

**Készült az ORTT  
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete  
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,  
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól  
2008. május**

**Készítette:**

**Dr. Nyakas Levente**

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint  
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól  
(2008. május)**

**készítette:**

Dr. Nyakas Levente

# I.

## A médiaszabályozás egészét érintő általános és intézményi kérdések

### 1. Az internetes keresőprogramokkal kapcsolatos problémák: közösségi jog szerinti minősítés kérdése, valamint a véleménynyilvánítás szabadsága és a személyes adatok védelme érvényesülésének kérdései

**1.1.** Az Európai Audiovizuális Obszervatórium 2006 februárjában jelentetett meg egy a **keresőprogramokkal** foglalkozó **tanulmányt**<sup>1</sup> (a továbbiakban: Tanulmány) Nico van Eijk professzor tollából. A Tanulmány az audiovizuális terület szemszögéből tekint a keresőprogramokra, egyrészt működésük alapján megvizsgálja a keresőprogramok jellemzőit, másrészt foglalkozik besorolhatóságukkal közösségi jogi aspektusból, harmadrészt feltárja a **véleménynyilvánítás** szabadsága szempontjából kétséges üzleti modelljüket.

**1.2.**A mobiltelefonon keresztül történő internetes barangolás súlyosabb **személyiségi jogi aggályokat** vet fel, mint a hagyományos, számítógépen keresztül lebonyolított keresések – állítja egy személyiségi jogok védelméért felelős olasz hatóság. A mobil internetet sokan tekintik a web jövőjének. A Yahoo! előrejelzése szerint kevesebb, mint 10 év múlva az internetezők többsége mobiltelefonon keresztül internetezik majd.

A **személyiségi jogokkal kapcsolatos** kérdések az internet esetében főként a közösségi oldalak használata és a **keresőoldalak** által megjelenített reklámok kapcsán merül fel. Ez utóbbi a keresőprogramok szolgáltatói által gyűjtött felhasználói profilokon alapul, amiket a szolgáltatók a keresések, a földrajzi elhelyezkedés, vagy az IP címek alapján állítanak össze. A meghatározott fogyasztói csoportok megcélozása hatékonyabb és így értékesebb is, mint a hagyományos, bannereken alapuló reklám megjelenítés, mivel az nem meghatározott felhasználókhoz tud csak szólni.

A kereső programok mobilkészüléken való alkalmazása **nagy mennyiségű személyes adatot tesz hozzáférhetővé**, ami a felhasználó könnyebb azonosítását és földrajzi behatárolását teszi lehetővé. Konkrétan: a keresőprogramok által összegyűjtött információk és a távközlési hálózatok által megszerzett adatok összevetésével *“nagyon pontos felhasználói profilt lehet kialakítani a földrajzi elhelyezkedés vonatkozásában”*, figyelmeztetett Giovanni Buttarelli, az olasz adatvédelmi hatóság főtárgya egy, az EU Parlamentjében május 28-án tartott, az adatvédelemről és az internetről szóló találkozón.

---

<sup>1</sup> van Eijk, Nico: Search Engines: Seek and Ye Shall Find? The position of Search Engines in Law, IRIS plus, Starsbourg, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory, January 2006

A főtitkár aggodalmát fejezte ki a mobil internet használata kapcsán előrelátható forgatókönyvek miatt, és emlékeztette a keresőprogramok szolgáltatóit, hogy eleget kell tenniük az EU személyiségi jogokért felelős szabályozói hatóság által áprilisban megfogalmazott **véleményben**<sup>2</sup> (a továbbiakban: Vélemény) szereplő elveknek. A szöveg arra kéri a keresőprogramok szolgáltatóit, hogy kérjék ki a felhasználók engedélyét, amennyiben személyes adatot kívánnak gyűjteni róluk és azt személyre szabott internetes reklámok megjelenítésére kívánják használni..

Az EU egyre óvatosabb álláspontja a személyes adatok internetes védelmével kapcsolatosan jelentős következményekkel járhat az amúgy virágzó, célzott reklámok piacára, amelyet egyébként a keresőprogramok alakítottak ki azáltal, hogy összegyűjtötték a felhasználók adatait.

A kereső (más néven célzott) reklámok az EU online hirdetési piacának 45%-át, míg az USA hirdetési piacának 40%-át teszik ki, szemben az egyéb reklámokkal (display ads – 30%) és az e-mail-es reklámok még ennél is alacsonyabb százalékkal. Az online hirdetések piacának becsült értéke már így is 25 milliárd euró körül van világszerte, ami tekintélyes összeg, ha azt nézzük, hogy az első internetes banner 1994-ben jelent meg – derül ki a milánói Bicocca Egyetem által összegyűjtött adatokból.

A Google messze a legnagyobb „játékos”, mivel ő rendelkezik a legnagyobb piaci részesedéssel mind a kereső, mind a display hirdetések piacán. A DoubleClick nemrégiben lezajlott akvizíciója csak tovább erősítette pozícióját az online hirdetések piacán, ám a lépést mind az EU, mind az USA hatóságai a vonatkozó szabályokkal összhangban lévőnek találták.

Az európai állampolgárokat is egyre jobban aggasztja a személyes információk védelme az interneten. Az európai internet felhasználók 82%-a kevésbé bíz a weben keresztüli személyes adatvédelemben, áll az Eurobarometer által készített közvélemény-kutatásban.<sup>3</sup> Egy másik, májusban kiadott közvélemény-kutatási adat szerint Olaszországban, Franciaországban, Németországban és az Egyesült Királyságban a megkérdezettek 83%-a nem tartja helyesnek, ha egy vállalat személyes adatokat gyűjt a felhasználókról, 93%-uk pedig azt állította, hogy ezt az információt semmilyen esetben sem lenne szabad célzott reklámokra felhasználni.

### **Állásfoglalások:**

**Giovanni Buttarelli**, az olasz adatvédelmi szervezet főtitkára kifejtette: „Fokozott aggodalmunknak szeretnénk hangot adni az internetes kereső programok által mobiltelefonon keresztül gyűjtött adatok megtartása miatt.”

Nem kizárva az EU új, online hirdetésekre vonatkozó szabályozását a svéd parlamenti képviselő, Gunnar Hokmark (**EPP-ED**) kijelentette: „Egyre jelentősebb a technikai egybeolvadás mértéke. Ez érinti a hirdetéseket is. Különböző szabályaink lehetnének a rádiós, a televíziós és a többi hirdetések esetében. Lehet, hogy általánosabb megközelítést kellene alkalmaznunk.”

---

<sup>2</sup> Opinion on data protection issues related to search engines, Article 29 Data Protection Working Party, 04.04.2008

<sup>3</sup> Data Protection in the European Union Citizens' perceptions Analytical Report, European Commission, Eurobarometer, Fieldwork: January 2008, Report: February 2008  
forrás: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_225\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_225_en.pdf)

Az online hirdetések terén zajló konszolidációs folyamatokról **Marco Pierani**, az Altroconsumonevű olasz fogyasztóvédelmi szervezet közügyekért felelős vezetője, egyben a BEUC nevű uniós szervezet egyik tagja így nyilatkozott: „Jelenleg egy átmeneti időszakban vagyunk. Biztosnak kell lennünk abban, hogy továbbra is fennáll a verseny. Úgy hisszük, hogy a megnövekedett verseny a személyiségi jogok hatékonyabb védelmét eredményezi.”

\*\*\*

A kommunikációs ágazatban konvergencia-folyamatoknak köszönhetően megjelenő új szolgáltatások jelentős kihívás elé állítják a szabályozót, mivel valahogyan mindenképpen viszonyulnia kell az adott új tevékenységhez, ahhoz, hogy az új tevékenység folytatásából felmerülő problémák kezelhetőek legyenek a társadalom számára. Az ún. internetes keresőprogramok (Google, Yahoo, MSN) tipikus példái az említett szabályozói problémának. A keresőprogramok esetében egy olyan, az állam által alapvetően nem szabályozott kommunikációs hálózaton/térben (internet) kifejlődött szolgáltatásról beszélhetünk, melynek használata az emberek mindennapi tevékenységévé vált, ezáltal ma már meghatározza információkhoz való hozzáférést, tájékozódási és ezen keresztül véleménynyilvánítási szabadságuk minőségét. Az ezek alapjául szolgáló problémákra mutat rá a fent említett 2006-ban készült Tanulmány. A keresőprogramok működéséből, üzleti modelljéből azonban nem csak a véleménynyilvánítás szabadságának minőségét befolyásoló problémák erednek, hanem a szolgáltatásait igénybevevő személy magánszférájának minőségét meghatározó problémák is. Utóbbira koncentrálnak a fent hivatkozott Vélemény. A következőkben a két anyag alapján megpróbáljuk összefogottan bemutatni a jelzett problémákat, azaz: a keresőprogram mint szolgáltatás milyen jellemzőkkel rendelkezik, a jelenlegi szabályozás alapján milyen szolgáltatásnak minősül, működésük milyen jogi problémákat vet fel, és végül, de nem utolsónként, milyen javaslatok születtek a felmerült problémák kezelésére.

A fent említett 2006-ban született Tanulmány a keresőprogramokat **a konvergencia tipikus példájának** nevezi, hiszen az átviteli és információs szolgáltatás határán helyezkednek el. A Tanulmány szerzője, Nico van Eijk professzor egy kétirányú hozzáférésnek/kapunak (gateway) nevezi a keresőprogramokat, az egyik az információszolgáltatótól a felhasználó felé való irányt, míg a másikat éppen ennek ellenkezőjét jelenti. A Tanulmány kifejezetten kiemeli, hogy különbséget kell tenni az információkhoz való hozzáférés (*access to information*), és az információkhoz való hozzáférés megkönnyítésén (*making information easily accessible*)! Az első esetben az információk elérhetősége vagy el nem érhetősége a kérdés (nyilvános-e egy információ vagy nem), a másodikban pedig a jelenlévő (nyilvános) információk megtalálhatósága. Ezzel az alapkérdéssel kapcsolatban itt meg kell jegyezni, hogy a szerző némiképp ellentmondásba kerül önmagával, hiszen – maga is idézve egy cikket – azt mondja, hogy a legnagyobb keresőprogram, a Google által nem indexálva lenni az azt jelent, hogy nem is létezik az adott információ.

A Tanulmány éppen ezért a keresőprogramokkal **hasonlóságot** a digitális átállás szűk keresztmetszeteivel érez, azok közül is az EPG-vel (elektronikus műsorkalauz) és az API-val (alkalmazás program interfész) lát. Az EPG plasztikus hasonlat, hiszen a műsorkalauzoknál például alapvető problémaként jelentkezett, hogy milyen műsorszámok kerülnek az első oldalra, elsőként listázásra. Nagy-Britanniában például a közszolgálati műsorszolgáltatók ebben a tekintetben elsőbbséget élveznek. De mindkét szűk keresztmetszet esetében –

csakúgy mint a keresőprogramoknál – a felhasználó/fogyasztó kínálatához való hozzáférést befolyásolhatja az adott szolgáltatást nyújtó. A keresőprogramok **besorolását** ebből az irányból nézve meg kell, hogy állapítsuk, hogy az EPG-t a TVWF irányelv módosítása az audiovizuális szolgáltatások közé sorolta (AMSZ irányelv (22) preambulumbekzdés), míg a keresőprogramokat nem (AMSZ irányelv (18) preambulumbekzdés)!<sup>4</sup> Ez mindamelllett, hogy az ismertetett dilemma (értsd: átviteli és tartalomszolgáltatások határán elhelyezkedő szolgáltatás) megjelenését mutatja az audiovizuális szabályozásban, egyben jelzi számunkra a keresőprogramok különböző digitális tartalmakkal (szöveg, hang, kép) való szoros kapcsolatát. A Tanulmány kizárja a keresőprogramok elektronikus hírközlési szolgáltatás voltát (Keretirányelv 2. cikk c) pont), mivel működésük, üzleti modelljük igen szorosan kapcsolódnak a tartalomhoz, illetve a szerkesztői ellenőrzési tevékenységhez (ld. alább). Ugyanakkor megemlíti, hogy noha a Keretirányelv „kapcsolódó eszközök” fogalma (Keretirányelv 2. cikk e) pont) már közelebb áll a keresőprogramokhoz (itt található az EPG is), azzal sem azonosítható. Annál inkább tekinthető információs társadalmi szolgáltatásnak (Elektronikus kereskedelmi irányelv<sup>5</sup>), ugyanakkor ennek az irányelvnek a rendelkezései nem alkalmasak a keresőprogramokkal kapcsolatos problémák kezelésére. A Tanulmány szerzője szerint relevánsnak tekinthető továbbá az uniós versenyjog is, hiszen a keresőprogramokkal kapcsolatban felmerül a piaci erőfölénnyel való visszaélés, hiszen a Google-nak az EU-n belül a részesedése egyes nemzeti piacokon 80% fölött van.

Ami a keresőprogramokkal kapcsolatos problémákat illeti, a véleménynyilvánítás szabadságát és a magánszférához való jog körébe tartozó személyes adatok védelmének kérdése a keresőprogramok **működéséből** és az erre alapított **üzleti modellből** következik, melyről röviden vázolvva a következők mondhatók el. A keresőprogramok üzemeltetői az internetet pásztázó-kutató programok segítségével (web crawler/spider/robot) másolatot készítenek a fellelhető honlapokról, abból a célból, hogy abból egy adatbázist építsenek a gyors keresések kiszolgálása érdekében. A keresés tehát a keresőprogramok üzemeltetőinek szempontrendszer szerint létrehozott, meghatározott feltételek alapján uniformizált és strukturált adatbázisban folyik. A pásztázásból nyert nyers információkat a keresőprogramok működtetői ugyanis a kereshetőség érdekében indexálják, mely indexálás tulajdonképpen arról dönt, hogy mi számít releváns szónak vagy szóösszetételnek egy adott keresés esetében. Azaz egy keresés alkalmával a keresőprogram lebontja és elemzi a beírt szót vagy kifejezést az indexálás szempontjából, és ennek az eredményét kínálja a felhasználónak. Az első probléma tehát az ismertetett módszerből következik, azaz hogy a keresőprogram szolgáltatója által végzett elemzés végeredménye határozza meg a mi keresési mezőnk, találataink szűkösségét vagy éppen tágasságát. Hasonló probléma merül fel a keresőprogramok üzleti modelljéből is, mivel a keresőprogramok működtetői lehetőséget nyújtanak a keresési eredményeken belül minél előkelőbb hely megvásárlására vagy a fizető ügyfelek weboldalait elsőbbségiként indexálják. Azaz a felhasználó által legrelevánsabbnak várt találatok nem biztos, hogy megjelennek az első oldalon, még ha mindent el is követ ennek érdekében a felhasználó, és gondosan jár el. A keresés eredményeinek manipulálását (a szerző által használt fogalom) ugyanakkor nem csak az üzemeltetők tudják elérni, hanem az információt nyújtók is oly módon, hogy ügyesen tervezik meg saját oldalukról szóló webes

---

<sup>4</sup> A tanulmány szerzője, Nico van Eijk professzor cikke 2006-ban született, így még nem tudhatta akkor, hogy mely szolgáltatások kerülnek a módosított TVWF irányelv hatálya alá, ettől függetlenül a tervezetek alapján kizárta a keresőprogramok egyértelműen csak audiovizuális szolgáltatás jellegét.

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól („Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv”)

információjukat, hogy a keresőprogramok minél jobb helyen indexálják őket. Utóbbi tevékenységre egy teljes iparág állt rá,<sup>6</sup> melyet természetesen a keresőprogramok üzemeltetői nem néznek jó szemmel, és válaszként sok esetben ki is zárják az indexálásból az ily módon próbálkozó webhelyeket. A keresési találatok manipulálásán túl a szerző szerint a keresőprogramok nem tudják az interneten jelenlévő valamennyi információt megtalálni, és indexálni. Az említett működési elvekből és azok eredményéből az következik, hogy a felhasználók tájékozódáshoz való joga, illetve közvetve véleménynyilvánításhoz való joga (például megalapozott véleményformálás), amennyiben visszaélnék helyzetükkel a keresőprogramok szolgáltatói sérülhetnek. Ugyanez igaz az információk szolgáltatókra is, hiszen esetükben úgy tűnhet, hogy az interneten keresztül nyilvánossághoz jutottak, azonban, ha nem kerülnek indexálásra, nem kereshetők, akkor a gyakorlatban nem valósul meg a nyilvánossághoz való hozzáférés. Ezzel összefüggésben meg kell említenünk az alább ismertetésre kerülő munkacsoporti Vélemény egyik következtetését, ajánlását. Ez arról szól, hogy a keresőprogramoknak el kell fogadniuk azt, ha egy oldal nem szeretné, hogy keresve és indexelve legyen, beleértve a keresőprogram gyorsítótárában való megjelenést, amely megoldható az adott weboldal építésekor. Itt tehát éppen fordított esetről van szó, azaz nem szeretne az adott tartalomszolgáltató (pl. weblap-üzemeltető) ily módon a nyilvánosság elé kerülni, tehát ezen ajánlás úgy védi a tartalomszolgáltatót, hogy ne a keresőprogram szolgáltatója üzemeltetője döntsön a nyilvánosságra lépés formájáról.

Az üzleti modellhez kapcsolható további súlyos problémakört jelent a keresőprogramokat **használok személyes adatainak védelme**. A szolgáltatás használata során ugyanis a keresőprogram üzemeltetői különböző módokon, különböző típusú felhasználói adatokhoz jutnak hozzá, melyeket bizonyos ideig tárolnak, egyesekkel pedig elemzéseket végeznek, és azokat különböző típusú reklámozási tevékenységekhez használják fel. Ezt a problémát, azaz a személyes adatok keresőprogramok szolgáltatói által történő kezelését járta körül a 29. cikk Munkacsoport, melyet az Adatvédelmi irányelv<sup>7</sup> 29. cikke alapján<sup>8</sup> került felállításra még 1995-ben. A Munkacsoport ez év májusában adta Véleményét e tárgykörben, melynek végkövetkeztetései a kialakított vélemény végén elhelyezett ajánlásban öltönek testet, melyek a következők.

A Munkacsoport elsőként a **hatály** kérdésével foglalkozott, a kialakított Vélemény egyértelműen megállapítja az Adatvédelmi irányelv alkalmazhatóságát. Az Adatvédelmi irányelv generálisan vonatkozik a keresőprogramok szolgáltatóira, illetve azok adatkezelési tevékenységére. A szolgáltatókra azonban nemcsak mint adatkezelők (*data controllers*), hanem amennyiben adattartalmakat szolgáltatókra is (caching service, személyes profilépítés) vonatkozik az irányelv, mivel ténylegesen ők határozzák meg a kezelés céljait és eszközeit. A területi hatály kérdésében a Munkacsoport úgy látja, hogy az olyan keresőprogram szolgáltatókra is vonatkozik az Adatvédelmi irányelv, amelyeknek székhelye az Európai Gazdasági Térségen kívül van, de csak abban az esetben, ha valamely tagállamban telepített eszközt vesz igénybe működéséhez. Ez hasonlatos a TVWF irányelv hatályához, hiszen ott a

---

<sup>6</sup> SEO: search engine optimisers.

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

<sup>8</sup> Adatvédelmi irányelv 29. cikk „A személyesadat-feldolgozás vonatkozásában az egyének védelmével foglalkozó munkacsoport

(1) Ezennel létrejön a személyesadat-feldolgozás vonatkozásában az egyének védelmével foglalkozó munkacsoport, a továbbiakban: "munkacsoport". A munkacsoport tanácsadói státuszban működik és függetlenül jár el.

műsorszolgáltatáshoz igénybe vett tagállami infrastruktúra is megalapozhatja a joghatóságot, és így az TVWF irányelv alkalmazhatóságát.

A keresőprogramok által a felhasználókról gyűjtött **adatok** igen széles kört ölelnek fel,<sup>9</sup> melyek a Vélemény mellékletében került összefoglalásra. Ezek közül a legtöbb információt a keresési loggolások tartalmazzák, így például a keresési kérdést, az IP címet, a keresési kérdés pontos időpontját, különböző sütik (cookies) paramétereit, a vonatkozó URL-t, a böngésző és operációs rendszer adatait, a felhasználó lehetséges preferenciáit, a használt nyelvet. A Munkacsoport egyik korábbi véleményében (WP 136)<sup>10</sup> megállapította, hogy az internetes szolgáltatást nyújtó (ISP) hacsak nincs abban a helyzetben, hogy abszolút bizonyossággal megállapítsa azt, hogy a felhasználóra vonatkozó adat nem azonosítható, akkor valamennyi IP információt személyes adatként kell kezelni! A jelenlegi Vélemény szerint pedig a keresőprogramok üzemeltetői azonos státuszúaknak minősülnek, mint az ISP-k. A sütik esetében a Vélemény azon az állásponton van, hogy amennyiben egyedi felhasználói azonosítót (user ID) tartalmaz, akkor egyértelműen személyes adatról van szó.

A keresőprogramok üzemeltetői csak **tisztességesen és legitim célból** kezelhetnek személyes adatot és a gyűjtött adatok mennyiségének igazodnia kell a különböző felhasználási célokhoz (arányosság). Kulcskérdés tehát, hogy milyen indokok alapján gyűjtenek személyes adatokat a keresőprogramok üzemeltetői. Utóbbiak több ilyen célt is megneveztek a Munkacsoport kérésére, így ilyen a szolgáltatás fejlesztése, a rendszerbiztonság, a csalás és visszaélés megelőzése, számlázási igények, a személyre szabott reklámozás, statisztikai célok, jogérvényesítés elősegítése. A Munkacsoport különbözőképpen viszonyult az egyes célokhoz. Így például a szolgáltatásfejlesztés esetében úgy találta, hogy ehhez nem szükséges a keresési találatok személyekhez kapcsolhatósága, megfeleltethetősége. Ajánlásként fogalmazta meg továbbá, hogy míg elfogadható, hogy a szolgáltatók magától értetődően gyűjtik a felhasználók személyes adatait (mint pl. az IP cím) a normális http forgalom alapján, addig nem szükséges további személyes adatok gyűjtése az egyes felhasználókról abból a célból, hogy képesek legyenek keresési találat és hirdetési szolgáltatást nyújtására! Ezen megállapítás igen kényesen érintheti a keresőprogramok szolgáltatóit, különösen, ha személyre szabott hirdetéseket kívánnak szolgáltatni, mivel ezt a Munkacsoport nem tekinti az Adatvédelmi irányelv alapján a személyes adat kezelése legitim céljának, csak anonim adatokkal végezhető. Szigorú feltételek mellett legitim cél a rendszerbiztonság, a csalás megelőzése, a jogérvényesítés elősegítése, ugyanakkor a számlázással kapcsolatban nem ilyen egyértelmű a kép. Például nem igazolható a keresőprogramok normál működéséből származó adatok szisztematikus logolása olyan esetben, amikor a felhasználó nem kattintott a szponzorált linkre! Az adatkezeléshez szorosan kapcsolódik a törlés kötelezettsége. A Vélemény szerint visszafordíthatatlan és hatékony módon kell törölni és anonimizálni a személyes adatot, ha megszűnt a használat célja.

A személyes adatok megtartásának, **tárolásának** időtartamát a minimumra kell szorítani és arányosnak kell lenni az adott céllal. A Munkacsoport a keresőprogramok szolgáltatók érvei alapján nem látta indokoltnak a 6 hónapnál hosszabb tárolást. Amennyiben mégis hosszabb ideig tartanak meg személyes adatot, akkor azt a szolgáltatóknak mindenre kiterjedően kell megindokolnia azzal, hogy az szigorúan a szolgáltatás működése miatt szükséges az.

---

<sup>9</sup> Az adatgyűjtési körök: keresések logolása, felajánlott tartalom, felhasználói navigáció, működési adatok, regisztrált felhasználói adatok, más forrásokból/szolgáltatásokból származó adatok.

<sup>10</sup> WP 136 forrás: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf)



Egy vonatkozásban már említettük a sütikkel kapcsolatos álláspontot. A Munkacsoport úgy vélekedett a felhasználó gépén tartósan jelenlévő **süti**kről, hogy ha a keresőprogram szolgáltatói sütik használatát írják elő, ezek élettartama nem lehet hosszabb az elengedhetetlenül szükségesnél, ilyen installálásakor tájékoztatni kell a felhasználót az installálás céljáról, hozzáférhetőségéről, javíthatóságáról és törölhetőségéről. Külön kiemelik, hogy nem lehet arra hivatkozni, hogy a felhasználó böngészőjének beállításával önmaga szabályozhatja a sütik fogadását, mivel a keresőprogram üzemeltetője „ura az adott sütinek”, azaz ő dönt annak tárolásáról, és annak hasznosításának céljáról.

A Vélemény jelentős hangsúlyt helyez a keresőprogramok szolgáltatóinak **tájékoztatási kötelezettségére**, valamint a felhasználóknak a személyes adataik kezeléséhez való hozzájárulási (önrendelkezési) joguk gyakorlására. Előbbire példa, hogy a szolgáltatóknak a felhasználók részére egyértelmű tájékoztatást kell nyújtani személyükről telephelyükről és azokról az adatokról, amelyet gyűjteni, tárolni vagy továbbítani kívánnak, csakúgy mint ezek céljáról.

Utóbbira, azaz a személyes adatokkal való **önrendelkezés** biztosítását a Munkacsoport által megfogalmazott több ajánlás is szolgálja. Egyrészt amennyiben a keresőprogram szolgáltatója az általa szolgáltatásként kínált felhasználói profilokat olyan adatokkal kívánja gazdagítani, melyeket a felhasználók nem saját maguk szolgáltatnak, csak a felhasználók beleegyezésével lehet. Egy ilyen rendelkezés a gyakorlatban tudatosíthatja a felhasználóban azt, hogy egyáltalán milyen adataihoz jutnak hozzá a keresőprogramok üzemeltetői. Szintén az önrendelkezési jog gyakorlásának tekinthető az a Munkacsoport által tett ajánlás, amely szerint, ha a keresőprogram szolgáltatója olyan eszközöket használ, melyek megtartják az egyének keresési történetét, akkor ez a tevékenység csak a felhasználó beleegyezésével tehetik meg. Ugyanez mondható el arról a következtetésről, mely a keresőprogramok üzemeltetői által nyújtott értéknövelő szolgáltatások esetében (például: személyes profil) legitim célként jelenik meg arcfelismerő szoftver alkalmazása, akkor ehhez a felhasználó beleegyezése, az adatok minőségének garantálása és azok tisztességes kezelésének kötelezettsége szükséges. Ugyanúgy felhasználói hozzájárulás szükséges a keresőprogramok üzleti modelljét jelentősen befolyásoló tevékenység folytatásához, nevezetesen, hogy a keresőprogramok üzemeltetői által nyújtott különböző szolgáltatásokból származó adatok közötti kereszt-korrelációk létrehozásához. Végül de nem utolsósorban a felhasználók legfontosabb jogát is rögzíti a Vélemény, nevezetesen, hogy az Adatvédelmi irányelv 12. cikkének megfelelően joguk van a keresőprogramok felhasználóinak hozzáférni, nyomozni és kijavítani a személyes adataikat, beleértve személyes profiljukat és keresési történetüket amennyiben szükséges

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy mind a véleménynyilvánítás szabadsága, mind pedig az annak korlátját képező személyhez, magánszférához való jog tekintetében igen éles kérdéseket vet fel a keresőprogramok használata. Láthattuk, hogy az utóbbi problémakört az Európai Bizottság megpróbálja kezelni, az előbbi probléma megoldása ugyanakkor még várat magára, éppen a szolgáltatás köztes mivolta miatt. Nico van Eijk professzor szerint, a keresőprogramok körül lévő jelenlegi jogi vákuum, valamint az ismert problémák arra adnak lehetőséget, hogy valamilyen módon megtalálják a helyét a szabályozásban. Ugyanakkor a szabályozói beavatkozás nem lehet drasztikus, így további megoldási javaslat az állami beavatkozásra a független, semleges keresőprogramok létrehozása.

## **II.**

### **Kulturális sokszínűség**

#### **2. Európai Mozifilm-támogatási rendszer felülvizsgálata – a Mozifilmekről szóló közlemény területi rendelkezései hatásának vizsgálata**

*Az Európai Bizottság versenyügyekért felelős biztosa, Neelie Kroes, valamint az információs társadalomért és médiáért felelős Viviane Reding jelezték, hogy szeretnék három évvel meghosszabbítani a 2001-es Mozifilmekről szóló közleményben<sup>11</sup> (Mozi-közlemény) lefektetett (és 2004-ben, valamint 2007-ben meghosszabbított), a mozifilmek állami támogatásáról szóló jelenlegi finanszírozási struktúrát. A biztosok figyelembe vették azt a tényt, miszerint a filmek támogatási rendszerében szereplő területi feltételek gazdasági és kulturális hatásairól szóló tanulmány,<sup>12</sup> (Tanulmány), illetve az azt összefoglaló végső jelentés nem tűnt eléggé meggyőzőnek a filmek támogatási rendszerében szereplő földrajzi feltételek gazdasági és kulturális hatásai tekintetében, és ezért azok további áttekintésre szorulnak.*

A két biztos közösen adott ki nyilatkozatot a fenti tárgyban, melyben rögzítették, hogy a Bizottságnak most az a feladata, hogy megvizsgálja a Tanulmány megállapításait. A Tanulmányról szóló végső jelentést a biztosok nem tartották meggyőzőnek abban a tekintetben, amit az a filmes támogatási rendszerek területi feltételeinek gazdasági és kulturális hatásairól állít. Az eredmények ugyanakkor további átgondolás szükségességét sugallják még azt megelőzően, hogy a Mozi-közlemény jelenleg hatályos területi feltételrendszerének változtatására tennének javaslatot. Az áttekintés egyben lehetőséget teremtene egy sor, a szektor számára fontos, ám a Közleményben még nem szereplő új folyamat értékelésére. Ezek között szerepel a filmgyártás mellett olyan tevékenységek támogatása, mint a digitális technológia és a filmterjesztés, valamint az Egyesült Államok jelentősebb filmgyártó vállalatától érkező befektetések elnyeréséért folyó verseny kérdése.

A biztosok szilárd meggyőződése, hogy bármilyen is legyen a filmek állami támogatásának rendszere, annak kulturális célja nem lehet más, mint az, hogy az európai nemzeti és regionális kultúrák sokszínűsége kifejeződjön a filmek és a televízió audiovizuális médiájában. Ugyanakkor azonban az is fontos, hogy a támogatási rendszer egy fenntartható európai filmes szektor kialakulásához vezessen.

Véleményük szerint nem lesz könnyű az áttekintés befejezése a mostani és a Közlemény hatályának lejártá, vagyis a 2009. december 31-i dátum között. Több időre van szükség, ugyanis valamennyi érintett fél bevonására a témába. A jelenlegi Közleményt úgy tűnik, a filmes szektor nagy többsége elfogadja, egyben lehetőséget biztosít a Bizottság számára is az olyan rendszerek ellenőrzésére, amelyek esetleg torzítják a versenyt, vagy valamilyen hatással vannak a tagállamok közötti versenyre. Ennélfogva a biztosok azt javasolják majd a Bizottságban dolgozó kollégáinknak, hogy a jelenlegi Mozifilmekről szóló Közlemény hatályát három évvel hosszabbítsák meg.

---

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on certain legal aspects relating to cinematographic and other audiovisual works /\* COM/2001/0534 final \*/ **Official Journal C 043 , 16/02/2002 P. 0006 - 0017**

<sup>12</sup> Study on the economic and cultural impact, notably on co-productions of territorialisation clauses of state aid schemes for films and audiovisual productions, Cambridge Econometrics in association with David Graham & Associates, Rambøll Management and Germann Avocats 16 May 2008

Az elkövetkező hónapokban a tanulmány részletes eredményeire támaszkodva, a biztosok javaslatról egyeztetnek a Bizottságon belül. A tagállamokkal majd 2008 őszén kezdenek konzultálni a Közlemény tervezetről.

\*\*\*

A 2001-ben kiadott Mozi-közleményt azzal az alapvető céllal alkotta meg az Európai Bizottság, hogy hozzájáruljon az **európai minőségi audiovizuális tartalmak** (értsd: audiovizuális művek és mozifilmek) létrehozásához. A közlemény az audiovizuális tartalmak kulturális és gazdasági jelentőségével indokolta a közösségi politikai beavatkozásának szükségességét ezen a területen. Ez azt jelenti, hogy a televíziós filmek, a mozifilmek, valamint egyéb audiovizuális alkotások nagymértékben határozzák meg az európai kulturális identitást, tükrözik vissza az európai kulturális sokszínűséget, és az értékrend közvetítésével fontos szerepet játszanak az európai demokráciák fenntartásában a társadalomra gyakorolt hatásuk miatt. Más részről ugyanakkor az audiovizuális tartalmak gazdasági tényezők is (gazdasági javak), melyek gazdagságot és munkahelyeket teremtenek.<sup>13</sup> Az európai audiovizuális alkotások létrehozásával és terjesztésével kapcsolatos problémát a Mozi-közlemény abban látja, hogy noha a kiépülőben lévő információs társadalom megsokszorozódó elosztási csatornákat hoz létre az audiovizuális művek számára, ugyanakkor ez nem járul hozzá minőségi tartalmak létrehozásához. A Bizottság úgy gondolta, hogy egy közösségi joggal összeegyeztethető<sup>14</sup> audiovizuális művekre vonatkozó állami támogatás hozzájárulhat az említett cél eléréséhez.

A **Mozi-közlemény** ennek feltételeit foglalja össze, mely lényegében a francia filmtámogatási szabályzat ellen indított 1997-es panasz eljárás eredményeit rögzíti, amelynek egyik feltétele és kulcskérdése volt az egyes filmkészítési tevékenységek a támogatást nyújtó Franciaországban való megvalósulása. A jelenlegi Tanulmány is ezt a klauzult járja körbe. A francia esetet követően kialakított jelenlegi rendszer szerint az Európai bizottságnak be kell jelenteni az audiovizuális művek támogatására készült szabályzatokat (*aid schemes for the audiovisual sector*), melyet a Bizottság két lépésben vizsgál: (1) a támogatási szabályzat megfelel-e az általános jogmegfelelőség elvének; (2) megfelel-e a különleges, a már említett francia ügyben megfogalmazott elveknek. Az utóbbinak része az említett klauzula, azaz az ún. területiségi kikötés (*territorialisation clause*). A jelenleg tárgyalt Tanulmány a területiségi kikötésnek a kulturális és gazdasági hatását vizsgálta oly módon, hogy egyértelmű és megbízható adatokkal lássa el a Bizottságot az ilyen jellegű támogatási rendszer hatásaival kapcsolatban.

A **területiségi kikötések** alapján az egyes tagállamok arra kötelezik a producereket (mozi vagy televíziós-filmkészítőket), hogy a film költségvetésének meghatározott részét a támogatást nyújtó tagállamban költsek el. A területiségi kikötés megengedhetőségét azzal indokolják, hogy a minőségi audiovizuális alkotásokhoz szükséges emberi tudás valamint technikai szaktudás helyben fennmaradjon, ami közvetve hozzájárul az EU-n belül a kulturális sokszínűség megvalósulásához. A területiségi kikötés a gyakorlatban azt jelenti, hogy adott támogatást nyújtó tagállam a film költségvetésének 80%-ára nézve mondhatja azt,

---

<sup>13</sup> 1999-ben az európai audiovizuális piacot 58.3 milliárd euró értékűre becsülték, mely 8,7%-os növekedést mutatott 1998-hoz képest. Forrás: Mozi-közlemény

<sup>14</sup> EK-szerződés 87. § (3) bek. d) pont „A közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben.”

hogy ezt az összeget a támogatás helyén kell elköltenie, míg a fennmaradó 20%-val a producer az elköltés helyének tekintetében szabadon rendelkezik. A Tanulmány 2001-2005 közötti időszakban vizsgálta meg a támogatási rendszereket a területi klauzula tekintetében az EU 25 tagállamában.

A Tanulmány a támogatási rendszerek **jogi megfelelőségét** vizsgálva megállapította, hogy a területiségi követelmények az egyes tagállamokban teljesen eltérő formával és tartalommal rendelkeznek. A vizsgált szabályzatok 68%-ában egyáltalán nem vagy nem teljesen határozható meg mennyiségileg a területiségi klauzula mértéke. A tagállamok jelentéseiben továbbá nem található bírósági vagy közigazgatási esetjog, amely alapján hitelt érdemlően meg lehetne állapítani a támogatások tényleges és az egyéb vélelmezett területiségi követelményeit. Azokban az esetekben, amelyekben mennyiségileg meghatározható volt a területiségi klauzula mértéke, akkor megoldásként a film költségvetése vagy az állami támogatás meghatározott részének adott tagállamban vagy meghatározott régiójában történő elköltést szabták feltételül a tagállamok. A Tanulmány a mennyiségileg nem meghatározható kategóriába sorolta az olyan megoldásokat, mint például, hogy a filmet túlnyomó részben helyben kell felvenni vagy túlnyomó részben helyi technikai javakat és szolgáltatókat vagy munkaerőt kell igénybe venni. Ezeket a kategóriákat jogilag értékelhetetlennek nyilvánították a tanulmány készítői. Véggöveztetésük az, hogy a jelentős számú és komplexitású eltérő szabály az egyes feltételek közötti konfliktusokhoz továbbá jogbizonytalansághoz vezet.

A Tanulmány szintén fel kívánta tární és elemezni próbálta a rendelkezésre álló és a ténylegesen filmtámogatásra vagy egyéb audiovizuális művek támogatására szánt **költségvetés mértékét** a 2001-2005 közötti időszakban. A támogatást nyújtó szervezetek adatai alapján a támogatásra szánt összegek 20%-a esik kifejezetten a területiségi klauzula alá, és ez az arány igen stabilnak mondható a vizsgált öt évre vetítve. A támogatások több mint 2/3-a (68%) pályázat alapján/kiválasztási eljárással (*on a selective basis*), míg az erre szánt költségvetés fennmaradó része automatikusan kerül kiosztásra. Az adóügyi könnyítések mint ösztönzők egyre növekvő számban vannak jelen a tagállamokban. A támogatást nyújtó (1 millió eurót meghaladó ilyen költségvetéssel rendelkező) intézményektől, valamint az adókedvezményekből származó audiovizuális alkotásokra szánt támogatások mértéke az EU 25 tagállamában a vizsgált időszakban átlagosan úgy alakul, mintha az uniós állampolgárok fejénként 5 euróval járulnának hozzá a filmtámogatáshoz, ebből az összes támogatás 40%-a az adókedvezményekből származik. A megállapított átlag 23 euró (Írország) és 1 euró (Görögország, Lettország, Litvánia, Csehország) szélső értékek között helyezkedik el.

A Tanulmány különbséget tesz aszerint a tagállami támogatási rendszerek között, hogy **milyen mértékű (intenzitású) a területiség**, azaz adott tagállam a mű költségvetésének milyen mértékének elköltését köti a támogatáshoz. A támogatás szempontjából **nagy** területiségi klauzulát megkövetelő<sup>15</sup> tagállamnak tekinthető Franciaország, **mérsékelt** területiségi klauzulát megkövetelő<sup>16</sup> tagállamnak tekinthető Németország és Spanyolország, **alacsony** területiségi klauzulát megkövetelő<sup>17</sup> tagállamnak tekinthető Magyarország, míg Csehország, Finnország, Dánia és Svédország a **nem jelentős területiségi** klauzulát megkövetelő<sup>18</sup> tagállamoknak számítanak. Ezt a 8 tagállamot egyben mintaként használta a tanulmány további következtetések megfogalmazásához.

<sup>15</sup> A produkciós költségvetés 80-100%-át kötik a támogatás helye szerint elköltéshez.

<sup>16</sup> A produkciós költségvetés 20-80%-át kötik a támogatás helye szerint elköltéshez.

<sup>17</sup> A produkciós költségvetés 5-20%-át kötik a támogatás helye szerint elköltéshez.

<sup>18</sup> A produkciós költségvetés 0-5%-át kötik a támogatás helye szerint elköltéshez.

A **gazdasági indikátorok és a filmtámogatási költségvetések összevetéséből** a Tanulmány a következőket állapította meg. Egyrészt igen csekély korreláció áll fenn adott tagállamnak az egy főre eső audiovizuális forgalma<sup>19</sup> és az azonosított területiség intenzitása között. Azaz nem állítható például, hogy azokban a tagállamokban, melyekben az audiovizuális szektor relatívan igen nagy, a területiségi klauzula iránti politikai elkötelezettségének indoka az audiovizuális szektor nagy jelentősége lenne. Másképpen: lehetetlen megítélni, hogy a területiség generálja a magasabb forgalmat vagy éppen fordítva, a forgalom mértéke gyakorol nyomást a területiségre. Pozitív korreláció mutatható ki a filmipar számára nyújtott technikai szolgáltatások költségei és a területiség szintje között. Azaz azokban az országokban ahol alkalmazzák a filmkészítésre vonatkozó területiségi követelményeket, ott a filmkészítéshez kapcsolódó szolgáltatások költségei magasabbak, mint azokban a tagállamokban ahol nem. Kelet-Európai országokban például a területiséggel együtt jár a relatívan magas szolgáltatás ár az általános kereseti szinthez képest.

A Tanulmány szerzői számára a **kulturális hatást** vizsgálva úgy tűnt, hogy amennyiben megszüntetnék a területiségi szabályokat, úgy az ki nem mondott (implicit) területiségi doktrína érvényesítéséhez vezetne. Az egyik következménye az lehetne egy ilyen lépésnek, hogy a finanszírozás egyre inkább a nemzeti produkciók felé áramlana és ennek következményeképpen a filmek kultúrák és tagállamok közötti forgalmazása sokkal nehezebben valósulhatna meg. A megkérdezettek szerint a területiségi elv által védett kulturális jellemzők közé sorolhatók a nemzeti identitás, nyelv, fesztiválok és az új tehetségek. A megkérdezettek nagy része szerint akár a kifejezett, akár és ki nem mondott területiség hozzájárul a kulturális sokszínűséghez. A kulturális sokszínűség alatt a különböző kultúrák azon képességét értik, hogy képesek filmet készíteni és az elkészített alkotásokat másokkal megosztani. A válaszadók többsége úgy gondolta, hogy a kulturális sokszínűség a koprodukciók révén is ösztönözhető. Megfogalmazódtak ugyanakkor kritikák is a területiségi elv kulturális hatásával kapcsolatban. A legfőbb kritika szerint a nemzeti filmtámogatási szabályzatok túl sok gyenge minőségű, alacsony költségvetésű filmet eredményeznek. További kritika volt, hogy a tagállamok a támogatásaik során a nemzeti produkciót részesítik előnyben a koprodukcióval szemben. A megkérdezettek szerint továbbá a területiség célja az is, hogy megvédje a helyi ipart. A prosperáló helyi ipar azért szükséges, hogy olyan filmek készüljenek, melyek különböző kultúrákat képviselnek, ezért a területiségi klauzulának a megszüntetése negatív kulturális hatással bírna, mivel elvesztenék azon képességüket, amely saját filmjeik elkészítését lehetővé teszi.

A Tanulmány végkövetkeztetése szerint jogi oldalról vizsgálva a támogatási rendszereket elmondható, hogy igen különböző területiségi követelményekkel találja magát szembe úgy a filmkészítő, mint a támogatást nyújtó. A szabályok sokféleség és komplexitása nehézségeket okozhat mindkét oldal számára, amely az egyes szabályok összeütközésében és jogbizonytalanságban mutatkozhat meg. Amint fent is említettük a benyújtott támogatási szabályzatok nagy többségében egyáltalán nem vagy nem teljesen határozható meg mennyiségileg a területiségi klauzula mértéke. Így a támogatásra vonatkozó jogi szabályozás elemzéséből csupán egy szűk képet kaphatunk a területiség intenzitásáról a tagállami szinten. A Tanulmány készítői arra sem találtak bizonyítékot, hogy a területiségi követelmények a koprodukciók létrehozásának akadályát képeznék, sőt, megkönnyítik a finanszírozását

---

<sup>19</sup> Forgalom: a vizsgált időszakban végbement üzleti tranzakciókból származó teljes bevétel vagy összeg.

bármilyen olyan produkciónak, amely egyébként nem lenne megvalósítható, így igaz ez a koprodukciónak is.