

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ



Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Informatikai- és Kommunikációs Jogi Kutatóintézet

---

**A nemzeti tartalmak előállításával, szerkesztésével és átvitelével  
összefüggő  
tartalmi és pénzügyi feltételrendszer kialakítása -**

**A közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozási kérdései**

---

Tanulmány

Készült a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából.

**Szerzők:** Lengyel Márk, Polyák Gábor, Szőke Gergely László

**Közreműködő:** Kemény Emese

2007

## TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék.....	
Vezetői összefoglaló.....	
A. Az államnak a tartalomszolgáltatásban történő szerepvállalásával összefüggő nemzetközi követelmények.....	
1. Az európai közösségi jog.....	
1.1. A közösségi jog általános alapvetései.....	
1.2. A közösség elsődleges joga.....	
1.3. A közösség másodlagos joga.....	
1.4. A közösségi jogalkalmazás.....	
1.4.1. A kapcsolódó közösségi jogalkalmazás 2001-ig.....	
1.4.2. A Bizottság 2001-es értelmező közleménye.....	
1.4.3. A közösségi jog alkalmazása 2001-től napjainkig.....	
2. Az Európa Tanács felfogása.....	
2.1. Az 1994-es prágai miniszteri konferencia határozata.....	
2.2. A Miniszteri Bizottság (96) 10. sz. ajánlása.....	
2.3. A Miniszteri Bizottság (2003) 9. sz. ajánlása.....	
2.4. A Miniszteri Bizottság (2007) 3. sz. ajánlása.....	
2.5. Az Európa Tanács dokumentumainak szerepe.....	
3. Összegzés.....	
B. A közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozásának összehasonlító elemzése.....	
I. Közszolgálati Nyugat-Európában.....	
1. Egyesült Királyság.....	
1.1. A közszolgálati megbízatás tartalma.....	
1.2. Szervezeti felépítés.....	
1.3. Finanszírozás.....	
1.4. Digitális átállás.....	
2. Németország.....	
2.1. A közszolgálati műsorszolgáltatók megbízatása.....	
2.2. Finanszírozás.....	
2.3. Szervezeti felépítés.....	
2.3.1. Az ARD.....	
2.3.2. A ZDF.....	
2.4. Digitális átállás.....	
3. Franciaország.....	
3.1. Közszolgálati feladatok.....	

3.2. Szervezeti felépítés.....	
3.3. Finanszírozás.....	
3.4. Agence France-Presse.....	
3.4.1. Szervezet.....	
3.4.2. Finanszírozás.....	
4. Olaszország.....	
4.1. A közszolgálati megbíztatás tartalma.....	
4.2. Szervezeti felépítés.....	
4.3. Finanszírozás.....	
4.4. A RAI reformja.....	
5. Svájc.....	
5.1. A közszolgálati megbíztatás.....	
5.2. A koncesszió és a koncesszióba nem foglalt tevékenységek.....	
5.3. Szervezeti felépítés.....	
5.4. Finanszírozás.....	
II. Közép-Európai szabályozási megoldások.....	
1. Lengyelország.....	
1.1. Közszolgálati feladatok.....	
1.2. Szervezeti felépítés.....	
1.3. Finanszírozás.....	
2. Csehország.....	
2.1. Feladatok.....	
2.2. Szervezeti felépítés.....	
2.3. Finanszírozás.....	
3. Szlovákia.....	
3.1. Közszolgálati feladatok.....	
3.2. Szervezeti felépítés.....	
3.3. Finanszírozás.....	
III. EBU Model Law.....	
1. Közszolgálati feladatok.....	
2. Szervezet.....	
2.1. A közszolgálati tartalomszolgáltatások.....	
2.2. Vezetés és felügyelet.....	
3. Finanszírozás.....	
IV. Alternatív közszolgálati megoldások.....	
1. Közszolgálati ság a Communications Act 2003 alapján.....	

1.1. A közszolgáltatás koncepciója.....	
1.2. Önszabályozás a közszolgálati követelmények kidolgozásában.....	
2. Közszolgáltatás az Egyesült Államokban.....	
V. Az összehasonlító elemzés összefoglalása.....	
1. Közszolgálati feladatok.....	
2. Szervezeti felépítés.....	
3. Finanszírozás.....	
C. A közszolgáltatás szabályozásának hazai keretei.....	
VI. A közszolgáltatás alkotmányos pozíciói.....	
1. A közszolgálati műsorszolgáltatás helye és funkciói a médiarendszerben.....	
1.1. Külföldi alkotmánybíróságok gyakorlata.....	
1.2. Közszolgáltatás és információszabadság .....	
1.3. Közszolgálati feladatok.....	
2. A közszolgálati műsorszolgáltatás szervezeti kérdései.....	
2.1. Az egyoldalú tartalombefolyásolás tilalma.....	
2.2. A függetlenség, mint hatásköri kérdés.....	
2.3. A felügyelő szervek megválasztása.....	
3. Finanszírozás.....	
4. A nemzeti hírügynökségre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat.....	
5. Összegzés.....	
VII. A hatályos szabályozás értékelése.....	
1. Közszolgálati feladatok.....	
2. Szervezeti keretek.....	
3. Finanszírozás.....	
VIII. Korábbi javaslatok a közszolgáltatás átalakítására .....	
1. Közszolgálati feladatok.....	
2. Szervezeti felépítés.....	
2.1. Gálík-Horvát-Szente-féle koncepció.....	
2.2. AKTI-tervezet.....	
3. Finanszírozás.....	
3.1. Gálík-Horvát-Szente-féle koncepció .....	
3.2. AKTI-tervezet.....	
D. Döntési mozgáster a közszolgáltatás jövőbeli szabályozásával kapcsolatban .....	
4. Közszolgálati feladatok.....	
5. Szervezetrendszer .....	
6. Finanszírozás.....	

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A jelen tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából készült. Elsődleges tárgya annak meghatározása, hogy milyen determinációk jelölik ki a szabályozó mozgásterét a közszolgálati műsorszolgáltatásra, illetve médiaszolgáltatásra, valamint hírszolgáltatásra vonatkozó szabályozás megalkotása során.

E determinációknak lényegében két forrása azonosítható:

- az európai közösségi jognak a hazai szabályozás irányát és lehetőségeit is kijelölő tételes rendelkezései, illetve az ezekkel összefüggő gyakorlat, valamint
- az Alkotmány a közszolgálati műsorszolgáltatással összefüggő rendelkezései és az Alkotmánybíróság e rendelkezések értelmezése során kifejtett álláspontja.

A közösségi jog és az Alkotmány vonatkozó rendelkezései mellett a tanulmány ismerteti és összehasonlító elemzés tárgyává teszi a jelentősebb külföldi jogokban, illetve a fontosabb közép-európai államokban a közszolgálati intézményrendszerét és működését meghatározó jogalkotási megoldásokat. E mellett értékeli a hazai szabályozást és a közszolgálati műsorszolgáltatással összefüggésben megfogalmazott lényegesebb javaslatokat.

### I. AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGI JOG A KÖZSZOLGÁLTATISÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ KÖVETELMÉNYEI

Az európai közösségi jog a közszolgálati műsorszolgáltatást elsősorban az államnak a műsorszolgáltatási szektor gazdasági viszonyait befolyásoló szerepvállalásaként vizsgálja. Ebben az összefüggésben a közszolgálati műsor-, illetve médiaszolgáltatás mindenekelőtt a közösségi versenyjog tárgyaként jelenik meg.

A közösségi versenyjog szempontjából a közszolgálati műsorszolgáltatók állami támogatása, illetve ennek a médiapiaci versenyre gyakorolt hatásai jelennek meg lényeges kérdésként. Az állami támogatásokra vonatkozó versenyszabályokat a közösség elsődleges jogában a Római Szerződés rendelkezései (86., 87., 88. cikkek) rögzítik.

Az Európai Unió jogalkalmazó intézményei számára a közszolgálati műsorszolgáltatás versenyjogi szempontú vizsgálata a nyugat-európai médiarendszerek duális karakterének kialakulásával - a kereskedelmi műsorszolgáltatók megjelenésével - jelentkezett feladatként, mivel a kilencvenes évek elejétől kezdve a kereskedelmi műsorszolgáltatók sorra panaszolták be az Európai Bizottságnál a közszolgálati műsorszolgáltatók működését finanszírozó tagállamokat. A közszolgálati műsorszolgáltatók állami finanszírozására vonatkozó vizsgálatok e kezdeti időszakában a Bizottság még nem alakította ki az ilyen ügyek hatékony és gyors elbírálásának szempontjait, az 1997-ben elfogadott Amszterdami Jegyzőkönyv a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó értelmező

rendelkezése azonban már strukturálhatóvá tette a Bizottság vizsgálati szempontrendszerét, amelyet a testület 2001-ben egy közlemény kibocsátásával ismertetett meg az érintettekkel. A közösségi jog vonatkozó rendelkezései, e közlemény és a Bizottság eseti döntései alapján a Bizottság a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozására irányuló vizsgálataiban érvényesített szempontok a következőkben összegezhetők:

- 1) Az állami finanszírozás esetében mindenekelőtt annak tisztázása szükséges, hogy a támogatás rendszere valóban a RSz. értelmében vett állami támogatást valósít-e meg. Ezt a közösségi jogalkalmazók az Európai Bíróság egy 2003-ban meghozott ítélete alapján az ún. „Altmark-kritériumok” segítségével hívásával vizsgálja, amelyek teljesülése esetén az adott közvállalkozásnak nyújtott juttatás nem minősül a RSz. 87. cikke értelmében vett állami támogatásnak, ezért nem tartozik a közösségi versenyjog hatálya alá

Az „Altmark-kritériumok” lényege a következők szerint összegezhető:

- A kompenzáció kedvezményezettje valóban közszolgáltatást nyújtására kötelezett, és e közszolgálati kötelezettségei világosan meghatározásra kerültek;
- A kompenzáció nyújtásának feltételei (i) a folyósítást megelőzően, (ii) objektív kritériumok mentén, és (iii) átlátható módon kerüljenek meghatározásra;
- A támogatás - a tevékenységből származó bevételeket és a szolgáltatót megillető ésszerű profitot is figyelembe véve - nem haladhatja meg azt a mértéket, amely a közszolgáltatás során felmerült összes költség fedezetéhez szükséges.
- Amennyiben a közszolgáltatást ellátó vállalkozást nem nyílt pályázati eljárás során választották ki, a kompenzáció mértékét költségelemzéssel kell meghatározni. Ennek során azt kell alapul venni, hogy egy jól működő, a közszolgáltatások nyújtásához szükséges eszközökkel megfelelően ellátott átlagos vállalkozásnál a közfeladatok ellátása során milyen költségek merülnének fel, figyelembe véve a tevékenységből származó bevételeket és a szolgáltatót megillető ésszerű profitot is.

Az „Altmark-kritériumoknak” való megfelelést a Bizottság mindeddig egyetlen közszolgálati műsorszolgáltató esetében sem állapította meg, finanszírozásukat ezért az eddigiekben minden esetben a RSz. szerinti állami támogatásként kezelte.

- 2) Elsősorban eljárási szempontból van jelentősége annak, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató finanszírozása ún. „létező támogatást” („existing aid”) vagy újonnan bevezetett támogatást („new aid”) valósít meg. A Bizottság eljárását meghatározó 659/1999/EK rendelet alapján „létező támogatásnak” tekintendő *„minden támogatás, amely a Szerződésnek az érintett országokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási programok és egyedi támogatások,*

*amelyeket a Szerződés hatálybalépése előtt vezettek be és azt követően is alkalmazhatóak”.*

Szemben a csatlakozás időpontjában már működő, „létező” támogatásokkal, az újonnan bevezetett támogatásokat a tagállamok előzetes jóváhagyás végett kötelesek a Bizottságnak bejelenteni.

- 3) Érdemi jelentőségű, hogy a RSz. 87. cikkének (3) bek. d) pontja a közösségi joggal összeegyeztethetőnek nyilvánítja *„a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatást”*. A Bizottság azonban határozataiban kifejtette, hogy a RSz. idézett pontja esetében a kulturális célokat megszorítóan kell értelmezni. Nem kizárt annak elvi lehetősége, hogy valamely közszolgálati tartalom támogatása a kulturális kivétel alá essen, e speciális mentesség azonban nem állapítható meg, ha a támogatás nem kifejezetten és kizárólag kulturális célokat szolgál.

Ennek alapján a Bizottság a kulturális célok támogatását lehetővé tévő kivételt az általa vizsgált közszolgálati műsorszolgáltatók esetében - figyelemmel az általuk követett, a kultúra körén kívül eső más, pl. társadalmi célokra - mindeddig egyetlen alkalommal sem tartotta alkalmazhatónak.

- 4) Mindebből következően az Európai Bizottság a közszolgálati műsorszolgáltatók működését a RSz. 86. cikke alapján, az ún. „általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra” (*„services of general economic interest”*) vonatkozó követelmények alapul vételével ítéli meg.

E követelmények a Bizottság közleménye és gyakorlata alapján a következőkben összegezhetők:

- **A közszolgálati feladatok meghatározása (*„definition”*)**

Csak akkor állapítható meg, hogy valamely műsorszolgáltató állami finanszírozása a közösségi versenyszabályoknak megfelelően indokolt, ha annak közszolgálati feladatait kifejezetten és hivatalos formában meghatározták. A közszolgálati feladatok tartalmának meghatározása a lehető legvilágosabban kell történi. A meghatározás nem hagyhat kétséget afelől, hogy a Tagállam szándéka szerint a megbízott szolgáltató egy adott tevékenysége a közszolgálati körébe tartozik-e vagy sem. Ha nem áll rendelkezésre a közszolgálati műsorszolgáltató kötelezettségeinek világos és pontos meghatározása, a Bizottság nem állapít meg kivételt az állami támogatások tilalmára vonatkozó szabály alól.

- **A közszolgálati feladattal történő megbízás („*entrustment*“)**

A közszolgálati feladatok ellátásával az adott műsorszolgáltatót hivatalos aktussal - törvénnyel, szerződéssel, vagy más hasonló módon - kell megbízni. E mellett a tagállamnak megfelelő ellenőrző rendszert is ki kell építenie, amely garantálja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók a rájuk bízott közszolgálati feladatokat valóban a tagállamtól kapott megbízásnak megfelelően látják el.

A Bizottság a közszolgálati feladatok teljesítésének ellenőrzése körében többször hangsúlyozta az erre a célra felállított független intézmények szerepét. Ilyen intézmények működtetése különösen a közszolgálati műsorszolgáltató számára meghatározott minőségi követelmények teljesülésének vizsgálatakor lehet előnyös. Az ilyen értékelés ugyanis szükségszerűen szubjektív elemeket is tartalmaz, amelyeket egy független harmadik szereplő közreműködése nélkül kizárólag a megrendelő állam és a feladatokat végrehajtó műsorszolgáltató nem feltétlenül képes kezelni.

A feladatok jogi kötelező erővel bíró meghatározása illetve a közszolgálati feladatok teljesítésének megfelelő ellenőrzésére kidolgozott rendszer hiányában az általános versenyszabályok alóli mentesség nem állapítható meg.

- **A finanszírozás arányossága („*proportionality*“)**

A közszolgálati feladatok ellentételezésének módját a tagállamok szabadon választhatják meg. Így tehát az, hogy a műsorszolgáltató kizárólag állami finanszírozásból (költségvetési támogatásból vagy üzemben tartási díjbevételekből) vagy a kereskedelmi bevételek elérésének lehetőségét is biztosító vegyes finanszírozási rendszer alapján működjenek önmagában nem tekinthető döntőnek abban a tekintetben, hogy a választott szabályozás összeegyeztethető-e a közösségi versenyjoggal.

E körben a közösségi jog számára a finanszírozás arányossága bír jelentőséggel. Az arányosság követelményéből a gyakorlatban két elvárás fakad:

- a közszolgálati műsorszolgáltatónál a számvitel szintjén világosan el kell választani az állam által juttatott pénzeszközöknek a közszolgálati feladatok érdekében történő felhasználását a kereskedelmi tevékenységtől;
- el kell kerülni azt, hogy az állam a közszolgálati feladatok ellátását indokolatlan mértékben támogassa, „túlkompenzálja”.

A bizottsági gyakorlatban a támogatás arányosságára irányuló vizsgálat negatív természetű, azaz a tagállam részéről annak világos kimutatását igényli, hogy az állami finanszírozás a

közszolgálati feladatokhoz rendelt és nem aránytalan. Ennek megfelelően a bizonyítási teher a tagállamra nehezedik.

A tagállamok által a közvállalkozásoknak nyújtott pénzügyi támogatásokkal összefüggő átláthatósági követelmények elsősorban a többször módosított 80/723/EGK irányelvben, az ún. „Trasparenzia” irányelvben kerültek lefektetésre, amelynek szabályai a közszolgálati műsorszolgáltatásra is megfelelően irányadók.

Az Európai Unió jogában a közszolgálati műsorszolgáltatók működtetésével összefüggésben mindennek megfelelően a **feladatmeghatározás - kötelező erejű megbízás és ellenőrzés - arányos finanszírozás** hármas követelménye jelenik meg a tagállami szabályozás irányát kijelölő abszolút erejű determinációként.

## II. A KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLGÁLTATÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

A tanulmány részletesen ismerteti az egyes európai szabályozásokban a közszolgálati feladatok ellátására kialakított rendszereket, külön értékelve az európai műsorszolgáltatóknak adott közszolgálati megbízás tartalmát, szervezeti felépítésüket, finanszírozásukat illetve szerepüket a digitális átállásban. Az összehasonlító elemzés a nyugat-európai modellek (Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Olaszország, Svájc) mellett a közép-európai államokban (Lengyelország, Csehország, Szlovákia) bevezetett szabályozási megoldásokat is ismerteti. Az elemzést a közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó, az EBU által közzétett mintajavaslatnak, a brit közszolgálati műsorszolgáltatás a BBC-n kívüli elemeinek, illetve a közszolgálati műsorszolgáltatás az Egyesült Államokban kialakult struktúrájának értékelése teszi teljessé. Az így elvégzett összehasonlító elemzés megállapításai a következőkben összegezhetők:

A közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatban mind a feladat-meghatározásban, mind a szervezeti felépítésben, mind a finanszírozásban kimutatható számos közös elem, illetve egy vagy néhány jellemző szabályozási modell. A részletszabályok, és főleg a szabályok érvényesülése azonban lényegi eltéréseket mutat. A közszolgálatosság legátfogóbb ismérvekeként az általános hozzáférés, az objektív, kiegyensúlyozott tájékoztatás és a kulturális misszió emelhető ki. A közszolgálati célok megvalósulása valamiféle társadalmi kontroll alatt áll, és a célok eléréshez a műsorszolgáltató közpénzt is felhasznál.

A közszolgálatosság egyik legfontosabb, a feladat-meghatározást, a szervezetrendszer, illetve a finanszírozást egyaránt érintő kérdése, hogy teremthető-e összhang a versenyképesség és a közszolgálati ethosz között. A versenyképesség nem csak az erőforrások hatékony felhasználásának feltétele, hanem a közönség megtartásának (megszerzésének) képességét is jelenti. A versenyképes tartalom ugyanakkor csak ritkán alkalmas közvetlenül a közszolgálati feladatok ellátására. E dilemma feloldására valójában - talán a BBC kivételével - egyetlen külföldi példa sem ad

iránymutatást. E dilemma mellett a politikai függetlenség/függőség problémája is szinte minden országban napirenden van.

A közszolgálati feladatokat, a szervezeti felépítést, illetve a finanszírozás kérdéseit külön értékelve az összehasonlító elemzés alapján az alábbi következtetések szűrhetők le:

### 1) A közszolgálati feladatok

A közszolgálati feladatok meghatározásával kapcsolatban egyrészt a feladat-meghatározás módja, másrészt a feladat-meghatározás tartalma vet fel szabályozási kérdéseket. Minden ország rögzíti törvényi szinten a közszolgálati misszió fontosabb tartalmi elemeit, és a törvényi feladat-felsorolás mellett további szabályozási eszközök biztosítják a feladatok részletezését.

Összességében kivételesnek nevezhető az a megoldás, ami a hazai szakirodalomban „társadalmi megrendeléseként” jelent meg, és amiben egy törvényi szint alatti dokumentum garantálja a közszolgálati feladatok és a hozzájuk illeszkedő finanszírozási források rendszeres felülvizsgálatát, illetve a műsorszolgáltató számára hosszabb távon kiszámítható feltételeket. Tiszta formájában ezt a modellt kizárólag a BBC Charta, illetve a francia „Szerződés a feladatokról és az eszközökről” valósítja meg; a német finanszírozási modell évente biztosítja a feladatok és a források újragondolását és egymáshoz rendelését. A lengyel médiaszabályozás felülvizsgálatát előkészítő Fehér Könyv szintén a társadalmi megrendelés modelljének megfelelő megoldás kidolgozását javasolja.

A közszolgálati feladatok részletezésében, illetve a feladatellátás szakmai követelményeinek kidolgozásában minden országban jelentős szerepet játszik a műsorszolgáltató önszabályozása. A különböző önszabályozási kódexek a szakmai szempontok megjelenítésének fontos dokumentumai.

A közszolgálati feladatok, a közszolgálati mint műsortartalmi követelményrendszer meghatározásában a különböző országok szabályozásai jelentős hasonlóságokat mutatnak, ugyanakkor e követelmények az adott ország sajátos körülményeire is reflektálnak. Ilyen sajátos, más országban gyakorlatilag elfogadhatatlan szempontként jelenik meg például a lengyel szabályozásban a keresztény értékrend tiszteletben tartása. A közép-európai országok mindegyikében nevesített - de konkrét műsorszervezeti kvótához nem kötött - közszolgálati feladat a nemzeti és etnikai kisebbségek igényeinek megfelelő műsorok szolgáltatása. Néhány országban (pl. Lengyelországban) a közszolgálati feladatok hangsúlyos része a határon túl élők tájékoztatása, kulturális igényeik figyelembe vétele.

A közszolgálati feladat-meghatározás közös eleme

- a pártatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás,

- a tartalmi sokszínűség és a vélemény-sokszínűség garantálása, valamint
- a nemzeti nyelv védelme, a nemzeti kultúra bemutatása, fejlődésének - akár saját gyártású műsorok vagy hazai gyártású műsorok arányának előírásával - előmozdítása, illetve az egyetemes kultúra bemutatása.

Jellemző közszolgálati feladat továbbá a helyi, regionális közösségek igényeinek megfelelő műsorok közlése, az oktatási célú programok készítése és bemutatása. Több országban a törvény közszolgálati feladatként határozza meg a gyermekműsorok bemutatását. Számos médiatörvény rendelkezik hozzáférési jogosultságról az egyházak számára, a kormányzati közleményekre, illetve a választási kampányokra vonatkozóan.

Számos ország szabályozása határozza meg a közszolgálati műsorszolgáltatók feladataként archívum létrehozását és kezelését, illetve biztosítja az archivált tartalmak értékesítését.

A közszolgálati feladatok újabb elemei a műsorszámok feliratozására vonatkozó előírások, illetve a tudatos médiahasználat (*media literacy*) előmozdítása.

A digitalizációval egyre nagyobb a jelentősége annak a - néhány országban (pl. Franciaország, Lengyelország, Csehország) - meghatározott közszolgálati feladatnak, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak hozzá kell járulniuk az új technológiák és új szolgáltatások fejlesztéséhez és a közönséggel való megismertetéséhez. E feladatának a közszolgálati elsősorban azzal tud eleget tenni, hogy tartalmaival minden platformon megjelenjen, és az így nyújtott új szolgáltatásával innovatív, más szolgáltatók számára is mértékadó megoldásokat dolgoz ki.

A digitális átállás, különösen az átállási folyamatban előbbre haladott nyugat-európai országokban lehetővé tette új, tematikus szolgáltatások indítását. Annak ellenére, hogy szinte minden országban a közszolgálati „válságról” beszélnek, a nyugat-európai közszolgálati szolgáltatók többé-kevésbé megtalálták a helyüket a digitális médiarendszerben, és egyes műsorszolgáltatók a műsorszolgáltatás mellett más digitális tartalomszolgáltatásban is jelentős pozíciókat szereztek. A digitális médiarendszerben elért siker azonban minden esetben ráépülhetett az analóg környezetben elért eredményekre.

## 2) A szervezeti felépítés

A közszolgálati műsorszolgáltatók az európai államok többségében közintézményként vagy állami vállalként - a gazdasági társaságokra irányadó szabályok szerint - működnek.

A műsorszolgáltatók menedzsmentje alapvetően kétszintű intézményrendszerből áll. A napi, operatív vezetést egyszemélyi, ritkábban testületi vezető (főigazgató, igazgatótanács) látja el, aki/amely mind a műsorpolitikáért, mind a gazdálkodásért felelősséget visel; e feladat

megfelelő szakmai kompetenciákat igényel. Az operatív vezetést általában egy reprezentatív, társadalmi kontrollt gyakorló testület választja, amely a műsorszolgáltató működése fölötti külső felügyeletet - adott esetben a műsorpolitikai vagy gazdasági kérdésekbe jelentős beeszólással, többnyire jóváhagyási joggal - is gyakorolja. E szerv egyúttal ütközőként is szolgál az államhatalom és a műsorszolgáltató között, másrészt ez a szervezetrendszer politikai befolyásolásnak leginkább kitett eleme. Sok esetben e két szervet kiegészíti egy harmadik, amely általában a felügyeleti hatáskörök egy részét (műsorpolitika, gazdálkodás, közönség érdekeinek megjelenítése) veszi át, ritkábban (pl. Csehországban) az operatív vezetést ellátó szerv konzultatív testülete. Az operatív vezetést egyes országokban közvetlenül a parlament (pl. Románia) vagy akár a kormányzat (pl. Törökország) nevezi ki.

Egyes országokban - pl. Franciaországban és Lengyelországban - szorosan összekapcsolódik az általános médiaszabályozó-hatóság és a közszolgálati menedzsment; ez azonban inkább kivételes megoldásnak tekinthető.

A szervezetrendszerben további elemek is megjelenhetnek, elsősorban a nézői panaszok kezelésére (pl. Franciaország, Svájc).

### 3) Finanszírozás

A közszolgálati finanszírozása minden vizsgált országban több pilléren nyugszik. A finanszírozás egy - országonként eltérő mértékű része - közpénzekből történik, aminek tipikus formája az előfizetési díj. Ennek közpénz-jellege abból adódik, hogy beszedését - végső soron - állam kényszer garantálja. E mellett a közpénzekből történő finanszírozás további, - a műsorszolgáltatói függetlenség sérelmének kockázatát minden esetben felvető - módjaként jelenik meg a központi költségvetési támogatás.

A finanszírozási források másik pillére a műsorszolgáltató saját kereskedelmi tevékenysége. Ennek tipikus formája a reklám és a szponzoráció, de nem elhanyagolható jelentőségű az egyéb olyan gazdasági tevékenység, mint például a műsorjog-értékesítés. Egyes országokban szélesedik a közszolgálati műsorszolgáltató lehetősége arra, hogy további vállalkozásokban szerezzen érdekeltséget.

A közvetlen állami támogatások aránya a vizsgált országokban alacsony, a finanszírozás ilyen módjával kapcsolatban egyöntetűen az az álláspont, hogy a megoldás növeli a műsorszolgáltató politikai függőségét. Magyarország mellett csupán Albániában, Litvániában és Észtországban történik az állami költségvetésen keresztül a finanszírozás.

A feldolgozott országok többségében a finanszírozási rendszernek kisebb vagy nagyobb mértékben része az előfizetési díj. Olaszországban és Csehországban a bevételek több mint

felét teszi ki a díjból befolyt összeg. A szabályozás és a díj beszedése azonban szinte minden országban számos kérdést vet fel. Az önállóság garantálása helyett éppen a politikától való függést erősíti, ha a díj mértékét a parlamentek olyan módon határozzák meg, hogy nincs biztosítva a kiadások növekedéséhez való igazodás. A német megoldás működőképes modellre jelent példát a díjak szakmai szempontok mentén történő meghatározására. Számos országban gondot okoz a díjak hatékony beszedése, a díjfizetés alapjának - vevőkészülék birtoklás, elektromos áram - meghatározása, illetve a mentességek kezelése. A közszolgálati műsorszolgáltatások alacsony nézettsége minden esetben megkérdőjelezi az előfizetési díj legitimációját, és tovább nehezíti a díjak beszedését.

A reklám-alapú finanszírozással kapcsolatban minden országban felmerül, hogy az jellegében a kereskedelmi műsorszolgáltatás felé tolja a közszolgálati szolgáltatásokat, e bevételi forrásról ugyanakkor kizárólag a BBC mond le a vizsgált országok közül. Sőt Európában közpénzek felhasználása nélkül működő közszolgálati műsorszolgáltatóra is van példa: a spanyol közszolgálati műsorszolgáltató szinte kizárólag reklámból finanszírozza a működését, adósságaiért azonban az állam kezességét vállal.

Észtország olyan finanszírozási megoldás alkalmazására is tett kísérletet, amelyben a közszolgálati műsorszolgáltató működését teljes egészében a kereskedelmi szolgáltatók által befizetett díjakból fedezik. A reklámpiacon így felszabaduló források a megoldást a kereskedelmi szolgáltatók számára is vonzóvá tették, és a közszolgálati műsorszolgáltatás ténylegesen a közszolgálati feladatok ellátására koncentrálhatott, a modell alig több mint egy év után mégis megbukott. Ennek oka az volt, hogy az egyik kereskedelmi szolgáltató nem fizette meg a megfelelő díjat. A megoldás buktatója tehát az, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás működését a médiapiac eredményességétől teszi függővé. Ezt követően Észtországban a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása teljes egészében a központi költségvetésen keresztül történik.

### III. A KÖZSZOLGÁLATISÁG SZABÁLYOZÁSÁNAK HAZAI KERETEI

A hazai jogalkotó mozgásterét a közszolgálati rendszerének kialakítása során mindenekelőtt az Alkotmány és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata jelöli ki, amely a következőkben összegezhető:

- A közszolgálati műsorszolgáltatást érintő alkotmánybírósági gyakorlat a közszolgálati műsorszolgáltatás számára nagyon erős alkotmányos pozíciókat biztosít, azt a - vitatható tartalommal értelmezett - információszabadság elengedhetetlen garanciájának tekinti.
- Sem a közszolgálati rádió és televízió, sem a közszolgálati hírgyűjtés esetében nem hagy mozgásteret abban a kérdésben, hogy szükség van-e önálló intézményi keretben történő működtetésre. Ezt az értelmezését az Alkotmány kétharmados klauzulájával is igazolja.

- A közszolgálati tartalommal, a közszolgálati feladatokkal kapcsolatban az egyetlen alkotmányos útmutatás a belső pluralizmus érvényesítése. Annak ellenére, hogy az alkotmánybírói gyakorlatban e követelmény inkább egy szűken értett tájékoztatói tevékenységhez kapcsolódik, ebből a politikai álláspontok ütköztetésének lehetőségén túl olyan műsortartalom kialakításának kötelezettsége is levezethető, amely általában, a politikai kérdéseken kívül is megteremt az értékek közötti választás lehetőségét, és magában foglalja a kulturális sokszínűség követelményét.
- Az Alkotmánybíróság a közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányos jelentőségét olyan magasan határozta meg, hogy nagy valószínűséggel a „kisebb veszély” elve alapján számos, egyébként vitatható alkotmányosságú rendelkezés maradhat része a jogrendszernek. Az eddigi gyakorlatból levonható az a következtetés, hogy az Alkotmánybíróság csak kivételesen csorbítja a jogalkotó mozgásterét a médiarendszer kialakításával - ide értve a szervezeti és a finanszírozási kérdéseket is - kapcsolatban.
- Az alkotmánybírói gyakorlat további fontos jellemzője, hogy következetesen nem vesz tudomást a politikai-társadalmi realitásokról, és minden olyan esetben, amikor a szabályozás formális garanciákat tartalmaz a nem kívánatos beavatkozásokkal, befolyásolásokkal szemben, az adott rendelkezés politikai kockázataitól függetlenül alkotmányosnak ítéli a szabályozást.
- A közszolgálati műsorszolgáltatás függetlensége nem elsősorban szervezeti és kinevezési kérdés, hanem hatásköri probléma. Még a vezetők vagy a felügyeleti szervek kormány általi kinevezése sem eleve alkotmányosértő - bár a megoldás arányossága minden esetben kétséges -, ha a vezetőkre vonatkozó szabályozás egyébként - az utasíthatóság kizárásával, a felügyeleti szervek hatásköreinek korlátozásával - kizárja a kormányzati befolyásolás lehetőségét. Ebből az is következik, hogy kizárólag a vezetői és felügyeleti kinevezések szabályozásával nem biztosítható a függetlenség, ha a szabályozás egyébként bármilyen egyoldalú befolyásolási lehetőséget fenntart.
- Több döntésben megerősítette az Alkotmánybíróság, hogy az országgyűlési frakciók delegálási joga a különböző felügyeleti szervezetekbe önmagában nem alkotmányosértő. További feltétele ennek, hogy a frakciók delegáltjai ne kerüljenek olyan helyzetbe, amelyben meghatározó befolyáshoz jutnak. A meghatározó befolyás kialakulását korlátozza a frakciók jelöltjein kívüli jelöltek delegálása a felügyeleti szervezetekbe. A felügyeleti szervek hatáskörének szabályozása is megfelelő garancia lehet az egyoldalú befolyásolás lehetőségével szemben.
- Ugyancsak tág mozgásteret hagy az Alkotmánybíróság a közszolgálati finanszírozásával kapcsolatban. Azzal kapcsolatban sem a finanszírozás forrása az alkotmányos szempontból releváns kérdés, hanem a finanszírozási források felhasználásának módja, az azokkal kapcsolatos döntéshozatal. A központi költségvetésen keresztül történő finanszírozás tehát nem eleve alkotmányosértő, amennyiben a források költségvetésen belüli szerkezeti elhelyezése a

Kormány számára nem biztosít egyoldalú befolyásolást, illetve amennyiben a források elosztása és felhasználása egyébként megfelelően szabályozott.

#### **IV. ÖSSZEGÉS, KÖVETKEZTETÉSEK**

A nemzetközi jogi kötelezettségekből és az Alkotmányból fakadóan, valamint a nemzetközi minták áttekintése nyomán a hazai szabályozás továbbfejlesztéséhez a következő irányok jelölhetők ki:

##### **1) A közszolgálati feladatok**

A közszolgálati feladatok sem az alkotmányos, sem a közösségi jogi követelményekből nem vezethetők le. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a feladat-meghatározás kérdése az Alkotmánytól függetleníthető lenne. Azzal kapcsolatban figyelembe kell venni különösen a véleményszabadság anyajogából levezetett tájékozódáshoz való jogot, a köztulajdon és a magántulajdon egyenlő védelmét, a vállalkozás szabadságát, illetve a jogegyenlőséget és az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését. Az Alkotmánybíróság által megkövetelt belső pluralizmus továbbá lehetőséget ad olyan értelmezésre, amely a politikai álláspontok teljes körű, kiegyensúlyozott és valóság-hű bemutatásán túl az értékek - így a kulturális értékek - közötti választás lehetőségének megteremtését is magában foglalja.

A közszolgálati feladatok ellátásának nem az egyetlen megoldása a nyugat-európai nagy közszolgálati műsorszolgáltatók példáját követő közszolgálati-ság. A digitális médiarendszerben meglehetősen nehéz feladatnak tűnik az elvesztett közönség visszaszerzése, és kétséges, hogy - a sikert egyébként nem garantáló - erőforrások rendelkezésre állnak. A közszolgálati feladatok olyan módon is meghatározhatók, hogy a közszolgálati-ság kizárólag az egyéb módon média-megjelenéshez nem jutó társadalmi csoportok és kulturális értékek bemutatását vállalja fel, ahelyett, hogy versenybe szállna a kereskedelmi szolgáltatókkal. Ez a jelenleginél kisebb szervezeti kereteket és kevesebb ráfordítást igényel, ugyanakkor a közszolgálati-ságnak a szűkebben értett közszolgálati feladatok ellátásán túl le kell mondania az univerzalizmusról.

A közszolgálati feladatok meghatározásában célszerű figyelembe venni a külföldi példákban felmerült olyan újabb feladatokat, mint a tudatos médiahasználat előmozdítása. A digitális technológiák egyszerűbbé teszik azoknak a kötelezettségeknek a teljesítését, amelyek különösen a siketek médiafogyasztását segíti, a feliratozás, vagy akár jelnyelvi tolmács meghatározott műsортípushoz vagy műsorarányhoz való kötelező előírását. A digitális médiarendszerben betöltött pozíciók kijelölését előmozdíthatja az újabb technológiák és szolgáltatások innovatív igénybe vételére vonatkozó, legalább elvi jellegű előírás.

A közszolgálati feladatok részletes meghatározásában célszerű figyelembe venni a közönség igényeit, ehhez megfelelő fórumokat („nézői/hallgatói paneleket”) és eljárásokat kialakítani. A közszolgálati műsorszolgáltató kötelezettségévé tehető a közönség igényeinek felmérésére irányuló kutatások végzése, illetve ezek eredményeinek figyelembe vétele és nyilvánosságra hozatala. Ezek a megoldások egyúttal a reklám visszacsatolás-funkcióját is helyettesíthetik. Különösen a sajátos igényekkel rendelkező társadalmi csoportok - pl. nemzeti és etnikai kisebbségek, fogyatékkal élők - részére célszerű olyan hozzáférési lehetőséget biztosítani, ami a hatályos szabályozásnál szélesebb mozgásteret ad a kifejezetten nekik szóló műsorszámok alakításában. Sőt közszolgálati kötelezettségként határozható meg az is, hogy a műsorszolgáltató - műsorkészítésben részt vevő és műsorszolgáltatásban megjelenő - alkalmazottai kiválasztásával kapcsolatban törekedjen a kisebbségek lehető legszélesebb körének az esélyegyenlőségen alapuló bevonására, illetve biztosítsa a nemek közötti esélyegyenlőséget.

A határon túl élő magyarság igényeinek megfelelő szolgáltatás nyújtása a hazai közszolgálati feladatok között a jövőben is hangsúlyos marad. Ez azonban nem jelent sem szervezeti, sem a közszolgálati műsorszolgáltatások számára vonatkozó meghatározottságot. Azt azonban feltétlenül jelenti, hogy a jövőben is elérhetőnek kell lennie egy olyan műholdas - illetve a lehető legszélesebb hozzáférést biztosító egyéb terjesztési lehetőségeket, így az internetes terjesztést igénybe vevő - műsorszolgáltatásnak, aminek műsorszerkezetét a határon túli magyarságnak szóló tájékoztató és kulturális tematika határozza meg.

Egyes közszolgálati feladatokkal kapcsolatban már törvényi szinten célszerű a jelenleginél pontosabb, részletesebb követelményeket, kvóta-szabályokat előírni. A szabályozás rugalmasságát azonban az biztosítja, ha a részletes feladat-meghatározás és az ahhoz rendelt finanszírozási eszközök egy közepes - 3-5 éves - időtávra szolgáló, jogilag kikényszeríthető dokumentumban kerülnek meghatározására. Ez a műsorszolgáltató számára kiszámítható környezetet, a közpénzek felhasználásával kapcsolatban pedig átláthatóságot és - megfelelő tartalom esetén - hatékonyságot biztosít. A jogi kikényszeríthetőséget garantálhatja akár a szerződéses forma is („közszolgálati megbízási szerződés”), és fontos garanciája a személyi felelősség érvényesíthetősége. A konkrét megvalósítástól függetlenül minden olyan megoldás elfogadható, ami e követelményeknek megfelel.

A közszolgálati műsorszolgáltató feladatainak meghatározása során ki kell zárni annak a lehetőségét, hogy az állam olyan feladatokat finanszírozzon, amelyeket piaci szereplők képesek hatékonyabban ellátni. A médiapiac fejlődése és részben magának a közszolgálati műsorszolgáltatónak az elmúlt években követett stratégiája olyan feltételeket teremtett, amelyek például az archívumok újrahasonosításában, a folyamatos hírszolgáltatásban, a különböző korosztályoknak szóló gyermekműsorok bemutatásában sikeres piaci szereplők működését teszik lehetővé. A konkrét közszolgálati szolgáltatások tekintetében a jogalkotónak egy kettős tesztet kell intézményesítenie, amelynek célja, hogy megállapítsa

- az adott szolgáltatásra valós társadalmi igény van, és
- az adott szolgáltatás ingyenes, vagy csaknem ingyenes nyújtásával az állam nem számolja fel annak a feltételeit, hogy ezt az igényt a piaci szereplők hatékonyan elégítsék ki.

A fentiekre is figyelemmel felül kell vizsgálni a közszolgálati műsorszolgáltató által nyújtott műsorszolgáltatások engedélyezésének rendszerét. Törvényi szinten azokat a szolgáltatásokat célszerű rögzíteni, amelyek nyújtása a műsorszolgáltató elsődleges feladata, és amelyek folyamatos működéséről ezért köteles gondoskodni. Újabb, jellemzően tematikus szolgáltatások indításának lehetőségét célszerű fenntartani, és részletesen szabályozni kell az ehhez szükséges engedély megszerzésének eljárását. Újabb szolgáltatás nyújtására csak megalapozott pénzügyi és műsorpolitikai koncepció alapján kerülhet sor. Az ezzel kapcsolatos döntést nem, vagy nem kizárólag a médiaszabályozó-hatósághoz, hanem a közszolgálati műsorszolgáltatás felügyeletét ellátó - a koncepció megalapozottságáról döntenő képes - szervhez célszerű telepíteni. A digitális átállás jelenlegi menetrendjében újabb szolgáltatás indítására legkorábban az analóg sugárzás leállítását követően kerülhet sor, arra az időszakra viszont célszerű olyan szabályozási, kapacitás-gazdálkodási környezetet kialakítani, ami nem zárja ki egy önálló közszolgálati multiplex működését.

## 2) Szervezetrendszer

A közszolgálatiágról folyó diskurzus állandó eleme a közszolgálati mint intézmény és a közszolgálati mint tartalom közötti különbségtétel, ami végső soron ahhoz a kérdéshez vezet, hogy szükség van-e a közszolgálati intézményrendszer fenntartására, nem oldhatók-e meg a közszolgálati feladatok tartalomfinanszírozási megoldásokkal. A tartalomfinanszírozáson alapuló modellt - kizárólagos modellként - egyetlen európai ország sem alkalmazza. A közszolgálati mint tartalomfinanszírozás alapvetően azért nem alkalmas a közszolgálati funkciók ellátására, mert - akár a hazai tapasztalatokat figyelembe véve - a kereskedelmi műsorszolgáltatás a közszolgálati tartalmakat akár tartalmi, akár műsorszervezeti megoldásokkal szükségszerűen a saját értékrendjéhez igazítja. E kérdést végső soron az Alkotmánybíróság megválaszolta olyan módon, hogy a jelenlegi alkotmányos feltételek nem teszik lehetővé a közszolgálati intézményrendszer megszüntetését.

A közszolgálati műsorszolgáltatás szervezetrendszerének garantálnia kell költséghatékony működést, a közpénzekkel való hatékony és átlátható gazdálkodást. A jelenlegi tagolt, három műsorszolgáltatóból és három felügyeleti rendszerből, illetve önálló közszolgálati hírügynökségből álló struktúra helyett egy integrált - legalábbis a jelenlegihez képest kevésbé tagolt - szervezet jobban garantálná a források optimálisabb felhasználását. Az integráció akkor indokolható, ha az egyúttal lehetővé teszi a működésből származó szinergiák kihasználását, és biztosítja, hogy a költségigényesebb, és rendszerint

„problémásabb” televíziózás mellett a rádiózás és az online médiaszolgáltatás se szoruljon háttérbe. Az integráció „minimuma” a Duna Televízió Zrt. és a Magyar Televízió Zrt. összevonása, lehetséges kiterjesztése egy egységes közszolgálati műsorszolgáltató létrehozása, amibe akár a közszolgálati hírigyűjtés irányítás és felügyelete is bevonható. A hírigyűjtés önállósága azonban indokolható azzal, hogy szolgáltatásait a közszolgálati műsorszolgáltatáson kívül is nyújtja. Az integráció kockázata a nagy valószínűséggel várható szervezeti és akár politikai ellenállás. Az ugyanakkor nem állítható, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás, ide értve a határon túli magyarságnak szóló tartalomszolgáltatást nem biztosítható, sőt nem biztosítható hatékonyabban egy kevésbé tagolt vagy éppen teljesen egységes szervezetben.

A közszolgálati műsorszolgáltatók mindenekelőtt gazdálkodó szervezetként működő műsorszolgáltatók. A velük kapcsolatos szabályozói determinációk közül ezért a legelső, hogy a jogalkotó nem alkalmazhat olyan megoldásokat, amelyek - vélt vagy valós politikai kompromisszumok elérése érdekében - a közszolgálati műsorszolgáltatók szervezetszerű működőképességét hátrányosan befolyásolják. E követelménynek egyrészt a gazdasági társasági forma, másrészt a jelenlegi szervezeti szabályozásnál egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás felel meg.

Az intézmény vezetését nem indokolt a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályoktól eltérően szabályozni, ami részvénytársaság esetében legalább három tagból álló igazgatóságot határoz meg a társaság ügyvezető szerveként.

A felügyeleti szervvel kapcsolatban indokolt elvárás a reprezentativitás, amit azonban nehezen lehet összhangba hozni az esetleges szakmai feladatok ellátásához szükséges kompetenciákkal. A felügyeleti szerv megválasztásában a jelenlegihez képest növelhető - és növelendő - a politikától való távolság, de sem a felügyeleti funkció, sem az alkotmányos keretek nem zárják ki, hogy a politikai pártok, illetve az Országgyűlés a választásnak továbbra is fontos tényezője legyen. A szakmaiság, a reprezentativitás és a politikai függetlenség a jelöltállítás megfelelő szabályozásával jelentősen előmozdítható.

Célszerű lenne kidolgozni olyan fórumokat és eljárásokat, amelyek biztosítanák a közönség igényeinek, sőt akár a szélesebb szakma szempontjainak a műsorpolitika alakításában való megjelenítését. E „nézői/szakmai panelek” javaslatai érdemben befolyásolnák a közszolgálati feladatok részletes meghatározását.

A kereskedelmi műsorszolgáltatás felügyeletét ellátó médiahatóságnak a közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatos jogköreit javasoljuk szűkíteni, mert egyrészt a közszolgálati felügyeleti intézményrendszer alkalmasabb a közszolgálati feladatokkal kapcsolatos döntések kidolgozására, másrészt átláthatóbb helyzetet teremt a kereskedelmi és közszolgálati műsorszolgáltatás felügyeletének következetes szétválasztása.

### 3) Finanszírozás

Minden szabályozási javaslatnak tükröznie kell arra vonatkozó koncepciót, hogy az egyes források elvonását milyen újabb forrásokkal kívánja pótolni.

Közvetlen kapcsolatot kell teremteni a finanszírozási igények felmérése és a - közpénzből biztosított - források meghatározása között. A szabályozásnak garantálnia kell, hogy - eltérően például az üzemben tartási díj mértékének a médiatörvény szerinti meghatározásától - a források meghatározásánál ne lehessen figyelmen kívül hagyni a tényleges finanszírozási szükségleteket. Ehhez szabályozni kell azt is, hogy a forrás-szükséglet meghatározása milyen szempontok alapján és milyen eljárásban történjen.

A közösségi versenyjognak való megfelelés és a hatékony működés egyaránt megköveteli, hogy a finanszírozási források minden esetben pontosan - műsorszerkezeti aránnyal, műsoridővel - meghatározott közszolgálati feladatok ellátását, illetve meghatározott fejlesztések lebonyolítását szolgálják. A közszolgálati feladatellátás nem korlátozódik a hagyományos műsorszolgáltatásra, közpénzek tehát más típusú szolgáltatások igénybevételéhez is felhasználhatók. A műsorszolgáltató költségvetésében minden esetben egyértelműen el kell választani a közszolgálati feladatellátást szolgáló tevékenységet a kereskedelmi jellegű műsorszolgáltatási és egyéb tevékenységtől.

A feladatok végrehajtásának és a finanszírozási eszközök felhasználásának jogilag kikényszeríthetőnek kell lennie. A kikényszerítés módjával kapcsolatban azonban a jogalkotó mozgástere nem túl széles. A menedzsment felmentése, mint kézenfekvő szankció időlegesen biztosan rontja a szervezet hatékonyságát. Szankcióként a finanszírozási források megvonása is szóba jöhet, azonban ez nyilvánvalóan tovább rontja az esetleg egyébként is rossz gazdasági helyzetbe került szolgáltató pozícióit.

Az üzemben tartási díjak elvileg a finanszírozás leginkább normatív elemét jelenthetik. Ugyanakkor mind politikai, mind társadalmi oldalról erős ellenállás várható egy újabb közteher kivetésével szemben. A díjbeszedés hatékonyságának javítása nélkül e finanszírozási forma normativitása, kalkulálhatóság sem érvényesül.

Az Alkotmánybíróság nem kifogásolta az üzemben tartási díjak költségvetési átvállalását, feltéve, hogy az így meghatározott összeg meghatározása és elosztása egyébként nem sérti a műsorszolgáltató függetlenségét. Amennyiben a költségvetésből a közszolgálati műsorszolgáltatók részére juttatott összeg meghatározása egyébként megfelel a fenti követelményeknek, tehát a tényleges, szakmai szempontok szerint, szabályozott eljárásban meghatározott finanszírozási igényekhez igazodik, és a szabályozás nem ad lehetőséget az adott évre meghatározott összeg csorbítására, akkor a költségvetési úton történő finanszírozás a jövőben is fenntartható. Hangsúlyozzuk azonban, hogy minden szabályozási garancia ellenére a költségvetésen keresztüli finanszírozás növeli a politikai függőség látszatát, másrésztől a közterheket is nyilvánvalóan csak látszólag csökkenti.

A bemutatott korábbi szabályozási koncepciókban az a finanszírozási megoldás is felmerült, ami a közszolgálati műsorszolgáltató reklámozási lehetőségének megvonása, illetve a kereskedelmi műsorszolgáltatók közszolgálati feladatainak minimálisra csökkentése mellett a kereskedelmi szolgáltatók bevételeinek egy részét vonná el és fordítaná a közszolgálati intézményrendszer finanszírozására.

Amennyiben a reklámozás továbbra is a finanszírozási források része marad, akkor megfontolandó a jelenlegi korlátozások - legalábbis részbeni - eltörlése, vagy éppen meghatározott műsorsávra vagy műsorszíntípusokra korlátozása. Ha a médiatörvény megalkotásakor a közszolgálati műsorszolgáltatók pozícióinak a kereskedelmi műsorszolgáltatás javára történő gyengítése lehetett az indokolt célkitűzés, akkor jelenleg ugyanilyen legitim célkitűzés a közszolgálati pozícióinak erősítése. Természetesen a reklámozási korlátok leépítése önmagában nem garantálja a reklámbevételek növekedését.

Megfontolandó a közszolgálati műsorszolgáltató gazdálkodási, vállalkozási szabadságának növelése, gazdasági társaságban való részvételének lehetővé tétele, olyan feltételekkel, hogy e tevékenység ne veszélyeztesse a közszolgálati feladatellátást. A nagyobb gazdálkodási szabadság megvalósításának első lépése a műsorszolgáltatási és egyéb szolgáltatási portfólió alakításának rugalmasabbá tétele.

Bármilyen finanszírozási megoldás mellett dönt a jogalkotó, vélelmezhetően az átalakítás kezdeti - még ha nem is az új törvény hatálybalépéséhez kötődő - költségeire jelentős extra forrásokat kell fordítania. E forrásokhoz vélelmezhetően költségvetési támogatásként juthat hozzá a szolgáltató.

Egyértelművé kell tenni, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató gazdálkodásával kapcsolatos adatok, ide értve a harmadik felekkel kötött szerződéseket is, közérdekű adatok, tehát nyilvánosak. Ez nem csak a gazdálkodásnak a közpénzeket érintő részére vonatkozik, mert egy ilyen korlátozás könnyen kijátszhatóvá teszi a nyilvánosság követelményét.

## **A. AZ ÁLLAMNAK A TARTALOMSZOLGÁLTATÁSBAN TÖRTÉNŐ SZEREPVÁLLALÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ NEMZETKÖZI KÖVETELMÉNYEK**

A közszolgálati műsorszolgáltatás az európai kultúra sajátos jelensége. Annak ellenére, hogy a közszolgálatosság konkrét tartalma államról államra, társadalomról társadalomra változó, maga a közszolgálatosság az európai hagyományok szerves részét képezi. A közszolgálati műsorszolgáltatás ezért éppúgy tárgya az európai szabályozásnak, mint a szakmai közgondolkodásnak.

A szabályozásban az Európai Unió és az Európa Tanács tevékenységét kell elkülöníteni. A közszolgálatossággal összefüggő nemzetközi követelmények elemzését ennek megfelelően

- az európai közösségi jog,
- az Európa Tanács normái, illetve
- az európai tudományos álláspontok

ismertetése mentén végezzük el.

### **1. Az európai közösségi jog**

A közösségi jognak a közszolgálati műsorszolgáltatással összefüggő intézményeit a jogalkotás és a joggyakorlat szintjén külön célszerű értékelni.

#### **1.1.A közösségi jog általános alapvetései**

A televíziózás természetét alapvető kettősség jellemzi: a műsorszolgáltatási tevékenység kulturális szerepét nem lehet eléggé hangsúlyozni, e mellett azonban az audiovizuális ipar gazdasági jelentősége is kitüntetett, amely mindenekelőtt a szektor napjainkban zajló különösen dinamikus fejlődéséből fakad<sup>1</sup>.

A kulturális és a gazdasági jelentőség kettőssége a közszolgálati műsorszolgáltatás európai közösségi megítélésében különös érel jelenik meg. Ennek oka, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók olyan vállalatok, amelyek tipikusan állami tulajdonban vannak, állami forrásokból működnek. A közszolgálati műsorszolgáltatók fenntartásával tehát az állam közvetlenül és jelentős mértékben avatkozik be a gazdasági folyamatokba.

Azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók működése kulturális és szociális szempontból nagy fontosságú, a közösség intézményei általában elismerik<sup>2</sup>. E mellett azonban az Európai Bizottság és

---

<sup>1</sup> Ld a Bizottság közleményét: *Principles and guidelines for the Community's Audiovisual policy in the digital age COM(1999)657 final, 14.12.1999.* elérhető:

[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_en.pdf)

<sup>2</sup> *The digital age European audiovisual policy. Report from the high-level group on audiovisual policy, 1998.* Elérhető: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/hlg\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/hlg_en.htm)

a közösségek luxembourgi Bíróságának gyakorlatában<sup>3</sup> kiemelt szerepet kap annak a vizsgálata, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók állami finanszírozása milyen feltételek megléte esetén egyeztethető össze a közösségi versenyjog szabályaival.

Az európai jogot alkalmazó intézmények eddigi gyakorlatának kiindulópontja ennek megfelelően a közösségi versenyjog szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében történő következetes érvényesítése. A közösségi jog a közszolgálati műsorszolgáltatás lehetőségeit ennek megfelelően mindenekelőtt az ilyen műsorszolgáltatók állami finanszírozásának korlátaival határozza meg.

Az alábbiakban erre figyelemmel elemezzük a közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó európai joganyagot és a közösség jogalkalmazó szerveinek (Bizottság, Bíróság) gyakorlatát.

### 1.2.A közösség elsődleges joga

A televíziós műsorszolgáltatás - így a közszolgálati műsorszolgáltatás is - a közösségi jog alapidokumentuma, a *Római Szerződés* (RSz) értelmében vett szolgáltatás<sup>4</sup>, és mint ilyen, az európai versenyjog tárgya.

Az európai versenyjog a vállalati versenyjog mellett az állami támogatásokra vonatkozó szabályanyagot is tartalmaz, amely főszabály szerint tiltja a versenytorzító hatású állami finanszírozás folyósítását<sup>5</sup>.

A RSz. vonatkozó pontjai erről a következőképpen rendelkeznek:

„86. (ex 90.) cikk

(...)

*(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak e szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.*

*(3) A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.”*

„87. (ex 92.) cikk

<sup>3</sup> A Bizottság közleménye az állami támogatásra meghatározott szabályok a közszolgálati műsorszolgáltatókra történő alkalmazásáról (2001/C 320/04) Elérhető angol nyelven: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/staid\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/staid_en.pdf)

<sup>4</sup> Az Európai Bíróság „Giuseppe Sacchi” ítélete, C-155/73 1975. április 30.

<sup>5</sup> RSz. 86. - 87. Cikk

*(1) Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.*

*(...)*

*(3) A közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:*

*(...)*

*d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben.*

*„88. (ex 93.) cikk*

*(1) A Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat. A Bizottság javaslatot tesz a tagállamoknak a közös piac fokozatos fejlődése vagy működése által megkövetelt megfelelő intézkedések meghozatalára.*

*(2) Ha a Bizottság – azt követően, hogy felhívta az érintett feleket észrevételeik megtételére – megállapítja, hogy egy állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás a 92. cikk értelmében nem egyeztethető össze a közös piaccal, vagy hogy az ilyen támogatást visszaélészerűen használják fel, úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani.*

*Ha az érintett állam a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget ennek a határozatnak, a Bizottság vagy bármely érdekelt állam – a 169. és 170. cikk rendelkezéseitől eltérve – közvetlenül a Bírósághoz fordulhat.*

*(...)*

*(3) A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 92. cikk értelmében nem egyeztethető össze a közös piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.”*

A tagállamok e rendelkezéseket a közszolgálati műsorszolgáltatók tekintetében a Római Szerződést 1997-ben módosító *Amszterdami Egyezmény*hez fűzött külön jegyzőkönyvvel értelmezték. E szerint:

*„Az Európai Közösséget létrehozó szerződés rendelkezései nem érintik a tagállamok azon a hatáskörét, hogy közszolgálati műsorszolgáltatást finanszírozzanak, amennyiben az ilyen finanszírozást a műsorszolgáltató szervezeteknek az egyes tagállamok által rájuk ruházott, meghatározott és megszervezett közszolgálati feladat ellátásához nyújtják, és amennyiben az ilyen finanszírozás a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben, ugyanakkor e tekintetben a közszolgálati feladat megvalósulását is figyelembe kell venni.”<sup>6</sup>*

A jegyzőkönyv szövegében különösen tisztán jelenik meg, hogy a közösségi versenyjog a közszolgálati műsorszolgáltatás szükségességét elismeri, ugyanakkor állami forrásokat csak meghatározott feltételek teljesülése esetén enged meg műsorszolgáltatás céljára felhasználni.

### **1.3.A közösség másodlagos joga**

A közösségi intézmények által alkotott jogi aktusok szintjén nem találunk olyan szabályokat, amelyek alanyi köre kifejezetten, vagy kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatókra terjedne ki. Ennek előrebocsátásával az általános, a közszolgálati műsorszolgáltatókon kívül több jogalanyra is kiterjedő jogszabályok közül - a közszolgálati műsorszolgáltatók működésére gyakorolt meghatározó befolyásuk okán - kettőt érdemes kiemelni:

- A televíziós műsorszolgáltatás tartalmával összefüggő közösségi szintű szabályokat a *89/552/EGK (TVWF) irányelv* rögzíti, amely részletesen meghatározza
  - o a televíziós műsorszolgáltatásban folyó reklámozásra vonatkozó alapvető követelményeket,
  - o a kizárólagos közvetítési jogokkal összefüggő szabályokat,
  - o az európai gyártású művekkel kapcsolatos kvótakövetelményeket,
  - o a gyermekek és az emberi méltóság védelmére vonatkozó, a tagállami szabályozásokkal szemben támasztott leglényegesebb közösségi elvárásokat.

A TVWF irányelv kapcsán feltétlenül meg kell jegyezni, hogy annak felülvizsgálata jelenleg folyamatban van. A felülvizsgálat során 2007 májusában a Tanácsban politikai döntés („political agreement”) született arról, hogy az irányelv szabályait az új, nem lineáris médiaszolgáltatások szabályozási kérdéseit is rendező ún. AMSz irányelv rendelkezései

---

<sup>6</sup> hivatalos fordítás

váltják fel. Az AMSz irányelv formális elfogadására várhatóan még 2007-ben sor kerül, a tervezet a tagállamok számára két évet biztosít arra, hogy belső jogukat a megváltozott szabályokhoz igazítsák.

Mind a TVWF, mind pedig az AMSz alapvető rendezőelve, hogy a közösségi jog szintjén a televíziós műsorszolgáltatások, illetve a nem lineáris médiaszolgáltatások tartalmával összefüggésben csupán bizonyos minimális követelmények rögzítésére kerül sor. Ezeken túl a tagállamoknak a továbbiakban is lehetőségük van - a közösségi jog általános keretei között - szigorúbb, illetve részletesebb nemzeti szabályok megalkotására.

A közszolgálati műsorszolgáltatók jellemzően ilyen, a műsortartalmat tekintve a közösségi jogban meghatározottaknál szigorúbb, illetve részletesebb szabályozás tárgyai.

- A másik, a közszolgálati műsorszolgáltatók működése szempontjából meghatározó, de a gazdaság más szereplőire is kiterjedő hatályú irányelv a *Bizottság a tagállamok és a közvállalkozások közti pénzügyi viszonyok, illetve egyes vállalkozások működésének átláthatóságáról szóló, többször módosított 80/723/EGK Irányelve (Transzparencia Irányelv)*.

A Transzparencia Irányelv megalkotásával és módosításaival a Bizottság azt kívánta elérni, hogy a RSz állami támogatásokra vonatkozó versenyszabályainak alkalmazhatóvá tételéhez megfelelően átláthatóvá és ezáltal értékelhetővé tegye a tagállamok és az általuk finanszírozott intézmények pénzügyi kapcsolatrendszerét és az állami támogatásokból működő vállalkozások pénzfelhasználását. Az irányelv elvi célja végső soron az állam tulajdonosi és közhatalmi szerepköreinek tiszta elhatárolása.

A Transzparencia Irányelv fogalomhasználatában a közszolgálati műsorszolgáltatók egyértelműen közvállalkozásoknak („public undertaking”) minősülnek, mivel *„tulajdonosi jogosítványok, finanszírozási kapcsolatok, vagy a működésükre vonatkozó szabályok alapján az állami hatóságok közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást gyakorolnak”*<sup>7</sup> a működésükre.

E mellett az irányelv a 2000/52/EK irányelvvel történt módosítása az „elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozás” fogalmát is bevezette. Ilyennek minősül *„minden olyan - egyéb tevékenységet is folytató - vállalkozás, amely a Szerződés 86. cikkének (1) bekezdése alapján valamely tagállamtól különleges vagy kizárólagos jogot kapott, vagy amely a Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése alapján általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására kapott megbízást, és az ilyen szolgáltatással kapcsolatban*

---

<sup>7</sup> Transzparencia Irányelv 2. cikk (b)

*bármilyen jellegű állami támogatásban részesül, ideértve a segílyt, a támogatást és az ellentételezést is”<sup>8</sup>.*

Mivel a közösségi joggyakorlat szerint a közszolgálati műsorszolgáltatók működése is elsődlegesen a RSz. 86 cikkének (2) bekezdése alapján minősíthető, a közszolgálati műsorszolgáltatók is jellemzően ilyen, elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozásoknak tekintendők<sup>9</sup>.

Az irányelvben meghatározott kötelezettségek tartalmát tekintve a tagállamokkal szembeni legfontosabb elvárás, hogy a tagállamok biztosítsák *„a hatóságok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát úgy, hogy a következők világossá váljanak:*

*a) a hatóságok által az állami alapok terhére biztosított közvetlen támogatás a közvállalkozások számára;*

*b) a hatóságok által a közvállalkozások, illetve a pénzügyi szervezetek közvetítésével rendelkezésre bocsátott állami alapok;*

*c) ezeknek az állami alapoknak a tényleges felhasználása.”<sup>10</sup>*

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat végző, ennél fogva az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások tekintetében a tagállamoknak e mellett azt is biztosítaniuk kell, hogy az ilyen szervezetek *„pénzügyi és szervezeti felépítése pontosan tükröződjön az elkülönített elszámolásokban oly módon, hogy a következők világossá váljanak:*

*a) a különféle tevékenységekhez kapcsolódó költségek és bevételek;*

*b) a költségek és bevételek tevékenységekhez való hozzárendelésénél vagy tevékenységek közötti megosztásánál alkalmazott módszerek pontos részletei.”<sup>11</sup>*

E kötelezettséghez kapcsolódóan a Transzparencia irányelv annak érdekében is további intézkedések meghozatalára kötelezi a tagállamokat, hogy *„az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozásoknál:*

*a) elkülönüljenek a különböző tevékenységekhez tartozó belső elszámolások;*

<sup>8</sup> Transzparencia Irányelv 2. cikk (d)

<sup>9</sup> Lásd alább, 1.4.2.

<sup>10</sup> Transzparencia Irányelv 1. cikk 1. bek.

<sup>11</sup> Transzparencia Irányelv 1. cikk 2. bek.

*b) minden költséget és bevételt következetesen alkalmazott és objektív módon alátámasztható költségelszámolási elvek alapján, pontosan jelöljenek ki, vagy osszanak meg;*

*c) egyértelműen határozzák meg azokat a költségelszámolási elveket, amelyek alapján az elkülönített elszámolásokat vezetik.”<sup>12</sup>*

A Transzparencia irányelv fenti, számviteli természetű előírásai értelemszerűen a közszolgálati műsorszolgáltatók működését és könyvelését is meg kell, hogy határozzák. Az irányelv szabályainak figyelembe vétele nélkül ezért eleve nem lehetséges olyan, a hazai közszolgálati műsorszolgáltatókra, illetve a nemzeti hírügynökségre vonatkozó szabályrendszer kialakítása, amely megfelelné az EK jogának.

#### **1.4.A közösségi jogalkalmazás**

Az ismertetett közösségi szabályozáshoz kapcsolódó jogalkalmazás történeti szempontú áttekintésben többféleképpen szakaszolható. A Bizottság a közszolgálati műsorszolgáltatókkal összefüggő gyakorlatában mindenképpen meg kell különböztetni a kilencvenes éveket, amelyek során a közösségi jog öreként eljáró testület jogalkalmazó tevékenységét e kérdésben elsősorban a kiforratlanság jellemezte.

Az Amszterdami Jegyzőkönyvben rögzített feltételek jelentős részben maguk is a közösségi jogalkalmazó szervek - a Bíróság és a Bizottság - gyakorlatának a jogalkotásra gyakorolt hatásaként értékelhetők, így a jegyzőkönyv 1997-es elfogadása e tekintetben nem hozott azonnali változást. A Bizottság tevékenységének gyakorlati szempontú, máig érvényes tételre rögzítő összegzésére csak 2001-ben, a vonatkozó bizottsági közlemény kibocsátásával került sor.

A magunk részéről ezért a közszolgálati műsorszolgáltatóknak juttatott állami finanszírozással összefüggő közösségi joggyakorlat fejlődésének fordulópontjaként nem az Amszterdami Jegyzőkönyv 1997-es elfogadását, hanem a Bizottság gyakorlatát összegző 2001-es közlemény összeállítását és közzétételét tekintjük.

A közösségi jogalkalmazás kapcsolódó gyakorlatát ezért a következőkben

- a 2001 előtti időszak eljárásait,
- az Európai Bizottság a 2001-ben kibocsátott közleményének leglényegesebb tégeit, illetve
- a 2001-et követő eljárásokat

---

<sup>12</sup> Transzparencia Irányelv 3a. cikk 1. bek.

külön értékelve ismertetjük.

#### 1.4.1.A kapcsolódó közösségi jogalkalmazás 2001-ig

A közösség elsődleges és másodlagos jogában eredetileg nem szerepelt közvetlenül a televíziózásra vonatkozó szabályozás. Mivel a televíziós műsorszolgáltatás az európai államok zömében egészen a nyolcvanas évekig állami monopóliumként gyakorolt tevékenység volt<sup>13</sup>, hosszú ideig fel sem merült, hogy a szabályozó az állami támogatásra vonatkozó közösségi versenyszabályozás és a közszolgálati műsorszolgáltatás viszonyát értékelje.

A nyolcvanas években azonban ez a helyzet megváltozott. Megjelentek a kereskedelmi műsorszolgáltatók, ennek következtében a közszolgálati műsorszolgáltatás is a versenyjogi érdeklődés mezejébe került. A kereskedelmi műsorszolgáltatók fellépésével és a valódi médiapiac kialakulásával ugyanis a televíziózásban is értelmezhetővé váltak az EK szerződés versenyszabályai. A kereskedelmi műsorszolgáltatók az ebből adódó jogi következtetéseket viszonylag gyorsan levonva a kilencvenes évek elejétől kezdve sorra panaszolták be az Európai Bizottságnál a közszolgálati műsorszolgáltatók működését finanszírozó tagállamokat:

- 1992-ben és 1993-ban a spanyol Gestevisión Telecinco kifogásolta, hogy *a spanyol kormány finanszírozza a közszolgálati RTVE-t és más regionális közszolgálati csatornákat*;
- 1993-ban és 1997-ben a portugál RTP finanszírozása miatt tett panaszt a SIC országos kereskedelmi televíziós társaság;
- Szintén 1993-ban és 1997-ben panaszolta be a TF1 *a francia kormányt a France Télévision (France2 és France3) állami támogatása* miatt;
- 1996-ban a Mediaset kifogásolta *az olasz közszolgálati műsorszolgáltató, a RAI finanszírozását*;
- 1997-ben *Görögországot* panaszolta be a Skai televíziós társaság a közszolgálati televízió, az ERT finanszírozása miatt;
- 1997-ben a német kereskedelmi műsorszolgáltatók érdekképviseleti szervezete, a VPRT <sup>14</sup>kifogásolta, hogy *a német kormány támogatja az ARD és a ZDF közösen indított tematikus csatornáit („Phoenix” és „Kinderkanal”)*;
- szintén 1997-ben tett panaszt a BSkyB *a BBC tematikus hírcsatornájának finanszírozása* miatt;
- 1999-ben az ír TV3 nyújtott be panaszt *az ír közszolgálati műsorszolgáltató* ellen.

<sup>13</sup> Kivétel Nagy-Britannia, ahol már az ötvenes években sor került az első országos kereskedelmi engedély kiadására.

<sup>14</sup> Verband Privater Rundfunk und Telemedien E.V.

Ezek a panaszok a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozását egymástól lényegesen különböző alapokon kifogásolták:

- Egyes panasztevők - így a spanyol Gestevisión Telecinco, a portugál SIC, az olasz Mediaset, illetve a görög Skai - általában véve tartották a közösség jogrendjébe ütközőnek a panaszukban megjelölt közszolgálati műsorszolgáltatónak juttatott állami finanszírozást;
- Más esetekben a panasztevők csupán a finanszírozás egy elemét tartották a közösség jogába ütközőnek. Így például a francia TF1 kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatónak nyújtott költségvetési támogatásokat és állami tőkeemeléseket kifogásolta, panaszában azonban az üzemen tartási díj alapján nyújtott finanszírozást nem érintette.
- Ismét más esetekben - a német „Phoenix, illetve „Kinderkanal” csatornáknál, illetve a BBC hírcsatornája esetében - a panasz tárgya nem a finanszírozás általános módja vagy egy meghatározott csatornája, hanem a közszolgálati műsorszolgáltató egy konkrét szolgáltatása volt.

A bejelentések nyomán az Európai Bizottság meglehetősen bizonytalan kezdeti lépéseket tett. Az eljárások sok esetben hat-nyolc éven keresztül folytak, több ízben került sor arra, hogy a panaszosok az Európai Bírósághoz voltak kénytelenek fordulni annak érdekében, hogy a Bizottságot az eljárás folytatására ösztönözzék<sup>15</sup>.

Az ügyek kivizsgálása során a Bizottság számára különösen jelentős problémát jelentett a tagállami adatszolgáltatások hiányossága, illetve kuszasága, továbbá az, hogy a tagállamok a közszolgálati műsorszolgáltatók által ellátott feladatokat nem határozták meg kellő részletességgel.

A 2000-es esztendőig a fenti nyolc vizsgálatból a Bizottság mindössze hármat zárt le:

- A *portugál RTP* esetében megállapította, hogy a műsorszolgáltatónál alkalmazott analitikus számviteli rendszer lehetővé teszi a közszolgálati feladatok ellátására és a kereskedelmi működésre fordított kiadások elkülönítését. Ennek megfelelően a Bizottság az RTP esetében nem állapította meg a közösségi versenyszabályok megsértését.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a döntés megszületésének időpontjára az RTP már radikálisan átalakított szervezeti és finanszírozási struktúrában működött, amelynek következtében a Bizottság döntése sok tekintetben idejélmúlttá vált.

---

<sup>15</sup> Így például a spanyol Gestevisión Telecinco négy évvel a Bizottsághoz eljuttatott első panaszja után fordult keresettel a Bírósághoz, hogy az ítélettel kötelezze a Bizottságot a szükséges lépések megtételére. Ugyanígy - két évvel panaszának benyújtása után - a portugál SIC, illetve - a panaszt követően három évvel - a francia TF1 is a Bírósághoz fordult, kérve a Bizottság intézkedésre kötelezését.

- Az egyedi eseten csak nagyon kevéssé túlmutató portugál döntéssel szemben érdemi és általános tanulságokkal járó határozat született viszont a német „Phoenix” és „Kinderkanal” csatornák ügyében.

A „Phoenix”<sup>16</sup> máig üzemelő reklámmentes csatorna, amely elsősorban háttérelmzéseket és közvetítéseket nyújtó közéleti tematikára épülő műsor. A „Kinderkanal” szintén ma is fogható reklámmentes gyermekcsatorna, amelynek meghatározó jellegzetessége az erőszakmentesség. A két csatornát a német ARD és a ZDF közszolgálati műsorszolgáltatók közösen indították. Finanszírozásukat az üzembentartási díj biztosítja.

A műsorokkal szemben emelt panaszok mögött végső soron az az elvi probléma húzódott meg, hogy elfogadhatónak tekinthető-e az, ha a közszolgálati műsorszolgáltatók - amelyeket a teljes társadalom finanszíroz - csupán részközönségeknek szóló, tematikus csatornákat is nyújtanak.

A két csatornával összefüggő döntés során a Bizottság mindenképp azt állapította meg, hogy a műsorok a RSz értelmében vett általános gazdasági érdekű szolgáltatások, és ezért finanszírozásukat - külön mentességek alkalmazhatóságának hiányában - a RSz 86. cikk (2) bekezdése alapján kell megítélni. A műsorokat e körben értékelve a Bizottság mindenképp arra volt figyelemmel, hogy

- o a közszolgálati feladatokat a német szabályozás elégséges mértékben meghatározta;
- o a finanszírozás arányossága felett Németországban külön szerv, a KEF<sup>17</sup> őrökdi, amely a gazdálkodás felett érdemi kontrollt gyakorolva szorítja a közszolgálati műsorszolgáltatókat hatékonyabb gazdálkodásra;
- o a két csatorna hatása az EU-n belüli kereskedelmi forgalomban csak csekélyebb mértékben érvényesül.

E jellegzetességek alapján a Bizottság úgy foglalt állást, hogy a két csatorna működtetése és állami finanszírozása nem ütközik a közösségi jog állami támogatási szabályaiba.

További fontos eleme volt a csatornákkal szemben benyújtott panasznak, hogy az eljárás iránti kérelmet előterjesztő VPRT nem csupán a két műsor finanszírozását, hanem egyúttal a „must carry” körbe helyezésüket is kifogásolta, ugyanis a „Phoenix” és a „Kinderkanal” számára a német szabályozás ilyen státuszt is biztosított. A VPRT panasz szerint a két csatornának a kábelhálózatokhoz biztosított garantált hozzáférés olyan jelentős versenyelőnyt jelent, amelynek önmagában is piactorzító hatása van.

<sup>16</sup> Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix

<sup>17</sup> Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfes der Rundfunkanstalten

A „must carry” szabályokkal összefüggésben a Bizottság arra utalt a határozatában, hogy a RSz. 87. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás során az állam saját forrásaiból nyújt támogatást, illetve saját bevételeiről mond le valamely piaci szereplő javára. A „must carry” szabályozásnál ilyen - pénzügyi értelemben vett - támogatásról nem beszélhetünk. Éppen ezért a „must carry” szabályok nem értékelhetők a RSz állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek fényében.

A „Phoenix-Kinderkanal”-ügyben hozott döntés jelentősége mindenekelőtt abban jelölhető meg, hogy a Bizottság először ebben az ügyben fejtette ki szisztematikusan azokat a kritériumokat, amelyek mentén a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtott állami támogatás az EK versenyjoga értelmében jogszerűnek minősülhet.

- 2000 márciusában a Bizottság a „Phoenix-Kinderkanal”-ügyhöz sok tekintetben hasonló döntést hozott a brit BBC 24 órás hírcsatornájának (BBC News) kérdésében is.

A BSkyB panasztevő által 1997 augusztusában indított eljárást lezárva a Bizottság azt állapította meg, hogy a BBC legjelentősebb bevételi forrását jelentő üzemben tartási díj annak ellenére tekintendő állami támogatásnak, hogy a műsorszolgáltató számára közvetlenül a lakosság fizeti meg úgy, hogy a beszedett összeg nem kerül az állami intézmények rendelkezési körébe. Ezzel kapcsolatban a Bizottság elsősorban arra utalt, hogy az üzembentartási díjat az állam nyilvánítja a háztartások által megfizetendővé, és annak beszédését közhatalmi eszközökkel is biztosítja. Ennek megfelelően az üzemben tartási díj állami támogatási jellege nem vonható kétségbe.

A támogatást ugyanakkor a Bizottság - jelentős részben a „Phoenix-Kinderkanal”-ügyben már ismertetett érvek alapján - az EK jog versenyszabályaival összeegyeztethetőnek minősítette.

#### **1.4.2. A Bizottság 2001-es értelmező közleménye**

Látható, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók és érdekképviselőik által a közszolgálati műsorszolgáltatókkal szemben kilencvenes évek elejétől kezdve egyre nagyobb gyakorisággal benyújtott panaszok lényegében úgy a Bizottságot, mint a közösségi jogrendet felkészületlenül érték. A közszolgálati műsorszolgáltatók állami finanszírozására vonatkozó vizsgálatok e kezdeti időszakában a Bizottság még nem alakította ki az ilyen ügyek hatékony és gyors elbírálásának szempontjait. Az 1997-ben elfogadott Amszterdami Jegyzőkönyv a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó értelmező rendelkezése azonban már strukturálhatóvá tette a Bizottság vizsgálati szempontrendszerét. Ezt követően a Bizottság már képes volt megfelelően azonosítani az állami finanszírozás azon ismérveit, amelyek mentén a műsorszolgáltatóknak nyújtott támogatásoknak a közös piaccal való összeegyeztethetősége világosan megítélhetővé vált.

A Bizottság közszolgálati műsorszolgáltatással összefüggő gyakorlatában a következő minőségi változást a 2001-es év hozta. A Bizottság ekkor összegezte a korábbi eljárások során szerzett tapasztalatait, és közleményt tett közzé az ilyen ügyekben követett vizsgálatok során érvényesített szempontjairól.

„Az állami támogatásra meghatározott szabályok a közszolgálati műsorszolgáltatókra történő alkalmazásáról“ szóló közlemény (2001/C 320/04, Közlemény) mindmáig a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási kérdéseinek alapidokumentuma.

A Közlemény szerint a közszolgálati műsorszolgáltatók számára nyújtott állami finanszírozás - mivel állami szervek döntésén alapul és állami források felhasználását jelenti - rendszerint a közösségi jog értelmében vett állami támogatást („state aid”) valósít meg<sup>18</sup>.

Mivel a tagállami műsorszolgáltatási piacok sok esetben számos ponton kapcsolódnak más európai piacokhoz, a Bíróság és a Bizottság rendszerint megállapíthatónak látja, hogy az egyes közszolgálati műsorszolgáltatók állami finanszírozása a nemzeti piacon túlmutató hatásokkal rendelkezik, ennél fogva a közösségen belüli versenyt befolyásolja<sup>19</sup>.

A hazai közszolgálati műsorszolgáltatók esetében e tekintetben a következő tényezőket érdemes figyelembe venni:

- a műholdas műsorszolgáltatás vételkörfzete a Közösség más tagállamaira is kiterjed;
- a műsorbeszerzés piaca - amelyen a közszolgálati műsorszolgáltatók éppúgy jelen vannak, mint kereskedelmi megfelelőik - jellemzően transznacionális piac;
- a közszolgálati műsorszolgáltatók tevékenységével közvetlenül érintett versenytársaik, a hazai kereskedelmi műsorszolgáltatók tulajdonosi struktúrája a közösség más tagállamaiban működő szereplőket is magába foglal.

Ennek alapján adott esetben a hazai közszolgálati műsorszolgáltatók számára nyújtott állami támogatás közösségi dimenziója is kétséget kizáróan megállapítható.

Az állami támogatások közt különbséget kell tenni<sup>20</sup> az ún. „létező támogatások”<sup>21</sup> és az újonnan bevezetett támogatások<sup>22</sup> közt. „Létező támogatásnak” tekintendő a Bizottság eljárását meghatározó rendelet<sup>23</sup> alapján „minden támogatás, amely a Szerződésnek az érintett országokban

<sup>18</sup> Közlemény, 17.

<sup>19</sup> Közlemény 18.

<sup>20</sup> RSz 88. cikk (1) bek.

<sup>21</sup> „existing aid”

<sup>22</sup> „new aid”

<sup>23</sup> a Tanács 1999. március 22-i 659/1999/EK rendelete az EK-szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (659/1999/EK rendelet), 1 cikk (b) (i) pont

történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket a Szerződés hatálybalépése előtt vezettek be és azt követően is alkalmazhatóak”.

A „létező” és az újonnan bevezetett támogatások közti különbségtételnek döntően eljárási szempontból van jelentősége: szemben a már működő, „létező” támogatásokkal, az újonnan bevezetett támogatásokat a tagállamok előzetes jóváhagyás végett kötelesek a Bizottságnak bejelenteni<sup>24</sup>.

A közszolgálati műsorszolgáltatók által élvezett állami támogatás jellegének és természetének tisztázását követően az vizsgálendő, hogy e támogatások milyen feltételekkel felelhetnek meg a közös piac rendjének. A RSz. szabályai alapján a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozása két jogcímen felelhet meg a közösségi versenyszabályoknak:

- mint a RSz. 87. cikk (2) illetve (3) bekezdésében külön kivételként megengedett célt szolgáló állami támogatás, illetve
- mint a RSz. 86. cikk (2) bekezdésében meghatározott *általános gazdasági érdekű szolgáltatás* („*services of general economic interest*”) működéséhez biztosított támogatás.

A RSz. 87. cikkében megfogalmazott mentességek kapcsán mindenekelőtt azt érdemes kiemelni, hogy a RSz szabályait több ponton módosító Maastrichti Szerződés (Szerződés az Európai Unióról) a közösségi intézmények működésének szempontjait a kultúra szempontjával is kibővítette. Ennek során kifejezett rendelkezést iktatott az EK elsőleges jogába, amely szerint a közösség működésében kulturális szempontokat is figyelembe vesz, és különös figyelmet fordít a kulturális sokszínűség megőrzésére<sup>25</sup>. A Maastrichti Szerződés a RSz. 87. cikkét is módosította, és a (3) bek. (d) pontjának beiktatásával a kultúra célját szolgáló állami támogatások esetében az általános tilalom alóli kivétel alkalmazását tette lehetővé.

Ennek alapján a Bizottság előtti eljárásokban több tagállam is hivatkozott arra, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók működtetésével az állam kulturális célkitűzéseket szolgál, ezért az ilyen műsorszolgáltatók számára garantált finanszírozás a RSz 87. cikkének (3) bek. (d) pontja alapján mentességet élvez az állami támogatás általános tilalma alól. Erre az érvelésre válaszul a Bizottság határozataiban<sup>26</sup> kifejtette, hogy a RSz idézett pontján a kulturális célokat megszorítóan kell értelmezni. A konkrét ügyekben vizsgált csatornák pedig nem annyira a társadalom kulturális, mint inkább szociális és oktatási természetű szükségleteit voltak hivatottak kielégíteni, ezért az érintett tagállamok oldalán a RSz 87. cikk (3) bek. (d) pontja szerinti kivételre történő hivatkozás nem helytálló.

<sup>24</sup> 659/1999/EK rendelet 2. cikk (1) bek.

<sup>25</sup> RSz 151. cikk (4) bek.

<sup>26</sup> „Phoenix-Kinderkanal” ügy, BBCNews-ügy

Fontos hangsúlyozni, hogy a Bizottság sem a vonatkozó döntésekben, sem pedig a 2001-es közleményében nem zárta ki annak elvi lehetőségét, hogy valamely közszolgálati tartalom támogatása a kulturális kivétel alá essen. Arra azonban felhívta a figyelmet, hogy e speciális mentességet nem tartja megállapíthatónak, ha a támogatás nem kifejezetten és kizárólag kulturális célokat szolgál.

Mindenek következtében a RSz. versenyjogi tárgyú rendelkezéseinek alapján a közszolgálati műsorszolgáltatókat a Bizottság és a Közösségek Bírósága jellemzően az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályok (RSz. 86. cikk (2) bek.) alapján vizsgálja.

Az ilyen általános gazdasági érdekű szolgáltatások számára nyújtott állami támogatás meghatározott feltételek esetén a közösségi joggal összeegyeztethető. E feltételeket a bizottsági és a bírósági gyakorlat

- a meghatározás („*definition*”),
- a megbízás („*entrustment*”), és
- az arányosság („*proportionality*”)

kategóriáival írja le.

E feltételekkel kapcsolatosan két általános megjegyzést kell megtenni:

- A közszolgálati feladat meghatározása, az azzal való megbízás és a támogatás arányos mértéke a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében az Amszterdami Egyezmény az előbb idézett értelmező jegyzőkönyve alapján önmagában is kifejezett kívánalom<sup>27</sup>;
- A meghatározás, a megbízás és az arányosság olyan feltételek, amelyek a RSz. 86. Cikke alapján kivételeket engednek meg az általános versenyszabályok alól. A Bizottság és a Bíróság következetes gyakorlata alapján e szabályok ezért csak a legszűkebb értelemben alkalmazhatók, kiterjesztő értelmezésnek esetükben helye nincs<sup>28</sup>.

Az egyes feltételek lényegét a Közlemény - a Bizottság és a Bíróság gyakorlatát összegezve - az alábbiak szerint foglalja össze:

**- A közszolgálati feladat meghatározása**

A Bizottság következetes álláspontja szerint csak akkor állapítható meg, hogy egy adott műsorszolgáltató állami finanszírozása indokolt, ha annak közszolgálati feladatait kifejezetten és hivatalos formában meghatározták<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Közlemény 31.

<sup>28</sup> Közlemény 29.

<sup>29</sup> Közlemény 32.

A feladatok körének megállapítása tagállami hatáskör. A feladatok kiterjedhetnek az információszolgáltatásra, de e mellett arra is lehetőség van, hogy a tagállamok a szórakoztatást vagy a sportesemények közvetítését is közszolgálati feladatként definiálják. A Bizottság a feladatok meghatározásának tartalmi kérdéseiben rendszerint nem foglal állást: e tekintetben pusztán azt vizsgálja, hogy a közszolgálati feladatok megállapítása nyilvánvalóan nem ellentétes-e a közösség jogrendjével. E körben a Bizottság az Amszterdami Jegyzőkönyv értelmező rendelkezéséből származtatott kiindulópontja, hogy a közszolgálati feladatoknak a társadalom demokratikus, szociális és kulturális igényeit kell szolgálniuk. Amennyiben ez ennek az átfogó célnak megfelel, a tagállamok akár az online információszolgáltatást is közszolgálati feladatként határozhatják meg. Nyilvánvalóan ellentétes lenne azonban a fenti célkitűzéssel az e-kereskedelmi szolgáltatások vagy a reklámértékesítés közszolgálati feladatként történő meghatározása<sup>30</sup>.

A közszolgálati feladatok tartalmi kérdéseivel összefüggő bizottsági álláspont tehát összességében

- a legmesszebbmenőkig megengedi, hogy a tagállamok a konkrét közszolgálati feladatokat a saját speciális igényeiknek megfelelően határozzák meg;
- ugyanakkor azt is kizárja, hogy a tagállamok a számukra e körben adódó mozgástérrel visszaéljenek.

A közszolgálati feladatok meghatározása során a tartalom tekintetében érvényesülő tagállami szabadsággal párhuzamosan a közösségi jog pontosan rendezi, hogy a feladatok meghatározásának milyen módon kell megtörténnie. Az ezzel összefüggő jogalkalmazás gyakorlatát összegezve a Bizottság közleménye a következőképpen fogalmaz:

*„A közszolgálati feladatok tartalmának meghatározása a lehető legegységesebben kell történnie. A meghatározás nem hagyhat kétséget afelől, hogy a Tagállam szándéka szerint a megbízott szolgáltató egy adott tevékenysége a közszolgálati feladatok körébe tartozik-e vagy sem. Amennyiben nem áll rendelkezésre a közszolgálati műsorszolgáltató kötelezettségeinek világos és pontos meghatározása, a Bizottság nem lesz képes a 86 Cikk (2) bekezdése szerinti feladatát elvégezni, és nem állapít meg kivételt e szabály alól.*

*A közszolgálati műsorszolgáltató tevékenységeinek világos meghatározása a nem közszolgálati műsorszolgáltatók számára is fontos: az ilyen szereplők így képesek működésüket tervezni.*

---

<sup>30</sup> MEMO/05/73, Brüsszel, 2005 március 3.

*Végezetül, a közszolgálati feladatok meghatározásának azért is pontosnak kell lenni, hogy a tagállami hatóságok megfelelően ellenőrizni tudják, hogy azokat a műsorszolgáltató mennyiben látja el (...)*<sup>31</sup>

A kifejtett bizottsági gyakorlattal összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy az a közszolgálati feladatok pontos meghatározását az állam számára írja elő feladatként. A közszolgálati műsorszolgáltató állami forrásokra támaszkodó, de „öntevékeny” feladatvállalása ennél fogva a közösségi jog alapján kizárt, az ilyen tevékenység állami finanszírozása egyértelműen a közösségi versenyjog szabályaiba ütközik.

#### - **A közszolgálati feladattal történő megbízás**

A Bizottság és a Bíróság gyakorlata alapján a közszolgálati feladatok ellátásával az adott műsorszolgáltatót hivatalos aktussal - törvénnyel, szerződéssel, vagy más hasonló módon - kell megbízni<sup>32</sup>.

E mellett a tagállamoknak megfelelő ellenőrző mechanizmusokat is működtetniük kell, amelyek minden kétséget kizáróan biztosítják, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók a rájuk bízott közszolgálati feladatokat valóban a tagállamtól kapott megbízásnak megfelelően látják el<sup>33</sup>.

A közszolgálati feladatok teljesítésének ellenőrzését a tagállamok a legcélszerűbben erre kialakított független intézmények keretei közt végezhetik el. Különösen nyilvánvaló az ilyen független ellenőrző intézmények működtetésének várható hozadéka, ha a közszolgálati műsorszolgáltató feladatai közé tartozik, hogy ne csupán objektív mennyiségi, de meghatározott minőségi követelményeknek is eleget tegyen. Az ilyen követelmények teljesülésének vizsgálata ugyanis szükségszerűen szubjektív elemeket is beemel az értékelési folyamatba, amelyeket egy független harmadik szereplő közreműködése nélkül kizárólag a megrendelő állam és a feladatokat végrehajtó műsorszolgáltató nyilvánvalóan nem képes kezelni.

A feladatok jogi kötelező erővel bíró meghatározása és a teljesítés megfelelő ellenőrzése hiányában a Bizottság nem látja megállapíthatónak<sup>34</sup> az általános versenyszabályok alóli mentességet.

#### - **A finanszírozás arányossága**

---

<sup>31</sup> Közlemény 37. - 39.

<sup>32</sup> Közlemény 40.

<sup>33</sup> Közlemény 41.

<sup>34</sup> Közlemény 43.

A közszolgálati feladatok ellentételezésének módját a tagállamok szabadon választhatják meg. Így tehát az, hogy a műsorszolgáltató kizárólag állami finanszírozásból (kölségvetési támogatásból vagy üzemben tartási díjbevételekből) vagy a kereskedelmi bevételek elérésének lehetőségét is biztosító vegyes finanszírozási rendszer alapján működjenek önmagában nem tekinthető döntőnek abban a tekintetben, hogy a választott szabályozás összeegyeztethető-e a közösségi versenyjoggal.

Ami a közösség intézményeinek gyakorlatában e körben a megfelelő módon meghatározott közszolgálati feladatok esetében további feltételként jelenik meg, az a finanszírozás mértékének arányossága.

Ennek kapcsán lényegében két elvadás fogalmazódik meg:

- o a közszolgálati műsorszolgáltatónál világosan el kell választani az állam által juttatott pénzeszközöknek a közszolgálati feladatok érdekében történő felhasználását a kereskedelmi tevékenységtől;
- o el kell kerülni azt, hogy az állam a közszolgálati feladatok ellátását indokolatlan mértékben támogassa, „túlkompenzálja”.

Bár a közszolgálati feladatok pontos meghatározása önmagában követelmény, látni kell azt is, hogy a pontos és kellően részletes feladatmeghatározás jelentősége a finanszírozás vizsgálata során is jelentőséggel bír: az arányosság ugyanis kizárólag a feladatok kellő részletességgel történt kijelölése alapján vizsgálható.

Szintén a finanszírozás arányosságának vizsgálhatósága szempontjából kulcskérdés, hogy a nemzeti szabályozó a közszolgálati műsorszolgáltatók által végzett kereskedelmi tevékenységet a számvitel szintjén világosan elkülönítse az állami pénzeszközök a közszolgálati feladatok ellátására történő felhasználásától.

Az ilyen számviteli szeparáció a bevételi oldalon rendszerint a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében sem jelent problémát: a közszolgálati feladatok ellentételezéseként kapott pénzeszközök és a kereskedelmi bevételek ezen a szinten jól elkülöníthetők. A kiadások tekintetében azonban már rendszerint nincs mód ilyen elkülönítésre. Ez abból fakad, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás esetén az előállított műsorfolyam a maga egészében közszolgálati jelleget hordoz. A műsorszolgáltatók tevékenységében a kereskedelmi elem rendszerint nem a program meghatározott részeiben jelenik meg, hanem elsősorban ennek a közszolgálati műsorfolyamnak az újrahaznosításában. Ebben az összefüggésben a közszolgálati műsorszolgáltatók

kereskedelmi és közszolgálati tevékenysége jelentős mértékben azonos forrásokra támaszkodik.

E problémát a Bizottság azzal a megoldással kívánja áthidalni, hogy a tagállamoktól elvárja, hogy amellett, hogy külön tartják nyilván azokat a forrásokat, amelyeket a kereskedelmi tevékenységük érdekében jól elkülöníthetően használnak fel, számba veszik azokat a forrásokat is, amelyek esetében a közszolgálati és a kereskedelmi célú felhasználás nem különíthető el tisztán (ideértve az eszközök felhasználását, illetve a ráfordított munkaidőt is). Ez utóbbiak esetében megvizsgálják, hogy mely kiadások azok, amelyek nem merülnének fel, ha a kereskedelmi tevékenységet a műsorszolgáltató nem végezné. A Bizottság felfogásában a tényleges tevékenység és a hipotetikus tiszta közszolgálati tevékenység költsége közötti különbség az, amely a kereskedelmi tevékenység érdekében felmerült költségnek minősíthető<sup>35</sup>.

Ez egyben azt is jelenti, hogy azok a költségek, amelyek teljes egészében szükségesek a közszolgálati működéshez, azonban a belőlük származó eredmények másodlagos kereskedelmi felhasználás alapját is képezik, teljes mértékben a közszolgálati feladatok ellátása érdekében felmerült költségnek tekintendők, és - szemben a Bizottság más iparágakban alkalmazott gyakorlatával - semmiféle megosztásnak vagy arányosításnak nem kell, hogy tárgyát képezzék.

Gyakorlati példával illusztrálva: ha a közszolgálati műsorszolgáltató valamely műsort azért készít el, hogy azt a közszolgálati műsorfolyama részeként bemutassa, akkor a műsorkészítés költségei tisztán a közszolgálati feladatok ellátása érdekében felmerült kiadást jelentenek. Ha a műsorszolgáltató a későbbiekben ezt a műsort kereskedelmi forgalomban értékesíti (például eladja egy másik műsorszolgáltatónak), akkor a műsorkészítés költségei annak ellenére sem „minősülnek át” kereskedelmi célú kiadásokká, hogy a műsorszolgáltató kereskedelmi bevételeinek realizálásában is - közvetetten - szerepet játszottak<sup>36</sup>.

A fenti értelemben vett számviteli szeparációt a Bizottság vizsgálataiban során a közösségi joggal történő összeegyeztethetőség elsődleges feltételeként kezeli.

Mindez abból is fakad, hogy a bizottsági gyakorlatban a támogatás arányosságára irányuló vizsgálat negatív természetű, azaz a tagállam részéről annak világos kimutatását igényli, hogy az állami finanszírozás a közszolgálati feladatokhoz rendelt és nem aránytalan<sup>37</sup>. Ennek megfelelően a bizonyítási teher a tagállamra nehezedik: amennyiben a Bizottság a vizsgálat során nincs abban a helyzetben, hogy beláthassa, hogy

---

<sup>35</sup> Közlemény 55.

<sup>36</sup> Közlemény 56.

<sup>37</sup> Közlemény 47.

- az adott finanszírozási rendszer nem valósít meg keresztfinanszírozást, amelynek következtében az állami források a kereskedelmi tevékenységben is megjelenének, illetve
- a finanszírozás mértéke valóban csupán a közszolgálati feladatok ellátásával szükségszerűen együtt járó költségek fedezetére elegendő,

akkor szükségszerűen a tagállamot elmarasztaló, a támogatás jogszerűtlenségét kimondó határozat születik.

Ahogy erre korábban már utaltunk, a tagállamok által a közvállalkozásoknak nyújtott pénzügyi támogatásokkal összefüggő átláthatósági követelmények elsősorban a többször módosított 80/723/EGK irányelvben, az ún. „Trasparenzia” irányelvben kerültek lefektetésre.

A finanszírozás arányosságának vizsgálatakor a Bizottság nem csupán a kapott támogatás felhasználására, hanem a közszolgálati műsorszolgáltató tevékenységének a piacra gyakorolt hatására is tekintettel van. Így például az arányosság sérelmét állapíthatja meg, ha az állami forrásokból finanszírozott, de a reklámpiacon is jelenlévő közszolgálati műsorszolgáltató - biztos pénzügyi háttérére támaszkodva - leszorítja a televíziós hirdetési piac árait, ezzel kárt okozva a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak.

Áttekintve a Bizottság a finanszírozási kérdésekkel összefüggő gyakorlatát összességében az állapítható meg, hogy e körben a szerv nem egy, hanem voltaképpen két kritériumot vizsgál:

- először azt, hogy a támogatás, illetve felhasználásának módja kellően átlátható-e,
- másodsor pedig azt, hogy a támogatás mértéke megfelel-e az arányosság követelményének.

Összességében az EK jog és a bizottsági gyakorlat szintjén megjelenő, a közszolgálati műsorszolgáltatók feladatainak állami finanszírozásához kapcsolódó szabályrendszer olyan szigorú feltételeket támaszt, amelyek együttes érvényesülése szükséges ahhoz, hogy az általános közösségi versenyszabályok alóli kivétel megállapításának helye legyen.

#### **1.4.3. A közösségi jog alkalmazása 2001-től napjainkig**

Az állami támogatásokra vonatkozó közösségi versenyszabályozás fejlődésének különösen fontos állomása volt az EK bíróságának egy 2003-ban meghozott döntése, amelyre a szakirodalom rendszerint „Altmark”-ítéletként<sup>38</sup> hivatkozik.

<sup>38</sup> Az Európai Bíróság „Altmark” ítélete, C-280/00 2003. július 24.

A döntés ugyan nem az audiovizuális szektor valamely kérdésében született (az ügy tárgya egy német regionális személyszállító vállalat tevékenysége volt), a bíróság azonban az eset kapcsán az *általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra* („*services of general economic interest*”) olyan általános érvényű megállapításokat tett, amelyek az adott ügyön messze túlmutatnak, és a közszolgáltatóság kérdéskörét is alapvetően érintik.

Az ítélet mindenekelőtt azt állapítja meg, hogy valamely adott szolgáltatás regionális természete nem teremt alapot arra, hogy az eljáró hatóságok azt állapítsák meg, hogy a területen nyújtott állami támogatás nem befolyásolja a tagállamok közti kereskedelmet. A megállapításból következik, hogy a nemzeti jogalkotó valamely támogatási modell kialakításánál akkor jár el helyesen, ha eleve abból indul ki, hogy az adott támogatási séma az EK versenyjogán alapuló vizsgálat tárgya lehet.

Mindezen túl a Bíróság azt is megállapította, hogy az adott esetben nyújtott finanszírozás kívül esik a RSz. 87. cikk (1) bekezdésének körén, ennél fogva a támogatás nem tartozik a közösségi versenyjog hatálya alá.

Az „Altmark”-döntés kiemelkedő jelentősége abban áll, hogy a Bíróság ezeken a megállapításokon túl általánosságban is meghatározta azokat a konkrét feltételeket, amelyek esetében valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetéséhez nyújtott állami finanszírozás nem minősül a közösségi joggal ellentétes tagállami támogatásnak.

Ezeket a kritériumokat az ítélet a következők szerint összegzi:

- 1) A kompenzáció kedvezményezettje valóban közszolgáltatást nyújtására kötelezett, és e közszolgáltatási kötelezettségei világosan meghatározásra kerültek;
- 2) A kompenzáció nyújtásának feltételei (i) a folyósítást megelőzően, (ii) objektív kritériumok mentén, és (iii) átlátható módon kerüljenek meghatározásra;
- 3) A kompenzáció támogatás - a tevékenységből származó bevételeket és a szolgáltatót megillető ésszerű profitot is figyelembe véve - nem haladhatja meg azt a mértéket, amely a közszolgáltatás során felmerült összes költség fedezetéhez szükséges.
- 4) Amennyiben a közszolgáltatást ellátó vállalkozást nem nyílt pályázati eljárás során választották ki, a kompenzáció mértékét költségelemzéssel kell meghatározni. Ennek során azt kell alapul venni, hogy egy jól működő, a közszolgáltatások nyújtásához szükséges eszközökkel megfelelően ellátott átlagos vállalkozásnál a közfeladatok ellátása során milyen költségek merülnének fel, figyelembe véve a tevékenységből származó bevételeket és a szolgáltatót megillető ésszerű profitot is.

Az ítélet meghozatala óta eltelt időszakban a fenti, négy elemből álló kritériumrendszer a közfeladatok ellátását lehetővé tevő állami kompenzációkkal összefüggő európai jogalkalmazás sarokpontjává vált. Az ilyen állami juttatásokat az ítélet kihirdetését követően a Bizottság is a négy „Altmark-kritérium” alapján vizsgálja.

Az „Altmark”-döntés a közösségi jog értelmében rendszerint általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülő közszolgálati műsorszolgáltatás esetében is megfelelően irányadó, ahol a Bíróság által meghatározott négyes kritériumrendszer az Amszterdami Jegyzőkönyv értelmező rendelkezésével együtt értelmezendő.

Különös jelentősége van azonban az „Altmark”-határozatnak a közszolgálati hírszolgáltatás, a hírügynökségi tevékenység esetében. Ez a tevékenység ugyanis nem tartozik az Amszterdami Jegyzőkönyvben nevesített „közszolgálati műsorszolgáltatás” fogalomkörébe, ezért a közszolgálati hírügynökségnek juttatott állami kompenzáció ebben az esetben kizárólag az Altmark-kritériumok, illetve az állami támogatásra vonatkozó általános szabályok alapján értékelendő.

A Bizottság 2001-es közleményének kiadását követően több olyan határozat meghozatalára is sor került, amelyek - szemben a közszolgáltatásokra általában vonatkozó „Altmark”-döntéssel - kifejezetten a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozását értékelték. A Bizottság eljárásai és az ezekben az ügyekben tett megállapítások a következőkben foglalhatók össze:

- 2000-ben a TvDanmark kereskedelmi műsorszolgáltató panaszolta be *a Dán Királyságot a TV2 közszolgálati műsorszolgáltatónak 1995 és 2002 között nyújtott állami támogatás miatt.*

A TV2 (teljes nevén: TV2/Danmark A/S) állami tulajdonú gazdasági társaság, amely közszolgálati műsorszolgáltatóként működött. A közszolgálati feladatok ellátása fejében a társaság állami támogatásra volt jogosult.

A panaszos TVDanmark szerint az állam jelentős mértékben túlfinszírozta a TV2 működését, és ezzel a társaság számára olyan költségek vállalását is lehetővé tette, amelyek nem a közszolgálati feladatok ellátásával összefüggésben merültek fel. A TV2 számára biztosított állami finanszírozás ezért a panaszos megítélése szerint súlyosan torzította a médiapiaci versenyt.

A Bizottság 2003-ban döntött arról, hogy a RSz 88 cikkének (2) bekezdése alapján eljárást indít, amelynek során úgy az üzembentartási díjbevételt, mint a TV2-nek biztosított társasági adókedvezményt, tőkejuttatásokat, illetve egyéb állami juttatásokat is vizsgálta. Az eljárás kiterjedt arra is, hogy a TV2 a must carry kötelezettség tárgya volt, és hogy a műsorszolgáltató ellenérték nélkül használhatott frekvenciát műsorának továbbításához.

Az eljárás során a Bizottság - az eddigi gyakorlatával összhangban megállapította, hogy

- az üzembentartási díjbevétel is állami támogatást képez, annak ellenére, hogy nem a központi költségvetésből kerül folyósításra;
- a műsorszolgáltató reklámtevékenysége nem tartozhat a közszolgálati feladatok körébe;
- a csatorna számára garantált „must carry”-státusz nem tekinthető a műsorszolgáltató számára nyújtott állami támogatásnak;
- hasonlóképpen nem tekinthető állami támogatásnak az sem, hogy a TV2 ingyenesen jutott a működését lehetővé tévő frekvenciához.

A TV2 számára nyújtott állami juttatások tekintetében a Bizottság azt állapította meg, hogy a finanszírozás során nem teljesülnek az Altmark-kritériumok, ezért a támogatást a RSz 86 cikkének (2) bekezdése alapján kell elbírálni.

A meghatározás-megbízás-arányosság hármaskövetelményének való megfelelés vizsgálata során a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a dán állam a közszolgálati feladatok körét megfelelően meghatározta, és e feladatok ellátásával a TV2-t megfelelő módon bízta meg. Az ennek alapján a közszolgálati műsorszolgáltatónak nyújtott finanszírozás azonban meghaladta a közszolgálati feladatok ellátásához szükséges nettó összeget.

Ennek megfelelően a Bizottság úgy határozott, hogy a TV2-nek összesen 628,2 millió dán koronát (84,4 millió eurót) kell visszafizetnie a dán állam számára<sup>39</sup>.

- 2002. óta a magánszféra versenyszereplői több alkalommal is panasszal éltek *a német közszolgálati műsorszolgáltatók állami finanszírozására* vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatban, mivel álláspontjuk szerint:
  - támogatásaival az állam túlkompenzálta a közszolgálati műsorszolgáltatók feladatainak ellátásához ténylegesen felmerült költségeket, továbbá
  - a közszolgálati műsorszolgáltatók kereskedelmi tevékenységének finanszírozása is állami alapokból történt .

A panaszos felek szerint a támogatási rendszer a verseny torzulásához vezet:

---

<sup>39</sup> C 2/2003, 2004 május 19.

- a hagyományos-, valamint
- az új médiaszolgáltatások piacán, továbbá
- a sportesemények közvetítési jogainak piacán.

2005. márciusában a Bizottság tájékoztatta Németországot előzetes álláspontjáról, amelyben hangsúlyozta, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó támogatási rendszer nem felel meg a közös piac működési elveinek, az sem az EK szerződés szabályaival, sem pedig a Bizottság közszolgálati műsorszolgáltatók állami támogatásával kapcsolatos 2001-ben kiadott Közleményével nincs összhangban.

A német szabályozó hatóságok a támogatási rendszer uniós szabályokkal való összehangolása érdekében több javaslatot is készítettek. A Bizottsággal történő egyeztetést követően megállapodás született a támogatási rendszer főbb alapelveinek rögzítéséről, majd pedig az Európai Unió állami támogatásra vonatkozó szabályaival való összhang megteremtéséhez szükséges lépésekről is.

Németország 2006. decemberében formálisan is elkötelezte magát a megállapodásban foglaltak teljesítésére, amelynek eredményeként a Bizottság lezárta a vizsgálatot.

A megállapodás legfontosabb elemei az alábbiak:

- a közszolgálati feladatok körének pontosítása különös tekintettel az új médiaszolgáltatásokra;
- a közszolgálati műsorszolgáltatók új médiaszolgáltatások bevezetésére vonatkozó javaslatait a tartományok illetékes médiahatóságai a jövőben hivatalosan is jóvá kell, hogy hagyják;
- a közszolgálati műsorszolgáltatók támogatása a jövőben kizárólag közszolgálati feladataik, ellátására korlátozódhat;
- a túlzott mértékű támogatások utólagos kiszűrése érdekében lehetőség nyílik a kiutalt támogatások ún. *ex post* (*visszamenőleges*) ellenőrzésére;
- a közszolgálati műsorszolgáltatók kereskedelmi jellegű tevékenységüket a közös piac működési elveinek alárendelten kell, hogy folytassák és az ilyen

szolgáltatásokra fenntartott pénzeszközöket a közszolgálati célokra szánt tartalékoktól szigorúan elkülönítve kell kezelniük;

- A megállapodásban rögzített célkitűzések megvalósulása érdekében a tagállam növeli a külső ellenőrzési mechanizmusok súlyát;
- A közszolgálati műsorszolgáltatók a jövőben átláthatóvá teszik a sportesemények kizárólagos közvetítési jogainak kereskedelmével kapcsolatos tevékenységüket, így különösen a közvetítési jogok harmadik személyek részére történő továbbengedélyezésének menetét és feltételeit.

Németországnak a megállapodásban vállalt kötelezettségeket a következő két évben kell teljesítenie, amit a Bizottság utólag megvizsgál.

- A Bizottság kereskedelmi médiavállalkozások által 2002 és 2003 folyamán beadott több panasz nyomán *a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásának holland rendszerét is vizsgálta.*

A közszolgálati műsorszolgáltatás holland rendszerét összesen 19 közszolgálati műsorszolgáltató és egy, a tevékenységüket koordináló ernyőszervezet a NOS alkotja, amely saját maga is szolgáltat műsort. A közszolgálati műsorszolgáltatók a NOS-on keresztül rendszeres és ad-hoc állami támogatásokban is részesülnek. A 2006 júniusában meghozott határozattal lezárt eljárásban a Bizottság azt vizsgálta, hogy az ad-hoc támogatások a kereskedelmi műsorszolgáltatókkal szemben (elsősorban a reklámpiacon) a közszolgálati feladatokkal nem indokolt versenyelőnyhöz juttatták-e a NOS-t és az általa koordinált szervezeteket.

A vizsgálat eredményeképpen a Bizottság azt állapította meg, hogy az ad-hoc támogatásokkal az állam túlkompenzálta a közszolgálati műsorszolgáltatók feladatainak ellátásával ténylegesen felmerült költségeket.

2005-öt követően a holland hatóságok a közszolgálati műsorszolgáltatók számára nyújtott ad hoc támogatások monitoringjának új rendszerét dolgozták ki és vezették be, amely biztosítja a közszolgálati feladatok túlkompenzálásának kimutatását és elkerülését. Erre figyelemmel a közösségi versenyszabályok megsértését a Bizottság csak a 2005-ös esztendő megelőző időszakra mutatta ki.

A határozat alapján a NOS a holland államnak összesen 76,3 millió eurót köteles visszafizetni, mivel a Bizottság az 1994-2005 közötti időszakban a közösségi jog szabályaiba ütköző állami támogatásként felvett juttatás összegét ennyiben határozta meg<sup>40</sup>.

Érdemes megjegyezni, hogy az itt ismertetett eljárás lezárása mellett a Bizottság a holland közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásának rendszeres (normatív) elemét is vizsgálja.

- A *portugál RTP állami finanszírozása* - ezúttal is a SIC kereskedelmi televíziós műsorszolgáltató panaszja alapján - 2003-ban ismét az Európai Bizottság vizsgálatának tárgyává vált.

A Bizottság eljárása során viszonylag hamar elfogadta a portugál kormány érvelését, amely szerint a közszolgálati RTP-nek juttatott rendszeres éves finanszírozás olyan létező támogatási struktúra, amely - a Bizottság által javasolt változtatások mellett - megfeleltethető a közösségi jogrendnek. A tekintettel arra, hogy a portugál kormány elkötelezte magát arra, hogy a Bizottság javaslatait figyelembe veszi, az eljárást a rendszeres működési költségek tekintetében megszüntették.

Mindenek alapján a vizsgálat a továbbiakban azoknak az ad-hoc intézkedéseknek a tekintetében folyt tovább, amelyek az RTP 2003-ig felhalmozott adósságának konszolidációja révén a közszolgálati műsorszolgáltató pénzügyi helyzetének konszolidálását célozták. Az adósságrendezés tekintetében a portugál kormányzat elsősorban arra hivatkozott, hogy az RTP tetemes adósságállománya nem kereskedelmi tevékenység eredménye, hanem annak a következménye, hogy az intézmény a korábbi években a közszolgálati feladatainak ellátásához elengedhetetlen finanszírozást sem kapta meg.

Az eljárás során a portugál kormány részletesen feltárta az alulfinanszírozás okait is, amelyek három fő tényezőben voltak összegezhetőek:

- Az RTP-nek juttatott éves támogatás ÁFA-fizetési kötelezettség alá esett, ezt azonban a támogatás összegének megállapításánál figyelmen kívül hagyták;
- Az RTP-nek juttatott támogatások struktúrája eleve nem a közszolgálati feladatok összességének ellátását finanszírozta. Több olyan közszolgálati feladat is megjelent a rendszerben, amelynek ellátásához az állam nem nyújtott támogatást;
- Az elfogadott és a műsorszolgáltató és az állam közt létrejött szerződésekben rögzített összegű támogatás több esetben nem került tényleges kifizetésre.

---

<sup>40</sup> C (2006) 2084 final 2006. 06 22.

A Bizottság számára a fenti tényezők értékelését az tette lehetővé, hogy az RTP, bár kereskedelmi szolgáltatásokat is végzett, ezt azonban a vizsgálattal érintett időszakban mindig más gazdasági társaságokon keresztül végezte. Ez a megoldás lehetővé tette, hogy a közszolgálati és a kereskedelmi tevékenységek könyvelése világosan elkülönüljön egymástól, ezáltal a Bizottság a portugál kormány állítását, ami szerint az RTP adósságállománya kizárólag a közszolgálati feladatok ellátásával függ össze, érdemben ellenőrizhesse.

Az adósság eredete mellett a Bizottság a portugál kormány és az RTP közt létrejött konszolidációs megállapodást is vizsgálta. A megállapodást a két fél 16 éves időszakra kötötte, hatálya ennek megfelelően a 2003 - 2019 közötti időszakra terjed ki azzal, hogy a felek a szerződést 2013-ban felülvizsgálják. A szerződés 16 éve alatt a portugál kormány összesen 813,20 millió euró értékű tőkeinjekciót garantál az RTP számára, amelyet a nem kalkulált ÁFA révén keletkezett veszteségek pótlására további 56 millió euróval egészít ki. Az RTP további 117,63 millió euró támogatásban részesül az állami adósságkezelő alaptól.

A vizsgálat során a Bizottság mindenekelőtt azt állapította meg, hogy az RTP a fentiek szerinti támogatása a RSz 87 cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül. Mivel egyedi, nem előre meghatározott támogatásról van szó, a négy Altmark-kritérium közül a második (*„a kompenzáció nyújtásának feltételei a folyósítást megelőzően, objektív kritériumok mentén, és átlátható módon kerüljenek meghatározásra”*) nyilvánvalóan nem teljesül. Ennélfogva a támogatás a közösségi joggal való összeegyeztethetőségét a meghatározás-megbízás-arányosság hármasszempontrendszerében kell vizsgálni.

Ebben a tekintetben a Bizottság - utalva egy korábbi, 2003 októberében meghozott határozatára - azt állapította meg, hogy az RTP feladatainak meghatározása és e közszolgálati feladatokkal történő megbízása a közösségi joggal összeegyeztethető módon történt. Az arányosság esetében a fórum azt vizsgálta tételesen, hogy a finanszírozás összege nem haladja-e meg a közszolgálati feladatok ellátása érdekében szükséges források nettó értékét.

Mindenek alapján a Bizottság az ügyet lezáró, 2006 júliusában meghozott határozatában azt állapította meg, hogy

- Portugália az RTP-nek nyújtott tőkeinjekciók első részletének folyósításával megsértette a RSz 88. cikkének (3) bekezdését, mivel a támogatást úgy kezdte meg, hogy a Bizottság felé történő ezzel összefüggő bejelentési kötelezettségének nem tett eleget.

- Mivel azonban a támogatás felhasználása átlátható módon, a közszolgálati kötelezettségek ellátásával kapcsolatban történik, a támogatás megfelel a RSz 86. cikk (2) bekezdésének, ennél fogva összeegyeztethető a közös piaccal<sup>41</sup>.
- Szintén a Bizottság vizsgálatának tárgya volt *a spanyol RTVE finanszírozása, illetve az intézmény reorganizációjához nyújtott állami támogatás.*

A Bizottság a finanszírozással összefüggő vizsgálata 2005 áprilisában zárult. Az eljárás során Spanyolország arra kötelezte magát, hogy megszünteti a közszolgálati RTVE számára biztosított korlátozás nélküli állami garanciát, amelynek következtében végső soron az állam áll helyt a közszolgálati műsorszolgáltató valamennyi tartozásáért.

E mellett Spanyolország arra is kötelezettséget vállalt, hogy megszünteti az RTVE mentességét a társasági adó alól, illetve olyan finanszírozási rendszert vezet be, amelynek révén a közszolgálati műsorszolgáltatónak juttatott támogatás valóban a közszolgálati feladatok ellátásával összefüggő nettó költségekre korlátozódik<sup>42</sup>.

A kötelezettségvállalásoknak a gyakorlatban is megfelelő struktúra kialakítására úgy került sor, hogy a Spanyol hatóságok „újraalapították” az RTVE-t, amely a megváltozott szervezeti feltételeknek megfelelően 2007. január 1.-ével kezdte meg működését.

Az újonnan alapított RTVE finanszírozásáról a spanyol éves költségvetési törvény rendelkezik. A 2006-os állami költségvetés az RTVE-nek juttatott finanszírozást attól a feltételtől függően tette lehetővé, hogy a műsorszolgáltató megteszi a gazdasági életképességéhez szükséges reorganizációs lépéseket. Ennek keretében 2007 folyamán az intézmény 4150 dolgozója, összesen a munkavállalók 44%-ának elbocsátására kerül sor.

2006-ban a spanyol kormány bejelentette a bizottságnak, hogy az új RTVE-t az elbocsátásokhoz szükséges mértékben állami támogatásban kívánja részesíteni. A támogatás alapján olyan előrehozott nyugdíjrendszert alakítanak ki, amely az általános nyugdíjkorhatár (Spanyolországban 65 év) eléréséig lehetővé tenné támogatás folyósítását az RTVE azon 57 évesnél idősebb elbocsátott dolgozóinak, akik már legalább 6 éve álltak alkalmazásban a közszolgálati műsorszolgáltatónál.

A reorganizációs támogatás folyósítására 2007 és 2022 között kerül sor. A támogatás teljes összege 1,3 milliárd euro.

A Bizottság a támogatási rendszert megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az hozzájárul az intézmény gazdaságosabb működéséhez, ennél fogva az állami források hosszú távon alacsonyabb mértékű felhasználásához, ezért összeegyeztethető a közös piaccal<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> C(2006) 2952 final, 2006 VII. 04.

<sup>42</sup> IP/05/458.

<sup>43</sup> IP/07/291

A fenti eljárások mellett a Bizottság Franciaország, Írország, Olaszország esetében is vizsgálta, illetve vizsgálja a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásának összeegyeztethetőségét a közösségi jogrenddel.

Összegezve a Bizottság 2001 utáni gyakorlatát az állapítható meg, hogy a szerv eddig egy esetben sem állapította meg, hogy a közszolgálati finanszírozása megfelelt volna az „Altmark”-kritériumoknak. Ennek oka jellemzően a kompenzáció mértékét eldöntő, előre meghatározott feltételek, és a pályáztatási eljárás illetve a költségalapú kompenzáció hiánya volt. A Bizottság ennek megfelelően valamennyi esetben megállapította az állami támogatás létét, és a további értékelést a 2001-es közleményében lefektetett feltételeknek megfelelően végezte el.

További fontos tendencia a Bizottság gyakorlatának fejlődésében, hogy a 2001-et megelőző időszakhoz képest egyre gyakrabban kerül sor arra, hogy az eljárások során a Bizottság és az érintett tagállamok megállapodást kötnek a vizsgálat eredményeképpen feltárt hiányosságok orvoslására, és a közösségi joggal összeegyeztethető finanszírozási rendet garantáló szabályozási megoldások intézményesítésére. Ilyen esetekben a vizsgálat a közösségi jog szempontjából problémásnak ítélt kérdéseket megoldó tagállami lépésekre figyelemmel lezárul.

## 2. Az Európa Tanács felfogása

A közösségi jog elemzése során láthatóvá vált, hogy az Európai unió jog a közszolgálati műsorszolgáltatás körében jellemzően csupán annyit követel meg a tagállamoktól, hogy rendelkezzenek a közszolgálati olyan tartalmi definíciójával, amely az érintett intézményeket jogi tekintetben kötelezi, ennél fogva ténylegesen is számon kérhető rajtuk. E definíció lehetséges konkrét tartalmára az unió jog azonban nagyon kevés utalást tesz. A „társadalom demokratikus szociális és kulturális igényeinek”<sup>44</sup> kiszolgálásának általános kategóriáján túl a meghatározást teljes egészében a tagállamok kompetenciájába utalja.

Ugyanígy a tagállami kompetencia körébe tartoznak a közszolgálati műsorszolgáltatás konkrét intézményrendszerének kérdései is, amelynek tekintetében az EK joga szintén nem tartalmaz lényeges determinációkat.

Az *Európa Tanács intézményei által alkotott normák* körében viszont már több olyan is található, amely a közszolgálati tartalmi meghatározásához ad támpontokat.

### 2.1. Az 1994-es prágai miniszteri konferencia határozata

Alapvető dokumentum e körben a *médiáért felelős miniszterek 4. (prágai) konferenciáján 1994-ben elfogadott 1. sz. határozat*<sup>45</sup>, amely tételes felsorolást ad a közszolgálati feladatokról, a következőket említve:

---

<sup>44</sup> Amszterdami jegyzőkönyv

<sup>45</sup> 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Prague, 7-8 December 1994), Resolution No. 1: The Future of Public Service Broadcasting

- Műsoraikkal nyújtsanak igazodási pontot<sup>46</sup>a társadalom valamennyi tagja számára, a társadalmi összetartozást<sup>47</sup> és az integrációt szolgálják;
- Fórumot szolgáltatassanak a nyilvános viták számára;
- Független, pártatlan módon híreket és hírmagyarázatot nyújtsanak;
- Sokszínű, magas etikai és minőségi követelményeket kielégítő műsort készítsenek;
- A legszélesebb közönség számára nyújtsanak szolgáltatást, úgy, hogy e közben a kisebbségek szükségleteit is figyelembe vegyék;
- A nemzeti és az európai kulturális örökséget a maga sokszínűségében közvetítsék;
- Sok saját gyártású műsort (filmeket, tévéjátékokat, stb...) mutassanak be, működjenek együtt a független előállítókkal és a filmszektoral;
- Egyéb olyan műsorokat is nyújtsanak, amelyeket a kereskedelmi műsorszolgáltatók rendszerint nem mutatnak be, ezzel is hozzájárulva a média sokszínűségéhez.

A határozat a konkrét csatornakinálát szintjén a határozat legalább egy, alapvetően általános műsorkínálátot nyújtó, a nagyközönségnek szánt közszolgálati csatorna meglétét tekinti kívánatosnak, amely mellett - kiegészítő jelleggel - tematikus szolgáltatásokat is lehetségesnek tart.

A dokumentum a közszolgálati feladatok ellátásának körében mindenekelőtt a megfelelő mértékű finanszírozás biztosításának szükségességét emeli ki. Nem foglal azonban állást abban a kérdésben, hogy mi a finanszírozás legmegfelelőbb módja (üzemben tartási díj, költségvetési támogatás, bizonyos mértékű reklámbevétel, stb...). Fontos megjegyezni azt is, hogy a határozat kifejezetten megengedhetőnek tartja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató a tematikus szolgáltatásaiért előfizetési díjat szedjen.

A határozat e mellett szintén kifejezetten megengedhetőnek tartja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató kizárólagos közvetítési jogokat szerezzen, saját átviteli kapacitásokat birtokoljon, illetve saját feltételes hozzáférési rendszereket működtessen - amennyiben ez közszolgálati feladatainak magas szintű teljesítésében nem hátráltatja.

A tartalom kérdései mellett a határozatban tárgyalt másik kiemelt kérdéskör a - politikai és gazdasági értelemben vett - intézményi függetlenség és ennek garanciái. E körben a dokumentum mindenekelőtt azt tartja szükségesnek, hogy

---

<sup>46</sup> „reference point”

<sup>47</sup> „social cohesion”

- A napi működés és a műsorszerkesztési tevékenység körében a függetlenség maradéktalanul érvényesüljön;
- A közszolgálati műsorszolgáltatók függetlensége - például pulrális összetételű belső testületek, illetve más független szervek működésének intézményesítésével - a szervezeti megoldások szintjén is biztosított legyen;
- A közszolgálati intézmény közvetlenül a közönségnek feleljen a tevékenységéért, ezért működésének átláthatósága megfelelően biztosított kell legyen, és a nézői, hallgatói vélemények becsatornázását is lehetővé kell tenni.

### **2.2.A Miniszteri Bizottság (96) 10. sz. ajánlása**

A közszolgálati műsorszolgáltatók szervezeti függetlensége a prágai miniszteri konferenciát követően külön ajánlás tárgyává is vált. Az ET Miniszteri Bizottsága (96) 10. sz. ajánlásában e körben - egyebek mellett - a következő követelményeket fogalmazta meg:

- A közszolgálati műsorszolgáltatók intézményi autonómiája és szervezeti függetlensége ki kell terjedjen a műsorszerkesztés, a költségvetési tervezés, az eszközökkel történő gazdálkodás, a hírszolgáltatás, és a jogi eljárásokban történő képviselőlet önálló, külső befolyástól mentes ellátására;
- A tagállami szabályozásoknak biztosítaniuk kell, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók menedzsmentje teljes a feladatának ellátásához szükséges teljes döntési szabadság birtokában és az ehhez kapcsolódó teljes felelősséggel járjon el;
- A közszolgálati műsorszolgáltatók irányító és felügyelő testületeinek kinevezési rendje, illetve a tagokkal szemben támasztott összeférhetlenségi, kinevezési, felmentési, és más szabályok megfelelően garantálják, hogy ezek a szervek politikai vagy bármely más módon külső befolyástól mentesen láthassák el a feladataikat;
- Biztosítani szükséges, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók vezető tisztségviselői tevékenységük ellátása során kizárólag e műsorszolgáltatók irányító szerveinek és a rendes bíróságoknak, illetve más hatóságoknak tartozzanak felelősséggel;
- Szintén elengedhetetlen, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók személyi állománya külső befolyástól mentesen láthassa el a feladatát. A személyzet kiválasztásánál nem érvényesülhet semmiféle megkülönböztetés;

- A közszolgálati műsorszolgáltatásra kialakított finanszírozási struktúrának átláthatónak és biztonságosnak kell lennie. E struktúrában a műsorszolgáltató számára garantálnia kell mindazokat a forrásokat, amelyek feladatának magas szintű ellátásához szükségesek;
- A tagállami szabályrendszereknek garantálniuk kell, hogy az illetékes szervek ne gyakorolhassák visszaélésszerűen a számukra a közszolgálati műsorszolgáltatók költségvetése tekintetében biztosított döntési jogköröket;
- A közszolgálati műsorszolgáltató számára biztosított finanszírozás - illetve adott esetben az üzemben tartási díj - összegét a műsorszolgáltatóval folytatott konzultációt követően kell meghatározni. Az erre vonatkozó döntés során figyelembe kell venni a közszolgálati műsorszolgáltató feladatait, és a médiaszektor fejlődésének meghatározó trendjeit.

Érdeemes megjegyezni, hogy az intézményi függetlenség az ajánlásban nevesített garanciái a más kérdéskörökben is alkalmazhatóknak bizonyultak. Így az ET a későbbiekben a médiaszabályozó hatóságok függetlenségére vonatkozó követelményeit is jelentős részben a fenti kategóriák és követelmények értelemszerű átvételével határozta meg<sup>48</sup>.

### **2.3.A Miniszteri Bizottság (2003) 9. sz. ajánlása**

Már a prágai miniszteri konferencia határozata is utalt arra, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatókkal összefüggésben elvárás, hogy élen járjanak az új műsor- és más tartalomterjesztési technológiák használatában és terjesztésében. Az ET *Miniszteri Bizottságának (2003) 9. sz. ajánlása*<sup>49</sup>, amely a digitális átállás demokratikus és társadalmi hasznának kérdéseit értékeli, is ebben a szellemben tér ki részletesen a közszolgálati műsorszolgáltatók kapcsolódó feladataira és szerepére is.

Az ajánlás e körben - meglehetősen kategorikusan fogalmazva - azt szögezi le, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak központi szerepet kell játszaniuk a földfelszíni átállásban<sup>50</sup>.

E mellett az ajánlás ismét utal arra, hogy a tagállamoknak érdemes megteremteniük a közszolgálati műsorszolgáltatók számára annak alehetőségét, hogy új (digitális) szolgáltatásokat indítsanak, ideértve az EPG-szolgáltatást is.

### **2.4.A Miniszteri Bizottság (2007) 3. sz. ajánlása**

A közszolgálati feladatok meghatározása körében tekinthető újabb fontos lépésnek *Miniszteri Bizottság (2007) 3. sz. ajánlásnak* az elfogadása, amely *a közszolgálati médiának az információs társadalomban betöltött szerepéről* szól<sup>51</sup>.

<sup>48</sup>

<sup>49</sup> Recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting

<sup>50</sup> „Public service broadcasters should play a central role in the transition process to digital terrestrial broadcasting.”

<sup>51</sup> draft Recommendation on the remit of the public service media in the information society - MC-S-PSB(2006)007rev3

Az ajánlás jelentőségét mindenekelőtt az adja, hogy az ET jogi dokumentumai közt először jelenti ki kifejezetten, hogy a közszolgálatosság a hagyományos rádiós és televíziós műsorszolgáltatás körén kívül is érvényes fogalom, amely az internet és az on-line szolgáltatások tekintetében is értelmezendő. Ennél fogva a továbbiakban a közszolgálati műsorszolgáltatás helyett sokkal inkább érdemes közszolgálati médiaszolgáltatásról beszélni.

## **2.5. Az Európa Tanács dokumentumainak szerepe**

Az ismertetett, általunk legfontosabbnak tartott, a fentiekben ismertetett források mellett az ET különböző szervei több más ajánlásban, nyilatkozatban, illetve más, hasonló jogi vagy politikai dokumentumban foglalkoztak a közszolgálati műsor-, illetve médiaszolgáltatás kérdésével. Ezekkel a dokumentumokkal összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy azok a nemzetközi soft law részét képező ajánlások, amelyek pusztán orientáló természetű jogi dokumentumok, így jogharmonizációs kötelezettséget Magyarország számára nem keletkeztetnek.

Az ET és az EU jogfejlesztő szerepének tekintetében azonban nem csupán a jogi kötőerőt tekintve mutathatók ki különbségek. Látható ugyanis, hogy amíg az EU szervei elsősorban a közszolgálati intézmények finanszírozását vizsgálják, és ennek következményeit elsősorban a közös piacon folyó verseny szempontjából értékelik, addig az ET intézményei által elfogadott dokumentumok mindenekelőtt a közszolgálati média kulturális, társadalmi és alapjogi jelentőségéből indulnak ki.

Ennek megfelelően az ET normarendszere érdemi tételeket rögzít a közszolgálati feladatmeghatározás, illetve az intézményrendszer az EK-jog által tisztán nemzeti hatáskörbe utalt kérdéseinek vonatkozásában is.

### **Irodalmi álláspontok**

A közszolgálatosság tartalmi meghatározása tekintetében a legtöbbet idézett szerző a német *Bernt Holznagel*, aki erre vonatkozó megállapításait a *The Mission of Public Service Broadcasters* c. cikkében<sup>52</sup> összegezte. Ő a közszolgálati feladatok tíz kulcselemét határozta meg.

Ezek szerint a közszolgálati műsorszolgáltató:

- a „hitelesség szigete”<sup>53</sup> kell legyen a fragmentálódó médiapiacokon;
- mindenkinek lehetővé kell tennie, hogy részesüljön a digitális forradalom előnyeiből;
- független és hiteles információforrásként kell működjön;
- össznemzeti szempontok alapján biztosítja a megfelelő hírszolgáltatást;
- a nemzet (vagy a kiszolgált régió) „hangjaként” kell megjelenjen az európai és a nemzetközi szinten;

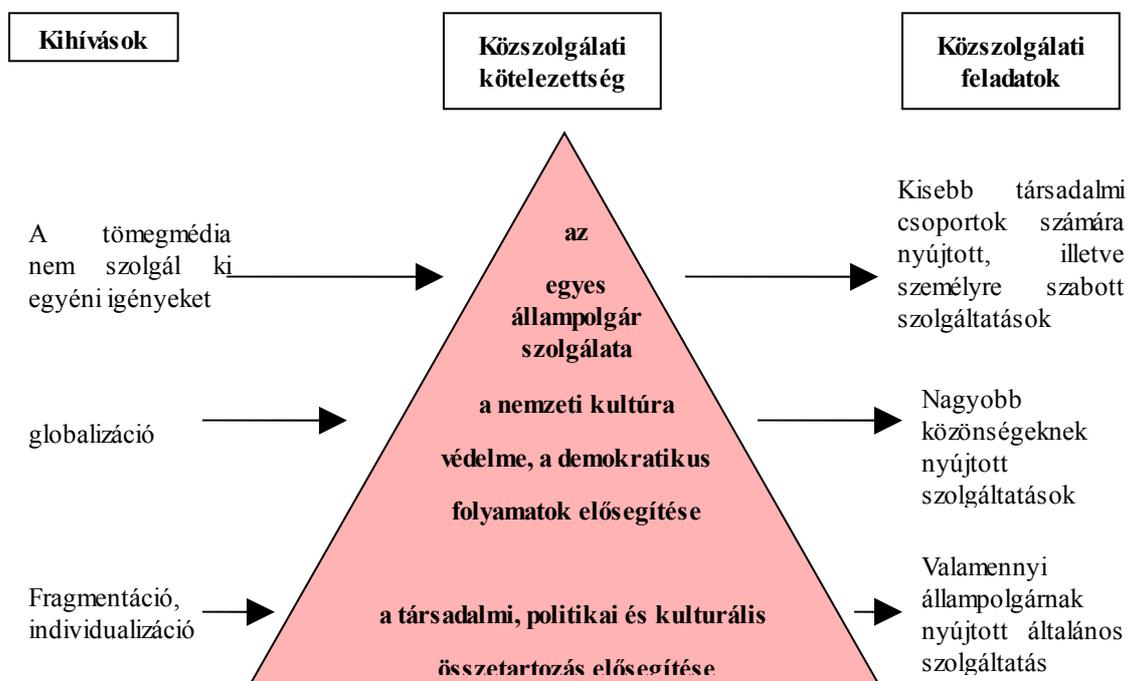
<sup>52</sup> International Journal of Communications Law and Policy, Issue 5, Summer 2000.

<sup>53</sup> „island of credibility”

- minőségi standardokat kell felállítania;
- korrigálnia kell a kereskedelmi médiaszektor kínálatában tapasztalható hiányosságokat;
- őriznie kell a kulturális identitást és a nemzeti nyelvet;
- hozzá kell járulnia a nemzeti és az Európai műsorgyártáshoz;
- a fejlesztések motorjaként kell működnie.

Holznagel is felhívja a figyelmet a tematikus közszolgálati csatornák és az újfajta - pl. internetes, on-line - médiaszolgáltatások jelentőségére. E mellett azonban arra is utal, hogy a közszolgálati feladatok a műsorstruktúra szintjéig hatoló lebontása már nem kivitelezhető anélkül, hogy a műsorszolgáltató szerkesztői függetlensége, autonómiája ne sérülne. A feladat-meghatározásnak ezért a közszolgálati műsorszolgáltató hatékony működése érdekében megfelelően rugalmasnak is kell lennie.

Szintén foglalkozik a közszolgálati műsorszolgáltatás feladataival a dán *Christian Nissen „Public Service Media in the Information Society”*<sup>54</sup> c. tanulmányában. Ebben a közszolgálati műsorszolgáltatással összefüggő kihívások és feladatok rendszerét a következőképpen vázolja fel:



<sup>54</sup> Media Division, Directorate General of Human Rights Council of Europe, H/inf (2006)3, February 2006

Bár Nissen következtetései több ponton vitathatóak, munkájának mindenképp erénye, hogy koherens rendszert vázolt fel.

Érdemes megjegyezni azt is, hogy a közszolgálati feladatok meghatározása nem mindenben választható el a közszolgálati intézmények strukturális kérdéseitől. Az elméleti irodalomban az utóbbi egy-két évben egyre hangsúlyosabban vetődik fel egy olyan szemléletbeli váltás szükségessége, amely a közszolgálati intézmények helyett a közszolgálati feladatokból indul ki (egyfajta funkcionalizmus az eddigi institucionalizmus helyett). Míg Holznagel (2000-ben kelt) tanulmányában a közszolgálati feladatot még egyértelműen a közszolgálati műsorszolgáltatók feladatainak összességéként ragadja meg, addig Nissen (2005-ben) már - a funkcionalizmus jegyében - foglalkozik azzal a felvetéssel is, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók, mint intézmények mennyiben válhatnak ki egy valamennyi műsorszolgáltatóra kiterjedő pályázati rendszerrel<sup>55</sup>. Az elméleti irodalom ilyen áramlatai a nemzetközi jogi normák szintjén várhatóan az Európa Tanács soron következő ajánlásaiban jelennek meg a közeli jövőben.

### 3. Összegzés

A közszolgálati műsorszolgáltatók működését a közösségi jog mindenekelőtt az e vállalatok számára nyújtott állami támogatás vizsgálatán keresztül ítéli meg. A közösség versenyszabályai ebből eredően világosan meghatározzák, hogy az állami finanszírozásra támaszkodó közszolgálati műsorszolgáltatók milyen szerepet vállalhatnak a tagállamok médiapiacain.

A szabályozó számára a közszolgálati műsorszolgáltatás (médiaszolgáltatás) esetében ennek nyomán a következő feladatok adódnak:

- meg kell határozni a közszolgálati feladatokat;
- meg kell határozni e feladatok ellátásának szervezeti kereteit (a közszolgálati feladatokat ellátó intézmények kijelölése, a közszolgálati műsorszolgáltatók szervezete, irányítási- és felügyeleti viszonyai, a vezetők kinevezési rendje, stb...);
- meg kell határozni a közszolgálat finanszírozásának rendjét.

Az európai közösségi jog versenyszabályai csak tételes feladatkijelöléshez kapcsolódóan teszik lehetővé a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtott állami támogatást (értsd: e műsorszolgáltatók állami finanszírozását). Ennek következménye, hogy a tagállamok szabályozásában a közszolgálati feladatok tartalmi meghatározása a kérdéskör szabályozásának központi kategóriájává vált, a többi szabályozási elem e feladatok végrehajtásának különböző folyományaként jelenik meg.

---

<sup>55</sup> A teljességhez szükséges utalni arra, hogy a szerző a megoldást - a hasonló értelmű új-zélandi kísérlet kudarca alapján - elveti.

A feladatkijelölést követően az intézményrendszer kialakítása az a kérdéskör, amelyben a tagállamok a közszolgáltatás szabályozása során a legmagasabb fokú szabadságot élvezik. A közszolgálati intézmények kialakításának módja, az intézményi struktúra, a közszolgálati intézményeken belüli felelősségi viszonyok, valamint a felügyelet és az irányítás szervezeti megoldásai teljes egészében a tagállam kompetenciájába tartozik. E körben a közösségi jogból fakadó determinációként egyedül az értékelhető, hogy a bizottsági gyakorlat alapján kívánatos, hogy a közszolgálati feladatok teljesítését és a finanszírozás ehhez kapcsolódó felhasználását egy független szervezet értékelje.

A finanszírozás mértékének megfelelő rögzítése, a közszolgálati feladatokkal összefüggő nettó költség mértékének való megfeleltethetősége, illetve a közszolgálati feladatok ellátása során, illetve az esetlegesen végzett kereskedelmi tevékenység következtében generált pénzforgalom következetes elválasztása már a közösségi szabályozás alapján már abszolút determinációként értékelhető.

A hazai jogalkotás számára a szűk értelemben vett európai közösségi jogon túl az Európa Tanács normái és az európai szakmai irodalom képviselői által kifejtett álláspontok is mindenképpen nagy jelentőségűek. Ennek oka, hogy az ET dokumentumai és a szakírók pont azokat a kérdéseket tárgyalják (az intézményrendszer és a közszolgálati feladatmeghatározás tartalmi kérdései), amelyeket az EK joga a tagállami szabályozás hatáskörébe utal, és ennél fogva megválaszolatlanul hagy.

Az intézményrendszer esetében a szakirodalom és az ET normái egyaránt a függetlenséget tekintik a leglényegesebb szempontnak. A függetlenség megfelelő garanciái azonban csak a konkrét társadalmi és jogi keretek között, ezeknek megfelelően alakíthatók ki, illetve értelmezhetők.

A feladatmeghatározás tekintetében az ET ajánlásai és az irodalmi álláspontok egyaránt azt mutatják, hogy azok a rendszerek, amelyeket az európai szakmai gondolkodás - akár az elmélet, akár a gyakorlat szintjén - kialakított, a közszolgálati műsorszolgáltatók feladatait nem a műsorszerkezet oldaláról határozzák meg, hanem az ilyen szervezetek működésének a társadalomra gyakorolt elvárt hatása alapján.

Ennek megfelelően a közszolgálati misszió leglényegesebb elemei következőképpen összegezhetők:

- Hozzájárulás a demokratikus közvélemény működtetéséhez (hírszolgáltatás, a társadalomban meglévő álláspontok ismertetése, vitafórum, stb...);
- A nemzeti kultúra és nyelv megőrzése, az európai kultúra értékeinek közvetítése;
- A társadalmi összetartozás tudatának erősítése.

Mindezt áthatja a sokszínűség biztosítása, illetve a magas etikai és minőségi színvonal iránti igény.

E kiindulópontok alapján a közszolgálatosság a digitális korban már nem csupán a hagyományos értelemben vett műsorszolgáltatással összefüggésben értelmezendő, hanem az újfajta médiaszolgáltatások (pl: nem lineáris szolgáltatások) esetében is.

## B. A KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLGÁLTATÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

E fejezetben a nagy nyugat-európai közszolgálati műsorszolgáltatók, illetve a visegrádi országok közszolgálati szolgáltatóinak szabályozási környezetét hasonlítjuk össze. A nyugat-európai szabályozási példák olyan közszolgálati műsorszolgáltatások működését alapozzák meg, amelyek viszonylag jelentős közönségarányt képesek elérni, és hatékonyan vesznek részt a digitális átállásban is. Az Európai Unióból vett példák mellett a svájci szabályozás ismertetését az indokolja, hogy a svájci szabályozás az egyik legújabb Európában, egyes megoldásai már ebből az okból is mintául szolgálhatnak. A közép-európai országok közül a visegrádi országok kiemelését az indokolja, hogy ezek az országok a 90-es évek elejétől nagyjából hasonló feltételek között alakíthatják a médiarendszerüket, a közszolgálati helyzetük miatt ezért ezekben az országokban egymással összevethető.

Az összehasonlító elemzés hatékonyságának korlátját minden esetben az jelenti, hogy valamely intézmény kiemelésével elveszik a médiarendszer egészére ható társadalmi, politikai, gazdasági és jogi környezet. A szabályozási megoldások összevetése az intézmény sikeres vagy sikertelen működéséről korlátozott információt nyújt, és a szabályozás a siker vagy sikertelenség tényezőinek csak az egyike.

Az összehasonlító elemzés elkészítéséhez az egyes országok jogszabályain kívül nagy mértékben támaszkodtunk a közelmúltban készült két átfogó kutatás eredményeire. Az egyik ilyen kutatás a Nyílt Társadalom Intézet „Televíziózás Európában: a szabályozás, a médiapolitika és a függetlenség kérdései. Helyzetjelentés 2005” című kutatása, amelynek eredményei a [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/) honlapon érhetők el. A másik forrás a *European Audiovisual Observatory* keretében készült összehasonlító elemzés. Ennek eredményei az IRIS Special: The Public Service Broadcasting című kiadványban jelentek meg (Strasbourg, 2007).

### I. KÖZSZOLGÁLTATISÁG NYUGAT-EURÓPÁBAN

#### 1. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság közszolgálati szervezetrendszere némiképp sajátos: nem csak a közintézményként (Public Corporation) működő műsorszolgáltatók kötelesek megfelelni bizonyos közszolgálati jellegű követelményrendszernek, hanem a többi földfelszíni műsorszórással terjesztett műsorszolgáltató is. Így a közszolgálati intézményrendszerbe ezek az - egyébként lényegében kereskedelmi - műsorszolgáltatók is beletartoznak. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a Channel 4 közintézményként működik ugyan, de nem közpénzekből finanszírozott. Az átláthatóságot az alábbi táblázat segítheti.

Műsorszolgáltató	Státusz	Elsődleges bevételi forrás
BBC	Közintézmény	Előfizetési díj
ITV	Kereskedelmi műsorszolg.	Reklámbevétel
Channel 4	Közintézmény	Reklámbevétel
Channel Five	Kereskedelmi műsorszolg.	Reklámbevétel

Forrás: Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence (2005), p. 904.  
[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/uk/media\\_uk.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/uk/media_uk.pdf) [2007.07.01.]

Egyértelműen közszolgálati műsorszolgáltatónak tekinthető tehát a BBC, így e fejezetben a BBC feladatait, finanszírozását és szervezeti felépítését mutatjuk be.

A BBC Európa legnagyobb műsorszolgáltatói közé tartozik. A BBC-nek nyolc országos televíziós műsorszolgáltatója tíz országos rádióhálózata, több mint ötven helyi televíziós és rádiós műsorszolgáltatója internetes portálja és külföldi csatornái vannak. A BBC 1 és a BBC 2 a legnézettebb csatornák közé tartozik.

A jelenleg legfontosabb tételes jogi szabályozás, a Communications Act 2003 mellett a BBC működésének alapja elsősorban az uralkodó által kibocsátott Charta<sup>56</sup> (a továbbiakban: Charta), amely rendszerint tízéves időszakra határozza meg a BBC feladatait és jogállását. A jelenleg hatályos Charta hosszas felülvizsgálat után 2006-ban kelt, és 2007. január 1-től hatályos. Az új Charta a sok tekintetben - különösen a BBC felépítésével kapcsolatban - radikális változást hozott. A Charta inkább elvi jellegű rendelkezéseit a BBC és a brit Kormány közt kötött megállapodás<sup>57</sup> egészíti ki, amely konkrét jogokat és kötelezettségeket tartalmaz. A jelenlegi megállapodás - a Charta-val összhangban 2007-től hatályos. A közszolgálati feladatok mibenlétének részletes meghatározása a BBC belső dokumentumaiban található meg.

### 1.1.A közszolgálati megbízatás tartalma

A BBC közszolgálati céljait a Charta, a Kormánnyal kötött megállapodás, valamint a BBC Tanács (BBC Trust) által lefektetett követelmények határozzák meg különböző részletességgel.

A BBC feladatait alapvetően mind a mai napig a „tájékoztatás, oktatás, szórakoztatás” hármas kritériumaként lehet leírni. A Charta ennél pontosabban is felsorolja a BBC feladatait, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze. A BBC feladatai

- a polgári tudat és a civil társadalom fenntartása,
- az oktatás és tanulás elősegítése,
- a kreativitás és a magas kulturális minőség ösztönzése,
- az Egyesült Királyság, illetve nemzeti, régiói, közösségi megjelenítése,
- az Egyesült Királyság bemutatása a világnak, és a világ bemutatása az Egyesült Királyságnak,

□ a fenti célok érdekében annak elősegítése, hogy a lakosság élvezhesse az új kommunikációs technológiákból és szolgáltatásokból fakadó előnyöket; e mellett vezető szerepet vállalni a digitális átállásban”.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Royal Charter (Charta)  
[http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory\\_framework/charter\\_agreement/royalchartersealed\\_sept06.pdf](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/charter_agreement/royalchartersealed_sept06.pdf)  
[2007.07.01.]

<sup>57</sup> Broadcasting - An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation, (Megállapodás)  
[http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory\\_framework/charter\\_agreement/bbcagreement\\_july06.pdf](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/charter_agreement/bbcagreement_july06.pdf)  
[2007.07.01.]

<sup>58</sup> Charta, 4. cikk

A Charta a közszolgálati célokat, feladatokat nem fejt ki. Azok részletei a Kormánnyal kötött megállapodásban kerülnek kibontásra.

A polgári tudat és a civil társadalom fenntartását, mint célkitűzést elsősorban a pontos és pártatlan hír- és információszolgáltatás, a történésekről és a mögöttük megjelenő eszmékről adott elemzés tölti ki tartalommal. E körben a BBC-nek segíteni kell a közönséget az Egyesült Királyság politikai rendszerének megértésében, a médiahasználat tudatosságának fejlesztésében és az fontos az állampolgári tudat fenntartásában.<sup>59</sup>

Az oktatás és tanulás támogatása keretében a BBC valamennyi tárgykörben olyan tartalmakat köteles szolgáltatni, amelyek felkeltik az érdeklődést és ösztönzik a tanulást, emellett pedig kifejezetten oktatási célú programokat is sugározni kell.<sup>60</sup>

A kreativitás és a kultúra ösztönzése terén a BBC-nek elsősorban egyedi, eredeti tartalom gyártására, tehetséggondozásra és a kulturális tevékenység iránti érdeklődés fenntartására és terjesztésére kell összpontosítania. Külön nevesített követelmény sportközvetítésekről való gondoskodás, ideértve a keveseket érdeklő sportágak közvetítését is.

Az Egyesült Királyság, illetve nemzetei, régiói, közösségei megjelenítése, mint a Charta által támasztott követelmény lényegében a kulturális identitás erősítésével, mindenekelőtt a helyi, regionális és nemzeti szintű tartalomgyártással, a különböző közösségek életének bemutatásával, a különböző vallások és hitek bemutatásával és a kisebbségi nyelveken történő tartalomszolgáltatással teljesül.<sup>61</sup>

Az Egyesült Királyság bemutatása a világnak, és a világ bemutatása az Egyesült Királyságnak, mint általános célkitűzés a világ eseményei iránti érdeklődés felkeltése és fenntartása, valamint magas színvonalú hazai és nemzetközi hírszolgáltatással realizálódik.<sup>62</sup>

## 1.2. Szervezeti felépítés

2007 január 1-től, az új Charta hatálybalépésével a BBC korábbi szervezete nagymértékben átalakult. A BBC két fő szerve a BBC Tanácsa (BBC Trust)<sup>63</sup> és a Végrehajtó Testület (Executive Board) lett.

A Tanács tizenkét tagból áll, elnökből, alelnökből és tíz rendes tagból. A Tanácsban helyet kell kapnia Angliát, Skóciát, Wales-t és Észak-Írországot reprezentáló tagoknak is. A tagokat kinevezése - miniszteri javaslatra - az uralkodó rendeletével történik.<sup>64</sup>

A tanács alapvető feladata a BBC stratégiai irányának, prioritásainak meghatározása, és a BBC működésének, illetve konkrétan a végrehajtó testület általános felügyelete. A Tanács örökös a BBC függetlensége felett is. A tanács e feladatit a közérdek, különösen az előfizetők érdekeinek szem előtt tartásával látja el. E feladatai keretében a BBC Trust, többek között,

<sup>59</sup> Megállapodás, 6. cikk

<sup>60</sup> Megállapodás, 7. cikk

<sup>61</sup> Megállapodás, 9. cikk

<sup>62</sup> Megállapodás, 10. cikk

<sup>63</sup> A nyelvi félreértések végett megjegyzendő, hogy maga a Charter tisztázza a trust jelentését, ami itt egyértelműen arra utal, hogy a szerv közbizalmat élvez (public trust), így nem a Trust-ra, mint speciális angol társasági formára utal.

<sup>64</sup> Charta 13. cikk

- elfogadja a BBC stratégiáit és költségvetését,
- értékeli a Végrehajtó Testület munkáját,
- kidolgozza a nézői panaszok kezelésének szabályait, és ellátja ilyen ügyekben a legfelső (belső) döntéshozó szerepét.<sup>65</sup>

A Végrehajtó Testület (Executive Board) a mindennapi, operatív feladatok elvégzésében vesz részt, azaz a BBC napi működéséért felelős. A Végrehajtó Testület elnöke egyben a BBC főigazgatója (Director General), akit a BBC Trust választ meg.

A BBC függetlenségét a Charta 6. cikke deklarálja. A szervezetrendszerből adódóan azonban érvényesülhetne politikai befolyás a BBC működésében, mégis a világ egyik legfüggetlenebb műsorszolgáltatójaként tartják számon. Ez elsősorban az Egyesült Királyság politikai kultúrájának és tradícióinak, mintsem a jogi értelemben kikezdetlen garanciáknak köszönhető.

A társadalmi befolyásolás lehetősége egyrészt közvetett: az előfizetők érdekeinek képviselete mind a jogforrásokban, mind a gyakorlatban hangsúlyos, és elsősorban a BBC Trust hivatott képviselni. Emellett az ún. Közönség Tanács (*Audience Council*) hivatott a közérdeket biztosítani. A Közönség Tanács részletes felépítését a BBC belső szabályzatai (*Protocol*) részletezik.<sup>66</sup>

### 1.3. Finanszírozás

A BBC bevételeinek döntő többségét az előfizetési díjak (*licence fee*) teszik ki, amelynek éves összege 2006-ban háztartásonként 195 € volt.<sup>67</sup> A BBC másik bevételi forrása a BBC üzleti tevékenységéből származó jövedelem. Ez az összbevételeinek mintegy 6-8 %-át teszi ki. A BBC műsorai reklámot egyáltalán nem tartalmaznak, így a műsorszolgáltatónak nincsenek reklámbevételei.<sup>68</sup>

Az előfizetési díj megállapítása a kormányzat hatáskörébe tartozik, annak tényleges mértékét illetve a növekedésének ütemét azonban több évre (jelenleg hét évre) előre határozzák meg, és ezen a kormányzat időközben nem változtat. Az emelés mértékét egyrészt az inflációhoz, konkrétan a kiskereskedelmi árindex-hez (Retail Price Index, RPI) kötik, másrészt ezen felül is meghatározásra kerül egy emelési mérték (ami így a bevétel reálnövekedését jelenti).<sup>69</sup>

Az előfizetési díj ily módon történő meghatározása függetleníti a BBC anyagi helyzetét a napi politikától, de nem biztosít teljes politikai függetlenséget. A BBC Alapító Okiratának legutóbbi felülvizsgálata során felmerült az előfizetési díjak kormánytól független meghatározásának igénye is. A többek között *Michael Grade*, a BBC Kormányzótanácsának elnökének nevével fémjelzett javaslat lényege az volt, hogy a díj meghatározását egy független testületre kellene bízni, és így a „BBC függetlenségének utolsó megerősítése”<sup>70</sup> is megvalósulhatna. Ez az - egyébként a német

<sup>65</sup> Charta 24. cikk

<sup>66</sup> European Audiovisual Observatory: *The Public Service Broadcasting Culture*, Strasbourg, 2007, 89. 109.

<sup>67</sup> European Audiovisual Observatory: Im. 106.

<sup>68</sup> Open Society Institut: *Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence* (2005), p. 1619. [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/uk/media\\_uk.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/uk/media_uk.pdf) [2007.07.01.]

<sup>69</sup> European Audiovisual Observatory: 106.

<sup>70</sup> Open Society Institut: Im. 1620.

modellre hasonlító - elképzelés végül nem valósult meg, a felülvizsgálat eredményeképpen 2007-től hatályos Charter sem változtatott az előfizetési díj meghatározásának módján.

Az előfizetési díjakkal kapcsolatban más vitás kérdések is felmerültek a Charter felülvizsgálata során, többen ugyanis kétségbe vonták annak igazságosságát, hogy olyan szolgáltatásokat is finanszíroz a BBC e bevételeiből, amelyek a nagyközönség nem minden tagjához jutnak el. Egyre erősebb elvárás a BBC-vel szemben, hogy az ilyen jellegű tevékenységét és fejlesztéseit elsősorban a kereskedelmi bevételeiből finanszírozza.

Az előfizetési díjak mellett a BBC-nek kereskedelmi (műsorjogok eladása, kiadói tevékenység, szórakoztató jellegű, profitorientált műsorszolgáltatás, stb.) tevékenységből származó bevételei is vannak.

A BBC az előfizetési díjakból és a kereskedelmi tevékenységből származó bevételeit elkülönített könyvelésben vezeti. A BBC gazdálkodását a Parlament egyik felügyelő-bizottsága (National Audit Office, NAO) ellenőrzi.

#### **1.4. Digitális átállás**

Mind a Charta, mind a megállapodás utal a BBC digitális átállással kapcsolatos feladataira. A földfelszíni digitális televíziózás terén Európában az Egyesült Királyság érte el a legkomolyabb eredményeket: 2004-ben több, mint ötmillió háztartást fért hozzá ehhez a technológiához (természetesen kábeles és műholdas digitális terjesztésű műsorokhoz ennél lényegesen többen férnek hozzá). A digitális földfelszíni televíziózásban a BBC úttörő szerepet játszik: az elmúlt években számos új, digitális csatornát indított (BBC 4, BBC Parliament, CBBC, BBC News 24, stb.)<sup>71</sup>

## **2. Németország**

A közszolgálati műsorszolgáltatás németországi helyzetének bemutatásához több jogszabály együttes elemzése szükséges. A szabályozás alapvetően a szövetségi államok (Länder) által kötött ún. államközi szerződésekben (Staatsvertrag) találhatóak. Az általános, alapvető szabályokat a Rundfunkstaatsvertrag<sup>72</sup> (RStV) második fejezete tartalmazza. Emellett azonban a két szövetségi szintű közszolgálati műsorszolgáltató, az ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland) és a ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen) jogállását külön jogszabályok: az ún. ARD-Staatsvertrag<sup>73</sup> (ARDStV) és az ún. ZDF-Staatsvertrag<sup>74</sup> (ZDFStV) határozzák meg. Végül pedig a közszolgálati műsorszolgáltatás egyik kulcskérdésének, a finanszírozásnak a részletszabályait a Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag<sup>75</sup>, az üzembentartási díjra vonatkozó rendelkezéseket pedig a Rundfunkgebührenstaatsvertrag<sup>76</sup> tartalmazza.

<sup>71</sup> Open Society Institut: Im. 1648.

<sup>72</sup> Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland - Rundfunkstaatsvertrag (RStV) - vom 31. August 1991 in der Fassung des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 8. bis 15. Oktober 2004

<sup>73</sup> ARD-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in Kraft getreten am 1. Januar 1992, zuletzt geändert durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 8./15. Oktober 2004

<sup>74</sup> ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. April 2005

<sup>75</sup> Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) vom 31. 8. 1991 zuletzt geändert durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 8./15. Oktober 2004

<sup>76</sup> Rundfunkgebührenstaatsvertrag vom 31. August 1991 zuletzt geändert durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006

A német közszolgálati televíziózás két főszereplője a ARD és a ZDF. Mindkét műsorszolgáltató - az ARD-Staatsvertrag és a ZDF-Staatsvertrag vonatkozó rendelkezései alapján - mindenkor köteles egy általános tematikájú televíziócsatornát működtetni. Emellett a Rundfunkstaatsvertrag felhatalmazása alapján az ARD és a ZDF közösen működtethet:

- egy kulturális súlypontú televíziócsatornát, amiben a európai közszolgálati csatornák is közreműködhetnek, és
- két szakosított csatornát.

Emellett részt vesznek az Európai Kultúrscsatorna (Europäischen Fernsehkanal) működtetésében is.<sup>77</sup>

E csatornák terjesztése műholdas műsorszórással lehetséges, illetve a más módon történő, kiegészítő jellegű terjesztésükre a tartományi jog irányadó.

A közszolgálati műsorszolgáltatók a gyakorlatban élnek ezekkel a lehetőségekkel, így az országos közszolgálati csatornák a következő képet mutatják:

- A két legfontosabb, általános tematikájú csatorna az ARD Egyes (*Das Erste*) csatornája és a ZDF csatorna
- Az ARD és ZDF közös tematikus csatornái a *Kinderkanal (KI.KA)*, amely gyermekeknek szóló műsorokat, és a *Phoenix*, amely elsősorban híreket és dokumentumfilmeket sugároz.
- Emellett működik két, nemzetközi közreműködésen alapuló csatorna az ARTE, amely kétnyelvű kulturális csatorna az ARD, a ZDF és a francia ARTE közreműködésével, valamint a *3sat*, amely az ARD, a ZDF, az osztrák ORF és a svájci SRG közös, német nyelvű kulturális csatornája.

Említést érdemelnek még az ún. harmadik csatornák, amelyek lényegében az ARD-hez tartozó közszolgálati műsorszolgáltatók regionális csatornái.

Emellett a közszolgálati műsorszolgáltatás intézményrendszerébe tartozik a német közszolgálati rádió a Deutschlandradio is.

A közszolgálati televíziócsatornák komoly szerepet töltenek be Németországban, a nézettségi adataik alapján (is) a televíziózás valóban meghatározó tényezői. Az ARD Das Erste és a ZDF csatornák 13-14%-os nézettségükkel gyakorlatilag a legnézettebb csatornák közé tartoznak, a kereskedelmi televíziók közül a RTL és a SAT.1 mutat hasonló nézettségi adatokat.<sup>78</sup>

#### Főbb csatornák nézettségi adatainak változása (1992-2004)

Csatorna	1992*	1995	2000	2004
ARD/Das Erste	22.0	14.6	14.3	13.9

<sup>77</sup> RStV 19. § (2)

<sup>78</sup>

ZDF	22.0	14.7	13.3	13.6
ARD/Dritte	8.3	9.7	12.7	13.7
RTL	16.7	17.6	14.3	13.8
SAT.1	13.1	14.7	10.2	10.3
ProSieben	6.5	9.9	8.2	7.0
RTL II	-	4.6	4.8	4.9
Vox	-	2.6	2.8	3.7
Kabel 1	-	3.0	5.5	4.0
Super RTL	-	1.1	2.8	2.7

\*1992: a 14 év feletti, 1995-2004: a 3 év feletti lakosság jelenti a teljes népességet

Forrás: Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence (2005), p. 741.

[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/germany/media ger1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/germany/media ger1.pdf)

[2007.07.01]

## 2.1.A közszolgálati műsorszolgáltatók megbízatása

A RStV a program-alapelvei között rögzíti, hogy az ARD, a ZDF és minden műsorszolgáltató Németország szerte köteles az emberi méltóságot tiszteletben tartani és védelmezni. Hozzá kell járulniuk ahhoz, hogy erősítsék az élet, a szabadságjogok, a testi épség és mások véleményének tiszteletét, valamint a műsorszolgáltatóknak tiszteletben kell tartania a lakosság erkölcsi és vallási elveit.<sup>79</sup> Ezen elvek minden műsorszolgáltatóra irányadóak, de a közszolgálati műsorszolgáltatókat a jogszabály külön is nevesíti.

A közszolgálati műsorszolgáltatásra (öffentlich-rechtlichen Rundfunk) vonatkozó részletes szabályok a RStV második fejezetében találhatóak.

A közszolgálati műsorszolgáltatóknak a rádió- és televízióműsorok előállításával és terjesztésével a szabad egyéni- és közvélemény-formálási folyamatok fórumaként és döntő tényezőjeként működnek. Ez az jelenti, hogy a közszolgálati csatornák nem csak fórumot kell, hogy teremtsenek a különböző vélemények megjelenítéséhez, hanem aktív szerepet kell vállalniuk a kulturális és politikai folyamatokban.<sup>80</sup>

A Rundfunkstaatsvertrag tartalmazza a közszolgálati műsorszolgáltatók megbízatására vonatkozó alapvető rendelkezéseket. A jogszabály szerint a közszolgálati műsorszolgáltatóknak műsoraival átfogó képet kell adnia - az összes lényeges életszférában - a nemzetközi, európai, nemzeti és regionális eseményekről, és elő kell mozdítania a nemzetközi megértést, az európai integrációt, és a társadalmi kohéziót szövetségi és tartományi szinten egyaránt. Programjainak a tájékoztatást, a művelődést, a kulturális fejlődést, a lakosság felvilágosítását és a párbeszédet kell szolgálnia.

A közszolgálati műsorszolgáltatóknak a megbízatása teljesítése során figyelembe kell vennie a tájékoztatás tárgyilagosságának és pártatlanságának alapelveit, a vélemény-sokféleség, és a műsorok kiegyensúlyozottságának követelményét.<sup>81</sup>

Az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók, a ZDF és a Deutschlandradio rendelkezéseket és irányelveket (Satzungen und Richtlinien) ad ki megbízatásuk és feladataik pontosítása és továbbfejlesztése

<sup>79</sup> RStV 3. §

<sup>80</sup> Open Society Institut: Im. 746.

<sup>81</sup> RStV 11. § (1)-(3)

érdekében. Ezeket az érintett műsorszolgáltatók a tartományok hivatalos lapjaiban nyilvánosságra hozzák.

A közszolgálati műsorszolgáltatók átláthatóságát és nyilvános működését szolgálja az a - részben az Európai Bizottság átláthatósággal kapcsolatos aggályainak hatására született - szabály is, miszerint az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók, a ZDF és a Deutschlandradio két évente köteles elkészíteni és nyilvánosságra hozni a feladatuk teljesítéséről szóló beszámolót, amelyben kitérnek a műsorok mennyiségére és minőségére, valamint a jövőbeni műsorszerkezet tervezett súlypontjaira.<sup>82</sup>

Érdemes megemlíteni, hogy az utóbbi időben a német közszolgálati csatornákat is többször illeték a kommercializálódás vádjával. Az alábbi táblázat a műfajok arányainak bemutatásával ezekre az észrevételekre valamelyest rácsáfol:

**A főbb csatornák műorszámainak műfaj szerinti megoszlása (2003)**

Műfaj	Az összes programhoz képest a műfaj aránya				
	ARD/Das Erste	ZDF	RTL	SAT.1	ProSieben
Tájékoztatás	43.1	48.4	22.1	17.3	26.7
Sport	8.6	6.0	2.3	1.4	-
Valóságalapú Szórakoztatás (non-fiction)	8.3	8.2	19.1	26.7	16.3
Zene	2.0	1.7	1.9	0.3	0.2
Gyermekprogram	6.0	5.2	2.8	3.5	5.1
Fikció (szórakoztatás)	28.5	26.7	27.0	24.6	32.6
Egyéb	2.2	2.4	5.1	5.4	5.1
Reklám	1.3	1.4	19.8	20.8	14.1
Összesen	100	100	100	100	100

Forrás: Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence (2005), p.753.  
[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/germany/media ger1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/germany/media ger1.pdf)  
 [2007.07.01.]

A táblázatból kitűnik, hogy a tájékoztató jellegű műsorok aránya lényegesen nagyobb (kb. duplája) a közszolgálati csatornákon a kereskedelmi csatornához képest, míg a valóságalapú (non-fiction) szórakoztató műsoroknál (mint például a valóság-show-k) az arányok éppen fordítottak. A legnagyobb különbség a reklámra fordított időben lelhető fel: a közszolgálati műsorokhoz képest 10x annyi reklám látható a kereskedelmi csatornákon! (A reklámkorlátozó szabályok alapján - figyelembe véve a főműsoridőben közzétett reklámok jelentőségét - ez az arány nem meglepő).

Bár a programok színvonalának objektív mérése meglehetősen nehéz, az ARD és a ZDF hír- és dokumentumműsorai gyakran nyernek különböző díjakat. A közvélemény-kutatások emellett azt mutatják, hogy a nézők a közszolgálati csatornákat a kereskedelmi csatornához képest unalmasabbnak, konzervatívabbnak, másrészt komolyabbnak és megbízhatóbbnak tartják.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> RStV 11. § (4)

<sup>83</sup> Open Society Institut: Im. 754.

## 2.2. Finanszírozás

A RStV alapvető jelleggel kimondja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatókat olyan pénzügyi helyzetbe kell hozni, amely garantálja a jogszabályban rögzített feladatainak ellátását, fennmaradásukat és fejlődésüket.

A közszolgálati televíziózás finanszírozása két fő elemből tevődik össze: a műsorszolgáltató a költségeit előfizetési díjakból (Rundfunkgebühr), valamint reklámbevételekből és szponzorálásból finanszírozza, a RStV azonban rögzíti, hogy az elsődleges bevételi forrás a előfizetési díj. Üzleti tevékenységük korlátozott, emeltdíjas telefonszolgáltatásból eredő bevételekre például nem törekedhetnek.<sup>84</sup> Saját gyártású műsoraik értékesítése azonban lehetséges, ebből azonban számottevő bevételre nem tesznek szert.

### Az ARD és ZDF előfizetési díjakból és a reklámokból származó bevételeinek alakulása (1985-2003)

	Év	Millió Euro	
		Előfizetési díj	Reklámbevétel
ARD	1985	1,762	676
	1990	2,203	706
	1995	3,727	374
	2000	4,496	419
	2003	5,053	318
ZDF	1985	433	296
	1990	531	364
	1995	846	176
	2000	1,303	179
	2003	1,566	111

Forrás: Television Across Europe: Regulation, Policy and Indipendence (2005), [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/germany/media ger1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/germany/media ger1.pdf)  
[2007.07.01.]

A táblázatból kitűnik egyrészt az, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknál a reklámbevételek - a RStV-vel összhangban - az előfizetési díjhoz képest másodlagos bevételi forrást jelentenek, másrészt az, hogy reklámbevételek aránya az elmúlt két évtizedben - a kereskedelmi televíziózásnak köszönhetően - jelentősen csökkent, és a 2000-es években a reklámbevételek aránya 10 % alá csökkent. A reklámbevételek alacsony aránya abból következik, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók kapcsán a RStV jóval szigorúbb reklámkorlátozásokat tartalmaz, mint a kereskedelmi műsorszolgáltatók esetén. Az RStV szerint a reklámok összesített ideje az ARD egyes csatornáján és a ZDF csatornán legfeljebb 20 perc lehet naponta (hétköznapokon), éves átlagban. Este 20 óra után, vasárnaponként, és a szövetségi szintű ünnepnapokon (munkaszüneti napokon) reklám nem tehető közzé. Az ARD és a ZDF (mint műsorszolgáltató) többi, egész Németországra kiterjedő csatornáján, valamint az ún. harmadik televíziócsatornákon, azaz az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók tartományi szintű csatornáin, reklám nem tehető közzé. Televíziós vásárlás (Teleshopping) - a teleshop-spot (televíziós vásárlás műsorablak) kivételével - a közszolgálati

<sup>84</sup> RStV 12 § (1), 13. §

műsorszolgáltatás keretében nem lehetséges. A teleshop-spot szabályozására a reklámokra vonatkozó szabályok irányadóak.<sup>85</sup>

Az ARD és a ZDF - a politikai élet által valamelyest befolyásolható előfizetési díjaktól való függőség csökkentése érdekében - ez idáig sikertelenül lobbizott a korlátozások feloldásáért, ugyanakkor azonban a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak sem sikerült elérni azt, hogy teljes mértékben tilos legyen a közszolgálati csatornákon reklámozni. A reklámpiar a maga részéről inkább a közszolgálati televíziók álláspontját osztja, mivel a közszolgálati csatornák a kereskedelmi adók versenytársai, és így a maguk számára szélesebb értékesítési lehetőségeket látnak.<sup>86</sup>

A fenti táblázat és a jogszabályok alapján is egyértelműen az előfizetési díjak (Rundfunkgebühr) jelentik a ZDF és az ARD legfőbb bevételi forrásait, így az előfizetési díj mértéke kulcskérdés a műsorszolgáltatók számára.

A politikai befolyás csökkentése érdekében az előfizetési díjak megállapítására Németországban egy sajátos mechanizmust dolgoztak ki. Az előfizetési díj megállapításával kapcsolatban kulcsszerepe van az ún. Műsorszolgáltatók Finanszírozási Igényét Vizsgáló Bizottságnak (Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, a továbbiakban: Finanszírozási Bizottság vagy KEF). A KEF 16 szakértőből áll (minden tartományból egy fő), a tagok - jogszabályban meghatározott arányok szerint - közgazdászok, könyvvizsgálók, jogászok, egyetemi tanárok, műszaki szakemberek valamint tartományi számvevőszékek munkatársai. A tagokat a tartományi miniszterelnökök nevezik ki 5 évre, és a tagok újraválaszthatók. A KEF tagjai függetlenek, utasításokat nem fogadhatnak el.

Az előfizetési díj mértékének megállapítására irányuló eljárás első lépése, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók - a gazdaságosság és takarékoság elvének, valamint a racionalizálási lehetőségek figyelembe vételével történő - rendszeres igénybejelentéseit a Finanszírozási Bizottság megvizsgálja, majd azt alapul véve a finanszírozási igényt (Finanzbedarf) megállapítja. A gyakorlatban a műsorszolgáltató képviselője is részt vesz az eljárásban, a Bizottság és a műsorszolgáltatók között tehát együttműködés tapasztalható. A RStV rögzíti, hogy a finanszírozási igények megállapításánál a KEF-nek figyelembe kell vennie a műsorszolgáltató üzemeltetési költségeit, fejlesztési szükségleteit, a média területén a költségek alakulását és a műsorszolgáltató egyéb - tipikusan reklámbevételekből származó - jövedelmeinek alakulását is.<sup>87</sup> Így a KEF lényegében a műsorszolgáltatók gazdálkodását ellenőrző szervként is funkcionál.

Az előfizetési díj tényleges megállapítása végeredményben a tartományi parlamentek hatásköre. A KEF javaslatát a tartományi kormányok jóváhagyása után tárgyalják a tartományi parlamentek, és amennyiben mind a 16 tartomány megszavazza, akkor az előfizetési díj mértéke országosan egységesen, több évre előre, normatív módon kerül szabályozásra a Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag-ban. A díj jelenlegi mértéke 17,03 euró.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> RStV 15-16. §§

<sup>86</sup> Open Society Institut: Im. 748.

<sup>87</sup> RStV 14. §

<sup>88</sup> A KEF honlapja, a <http://www.kef-online.de> alapján.

A tartományi parlamenteket elvileg nem köti a KEF javaslata, a gyakorlatban mégis nagyon nagy a Finanszírozási Bizottság szerepe. A Szövetségi Alkotmánybíróság 1994-es döntésének értelmében ugyanis a KEF javaslatánál kisebb díjat csak akkor lehet megállapítani, ha az a sajtószabadságnál fontosabbnak tekintett indokokkal alátámasztható. Ez a rendkívül magas mérce egészen a legutóbbi időkig azt eredményezte, hogy a tartományi parlamentek elfogadták a KEF javaslatait.<sup>89</sup> 2004-ben azonban - addig példa nélküli - heves politikai vita bontakozott ki az előfizetési díjakkal kapcsolatban, és több tartomány nem fogadta el a KEF javaslatát. A vita kapcsán felmerült a közszolgálati műsorszolgáltatás takarékosabb működtetésének és a hatékonyság növelésének igénye. Mások ugyanakkor a közszolgálati szektor függetlenségének kétségbevonásaként értékelték az ellenálló tartományok magatartását. Végül csak a KEF javaslatához képest alacsonyabb díjemelést sikerült az összes tartománnyal elfogadtatni, ami azt mutatja.<sup>90</sup>

Az előfizetési díjak megállapítását a napi politikától elsősorban a KEF szakmai kompetenciája, a tartományok eltérő politikai struktúrája, és a díj jogszabályban való több évre szóló rögzítése garantálja, de a legutóbbi viták azt mutatják, hogy a politikai befolyást így sem sikerül teljes mértékben kiküszöbölni.

A készülék előfizetési díjakra vonatkozó további részletes szabályokat, így a készülék üzemeltetése esetén a díjfizetés kötelezettségének megállapítását, a második és további készülékekre vonatkozó szabályokat, és az előfizetési díj alóli mentességeket a Rundfunkgebührenstaatsvertrag tartalmazza. A díj tényleges mértékét (összegét), annak az egyes műsorszolgáltatók számára való elosztásának elveit, valamint a KEF felépítését és eljárásának részletes szabályait a Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag határozza meg.

## **2.3.Szervezeti felépítés**

### **2.3.1.Az ARD**

Az ARD lényegében tartományi műsorszolgáltatók közössége, együttműködése, amelyek az ARD-Staatsvertrag 1 §-a alapján kötelezettséget vállalnak arra, hogy egy közös, általános tematikájú csatornát működtessenek. Ez az Egyes televíziócsatorna (Erstes Fernsehprogramm, Das Erste). Az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók összeegyeztetik az ARD Egyes csatorna műsorának napi tartalmát valamint a részvételük jellegét és mértékét. Amennyiben valamelyik műsorszolgáltató nem teljesíti a rá jutó feladatot, akkor az ebből eredő károk, költségek viselésére köteles.

Az ARD-Staatsvertragban vállalt kötelezettségek nem érinti az egyes műsorszolgáltatók jogát, miszerint önállóan, vagy más műsorszolgáltatókkal közösen másik csatornát működtessenek.<sup>91</sup>

Az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók legalább két évre - kétharmados többséggel - Műsorigazgatót választanak a közös programok szerkezetének kialakítására.

<sup>89</sup> European Audiovisual Observatory: Im. 43.

<sup>90</sup> Open Society Institut: Im. 749.

<sup>91</sup> ARDStV 1-2. §§

A Műsorigazgató a műsorszerkezetet az ARD-hez tartozó műsorszolgáltatók intendánsaival tartott rendszeres értekezleteken dolgozza ki. Az egyeztetések sikere érdekében műsортanácsadót is ki lehet nevezni, aki a Műsorigazgatót tanácsokkal látja el.<sup>92</sup>

### 2.3.2.A ZDF

A kutatás szempontjából fontosabb a ténylegesen országos műsorszolgáltatóként működő Második Német Televízióra (Zweites Deutsches Fernsehen, a továbbiakban ZDF) vonatkozó szabályozás, amely a ZDF-Staatsvertragban (ZDFStV) található. A ZDF szerkezeti struktúrája és a többi (az ARD-ben tömörülő tartományi) közszolgálati műsorszolgáltató felépítése lényegét tekintve megegyezik, így a ZDF szervezetének részletes bemutatása tulajdonképpen mintaként szolgál.

A ZDFStV a bevezető rendelkezései között deklarálja a ZDF, mint közjogi intézmény (Anstalt des öffentlichen Rechts) létét, és azt, hogy a ZDF a ZDF-Staatsvertrag és a Rundfunkstaatsvertrag alapján televíziós műsorszolgáltatást végez. A szervezet székhelye Mainz, de minden tartományban stúdiót tart fenn. A ZDF, mint műsorszolgáltató alapvető tevékenysége a Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) elnevezésű általános tematikájú közszolgálati csatorna működtetése.<sup>93</sup>

A ZDF-Staatsvertrag részletesen szabályozza a műsorszolgáltató szervezeti felépítését. A ZDF szervezetrendszerének - és a többi közszolgálati műsorszolgáltatónak is - három fő eleme van: a Televíziós Tanács (Fernsehrat, máshol gyakran Rundfunkrat), az Igazgatótanács (Verwaltungsrat) és az Intendáns (Intendant).

A Televíziós Tanács nagy létszámú testületi szerv, amely hetvenhét tagból áll. A Tanácsban helyet foglalnak mind a politikai élet, mind a különféle társadalmi szervezetek képviselői. A Tanács összetételét a ZDF-Staatsvertrag részletesen szabályozza.

A Tanács tagjai között - a teljesség igénye nélkül - megtalálhatók a tartományközi szerződést megkötő tartományok 1-1 megbízottja, 3 szövetségi megbízott, akiket a szövetségi kormány delegál, 12 fő a pártok képviselőiben, az evangélikus és a katolikus egyházak 2-2 megbízottja, a zsidóság egy képviselője, a szakszervezetek, lapkiadók és újságírók képviselői, a természetvédelmi és környezetvédelmi terület szakértői, valamint képviselők a nevelés- és művelődésügy, a tudományok, a művészetek, a kultúra, a filmszakma, a gyermekvédelem, a fogyasztóvédelem, az állatvédelem területéről.

A Televíziós Tanács tagjainak függetlenségét összeférhetetlenségi szabályok biztosítják, emellett a ZDFStV rögzíti, hogy utasítást, irányítást nem fogadhatnak el. A Televíziós Tanács tagjainak hivatali ideje 4 év.

A ZDF-Staatsvertrag alapján a Televíziós Tanács irányelveket dolgoz ki a ZDF műsoraira, és az intendánsnak ezzel kapcsolatban tanácsokat adhat. A Tanács örökös az irányelvek, valamint a Staatsvertrag-ban foglalt alapelvek betartása felett.

---

<sup>92</sup> ARDStV 5-7. §

<sup>93</sup> ZDFStV 1-2. §

A Televíziós Tanács hatáskörébe tartozik az alapszabály (*Satzung*), illetve a módosítások elfogadása, amelyet az igazgatótanács terjeszt elő. Amennyiben a Televíziós Tanács saját kezdeményezése alapján kerül sor az alapszabály módosítására, az Igazgatótanácsot meg kell előtte hallgatni.

A Televíziós Tanács fogadja el a költségvetést és a zárszámadást. Szintén e testület hatásköre, az Intendáns felmentésére irányuló, az Igazgatótanács által kezdeményezett indítvány elfogadása.

A Televíziós Tanács saját tagjai közül elnököt és helyettest választ titkos szavazással. A Tanács működését ügyrend szabályozza, amelyben lehetőség van bizottságot is létrehozni. A testület legalább háromhavonta rendes ülést tart. A tagok egyötödének vagy az Intendáns kezdeményezésére rendkívüli ülést kell összehívni. Az ülést az elnök hívja össze.

A Televíziós Tanács akkor határozatképes, ha tagjainak legalább fele jelen van. Határozatait - hacsak a ZDF-Staatsvertrag másként nem rendelkezik - a leadott szavazatok egyszerű többségével hozza.

A Televíziós Tanács ülésein az Intendáns részt vehet, és az ülésen felszólalhat.<sup>94</sup>

Az Igazgatótanács tizennégy tagból áll, mégpedig öt tartományi megbízottból és nyolc további tagból, akiket a Televíziós Tanács 3/5-ös többséggel választ, és akik nem lehetnek sem kormányok, sem törvényhozó testületek tagjai; a Televíziós Tanács tagjai azonban választhatók, valamint egy szövetségi megbízottból, akit a szövetségi kormány bíz meg.

A tagok hivatali ideje öt év. Amennyiben a Televíziós Tanács tagját az Igazgatótanács tagjává választják, a Televíziós Tanácsból ki kell lépnie.<sup>95</sup>

Amennyiben a megbízás vagy választás jogával az érintettek nem élnek, akkor az Igazgatótanács tagjainak száma ennek megfelelően kevesebb. Azaz a német szabályozás - a magyarhoz hasonlóan - lehetővé teszi, hogy nem teljes létszámú, „csonka” Igazgatótanács működhessen.

Az Igazgatótanács tagjainak függetlenségét szintén összeférhetetlenségi szabályok biztosítják, emellett a ZDFStV az ő esetükben is kimondja, hogy utasítást, iránymutatást nem fogadhatnak el.

Az Igazgatótanács titkos szavazással, a tagok szavazatának többségével, saját tagjai közül elnököt és helyettest választ. Az Igazgatótanácsot az elnök hívja össze; három tag kezdeményezésére ezt köteles megtenni. Az Igazgatótanács határozatképes, ha tagjainak több, mint fele jelen van. Határozatait főszabályként a leadott szavazatok egyszerű többségével hozza. Egyes fontosabb kérdésekben - például az intendáns felmentésével kapcsolatos döntéshez - minősített, 3/5-ös (60%-os) többségre van szükség.

Az Igazgatótanács köti meg az intendánssal a szolgálati szerződést. Az Igazgatótanács elnöke képviseli a ZDF-et a szolgálati szerződés megkötésekor, és az Intendánssal szemben más jogügyletek esetén. Az Igazgatótanács felügyeli az Intendáns tevékenységét.

---

<sup>94</sup> ZDFStV 20-23. §

<sup>95</sup> ZDFStV 24. §

Az Igazgatótanács feladata, hogy a televíziós tanács elé terjessze a ZDF alapszabályának tervezetét, és joga van az alapszabály módosítását kezdeményezni. Emellett az dönt az Intendáns által tervezetként előkészített költségvetés és zárszámadás televíziós tanácshoz való előterjesztésről.<sup>96</sup>

Az Igazgatótanács tagjai részt vehetnek a Televíziós Tanács ülésein, ahol az egyes napirendi pontokhoz hozzászólhatnak.<sup>97</sup>

Az Intendáns a Televíziós Tanács választja öt évre, titkos szavazással. A megválasztáshoz a szavazatok 3/5-öd részére (60%) van szükség. Az Intendáns újraválasztható. Az Igazgatótanács - a Televíziós Tanáccsal egyetértésben - az Intendáns felmentheti, a határozat az Igazgatótanácsban és a Televíziós Tanácsban is 3/5-ös többséggel hozható meg.<sup>98</sup>

Az Intendáns lényegében egyszemélyi felelős vezető, aki képviseli a ZDF-t, és felelős a ZDF ügyeiért, ideértve a műsorszerkezetet is. Az Intendáns nevezi ki - az Igazgatótanács egyetértésével - a műsorigazgatót (Programmdirektor), a főszerkesztőt (Chefredakteur) és az adminisztratív vezetőt (Verwaltungsdirektor), amelyek közül - távolléte esetére - helyettest választ.<sup>99</sup>

Az Intendáns néhány nagyjelentőségű jogügyletéhez - így például ingatlan megvásárlásához, elidegenítéséhez és megterheléséhez, kölcsönfelvételhez, kezesség vagy jótállás vállalásához - az Igazgatótanács hozzájárulására van szükség.<sup>100</sup>

#### Az intézményrendszer értékelése

A német jogalkotó lényegében a közszolgálati műsorszolgáltatók belső kontrollját kívánta megvalósítani, amelyet a Televíziós Tanács, mint a politikai és civil szférát képviselő szervezet lát el. Sem a tartományi médiahatóságoknak (Landesanstalt, Medienanstalt) illetve azok szövetségei szintű szerveinek, sem a Tartományi Médiahatóságok Gyermekvédelmi Bizottságának (Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten, KJM) nincsenek hatáskörei a közszolgálati műsorszolgáltatók felügyeletével kapcsolatban.

A szervezetrendszer kialakítása során az állami-politikai befolyásolás minimalizálása vagy legalábbis kiegyenlítése volt a cél, teljesen kizárni azonban nem lehet. A Televíziós Tanács tagjai részben közvetlenül, részben (a társadalmi szervek képviselői) közvetett módon kötődnek valamilyen párthoz vagy szimpatizálnak valamilyen politikai meggyőződéssel. A politikai érdekek elsősorban az intendáns posztjának betöltése kapcsán kerülnek előtérbe: az Intendáns megválasztása gyakran nehézkes, hosszadalmas, politikai egyeztetések sorával járó eljárás. A napi ügyekre gyakorolt politikai hatást nehéz pontosan megbecsülni, de jelentősnek semmiképp sem nevezhető. A másik fontos beavatkozási pont a politika számára az előfizetési díj meghatározása. Az ezzel kapcsolatos legutóbbi botrányokról fent már megemlékeztünk. Megjegyzendő, hogy politikai véleménytől függetlenül az összes németországi intendáns kivétel nélkül erős kritikával illetve a KEF javaslatát el nem fogadó tartományok politikai vezetőit.

---

<sup>96</sup> ZDFStV 23. §

<sup>97</sup> ZDFStV 25. §

<sup>98</sup> ZDFStV 26. §

<sup>99</sup> ZDFStV 27. §

<sup>100</sup> ZDFStV 28. §

A társadalmi befolyás nyilvánvalóan a Televíziós Tanácson keresztül valósul meg. A Tanácsban a társadalmilag releváns csoportok képviseltetik magukat, ugyanakkor a tagok javarészt nem a mögöttük álló társadalmi csoport érdekét, hanem a közérdeket (a nagyközönség egészének érdekét) hivatottak képviselni. A nagyközönség másik - közvetett - befolyásolási lehetősége abban nyilvánul meg, hogy a műsorszerkezettel kapcsolatban bárki panasszal fordulhat az adott műsorszolgáltatóhoz, amely köteles azt érdemben megvizsgálni.<sup>101</sup>

#### **2.4. Digitális átállás**

A közszolgálati műsorszolgáltatóknak a digitális átállással kapcsolatos helyzetét a jogszabály annak rögzítésével rendezi, hogy azok az ellátási kötelezettségüknek minden - tehát nem csak analóg - műsorterjesztési út felhasználásával eleget tehetnek. A szabályozás kifejezetten feljogosítja a közszolgálati szolgáltatókat arra, hogy megfelelő feltételek mellett az analóg földfelszíni sugárzást megszüntessék, annak érdekében, hogy lehetővé váljon a digitális műsorszórás. Már az RStV egy korábbi módosítása lehetővé tette az ARD hálózatába tartozó szolgáltatóknak és a ZDF-nek, hogy a közszolgálati programokat digitális technikával is terjesszék, illetve a digitális terjesztésben új közszolgálati szolgáltatásokat is terjesszenek.<sup>102</sup> A programok egy elektronikus programfüzet alatt egységes csomagba szervezhetők.<sup>103</sup> A programcsomagba más szolgáltatók műsorszolgáltatásai is felvehetők, amennyiben azok nem sértik a közszolgálati szolgáltatások alapelveit, és az ezzel járó ráfordításokat e programok szolgáltatói viselik. Az RStV a közszolgálati szolgáltatók programcsomagjainak számát úgy határozza meg, hogy azok legfeljebb három földfelszíni frekvenciát foglalhatnak el, amiből kettőt az ARD, egyet a ZDF használhat. A közös programoknak az elektronikus programfüzet segítségével történő elérését kölcsönösen biztosítani kell.

Mind az ARD-nek, mind a ZDF-nek van digitális programcsomagja, amely az analóg csatornáikon kívül digitális tematikus csatornákat, a közös közszolgálati csatornáikat valamint rádióadókat, illetve a ZDF csomagja a Euronews és a Eurosport csatornákat foglalja magában.

### **3. Franciaország**

A francia közszolgálati intézményrendszer elsősorban a három országos televíziós műsorszolgáltatást működtető France Télévisions-ból, illetve a számos rádiós hálózatot üzemeltető Radio France-ból áll; ezeket kisebb, specializált szervezetek - pl. a külföldre sugárzó RFI, az archívumokat kezelő, képzési programokat szervező és kutatások végző INA, és a Németországgal közösen működtetett kulturális szolgáltatás, az ARTE - egészítik ki. A közszolgálati műsorszolgáltatók fő feladata politikai és társadalmi erőinek megjelenítése, tényleges tartalomszolgáltatásukban azonban nagyon hasonlítanak a kereskedelmi szolgáltatásokhoz.<sup>104</sup> A francia szabályozás, 2000-es, 2004-es és 2007-es módosításaival a közszolgálati szolgálatnak is az egyik legfrissebb szabályozását jelenti.

A France Télévisions-t, mint konszernt a médiatörvény 2000-ben elfogadott módosítása hozta létre. E kizárólagos állami tulajdonban lévő társaság négy műsorszolgáltatót foglal magában; ezek a

<sup>101</sup> European Audiovisual Observatory: Im. 45-46.

<sup>102</sup> RStV 19. § (3)-(4)

<sup>103</sup> Programmbouquet, ld. RStV 2. § (2) 9.

<sup>104</sup> Open Society Institut: Im. 665.

France 2, France 3, a France 5 és a Réseau France Outremer. A France 2 (eredetileg Antenne2) általános tematikájú szolgáltatás, a France 3 (eredetileg FR3) elsősorban regionális és országos hírszolgáltatást végez, a France 5 (eredetileg La Cinquième) oktatási, kulturális és dokumentum-műsorokat mutat be, frekvenciáján az ARTE-vel osztozva. Szintén a France Télévisions része a Réseau France Outremer, ami a tengerentúli területek részére nyújt közszolgálati műsorszolgáltatást, és számos kábeles és műholdas szolgáltatást működtet. A France Télévisions feladata - az egyes társaságok kizárólagos tulajdonosaként - e társaságok részére stratégiai irányvonalak meghatározása, a műsorpolitika koordinálása és támogatása, a fejlesztések irányítása, az új műsorterjesztési és produkciós technikák integrálásának biztosítása, valamint a közös üzleti tevékenység irányítása. Az egyes csatornákat működtető társaságok alapszabályát rendelet állapítja meg.

A közszolgálatiág egészének szabályozásáról megállapítható, hogy az államtól való függetlenséggel kapcsolatban kevés garanciát tartalmaz. Mind a szervezeti felépítésben, mind a műsortartalom szabályozásában viszonylag széles mozgástér nyílik a kormányzati érdekek érvényesítésére.<sup>105</sup>

A 2005. márciusában elindult digitális átállásban a közszolgálati műsorszolgáltatások mindegyike belekerült az első digitális multiplexbe.

### 3.1. Közszolgálati feladatok

A kommunikáció szabadságáról szóló, 1986-ban elfogadott - az audiovizuális kommunikáció egészére kiterjedő egységes - törvény<sup>106</sup> a 2007-ben hatályba lépett módosítás után már nem használja a „közszolgálatiág” fogalmát, hanem helyette a „közszektor” (*secteur public*) fogalmát vezeti be, utalva arra, hogy az audiovizuális ágazat két nagy része a magán- és a közszektor. A hatályos törvény a közszolgálatiágot a vélemény szabadság olyan korlátjaként határozza meg, amelyet az audiovizuális ágazat minden szereplőjének el kell fogadnia.

A törvény 2000-es módosításának célja többek között éppen a közszolgálatiág legitimációjának újragondolása, és a közszolgálati célok és küldetés definiálása volt.<sup>107</sup> A közszolgálati küldetést a törvény a következőkben foglalta össze:

A közszolgálati műsorszolgáltatók a közérdeket szolgálják, és teljesíteniük kell közszolgálati küldetésüket. A társadalom számára sokszínű, minőségi és innovatív szolgáltatásokat kell nyújtania, az emberi jogok és a demokratikus alapelvek tiszteletben tartásával.

Biztosítaniuk kell a műsorok széles választékát és sokszínűségét (ide értve a műfaji sokszínűséget), a híradás, a kultúra, a tudomány, a szórakoztatás és a sport területén. Hozzá kell járulniuk a francia társadalom demokratikus vitáihoz, valamint a társadalmi integrációhoz. Biztosítaniuk kell a francia nyelv és a kulturális örökség megjelenését, figyelembe véve a helyi és regionális vonatkozásokat. Hozzá kell járulnia az eszmék és a művészet fejlődéséhez és terjesztéséhez, valamint a civil,

<sup>105</sup> Jarren, Otfried - Donges, Patrick - Weber, Rolf H.: Rundfunkregulierung, Seismo Verlag, 2002, 250.

<sup>106</sup> [http://www.csa.fr/upload/dossier/loi\\_86\\_english.pdf](http://www.csa.fr/upload/dossier/loi_86_english.pdf)

<sup>107</sup> Marcangelo-Leos, Philie: France, In: European Audiovisual Observatory: The Public Service Broadcasting Culture, Strasbourg, 2007, 89.

gazdasági, társadalmi és tudományos ismeretek terjesztéséhez, továbbá a „média-írástudás” erősítéséhez.

Garantálniuk kell a siket és nagyothalló emberek hozzáférését a programokhoz.

Tisztességes, független és plurális hírszolgáltatásokat kell nyújtaniuk, és el kell segíteniük a társadalmi és politikai erők plurális, egyenlőségen alapuló kifejeződését, a francia szabályozóhatóság (CSA) ajánlásainak figyelembe vételével.

Részt kell venniük továbbá a külföldre irányuló műsorszolgáltatásban, a francia nyelv és kultúra külföldi terjesztésében.

A közszolgálati műsorszolgáltatóknak új technológiákat és szolgáltatásokat kell fejleszteniük kínálatuk gazdagítása végett.

A közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó részletes tartalmi követelményeket a szolgáltatókra kötelező feladatleírások (*cahier des charges*) határozzák meg. E feladatleírások szerint a közszolgálati műsorszolgáltatók a közönséget nem mint fogyasztót, hanem mint polgárt szólítják meg. A gyermekek, a hátrányos helyzetűek és a külföldiek a közszolgálati kötelesség kiemelt célcsoportját jelentik.<sup>108</sup>

A konkrét feladatok között a közszolgálati műsorszolgáltatók közérdekű üzeneteket kötelesek közzétenni, amilyenek például az egészségügyi vagy közlekedési információk, a fogyasztói jogok bemutatása, továbbá a külföldiek integrációját segítő információk. Ingyenes műsoridővel hozzá kell járulniuk a kormány által minden évben egy meghatározott társadalmi kérdésre vonatkozó kampány lebonyolításához. A közszolgálati műsorszolgáltatók bármikor kötelesek a kormány hivatalos közleményeit a közönséghez eljuttatni, az ellenzék számára pedig kötelesek válaszadási lehetőséget biztosítani. A közszolgálati műsorszolgáltatást a műsorszolgáltatónál zajló sztrájk idején is biztosítani kell.

A France 2, France 3 és Radio France köteles ingyenes, arányos műsoridőt biztosítani a parlamenti pártoknak a választásokon induló, országosan reprezentatív szervezeteknek; ennek részletes szabályait a francia médiaszabályozó-hatóság (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*, CSA) dolgozza ki. A France 3 hetente köteles élő tudósítást közölni a parlamenti ülésekről. A France 2 köteles vallási műsorokat bemutatni. Választási kampányok idején kötelesek a jelöltek számára megszólalási lehetőséget biztosítani. Parlamenti választásokon ez a műsoridő a parlamenti pártok részére 3 óra az első forduló előtt és 1 óra a második forduló előtt, a parlamenten kívüli pártok 7, illetve 5 perc. Az elnökválasztás jelöltjei részére 2 óra műsoridőt kell biztosítani.

A műsorszolgáltatók kötelezettségei a kulturális műsorok bemutatására is kiterjednek. A France 2 és a France 3 évente legalább 15 nyilvános zenés, táncos vagy drámai előadás közvetítésére kötelesek, közvetíteniük kell továbbá zenei programokat, ebből legalább 16 órányi koncertet. Mennyiségi előírás nélkül kötelesek tudományos műsorszámokat bemutatni. A szolgáltatókat jelentős kötelezettségek terhelik a műsorgyártás támogatásával, illetve az európai és francia művek

---

<sup>108</sup> Jarren - Donges - Weber: Im. 249.

bemutatásával kapcsolatban. E szolgáltatók műsoridejének 9-12 %-át teszik ki kulturális műsorszámok.<sup>109</sup>

A műsortartalom szabályozásának fontos dokumentuma az állam és a France Télévisions között létrejött finanszírozási szerződés. Ebben - konkrét mennyiségi vállalások nélkül - kötelezi magát a műsorszolgáltató a sokszínű műsorkínálat, az innovativitás és a kreativitás biztosítására; a közszolgálati értékek - ingyenesség, pluralizmus, közelség, kreativitás, kultúra és oktatás - figyelembe vételét a kormány és a parlament évente értékeli. A szabályozás további eszköze a műsorszolgáltató saját műsor-kartája, ami többek között a személyiségi jogok, az erőszak, a kiskorúak védelme, a reklámozás, a függetlenség és pártatlanság kérdéseivel foglalkozik. A szabályozás harmadik szintje a menedzsment és az újságírók között kötött, szakmai, etikai kérdéseket részletező megállapodás.

### 3.2. Szervezeti felépítés

A France Télévisions irányítását egy adminisztratív tanács (igazgatótanács, *conseil d'administration*) látja el. A tanács fő feladata a műsorszolgáltató stratégiájának jóváhagyása, sőt a napi irányítási feladatokban is részt vesz. A tanács 14 tagú, tagjait 5 évre választják, a tagok újraválaszthatók. Két tagot a parlament (egyet-egyet a Nemzetgyűlés és a Szenátus), ötöt a kormány, öt megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkező tagot - ebből egyet egy nem-kormányzati szervből, egyet a tengerentúli területekről, és egyet a film- vagy televízió-ágazatból - a CSA, további két tagot pedig a műsorszolgáltató alkalmazottai delegálják. A közönség képviselője a tanácsban közvetlenül nem valósul meg. A többi közszolgálati műsorszolgáltató irányítását lényegében ugyanilyen tanácsok látják el.

Az adminisztratív tanács meghatározza a France Télévisions általános stratégiáját, és biztosítja a társaság egyes egységeinek működését, valamint a vonatkozó szabályok betartását. Jóváhagyja az állammal kötendő finanszírozási szerződés tervezetét, megvitatja a szerződés éves végrehajtását, szétosztja az előfizetésdíj-bevételeket az egyes csatornák között, és biztosítja a pénzügyi egyensúlyt, továbbá - az egyes csatornák tanácsaival való konzultáció alapján - jóváhagyja a források év közbeni átcsoportosítását. Végül jóváhagyja a France Télévisions vezetősége és az egyes csatornák közötti megállapodásokat, amelyek a feladatok és a források megosztását rendezik.

A CSA szerepét a közszolgálati műsorszolgáltatók irányításában - a számos kritika ellenére<sup>110</sup> - az elmúlt évek törvénymódosításai megerősítették. A CSA jelöli a France Télévisions elnökét, aki egyúttal az összes adminisztratív tanács elnöke is.

Az elnök kinevezése öt évre szól; az elnök visszahívható. Feladata a társaság általános irányítása és képviselője.

Az egyes műsorszolgáltatók (France 2, France, France 5) vezérigazgatóit az elnök javaslatára az adminisztratív tanács nevezi ki. Minden csatorna saját igazgatótanáccsal rendelkezik, amelynek hét tagját a France Télévisions tanácsához hasonló struktúrában delegálják, feladataik is lényegében megegyeznek a France Télévisions tanácsának feladataival. Felelőségük kiterjed az objektív és

<sup>109</sup> Open Society Institut: Im. 679.

<sup>110</sup> Ld. Marcangelo-Leos: Im. 91.

pontos tájékoztatás, valamint a vélemények sokszínűsége biztosítására. Döntési jogköreik a pénzügyi, munkáltatói, műsorszerkezeti kérdéseket is lefedik.

Elsősorban a nézői panaszok kivizsgálására hozták létre a France Télévisions ombudsmani intézményét. Egy ombudsman a műsorra vonatkozó általános panaszokkal foglalkozik, egy-egy ombudsman pedig a France 2 és France 3 hírműsorait érintő panaszokkal kapcsolatban jár el. Az ombudsmanok ajánlásait közzé kell tenni a műsorszolgáltató honlapján, és az ombudsmanok saját műsorról is rendelkeznek.

A France Télévisions a nézői elégedettséget mérő monitoring szolgálatot is működtet, aminek a módszertana és eredményei azonban nem nyilvánosak.

A 2000-es törvénymódosítás létrehozott egy tanácsadó testületet, ami 20 véletlenszerűen kiválasztott nézőből áll. Feladata a műsorokkal kapcsolatos ajánlások megfogalmazása. A működés részleteit szabályozó rendelet azonban mindeddig nem készült el.<sup>111</sup>

### 3.3. Finanszírozás

A közszolgálati szolgáltatók két fő finanszírozási forrása az előfizetési díj és a reklám. Kivételesen, meghatározott célból állami támogatásban is részesülhetnek. A műsorszolgáltatók költségvetésének tervezetét minden év júliusában be kell nyújtani a kommunikációs miniszternek és a pénzügyminiszternek. A költségvetés parlamenti megtárgyalása után azt a miniszterelnöknek is jóvá kell hagynia. A parlament a költségvetés elfogadásakor a teljesítendő reklámbevételeket is előírnyozza, és részletesen meghatározza az egyes kiadásokat. Magának a műsorszolgáltatónak így korlátozott a mozgástere a költségvetéssel kapcsolatban.<sup>112</sup> A 2000-es törvénymódosítás a finanszírozás bizonytalanságainak csökkentésére több - 3-5 - éves szerződés megkötését írta elő a szolgáltatók és a kormány között („Szerződés a feladatokról és az eszközökről”<sup>113</sup>), ami alapján a források elosztása a szolgáltatók - innovációval, a sokszínű műsorok bemutatásával kapcsolatos - kötelezettségvállalásaihoz igazodik. A hosszabb távon kalkulálható forrásokat rögzítő szerződés mellett továbbra is szükség van az éves költségvetés parlamenti elfogadására.

Az előfizetési díj mértékét évente a parlament határozza meg; a díj 1990 és 2004 között 38%-kal emelkedett.<sup>114</sup> A szabályozás - életkori, jövedelmi szempontok alapján - meghatározott társadalmi csoportokat - a kieső forrás pótlásának biztosításával<sup>115</sup> - mentesít a fizetési kötelezettség alól, és 1,5-3 millió háztartás jogsértő módon nem fizeti a díjat.<sup>116</sup> A díjak beszedését 2005-ig egy e célra létrehozott, a pénzügyminisztérium alá rendelt intézmény végezte, 2005-től a díjat, illetve az azzal kapcsolatos adminisztrációt a helyi adókhöz kapcsolták.

A reklámozásra vonatkozó szabályok a közszolgálati műsorszolgáltatás esetében két ponton szigorúbbak a kereskedelmi szolgáltatásokra vonatkozó szabályoknál. Egyrészt a közszolgálati műsorszolgáltató nem tehet közzé megszakító reklámot. Másrészt főműsoridőben a közszolgálati

<sup>111</sup> Ld. Marcangelo-Leos: Im. 96.

<sup>112</sup> Open Society Institut: Im. 670.

<sup>113</sup> [http://www.francetelevisions.fr/recup\\_data/recup\\_13.php?nav\\_url=3\\_0\\_5&lg=fr&mode=html](http://www.francetelevisions.fr/recup_data/recup_13.php?nav_url=3_0_5&lg=fr&mode=html)

<sup>114</sup> Open Society Institut: Im. 670.

<sup>115</sup> Marcangelo-Leos: Im. 91.

<sup>116</sup> Open Society Institut: Im. 671.

műsorszolgáltatásban legfeljebb óránként 8 percnyi reklám tehető közzé. E szigorítás 2000-ben történő - alapvetően a műsorok minőségének előmozdítását célzó - bevezetése után a France Télévisions reklámbevételének az összbevételen belüli aránya közel 10%-kal csökkent.<sup>117</sup>

### 3.4. Agence France-Presse

Az első világhírügynökséget 1835-ben *Charles-Louis Havas* alapította Franciaországban. A vállalat tevékenysége az első időkben külföldi újságok híreinek „importálására”, fordítására és a francia újságok híryananyagainak összegyűjtésére terjedt ki. 1940 novemberében a francia kormány Vichy-ben Havas vállalatának hírügynökségi részéből megalapította a Francia Hírirodát (*Office Français d'Information*). 1944-ben az ellenállási mozgalom újságírói elfoglalták a hírirodát, amelyet a francia kormány ideiglenesen, jogállásának véglegesítéséig közintézménnyé nyilvánított. Ekkor kapta az Agence France-Presse (Francia Sajtóügynökség) nevet. Mint közintézményt, az állam finanszírozta, igazgatóját a kormány nevezte ki. Az államhatalommal való szükségszerűen szoros kapcsolata ellenére az AFP-nek mindvégig sikerült megőriznie függetlenségét.<sup>118</sup>

A francia hírügynökség jogi státuszát az 1957. január 10-i törvény véglegesítette.<sup>119</sup> A jogszabály sajátos jogállást biztosít az AFP számára: eszerint az Agence France-Presse független, polgári jogi jogalanyisággal rendelkező szervezet, melynek működését kereskedelmi szabályok biztosítják. Feladata, hogy híreket szerezzen a világ minden tájáról és azokat fizetség ellenében ügyfelei rendelkezésére bocsássa. A törvény 2. cikkelye értelmében az ügynökség tevékenysége során nem engedhet semminemű befolyásnak, amely veszélyeztetné a hírek pontosságát vagy objektivitását; semmilyen körülmények között nem kerülhet ideológiai, politikai vagy gazdasági csoport ellenőrzése alá. Köteles tevékenységét fejleszteni, szervezetét tökéletesíteni abból a célból, hogy francia és külföldi ügyfelei részére rendszeresen pontos, pártatlan és megbízható hírekkel szolgáljon. Köteles továbbá fenntartani egy olyan intézményi hálózatot, amely biztosítja az AFP világszínvonalú hírszervezeti jellegét.

A második világháború utáni években a francia hírügynökség legfontosabb feladata volt, hogy az egykori Havas-ügynökséghez méltón jelentős országos és nemzetközi hálózatot építsenek ki. Az AFP első elnöke, *Jean Marin* 1975-ig maradt az ügynökség élén. Vezetése alatt a hírszervezet folyamatosan fejlődött, ügyfelei köre fokozatosan bővült, a legmodernebb technikai eszközökkel dolgoztak. 1971-ben az AFP már műhold segítségével továbbította a híreket. 1975-re informatizálták a hírszerkesztést.<sup>120</sup>

Az 1980-as évektől az AFP-nek válaszolnia kellett a világ- és a francia sajtó modernizálódásának kihívásaira. Szolgáltatásainak változatossá tétele érdekében új termékeket fejlesztenek ki, illetve a már létrehozott tartalmakat különböző eszközökre alkalmazzák.<sup>121</sup> 1985-ben indított nemzetközi fotószolgáltatása egyike a legjelentősebbeknek. 1988-ban létrehozta hírgrafikai szolgáltatását. 1993-ra befejeződött az AFP teljes digitalizációja. 1996-ban megjelent az első francia internetes

<sup>117</sup> Open Society Institut: Im. 673.

<sup>118</sup> <http://www.afp.fr/francais/afp/?pid=history&item=5> [2007.07.06.]

<sup>119</sup> Loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'agence France-Presse, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Ajour?nor=&num=57-32&ind=1&laPage=1&demande=ajour> [2007.07.08.]

<sup>120</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Agence\\_France\\_Presse](http://fr.wikipedia.org/wiki/Agence_France_Presse) [2007.07.06.]

<sup>121</sup> Vermes Gábor: Hírügynökségek kialakulása és fejlődése, <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=Mediaismeretek-Fuggelek> [2007.07.06.]

hírújság. 2000-ben megszülettek az infografikák Interneten elérhető animált változatai is. 2002 óta az AFP hírszolgáltatásai már mobiltelefonon is elérhetők.

Az AFP érdekeltségébe tartozik a pénzügyi hírszolgáltatással foglalkozó AFX news, a médiavállalkozások részére információtechnológiai megoldásokat nyújtó Inédit, a Companynews, amely sajtóközlemények terjesztésére specializálódott és a legfőként műholdas adattovábbítással foglalkozó Fileas cég.<sup>122</sup>

Az Agence France-Presse ma 165 országában van jelen. A hírvállalat 1985-ös decentralizációja óta a párizsin kívül (melyhez az európai és afrikai irodák tartoznak) még négy független regionális központ létesült: Észak-Amerikában Washington DC, Latin-Amerikában Montevideo, Ázsiában Hongkong és a Közel-Keleten Nicosia. 3250 újságírója hat nyelven (francia, angol, német, spanyol, portugál és arab) tudósít a világ minden részéből a politikai, gazdasági, társadalmi, tudományos élet történéseiről, sporteseményekről, a sztárvilág híreiről. A társügynökségek által számos más nyelvre is lefordítják híreiket. Az AFP-nél naponta 5000 szöveges hírtartalom, 2-3000 fénykép, 80 hírfotó és 30 videóanyag születik.<sup>123</sup> Az 1983-ban létrehozott adattárakban ma már hatvanmillió szöveges, és hétmillió képes híryananyagot tárolnak.

#### 3.4.1.Szervezet

Az Agence France-Presse vezetését és felügyeletét három szerv látja el: a főtanács, az igazgatótanács és a pénzügyi bizottság.

A főtanács (*conseil supérieur*) feladata az 1957. január 10-i törvény 2. cikkelyében foglalt kötelezettségek betartásának felügyelete. Lényegében tehát ő biztosítja a hírügynökség függetlenségét.

A főtanács nyolc tagból áll: egy fő a francia államtanácsból (ő az AFP főtanácsának elnöke), a Legfelső Bíróság egy bírója, a napilapokat kiadó vállalatok igazgatóinak két képviselője, a francia rádió és televíziós műsorszolgáltatók egy képviselője, egy újságíró, egy személy, aki magas közigazgatási feladatokat látott el a tengerentúli francia területeken s végül egy személy, aki külképviseleti hivatalt töltött be külföldön. A Főtanács tagjait három évre választják. Mandátumuk meghosszabbítható.

A főtanácshoz fordulhat bármely személy vagy hivatalos sajtószervezet, ha úgy véli, az AFP megsértette valamely, a törvény által számára előírt kötelezettségét. A főtanács feladata kivizsgálni, hogy valóban történt-e jogsértés az AFP részéről. Amennyiben igen, a főtanács megküldi észrevételeit és utasításait az igazgatótanács és az elnök-vezérigazgató részére. Amennyiben a sérelmezett cselekmény az igazgatótanács döntéséből ered, a főtanács felfüggeszti annak végrehajtását és felszólítja az igazgatótanácsot, hogy egy hónapon belül új döntést hozzon az ügyben. Amennyiben a sérelmezett cselekmény az elnök-vezérigazgató hivatalának gyakorlása közben elkövetett súlyos mulasztásának a következménye, a főtanács (az igazgatótanács döntése után, melyet az elnök távollétében fogalmaznak meg legalább tizenkét szavazatos többséggel), kimondja az elnök-vezérigazgató megbízatásának megszűnését.

<sup>122</sup> U.o.

<sup>123</sup> <http://www.afp.com/francais/afp/?pid=about/equipes> [2007.07.06.]

Az igazgatótanács (*conseil d'administration*) feladata az Agence France-Presse irányítása. Elnöke az AFP elnök-vezérigazgatója. Rajta kívül az igazgatótanács tagja még a napilapokat kiadó francia vállalatok igazgatóinak nyolc képviselője (közülük választják az igazgatótanács alelnökét), a francia rádió- és televíziós műsorszolgáltatók két képviselője, az ügynökség közszolgálati ügyfeleinek három képviselője, valamint az ügynökség alkalmazottainak egy újságíró és egy nem-újságíró tagja. Az igazgatótanács tagjait három évre választják. Megbízatusuk meghosszabbítható.

Az igazgatótanács széleskörű jogosítványokkal rendelkezik az ügynökség vezetését és irányítását illetően. Ő nevezi ki az elnök-vezérigazgatót és az alelnököt, valamint - az elnök-vezérigazgató javaslatára - az ügynökség többi igazgatóját. Az igazgatótanács készíti el az ügynökség költségvetési tervezetét, mérlegét, leltárát. Ő határozza meg és módosítja a hírszolgáltatások értékesítésének általános feltételeit. Az igazgatótanács hatáskörébe tartozik minden szerződés és üzlet megkötése. Ő látja el az AFP bírósági képviseletét is védőként és perlőként egyaránt. Az igazgatótanács jogosítványainak némelyikét átruházhatja az elnök-vezérigazgatóra.<sup>124</sup>

Az elnök-vezérigazgatót három évre választják. Megválasztásához az igazgatótanácsban legalább tizenkét szavazat szükséges. Mandátuma meghosszabbítható.

Az elnök-vezérigazgató feladata az igazgatótanácsi döntések előkészítése és végrehajtása, az ügynökség hivatalai egészének irányítása és azok képviselete.

A pénzügyi bizottság feladata az AFP pénzügyi irányításának állandó felügyelete. Három tagjából kettő a számvevőszék tagja, egy pedig a gazdasági és pénzügyminiszter által kinevezett pénzügyi szakértő.

Feladata megvizsgálni az ügynökség éves költségvetési tervezetét. Amennyiben úgy tapasztalja, hogy a tervezett bevételek és kiadások egyensúlya nem valós, visszaküldheti újbóli megvitatásra az igazgatótanácsnak.

Amennyiben a pénzügyi bizottság megállapítja, hogy figyelmeztetései ellenére az igazgatótanács nem tett meg minden szükséges intézkedést az ügynökség pénzügyi egyensúlyának biztosítása érdekében, kérheti a kereskedelmi bíróságtól - a főtanács egyetértése mellett - egy ideiglenes ügygondnok kinevezését és az igazgatótanács hat hónapon belüli újraválasztását.

### 3.4.2. Finanszírozás

Jogállásából adódóan az AFP nem kaphat közvetlen anyagi támogatást az államtól, hiszen ezzel függetlensége kétségbe vonhatóvá válna.<sup>125</sup> Az 1957-es törvény kereskedelmi jogi szabályoknak rendeli alá az ügynökséget, ugyanakkor nem minősíti azt magánjogi társasággá. Az ügynökségnek így valójában nincs sem részvényese, sem tőkéje.<sup>126</sup> Az Agence France-Presse teljesen piaci bevételeitől függ, melyeket híryananyagainak és hírszolgáltatásainak értékesítéséből nyer.

<sup>124</sup> Décret № 57-281 du 9 mars 1957 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi № 57-32 de 10 janvier 1957 portant statut de l'agence France-Presse  
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Ajour?nor=&num=57-281&ind=1&laPage=1&demande=ajour> [2007.07.06.]

<sup>125</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Agence\\_France-Presse](http://fr.wikipedia.org/wiki/Agence_France-Presse) [2007.07.06.]

<sup>126</sup> [http://www.ddm.gouv.fr/article.php?id\\_article=211](http://www.ddm.gouv.fr/article.php?id_article=211) [2007.07.06.]

Egy 1958-ban megkötött egyezmény keretében a francia állam előfizetett az AFP szolgáltatásaira, és azóta is a hírügynökség legjelentősebb ügyfele: az AFP szállítja a híreket a kormányzati szervek, főként a minisztériumok, a közigazgatási hivatalok és a nagykövetségek részére. Az állami szervezetekkel való adásvétel feltételeit egy, a francia állam és az AFP közt létrejött egyezmény határozza meg, amely rögzíti az állami szervek előfizetéseinek számát és szabott árát. 2004-ben a francia hírszervezet forgalmának 40%-át az állami megrendelések tették ki.<sup>127</sup> Bevételeinek fennmaradó részét a világ különböző hírszervezetei és médiái, valamint más szektorbeli vállalatok megrendelése adják (forgalmának egyharmadát külföldi szolgáltatásaiból nyeri).

2002-ben az általánosan kedvezőtlen gazdasági környezet következtében az AFP pénzügyi helyzetének stabilitása megingott, és azóta évről-évre jelentős költségvetési hiánnyal zár. 2004-ben a vállalat vesztesége 5,8 millió euró volt, 2005-ben 3,1.<sup>128</sup> Annak érdekében, hogy nemzetközi pozícióját és szolgáltatásainak minőségét fenntarthassa, az AFP és a francia állam 2003-ban szerződést kötött egymással. A megállapodás értelmében az AFP saját részről vállalta, hogy igyekszik költségeit csökkenteni (főleg a személyzeti kiadásokat illetően) és mindent elkövet nemzetközi bevételeinek növelése érdekében. Ugyanakkor a francia állam elkötelezte magát amellett, hogy a 2003-2007-es időszakban a francia hírügynökséget - míg az pénzügyileg talpra nem áll - anyagilag fokozottan támogatja olyan formán, hogy az AFP szolgáltatásaira való előfizetéseit évről-évre néhány százalékkal megemeli.<sup>129</sup>

Bár az államtól való anyagi függőség miatt az AFP szerkesztői függetlenségét néhányan megkérdőjelezzék, az ügynökség professzionális tevékenységét és megbízhatóságát széles körben elismerik.<sup>130</sup>

Az Agence-France Presse csak törvénnyel osztható fel. A kereskedelmi bíróság által megállapított fizetésektelenség esetén a kormány egy hónapon belül a parlament elé terjeszt egy törvénytervezetet, amely vagy azokat a feltételeket tartalmazza, amelyek megléte esetén az AFP folytathatja tevékenységét, vagy kimondja az ügynökség feloszlását és vagyonának felszámolását.

#### 4. Olaszország

A műsorszolgáltatásra vonatkozó legfontosabb joganyag a korábbi, szétszórt rendelkezések összefogását célzó 2005-ös médiatörvény<sup>131</sup>. A közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatos legfontosabb jogforrás azonban a 2004-ben elfogadott, igen nagy jelentőségű módosító törvény, az

<sup>127</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Agence\\_France\\_Presse](http://fr.wikipedia.org/wiki/Agence_France_Presse) [2007.07.06.]

<sup>128</sup> <http://www.quid.fr/zoom/index.php/2007/05/28/325-agences-de-presse-information-l-agence-france-presse-afp-doyenne-et-troisieme-agence-d-information-continue-au-monde> [2007.07.06.]

<sup>129</sup> Projet de loi de finances pour 2007 : Médias,

[http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=d127531-62693\\_2&idtable=d127531-62693\\_2|d44165720061208\\_2|d127531-62644\\_2&c=afp&rch=ds&de=20060706&au=20070706&dp=1+an&radio=dp&aff=27531&tri=p&off=0&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn](http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=d127531-62693_2&idtable=d127531-62693_2|d44165720061208_2|d127531-62644_2&c=afp&rch=ds&de=20060706&au=20070706&dp=1+an&radio=dp&aff=27531&tri=p&off=0&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn) [2007.07.06.]

<sup>130</sup> Vermes Gábor: Hírügynökségek kialakulása és fejlődése, <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=Mediaismeretek-Fuggelek> [2007.07.06.]

<sup>131</sup> Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177 "Testo unico della radiotelevisione, <http://www.parlamento.it/leggi/deleghe/05177dl.htm> [2007.07.01.]

ún. Gasparri törvény<sup>132</sup>, amely lényeges - a digitalizáció szempontjából előremutató, ugyanakkor egyes kritikusok szerint nem éppen a közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségét támogató - változásokat hozott a Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI) jogállásában. A RAI tényleges jogi helyzetét a jogszabályok mellett az olasz állammal kötött koncessziós megállapodás, valamint a Kommunikációs Minisztériummal kötött műsorszolgáltatási szerződés határozza meg.

Olaszország közszolgálati műsorszolgáltatója tehát a Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI), amelynek országos, földfelszíni műsorszórással terjesztett csatornái a RAI Uno, RAI Due és RAI Tre. Emellett a RAI számos, tematikus műholdas valamint regionális műsorszolgáltatást is nyújt. Az olasz televízió-piac szerkezete meglehetősen koncentrált: a közszolgálati RAI és a kereskedelmi műsorszolgáltató Mediaset együttes részesedése 90 % körüli. (A közönségrészesedésük együtt mintegy 90 %-os, a reklámbevételek kb. 85 %-án osztoznak). A rádiózás piacán a RAI öt rádióadóval és mintegy 33 %-os részesedéssel rendelkezik.<sup>133</sup>

Az olasz közszolgálati televíziózás általános jellemzője a politikai függetlenség hiánya. Eddig több reformkísérlet, és a kiegyensúlyozottság törvényi előírása ellenére sem sikerült megteremteni egy valóban közszolgálati (public), független műsorszolgáltatót. A szerkesztők és újságírók politikai alapon történő kiválasztása, háttérbe szorítása (pl. műsorának áthelyezése kevésbé nézett műsoridőbe) vagy eltávolítása nem számít kivételes gyakorlatnak a RAI működése során. A műsorszolgáltató jelenlegi szervezeti felépítése is tág teret enged a politikai befolyás érvényesítésére.

#### 4.1.A közszolgálati megbízatás tartalma

A Gasparri törvény - közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatóra egyaránt vonatkozó szabályként - lényegében a pártatlanság követelményét írja elő, amikor kimondja, hogy a tényeket és eseményeket valóságúen kell bemutatni, (a földfelszíni műsorszórással terjesztett műsorszolgáltatók egyébként kötelesek napi híradót sugározni), és a politikai tárgyú témakörök számára egyenlő és pártatlan megjelenést kell biztosítani a hírműsorokban, választási és politikai műsorokban. A hírek tartalmának bármilyen módszerrel történő titkos manipulálása tilos.<sup>134</sup>

A jogszabály 17. cikke emellett rögzíti a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó speciális követelményeket. Ezek szerint a műsorszolgáltató - mindenekelőtt - köteles az összes közszolgálati televízió és rádiócsatornáját teljes Olaszországra kiterjedő felfedettséggel sugározni. Műsoridejének - a Kommunikációs Minisztériummal kötött műsorszolgáltatási szerződésben - meghatározott részét köteles a műveltség, a tájékoztatás, és a kultúra elősegítését szolgáló műsorok (különös tekintettel a drámai művekre, filmalkotásokra és televíziójátékokra) művészi vagy innovatív zenei művek, valamint oktatási jellegű műsorok bemutatására fordítani (sőt, köteles távoktatási műsorokat is biztosítani). A jogszabály külön pontban teszi kötelezővé a gyermekek szükségleteit és

<sup>132</sup> Law no 112 of 3 May 2004 on Principles Governing The Broadcasting System and RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A. and the Authority delegated to the Government to Issue the Consolidated Legislation on Television Broadcasting, [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL\(2004\)092-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL(2004)092-e.asp) [2007.07.01.]

<sup>133</sup> 2003-as adatok, bővebben ld. Kovács András Péter: Franciaország és Olaszország médiarendszerének összehasonlító elemzése, [http://www.akti.hu/tanulmany/dok/kovacs\\_01.doc](http://www.akti.hu/tanulmany/dok/kovacs_01.doc) [2007.07.01.]

<sup>134</sup> Gasparri törvény 6. cikk (2)

érzékenységét figyelembe vevő, és így megfelelő időszakban közzétett gyermekműsorok biztosítását.

A közszolgálati műsorszolgáltatók - jogszabályokban meghatározott határok között - kötelesek hozzáférést (azaz megjelenési fórumot) biztosítani a pártok valamint a parlamenti és regionális képviselőcsoportok, helyi hatóságok, szakszervezetek, vallási felekezetek, politikai mozgalmak, társadalmi szervezetek és etnikai és nyelvi csoportok számára. A közszolgálati műsorszolgáltató kötelezettségei közé tartozik még az olasz nyelv és kultúra határokon túli terjesztése, valamint a rádió- és televízió-archívumok fenntartása és a közönség számára való hozzáférhetővé tétele is.

A RAI műsorszerkezetének struktúráját elsősorban a közszolgálati műsorszámok közzétételét favorizáló műsorszolgáltatási szerződésének tartalma, másrészt a magas nézettségre való törekvés kettőssége jellemzi. Bár a finanszírozás mechanizmusából adódóan (ld. a Finanszírozásról szóló fejezeteket) a RAI valamelyest kommercializálódott, és részben nézettség-orientált műsorszerkesztési elveket követ, még mindig Olaszország első számú kulturális intézményének tekinthető. Műsoridejének háromnegyedét hírek, tájékoztató jellegű, valamint oktató és sportműsorok teszik ki. Emellett a RAI - a műsorszolgáltatási szerződéséből eredő kötelezettségének eleget téve - műsorokat sugároz a nyelvi kisebbségek számára német, ladino, szlovén és francia nyelven. A RAI rádiócsatornáin legnagyobb arányban zenét sugároznak (30%), de emellett hangsúlyos szerepet kapnak a tájékoztató és hírműsorok (14%), a kulturális (14%) és a szórakoztató műsorok (14%) is.

A RAI szerkesztési tevékenységét egyébként egy 1999-ben elfogadott Magatartási Kódex részletesen szabályozza. A kódex elsősorban a pluralizmus kérdését, a választási kampányok idején követendő elveket, a magánszféra védelmét, a hírek kiegyensúlyozottságát és a gyermekek védelmét érinti. Ugyanakkor a Kódex be nem tartásának nincsenek tényleges szankciói, és - amint arra fentebb már utaltunk - a RAI politikai függetlensége megkérdőjelezhető.

A Gasparri törvény meglehetősen szigorú kötelezettséget ró a közszolgálati műsorszolgáltatóra a digitális átállással kapcsolatban. A törvény általában is kötelezi a közszolgálati műsorszolgáltatót digitális, interaktív közérdekű szolgáltatások nyújtására, ennél konkrétabb azonban az a kötelezettség, hogy a RAI-nak 2004-től a lakosság 50%-át elérő, 2005-től pedig a lakosság 70%-át elérő, földfelszíni digitális műsorszolgáltatást kell nyújtania. A RAI ennek megfelelően megindította digitális műsorszolgáltatását is. Olaszország a lakosság set-top box vásárlását vásárlásonként 150 euróval támogatja.<sup>135</sup>

#### **4.2.Szervezeti felépítés**

A RAI struktúrájában jelentős változásokat hozott a 2004-es Gasparri törvény, amely egyúttal kijelölte a RAI privatizációjának útját is. A szervezetrendszer lényegében már egy privatizált műsorszolgáltatóra lett kitalálva, jelenleg azonban sajátos visszasságokat - erős kormányzati túlsúlyt - eredményez.

<sup>135</sup> Open Society Institut: Im. 934. [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/italy/media\\_ita1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/italy/media_ita1.pdf) [2007.07.01.]

A Gasparri törvény a RAI privatizációját vetítette előre, amely több lépcsőben zajlott volna. A folyamat lényege az állami tulajdonrészesedés eladása lett volna azzal a megszorítással, hogy senki sem szerezhet 1%-nál nagyobb részesedést. A koncepciót mind alkotmányossági szempontból (az Alkotmánybíróság szerint a közszolgálati televízióknak valamilyen módon a „közsférához” kell tartoznia), mind közgazdaságtani szempontból (üzletileg senkinek sem érdeke 1%-nyi részvény vásárlása) támadták. A privatizáció a gyakorlatban nagyon lassan és akadozva megy csak, a legújabb reformtervek pedig már nem számolnak a RAI magánkézbe adásával.<sup>136</sup>

A RAI jelenlegi szervezetrendszerének legfőbb elemei az Igazgatótanács és a Főigazgató.

Az Igazgatótanács kilenc tagból áll. A már privatizált RAI esetén az Igazgatótanácsot a részvényesek közgyűlése nevezi ki. Jelenleg azonban a kilencből két tagot a Gazdasági és Pénzügyi Miniszter, mint a RAI állami tulajdonrészeinek képviselője nevez ki, hét tagot pedig egy speciális parlamenti bizottság (rádiós-televíziós szolgáltatások felügyeletéért felelős parlamenti bizottság) választ, oly módon, hogy négy főt a kormánypártok három főt az ellenzéki pártok jelölhetnek.<sup>137</sup> Igazgatótanács tagoknak nevezhetők azok, akik az alkotmánybíróságba is jelölhetők, vagy azok a társadalmilag elismert, független szakemberek, akik a kommunikációval kapcsolatos gazdasági, tudományos, jogi, kulturális területen kimagasló vezetői tapasztalatokkal rendelkeznek. A tagok megbízása 3 évre szól és egyszer újraválaszthatók.<sup>138</sup> Az Igazgatótanács lényegében a RAI legfőbb adminisztratív szerve, amely a közszolgálati feladatok végrehajtásáért és ellenőrzéséért felelős. Emellett az Igazgatótanács választja meg - a részvényesek, jelen esetben a Gazdasági és Pénzügyi Miniszter jóváhagyásával - a Főigazgatót.

A Főigazgató felelős a társaság tényleges vezetéséért, eljárhat a műsorszolgáltató nevében, és alakítja a személyzeti politikát. Tanácskozási joggal részt vehet az Igazgatótanács ülésein, javaslatokat terjeszthet elő és beszámolókat készít a műsorszolgáltató működéséről.<sup>139</sup>

A közszolgálati műsorszolgáltatók külső felügyeletét az olasz szabályozó hatóság, az Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Hatóság a Kommunikáció Védelméért, AGCOM) látja el, amelyet 1997-ben hoztak létre, független, autonóm közigazgatási szervként. Az AGCOM hatáskörrel rendelkezik a távközlés (ideértve az elektronikus hírközlést és a postát is), az elektronikus média, valamint a nyomtatott sajtó területén. A hatóság médiafelügyeleti hatáskörei minden műsorszolgáltatóra, így a RAI-ra is kiterjednek, a hatóság tehát szankciók alkalmazására is jogosult a közszolgálati műsorszolgáltatóval szemben.

A hatóság hatáskörei közül ki kell emelni a jogszabályok betartásának felügyeletét. Ennek keretében az AGCOM vizsgálja (monitoring módszerrel) a kiskorúakra vonatkozó rendelkezések és a reklámtilalmak, reklámidő-korlátozások, valamint a kiegyensúlyozottságot előíró, egyenlő hozzáférést biztosító rendelkezések betartását.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> Open Society Institut: Im. 908.

<sup>137</sup> Open Society Institut: Im. 906.

<sup>138</sup> Kovács András Péter: Im.

<sup>139</sup> Open Society Institut: Im. 906.

<sup>140</sup> Kovács András Péter: Im.

Jelenlegi formájában a RAI szervezetrendszere közvetlen politikai befolyás alatt áll: a parlamenti bizottság által választott négy kormánypárti jelölt a miniszter által kinevezett két taggal az Igazgatótanács hat tagját adja, azaz a szerv akár 2/3-os többsége is kormánypárti érzelmű lehet. A Főigazgató kinevezése kapcsán sem érvényesülnek fékező-kiegyenlítő mechanizmusok, így az ő politikai függetlensége is megkérdőjelezhető. A Főigazgató a szerkesztők kinevezése kapcsán érvényesítheti saját (politikai) elképzeléseit. E szervezetrendszer - az AGCOM felügyeleti tevékenységének ellenére - nagymértékben hozzájárul a fentebb már bemutatott politikai függőséghez.

A RAI jelenlegi szervezetében a társadalmi kontroll gyakorlatilag egyáltalán nem érvényesül, a nagyközönség legfeljebb a nézettségi adatokkal fejezheti ki véleményét. Egy kivételt meg kell említeni: a katolikus egyház hatása - hagyományosan - érezhető a RAI programstruktúrájában.<sup>141</sup>

#### 4.3. Finanszírozás

A RAI bevételeit az előfizetési díjak, a reklámbevételek és egyéb, elsősorban a műsorainak értékesítéséből származó bevételek alkotják. Az előfizetési díjat a Kommunikációs Miniszter (*Ministro delle Comunicazioni*) évente határozza meg. Az elmúlt években a díj mértékének szinten tartása vagy minimális emelése volt. A díj meghatározásának ezen módja önmagában is erős politikai függőséget eredményezhet. Más, hasonló méretű és gazdasági helyzetű európai országgal összehasonlítva az előfizetési díj mértéke 2003-ban meglehetősen alacsony, évente 97.10 € (Németországban ugyanekkor 193.80 €, az Egyesült Királyságban 178 €, Franciaországban 116.50 €).<sup>142</sup> 2006-ban az előfizetési díj mértéke évente 99.60 € volt. Az előfizetési díjak nem fedezik a közszolgálati műsorszolgáltató - Gasparri törvény 17. cikkében foglalt - speciális kötelezettségeinek költségeit.

A RAI bevételeinek jelentős részét teszik ki a reklámbevételek. Az arány lényegesen nagyobb, mint a legtöbb európai országban, így a RAI kénytelen kommercializálódni, és magasabb nézettséggel magasabb reklámbevételeket elérni.<sup>143</sup> Ugyanakkor a reklámidő a kereskedelmi televíziókhoz képest korlátozott: a heti (!) műsoridő legfeljebb 4%-át, de óránként maximum 12 %-ot fordíthat a RAI reklámra (a reklámidő-korlátok a kereskedelmi műsorszolgáltatók esetén napi 20% és óránként 18 %). A kevés reklámidőből származó viszonylag magas reklámbevétel a koncentrált médiapiacnak és a RAI magas nézettségének köszönhető.

A RAI 2006-tól elkülönített számviteli rendszerben vezeti a közszolgálati feladataival összefüggő és az egyéb, kereskedelmi tevékenységével összefüggő bevételeit és kiadásait.<sup>144</sup>

#### A RAI bevételeinek megoszlása (2002-2003)

	2002		2003	
	Bevétel (millió €)	Összes bevétel aránya (%)	Bevétel (millió €)	Összes bevétel aránya (%)
Előfizetési díj	1,382.5	53.9	1,432.0	55.2

<sup>141</sup> European Audiovisual Observatory: Im. 129.

<sup>142</sup> A 2003-as adatot az összehasonlításhoz használtuk

<sup>143</sup> Open Society Institut: Im. 904.

<sup>144</sup> European Audiovisual Observatory: Im. 27.

Reklámbevétel	1,038.5	40.5	1,005.3	38.8
Egyéb bevétel	144.9	5.6	156.2	6.0
Összesen	2,565.9	100	2,593.5	100

Forrás: Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence (2005), p. 904.

[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/italy/media\\_ita1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/italy/media_ita1.pdf)

[2007.07.01.]

#### 4.4.A RAI reformja

A RAI megreformálása ismét napirenden van Olaszországban. Az erről szóló 2007-ben készített törvénytervezet mögötti koncepció világos célokat fogalmaz meg, amelyek közül a három legfontosabbat emeljük ki.

1. Vissza kell adni a RAI autonómiáját, és növelni kell a műsorszolgáltató függetlenségét. Ehhez elsősorban új szervezeti felépítésre van szükség.
2. Csökkenteni kell a RAI reklámbevételektől - és így a nézettségi adatoktól - való függőségét, és élesebben meg kell különböztetni a kereskedelmi műsorszolgáltatóktól.
3. A jelenlegi reformtervek ugyanakkor már nem számolnak a RAI privatizációjával. Ehelyett egy olyan - a magyarországi megoldáshoz hasonló - rendszert kívánnak kiépíteni, aminek lényege, hogy a RAI állami tulajdoni részesedését egy újonnan létrehozott alapítvány számára kellene eladni/átadni, amely garantálja a közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségét. Az alapítvány a RAI közvetlen irányításában (operatív feladatokban) nem venne részt.<sup>145</sup>

## 5. Svájc

Svájcban az elmúlt évek előkészítő munkálatai során új médiatörvényt fogadtak el, amely 2007-ben lépett hatályba. A Svájci Rádió és Televíziótársaságra (Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, a továbbiakban SRG) vonatkozó szabályozás az új svájci médiatörvényben (Bundesgesetz über Radio und Fernsehen) elsősorban a második fejezetben található, de néhány szabály - például a reklámokra vonatkozó rendelkezések és a műsorvételi díj szabályai - más fejezetekben kaptak helyet.

A törvény kimondja, hogy az SRG rádió- és televízióműsorát legalább az érintett nyelvi régióban földfelszíni műsorszórással kell terjeszteni, és az SRG legalább egy rádió- és televízió-csatornája egész Svájc területén német, francia és olasz nyelven is terjesztésre kerül. Biztosítani kell azonban, hogy más műsorszolgáltatók is mindegyik terjesztési módon kapacitáshoz jussanak. A műsorszolgáltatás vételkörzetének és a terjesztési módjának meghatározása a Bundesrat feladata (Art. 30.).

### 5.1.A közszolgálati megbízatás

Az RTGV alapvetően kimondja, hogy az SRG közérdekű tevékenységet lát el (erbringt einen Dienst für die Allgemeinheit) és (anyagi) haszonszerzésre nem törekszik (Art. 23.).

Az SRG alkotmányos megbízást teljesít a rádiózás és televíziózás területén, így különösen

<sup>145</sup> A RAI reformjáról ld.: <http://www.comunicazioni.it/en/index.php?idNews=183> [2007.07.01.]

- ellátja a teljes népességet tartalmilag széleskörű rádió- és televízió-műsorral mindhárom hivatalos nyelven,
- előmozdítja az országrészek, nyelvi közösségek és társadalmi csoportok közötti megértést és kohéziót és figyelembe veszi az ország sajátosságait és a kantonok igényeit;
- támogatja a külföldi svájciak és Svájc közötti szoros kapcsolatot.

A rétoromán nyelvterület számára az SRG legalább egy rádiócsatornát működtet, egyébként pedig a Bundesrat fekteti le azokat az elveket, amelyek alapján e nyelv régió rádió- és televízió szükségleteit figyelembe kell venni.

Szintén a Bundesrat fekteti le az értelmi fogyatékos személyek, illetve süketek igényeinek kielégítésére vonatkozó alapelveket [Art. 24. (1)-(3)].

Emellett a törvény rögzíti, hogy a Svájci Rádió- és Televízió-társaságnak hozzá kell járulnia

- a közönség szabad véleményformálásához, átfogó, széles körű, sokszínű és tárgyyszerű tájékoztatással, különösen a politikai, gazdasági és társadalmi összefüggésekkel kapcsolatban;
- kulturális kibontakozáshoz és a svájci kultúra előmozdításához - különös tekintettel a svájci irodalomra valamint a svájci zenére és filmalkotásokra - svájci készítésű műsorok, illetve az SRG saját készítésű műsorainak bemutatásával;
- a közönség képzéséhez, rendszeres, oktatási jellegű műsorokkal;
- a szórakozáshoz; [Art. 24. (4)].

A törvény az SRG számára nem engedélyezi regionális műsorszolgáltatást sugárzását, de a SRG rádióadón - a Departement<sup>146</sup> engedélyével, korlátozott mértékben - lehetséges regionális műsorablakok - sugárzása.

### **5.2.A koncesszió és a koncesszióba nem foglalt tevékenységek**

Az RTVG rögzíti, hogy a Bundesrat az SRG számára koncessziót ad ki. A koncesszió meghatározza különösen a rádió- és televízió-műsorszolgáltatás mennyiségét és jellegét, illetve az olyan nyilvános kínálat (pl. online tartalmak) mértékét, ami a megbízás teljesítéséhez nyelvi-regionális, nemzeti vagy nemzetközi szinten szükséges és a műsorvételi díjból finanszírozott, valamint a törvényben meghatározott, a svájci irodalomra, zene- és filmalkotásokra vonatkozó követelmények részleteit. A koncesszió erre vonatkozóan minimum-arányokat is előírhat.

Az SRG egyes programokat más műsorszolgáltatóval közösen is kínálhat. Az együttműködést szerződésben kell szabályozni. A szerződéshez a Környezetvédelmi, Közlekedési, Energetikai és Kommunikációs Szövetségi Minisztérium (Departement) hozzájárulására van szükség.

<sup>146</sup> Környezetvédelmi, Közlekedési, Energetikai és Kommunikációs Szövetségi Minisztérium (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation)

A törvény - bizonyos garanciák mellett - lehetőséget ad a koncesszió egyoldalú megváltoztatására is. A Departement a koncesszió egyes rendelkezéseit a lejárta előtt módosíthatja, ha a tényleges vagy a jogi körülmények változnak, és a szerződés módosítása jelentős érdekek védelméhez szükséges. Az SRG ilyen esetben megfelelő kártalanításra tarthat igényt.

A Koncesszió felfüggesztésére is van lehetőség, a Departement a SRG koncesszióját korlátozhatja vagy részlegesen felfüggesztheti a felügyeleti hatóság a 89. szakaszban meghatározott kérvénye alapján, illetve akkor, ha az SRG a törvényben foglalt számviteli és pénzügyi kötelezettségeit ismételten vagy súlyosan megszegi (Art. 25.).

A Svájci Rádió- és Televíziótársaságnak lehetősége van a koncesszióban nem szereplő tevékenységre is, amennyiben azonban az ilyen tevékenység más svájci médiavállalat magatartását és feladatait akadályozhatja, az ilyen tevékenységet annak megkezdése előtt a Bundesamt-nak be kell jelenteni.

Ha az ilyen tevékenység más médiavállalatok megbízatásának teljesítését vagy a gazdasági fejlődését jelentős mértékben korlátozza, akkor a Departement kötelezettségeket fogalmazhat meg az üzleti tevékenységgel, a finanszírozással és a számviteli- és szervezeti szétválasztással kapcsolatban, vagy a tevékenységet teljesen meg is tilthatja (Art. 29.).

Ez a szabály tehát biztosítja a lehetőséget az SRG-nek a koncesszióban nem szereplő tevékenységek folytatására is, de igyekszik megakadályozni azt, hogy ez más (kereskedelmi) műsorszolgáltatók üzleti érdekeit komolyan veszélyeztesse, azaz a koncesszió kívüli tevékenységi körben az SRG csak korlátozott mértékben lehet versenytársa más médiavállalatoknak.

### **5.3.Szervezeti felépítés**

Az RTVG a SRG szervezeti felépítésével kapcsolatban alapvető jellegű, funkcionális és strukturális követelményeket támaszt, és kimondja, hogy az SRG szervezetrendszerét úgy kell kialakítani, hogy

- az SRG autonómiája, és az államtól és egyes társadalmi, gazdasági és politikai csoportoktól való függetlensége garantálva legyen,
- biztosított legyen a gazdaságos pénzügyi vezetés, és a műsorvételi díjak (*Empfangsgebühren*) céljainak megfelelő felhasználása,
- az egyes nyelvi régiók igényeit figyelembe lehessen venni,
- a közönség a szervezetben képviselve legyen,
- a szerkesztőségi tevékenység a pénzügyi tevékenységtől el legyen választva,
- a részvénytársaságokra vonatkozó joganyag elveinek megfelelően a szervezetrendszer irányítani felügyelni és ellenőrizni lehessen.

Az SRG szervezeti felépítését a törvény részleteiben nem szabályozza, arra - az RTVG-ben foglalt különös szabályoktól eltekintve - a részvénytársaságok szervezetére vonatkozó jogszabályok irányadóak.

Az RTVG az Igazgatótanáccsal kapcsolatban megállapít néhány speciális rendelkezést. Az összetételével kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy az Igazgatótanács tagjainak egynegyedét a Bundesrat jelölheti ki. Emellett rögzíti, hogy az Igazgatótanács tagjai nem adhatnak a folyamatban lévő műsorüggekkel kapcsolatos egyedi utasítást, útmutatást.

Az Igazgatótanács tagjainak függetlenségét egyrészt néhány összeférhetetlenségi szabály biztosítja, másrészt a RTVG kimondja, hogy utasításhoz nincsenek kötve (Art. 32., Art. 33.).

A SRG szervezeti felépítésének érdekes eleme a belső ombudsman. A SRG-nél saját, független ombudsman működik, aki - többek között - a törvény 4 és 5 szakaszába foglalt műsorszerkezeti követelmények megsértésével kapcsolatos beadványokkal foglalkozik. (Art. 91.)

E néhány speciális szabálytól eltekintve tehát az SRG szervezeti felépítésére a részvénytársaságokra vonatkozó szabályok irányadóak.

#### **5.4. Finanszírozás**

Az SRG finanszírozása elsősorban a műsorvételi díjakból (*Empfangsgebühren*) történik. További bevételi források is nyitva állnak számára, ha e törvény, rendelet, koncesszió vagy a vonatkozó nemzetközi jog nem korlátozza (Art. 34.).

A műsorvételi díj alapvető, de részben keretjellelű szabályait az RTVG 68-71 szakaszai állapítják meg. A törvény deklarálja, hogy aki rádió- vagy televízióműsor vételére alkalmas készülékkel rendelkezik, köteles műsorvételi díjat fizetni. A készülék számától függetlenül egy háztartásnak vagy irodának egyszer kell a díjat megfizetnie.

A Bundesrat további részletes szabályokat - ideértve egyes csoportok díjfizetés alóli mentességre vonatkozó rendelkezéseket is - dolgozhat ki, a műsorvételi díjakkal kapcsolatos feladatok ellátására pedig egy hivatalt állíthat fel. Szintén a Bundesrat hatáskörébe utalja a törvény a műsorvételi díj tényleges mértékének megállapítását, meghatároz azonban néhány szempontot, amelyeket a díj megállapítása során figyelembe kell venni (Art. 68. - Art. 71.).

Az SRG számára a másik bevételi forrás a reklámbevétel lehet. A SRG számára a törvény szigorúbb reklámkorlátokat állít fel, mint a kereskedelmi műsorszolgáltatók esetén, ami összhangban van azzal a törekvéssel, hogy a SRG finanszírozását nagyrészt a műsorvételi díjakból kell megoldani.

Az SRG rádió-műsorszolgáltatás keretében reklámot nem tehet közzé. Az önreklám tekintetében a Bundesrat ez alól kivételt tehet. Egyébként reklám közzététele lehetséges, kivéve az alkoholtartalmú italok reklámját. Ilyen területen tevékenykedő vállalkozástól támogatás elfogadni szintén tilos.

A reklámszabályok tekintetében a törvény felhatalmazást ad a Bundesratnak arra, hogy a reklám és szponzorálás tekintetében további, jelentős mértékű korlátozásokat vezessen be (Art. 14.).

Az SRG a pénzügyi gazdálkodását a legjobb gyakorlat ismert alapelvei szerint köteles vezetni, és a forrásait - a társaság gazdálkodásának hosszú távú fenntarthatóságát is szem előtt tartva -

takarékosan és rendeltetésszerűen kötelesek felhasználni. Az SRG a neki járó műsorvételi díjat kizárólag a költségeik fedezésére használhatja.

Az SRG pénzügyi felügyeletét a Departement látja el. Ennek érdekében az SRG igazgatótanácsa évente a Departement elé terjeszti az SRG költségvetését és zárszámadását, de a Departement további tájékoztatást kérhet, illetve - nem megfelelő tájékoztatás vagy pénzügyi szabálytalanság alapos gyanúja esetén - helyszíni vizsgálatot is tarthat (Art. 36).

A szabályok értékelése kapcsán elmondható, hogy az új svájci médiatörvény továbbra is biztosítja a közszolgálati műsorszolgáltató létét, megőrzi, megerősíti annak pozícióját.<sup>147</sup>

Emellett - összhangban a törvény egészével - a korábbinál részletesebb szabályok ellenére a RTVG szabályai sokszor alapelvi szintűek és keretjellegűek; egyes szervezetek - különösen a Bundesrat-nak - további, lényeges kérdésekben van szabályozási hatásköre.

---

<sup>147</sup> <http://www.bakom.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/01031/01404/index.html?lang=en>

## II. KÖZÉP-EURÓPAI SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁSOK

### 1. Lengyelország

A lengyel közszolgálati műsorszolgáltató (*Telewizja Polska*, TVP) műsorai az ország 97%-át lefedik, a lakosság 98%-a számára elérhető.<sup>148</sup> A nézettség 2001-ig folyamatosan csökkent, 2001-ben viszont a folyamat megfordult, szolgáltatásaival 2003-ra 49%-ról ismét 55%-ra emelte a nézettségét.<sup>149</sup> A TVP négy műsorszolgáltatást nyújt. A TVP1 és TVP2 országos lefedettségű és általános tematikájú - előbbin hangsúlyosabb a híradás, utóbbin a szórakoztatás -, a TVP3 12 regionális közszolgálati műsorszolgáltató hálózata, a TV Polonia pedig kizárólag műholdon és kábelen elérhető, kizárólag előfizetői díjából fenntartott műsorszolgáltatás, elsősorban a határon kívüli élő lengyeleknek szóló műsorokkal; utóbbi két csatornán a híradások a leghangsúlyosabb műsorelemek.<sup>150</sup> Az ötödik, *Kultura* nevű szolgáltatás 2005-ben kezdte meg a működését, kábeles és műholdas terjesztésében kulturális műsorokat szolgáltat. 2006-ban a lengyel szabályozóhatóság (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, KRRiT) három további műsorszolgáltatás nyújtásához adott engedélyt: a TV Sport egy tematikus sportcsatorna, a TVP Rozrywka egy szórakoztató csatorna, illetve a TVP Film filmcsatorna részére; ezek 2006-ban és 2007-ben kezdték/kezdik meg működésüket.<sup>151</sup>

A lengyel közszolgálati műsorszolgáltatás beemelését az összehasonlító elemzésbe az indokolja, hogy a lengyel közszolgálati műsorszolgáltatás - közönségarányát tekintve - az egyik legsikeresebb a közép-európai régióban. Vizsgálandó, hogy a piaci és kulturális adottságok mellett mennyiben tekinthető e siker megalapozójának a szabályozás.

#### 1.1. Közszolgálati feladatok

A lengyel - 1992-ben elfogadott, sokszor módosított - médiatörvény<sup>152</sup> a közszolgálati műsorszolgáltató küldetéseként határozza meg, hogy az egész társadalom és annak egyes csoportjai számára sokszínű műsorszolgáltatásokat és egyéb szolgáltatásokat nyújtson, a tájékoztatás, a kultúra, a szórakoztatás, az oktatás és a sport területén, plurális, pártatlan, kiegyensúlyozott, független és innovatív módon, a jó minőség és az integritás követelményeinek megfelelően. A törvény a közszolgálati műsorszolgáltatás feladataként határozza meg

- országos és regionális televízió- és rádióműsorok készítését és terjesztését, külföldi vételre szánt lengyel és idegen nyelvű műsorszolgáltatás nyújtását, valamint más műsorszolgáltatások nyújtását, amelyek a helyi közösségek demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit szolgálják,
- tematikus műsorszolgáltatások nyújtását, amennyiben a szolgáltató ilyen szolgáltatás nyújtására engedélyt kapott,
- műsorszóró hálózat kiépítését és üzemeltetését,

<sup>148</sup> Open Society Institut: Im. 1103.

<sup>149</sup> Open Society Institut: Im. 1103.

<sup>150</sup> Open Society Institut: Im. 1117.

<sup>151</sup> KRRiT: The Broadcasting Landscape in Poland, 2006. <http://www.krrit.gov.pl/angielska/index.htm>

<sup>152</sup> <http://www.krrit.gov.pl/angielska/index.htm>

- teletext szolgáltatás nyújtását,
- új műsorkészítési és műsorterjesztési technológiák fejlesztését,
- az audiovizuális szolgáltatásokhoz kapcsolódó kereskedelmi tevékenység - ide értve az export és import tevékenységet - folytatását,
- a művészeti, irodalmi, tudományos és oktatási tevékenység támogatását,
- a lengyel nyelv ismeretének terjesztését,
- a nemzeti és etnikai kisebbségekre és a regionális nyelveket beszélő közösségek igényeinek figyelembe vételét, ide értve a kisebbségi és regionális nyelveken történő híradást,
- oktatási programok készítését, illetve a lengyel származású és a külföldön élő lengyel személyek részére e programokhoz hozzáférés biztosítását.

A lengyel törvény tehát kiemelt figyelmet fordít a határon kívül élőkre, és nevesítve megjelenik benne a nemzeti és etnikai kisebbségek érdekeinek figyelembe vétele; e feladat elsősorban a TVP3-ra hárul.<sup>153</sup> Mennyiségi előírások viszont nem határozzák meg a kisebbségi műsorszámok arányát. A feladat-meghatározás mind az újabb szolgáltatások indításához, mind a kereskedelmi tevékenység folytatásához tág mozgásteret hagy. A feladat-meghatározás inkább egyfajta kulturális szerepkört sugall.

A törvény ugyanakkor további követelményeket is megfogalmaz a közszolgálati műsorokkal szemben. A közszolgálati műsorokat az üzenet tartalma iránti felelősségnek, valamint a közszolgálatosság megbecsültsége iránti igénynek kell irányítania. A közszolgálati műsorszolgáltatóknak megbízható információkat kell közölniük az események és folyamatok sokaságáról. Elő kell mozdítaniuk a polgárok nézeteinek és a közvélemény alakulásának természetes fejlődését. Lehetővé kell tenniük a polgárok számára, hogy véleményük kifejezésével és a társadalmi kontroll gyakorlásával részt vegyenek a közéletben. Támogatniuk kell a kultúra, a tudomány és az oktatás fejlődését. Tiszteletben kell tartaniuk a keresztény értékrendet, követniük kell az általános etikai alapelveket. Segíteniük kell a családi kötelek erősítését. Hozzá kell járulniuk az egészséges életmód propagálásához. Hozzá kell járulniuk a társadalmi problémák kezeléséhez.

E kötelezettségek a közszolgálatosságot meghatározott értékrend mentén szervezik, és egyértelműen a lengyelországi sajátosságokat tükrözik. Az e feladatok teljesítésére szolgáló műsorszámok a TVP1 és TVP2 teljes műsoridejének kb. egyharmadát teszi ki.<sup>154</sup>

A szabályozás viszonylag széles hozzáférési jogokat biztosít a különböző állami szervek és társadalmi csoportok számára. A műsorszolgáltatók kötelesek ingyenesen műsoridőt biztosítani a legfelsőbb állami szervek részére az állami politika közvetlen bemutatásához, a politikai pártoknak, szakszervezeteknek és munkaadói érdekképviseleteknek az adott kérdéssel kapcsolatos álláspontjuk

<sup>153</sup> Open Society Institut: Im. 1121.

<sup>154</sup> Open Society Institut: Im. 1106.

kifejtéséhez, a közszolgáltatást nyújtóknak az ingyenes szolgáltatásaikról való tájékoztatáshoz, továbbá az elnökválasztáson, a parlamenti és szenátusi választáson, a helyi választáson, valamint az európai parlamenti választáson résztvevő személyeknek és szervezeteknek választási programjuk ismertetéséhez.

A közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozásában az önszabályozási elem a 2001-ben elfogadott Etikai Kódexben jelenik meg, amely első szakaszában rögzíti, hogy az újságírók feladata az egyének tájékozódáshoz való jogának és a nyilvános vitákban való részvétel jogának érvényesítése. Az Etikai Kódex szabályozza többek között a hírek és vélemények szétválasztását, az információszerezés lehetőségeit, a reklám és a szerkesztői tartalom szétválasztását, az újságírói függetlenség kérdését.<sup>155</sup>

## 1.2.Szervezeti felépítés

A lengyel közszolgálati műsorszolgáltató az államkincstár kizárólagos tulajdonában lévő részvénytársaságként működik. Vezetését az igazgatóság látja el, amelynek tagjait (1-5 fő) a Felügyelő Tanács nevezi ki.

A Felügyelő Tanács kilenc tagját a szabályozóhatóság nevezi ki, egy fő kivételével, akit a pénzügyminiszter jelöl; a három évre kinevezett tagok nem hívhatók vissza. A Felügyelő Tanács beszámol a miniszternek a műsorszolgáltató pénzügyi eredményeiről, és jóváhagyást kér a vezetők jutalmazásához. A műsorszolgáltató a szabályozóhatóságnak tartozik beszámolóval a műsorstratégiával és a közszolgálati feladatok teljesítésével kapcsolatban. A szabályozóhatóság véleményezi a közszolgálati műsorszolgáltató tevékenységét, és a médiatörvény megsértése esetén szankciókat alkalmaz vele szemben. A lengyel megoldás tehát szoros kapcsolatot hoz létre a médiarendszer egésze fölött felügyeletet gyakorló szabályozóhatóság és a közszolgálati műsorszolgáltató között.

Az igazgatóságot, ide értve annak elnökét is, a Felügyelő Tanács négy évre választja, és az egyes tagokat - „súlyos okból” - vissza is hívhatja. Az elnök személye körül rendszeresek a politikai viták; a szabályozás további visszássága, hogy nem zárja ki a felügyelő tanácsi tagság mellett a TVP-nél további fizetett pozíciók betöltését.<sup>156</sup> Az igazgatóság a műsorszervezet alakításának kérdéseibe nem szólhat bele, ez - formálisan legalábbis - az államtól való függetlenséget is biztosítja. Ezt a célt szolgálja a vezető- és felügyeleti szervek különböző, a parlamenti ciklustól is eltérő megbízási ideje is, valamint a szabályozóhatóság tagjainak rotációs rendszerben történő cserélődése.<sup>157</sup> Politikai pártok közvetlenül tehát nem vesznek részt a közszolgálati intézményrendszert érintő kinevezésekben.

Az igazgatóság mindazokat a feladatokat ellátja a részvénytársaság működésével kapcsolatban, amelyeket a törvény vagy a műsorszolgáltató statútuma nem a Felügyelő Tanács hatásköréként határoz meg. A Felügyelő Tanács hatáskörébe tartozik a statútumban meghatározott alkalmazottak - pl. könyvvizsgáló, a regionális szolgáltatók vezetői - munkáltatói jogainak gyakorlása, a kollektív

<sup>155</sup> Open Society Institut: Im. 1127.

<sup>156</sup> Open Society Institut: Im. 1113-1114.

<sup>157</sup> Jakubowicz, Karol: Poland, In: European Audiovisual Observatory: The Public Service Broadcasting Culture, Strasbourg, 2007, 161. A 2005-ben kormányra kerülő politikai erők úgy változtatták meg a szabályozást, hogy azzal lehetőségük nyílt a szabályozóhatóság tagjainak kicserélésére, és ezzel a közszolgálati felügyeleti szervek összetételének befolyásolására.

szerezés megkötése, újabb leányvállalatok alapítása, továbbá ingatlanok elidegenítése vagy megterhelése. A Felügyelő Tanács a státútum alapján meghatározott kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban jóváhagyási joggal rendelkezik, jóváhagyja továbbá a több éves stratégiai terveket és az éves pénzügyi terveket.<sup>158</sup>

A szabályozóhatóság nevezi ki a 15 tagú Műsortanács tagjait is, négy évre. A Műsortanács, mint a közönség szempontjait megjeleníteni hivatott szerv feladata a közérdek megjelenítése a TVP műsorszolgáltatási tevékenységével kapcsolatban, és határozatokat hoz a műsor színvonalára és minőségére, valamint a műsorszerkezetre vonatkozóan. A Műsortanács a képviselőház és a szenátus képviselőiből, valamint a kultúra és a média területén tapasztalatokat szerzett és eredményeket elért személyekből álló értékelő és tanácsadó testületként működik. Tevékenységének gyakorlati jelentősége csekély.<sup>159</sup>

A szabályozóhatóság és a Műsortanács meghatározott tagjain kívül a felügyeleti szervek más tagjaival szemben a törvény szakmai követelményeket nem támaszt, sőt velük szemben összeférhetlenségi szabályokat sem tartalmaz.

### 1.3. Finanszírozás

A lengyel közszolgálati média finanszírozása több forrásból történik: az előfizetési díjak és a reklám- és szponzorációs bevételek mellett a műsorjogok értékesítéséből származó bevételek, valamint a közvetlen költségvetési támogatások egyaránt a műsorszolgáltatók rendelkezésére állnak. A reklám- és szponzorációs bevételek aránya 2005-ben több mint 60% volt, az előfizetési díj aránya pedig 28% körüli.<sup>160</sup>

Az előfizetési díjakat eredetileg minden évben a szabályozóhatóság állapította meg, és a szabályozóhatóság dönt az egyes szolgáltatók közötti felosztásról. Az előfizetési díj viszonylag magas, kb. 50 Euró.<sup>161</sup> A díjakat a posta szedi be, a nem fizetők aránya magas. A médiatörvény a külföldre irányuló műsorok, valamint az oktatási műsorok esetében teszi kifejezetten lehetővé a központi költségvetési támogatást. A költségvetési támogatások mértéke összességében elhanyagolható.<sup>162</sup>

A kereskedelmi műsorszolgáltatások - televíziós - reklámpiaci részesedése több mint 40%, és a reklámbevételek folyamatosan nőnek.<sup>163</sup> A médiatörvény a közszolgálati szolgáltatók reklámozási lehetőségeit a kereskedelmiekhez képest mindössze annyiban korlátozza, hogy megtiltja megszakító reklám alkalmazását. Mindez egyúttal azt is jelenti, hogy a műsorszolgáltatások tartalma nagymértékben hasonlít a kereskedelmi műsorszolgáltatásokéhoz.<sup>164</sup>

A 2003-ban a szabályozóhatóság által közzétett Fehér Könyv (*Strategic Guidance for the Law on Electric Media and Amendments to Other Laws*<sup>165</sup>) a közszolgálat finanszírozásában is több

<sup>158</sup> Jakubowicz, Karol: Im. 165.

<sup>159</sup> Open Society Institut: Im. 1112.

<sup>160</sup> Jakubowicz, Karol: Im. 162.

<sup>161</sup> Open Society Institut: Im. 1107.

<sup>162</sup> Jakubowicz: Im. 162.

<sup>163</sup> Open Society Institut: Im. 1108.

<sup>164</sup> Jakubowicz: Im. 163.; 1108.

<sup>165</sup> <http://www.krrit.gov.pl/angielska/index.htm>

módosítást javasolt. A javaslat az előfizetési díjak beszedését az adóhatóságra bízna, a közszolgálati műsorszerkezet védelme érdekében korlátozná - „reklámmentes vasárnapokkal és ünnepnapokkal” - a reklámozási lehetőségeket, a kieső bevétele pótlására egy pénzügyi alapot hozna létre, amelybe a kereskedelmi műsorszolgáltatók fizetnének meghatározott hozzájárulást, költséghatékonyabb és átláthatóbb közszolgálati intézményrendszert hozna létre, és 3-5 éves, a szabályozóhatóság jóváhagyásához kötött műsorszolgáltatási, finanszírozási és fejlesztési terv kidolgozására kötelezné a műsorszolgáltatót, ami hosszabb távon garantálná a források kalkulálhatóságát. A Fehér Könyv javaslatai nem vezettek érdemi vitához a közszolgálati ság jövőjéről.<sup>166</sup> 2004-ben azonban a lengyel alkotmánybíróság alkotmánysértőnek találta a szabályozóhatóság díj-megállapítási jogát, mivel az előfizetési díjat adónak minősítette, ami pedig parlamenti döntéshez kötött. A parlament e döntés alapján 2005-ben a minimálbérhez viszonyítva határozta meg a díj mértékét; az éves díjat a szabályozóhatóság hirdeti ki.<sup>167</sup>

## 2. Csehország

A Cseh Televízió és Cseh Rádió közjogi intézményi formában működik, a Képviselőház felügyelete alatt, üzembentartási díjából és reklámból finanszírozva. Működésüket az eredetileg 1991-ben elfogadott - és többször módosított - Cseh Televízióról szóló önálló törvény, illetve a Cseh Rádióról szóló törvény<sup>168</sup> szabályozza. A törvény szerint a közszolgálati televízió televízió-műsorokat és egyéb multimédia-tartalmak, valamint kiegészítő szolgáltatásokat készít és terjeszt a Cseh Köztársaság egész területén.

Az 1990-es években a cseh közszolgálati média - a politikai befolyás miatti - súlyos válságot élt meg, ami 2001-ben a vezető testület kinevezése elleni nyílt újságírói tiltakozásig, és végül a szabályozás felülvizsgálatához vezetett.<sup>169</sup>

A cseh példa feldolgozását a hazaihoz hasonló piacméret, valamint a kereskedelmi televíziózás hazaihoz hasonló sikere indokolja, amely tényezők a közszolgálati ság szerepével és helyzetével kapcsolatban is hasonló, a hazaival összevethető eredményre vezethetnek.

A Cseh TV a törvény alapján két országos műsorszolgáltatást nyújt (ČT1, ČT2), saját tudósítói hálózatot tart fenn, kiegyensúlyozott és objektív regionális híreket készít és közöl a regionális stúdiói segítségével, létrehozza és kezeli a televíziós archívumot, támogatja a cseh filmgyártást, hazai és nemzetközi produkciókat mutat be, és legalább az egyik szolgáltatása 24 órás szolgáltatást nyújt. A ČT1 általános tematikájú csatorna, amely két óránként sugároz híreket. A ČT2 a kisebbségi és sportműsorokra, a dokumentumfilmekre, valamint a független filmekre koncentrál. Ezen kívül teletext szolgáltatást kell nyújtania, és aktívan részt vesz az új technológiák és szolgáltatások fejlesztésében. A Cseh TV nyújt online szolgáltatást ([www.czech-tv.cz](http://www.czech-tv.cz)), műsorait digitális formában műholdon keresztül is sugározza. 2005-ben elindította tematikus hírszolgáltatását (ČT24), 2006-ban pedig egy tematikus sportcsatornát (ČT4).

<sup>166</sup> Open Society Institut: Im. 1110.

<sup>167</sup> Open Society Institut: Im. 1111. Az erről szóló törvényt ld. [http://www.krrit.gov.pl/angielska/act\\_lic.pdf](http://www.krrit.gov.pl/angielska/act_lic.pdf)

<sup>168</sup> <http://www.ceskatelevize.cz/english/act.php>

<sup>169</sup> Open Society Institut: Im. 511.

## 2.1. Feladatok

A Cseh TV feladatainak meghatározása során a hatályos törvény kifejezetten figyelembe veszi a digitális átállásból eredő feladatokat. Nevesített feladatként szerepel a törvényben a *simulcast* sugárzás biztosítása. A törvény saját, legalább 95%-os lefedettségű multiplex üzemeltetésére jogosítja fel a szolgáltatót, amelyben a ČT1 és ČT2 mellett helyet kell kapnia legalább két további műsorszolgáltatásnak; e szolgáltatások a ČT4 és a ČT24. A közszolgálati multiplexet legalább 80%-ban televízió és rádió műsorok sugárzására kell felhasználni, kiegészítő szolgáltatások csak a fennmaradó kapacitásokon nyújthatók. A földfelszíni platformon megjelenő digitális tartalom műholdas és kábeles úton is terjeszthető.

A Cseh Televízióról szóló törvény 2004-es módosítása a korábbinál részletesebben határozza meg a közszolgálati feladatokat és kötelezettségeket. Ezek közé tartozik a társadalom egésze számára szóló műsorok gyártása és bemutatása, a társadalmi kohézió, illetve az egyének, csoportok és közösségek integrációjának elősegítése, valamint a kulturális, szexuális, vallási és faji diszkrimináció, továbbá a társadalmi kirekesztés minden formájának felszámolása (2. §). A Cseh Televízió saját kódexe (Kodex Česká Televize<sup>170</sup>) ezt további funkciókkal egészíti ki:

- a közönség részére fórum biztosítása, amely fórum nyitott a vélemények és nézőpontok lehető legszélesebb spektrumára, valamint független és pártatlan hírek, tájékoztatás és hírmagyarázatok közlése;
- plurális, kreatív és sokszínű műsorszerkezet kialakítása, amely magas etikai és minőségi követelményeket elégít ki, illetve ellenállás a gyengébb minőségre ösztönző piaci nyomásnak;
- a közönség nagy részét vonzó műsorszerkezet kialakítása, ugyanakkor a kisebbségi csoportok szükségleteinek szem előtt tartása;
- a filozófiai koncepciók és vallási felekezetek sokszínűségének figyelembe vétele, a kölcsönös megértés és tolerancia előmozdítása végett, valamint a multinacionális és multikulturális társadalom kohéziójának erősítése;
- aktív hozzájárulás a nemzeti és az európai kultúra jobb megértéséhez és terjesztéséhez;
- a műsorszerkezetben a saját gyártású műsorok jelentős aránya, illetve együttműködés a független műsorgyártókkal és a film-szektorral;
- olyan műsorcsomag elérhetővé tétele, amely a kereskedelmi műsorszolgáltatók kínálatában nem jelenik meg;
- annak elkerülése, hogy a szolgáltató a minőség rovására a rá vonatkozó értékelésekre és a híradás gyorságára koncentráljon.

---

<sup>170</sup> Open Society Institut: Im. <http://www.ceskatelevize.cz/english/pdf/code.pdf>

A közszolgálati műsorszolgáltató a törvény szerint köteles pártatlan és pontos tájékoztatást biztosítani, köteles továbbá a Cseh TV Kódexében meghatározott közszolgálati alapelveket megtartani. Mivel a Kódexet nem maga a műsorszolgáltató, hanem a Cseh TV Tanácsa (ld. később) fogadja el, nem tekinthető önszabályozásnak, de tartalmát az újságírók magukra nézve irányadónak tekintik. A Kódex előírásokat tartalmaz többek között az információforrások védelmével, a diszkrimináció-tilalomra, az ártatlanság véelmével kapcsolatban, és meghatározza a közszolgálati műsorszolgáltatás küldetését. A Kódex a következő szakaszból áll: „A nézők/polgárok az elsők”; „Kitüntetett figyelem a gyerekekre”; „Díjfizetők - nyitott kapcsolat”; „Kreativitás, mint a siker előfeltétele”; „A tájékoztatás kultúrája”; „Vitamúsorok és pluralitás”; „Vallási és etikai kérdések”; „Művészeti programok és egyéni preferenciák”; „Nyelv”; „Oktatási műsorok”; „Szórakoztató műsorok”; „Sportközvetítések”; „A diszkrimináció tilalma”; „Az ártatlanság véelme”; „A magánélet tiszteletben tartása”; „A tudósítás készítésének szabályai”; „Egyes témakörök (erőszak, áldozatok, szexualitás, archívumok felhasználása, számítógépes grafikák) megjelenítése”; „Élő közvetítések”; „Kritikus helyzetek”; „Karitatív tevékenység”; „A műsorszerkezet kereskedelmi elemei”; „Érdekkonfliktusok”; „A Cseh TV mint szervezet”; „Az archívumok őrzése”; „A pénzügyi vezetés alapelvei”; „Bírósági és hatósági eljárások”.

Sajátos műsortartalmi követelmény, hogy a műsorok legalább 70%-át köteles a szolgáltató feliratozással vagy jelnyelvi tolmácsolással ellátni.

## **2.2.Szervezeti felépítés**

A törvény szerint a Cseh TV önálló jogi személy, amely a vagyonával maga gazdálkodik, és amelynek kötelezettségeiért az állam nem vállal felelősséget.

A Cseh TV felügyeleti szerve a Cseh TV Tanácsa. A Tanács 15 tagból áll, akiknek a megbízatása hat évre szól, és amely megfelelően reprezentálja a releváns regionális, politikai, társadalmi és kulturális nézeteket. A tagok egyharmada két évenként cserélődik. A tagok újraválaszthatók. 2000 decembere előtt mind a tagok jelölése, mind azok választása a politikai pártokhoz kötődött. A 2001-es törvény alapján a jelölés joga civil szervezeteket (kulturális, regionális, vallási, társadalmi szervezeteket, szakszervezeteket, munkavállalói szervezeteket, oktatási, tudományos, környezetvédelmi szervezeteket) illeti meg, a választás és a visszahívás a Képviselőház jogköre.

Az összeférhetlenségi szabályok előírják, hogy a tagok nem tölthetnek be meghatározott közfunkciókat, nem végezhetnek aktív politikai tevékenységet, nem végezhetnek a műsorszolgáltatást érintő gazdasági tevékenységet, viszont a törvény szakmai követelményeket nem támaszt. A tagok más rendszeres jövedelemszerző tevékenységet nem végezhetnek. A Képviselőház az egyes tagokat akkor hívhatja vissza, ha már nem felelnek a kinevezés törvényi feltételeinek, ha súlyosan megsértették a tisztség tekintélyét vagy megkérdőjeleződött a pártatlanságuk, vagy három hónapig nem vesznek részt a Tanács munkájában. A teljes Tanács visszahívására akkor kerül sor, ha az nem teljesíti a törvény szerinti kötelezettségeit, vagy ha a Cseh TV éves beszámolóját a Képviselőház két egymást követő évben nem fogadja el.

A Tanács fő feladata annak felügyelete, hogy a Cseh TV eleget tesz-e közszolgálati kötelezettségeinek, és betartja-e a Kódexben foglalt alapelveket. A Tanács dönt a költségvetés

tervezetéről, a Tanács konzultatív szerveként működő Felügyelő Bizottság pedig a szolgáltató részére pénzügyi auditálást végez. A Felügyelő Bizottságot a 2001-es törvény hozta létre, azzal a céllal, hogy a felügyelje a műsorszolgáltató gazdasági teljesítményét, és tájékoztassa a Tanácsot a gazdálkodási hiányosságokról. A Felügyelő Bizottság feladata a pénzügyi problémák orvoslására vonatkozó javaslat előterjesztése. A Bizottság öt tagját a Tanács választja.

A Tanács további feladata a vezérigazgatónak a stúdiók alapítására vagy bezárására vonatkozó javaslatai jóváhagyása, a stúdió-igazgatók és az etikai bizottságok kinevezése és visszahívása, valamint a hosszú távú műsortervek, illetve a műszaki és gazdasági fejlesztések jóváhagyása. Feladata továbbá a Cseh TV Kódexének és éves beszámolóinak előterjesztése.

Az egyes közszolgálati csatornák operatív vezetését a főigazgató látja el, akit hat évre a Tanács nevez ki.<sup>171</sup> A Tanács felelős a pályázat kiírásáért és az eljárás lebonyolításáért, és jóváhagyja a vezérigazgató díjazását. A főigazgató irányítja a műsorszolgáltató tevékenységét, meghatározza a szervezeti felépítést, és képviseli a szolgáltatót. A főigazgatót a Tanács vissza is hívhatja, ha a televízió nem teljesíti a közszolgálati kötelezettségeit vagy nem felel meg a Kódexben foglalt alapelveknek, ha a főigazgató adott évben másodszor szegi meg a kötelezettségeit, illetve ha hat hónapig nem látja el a feladatait.

Az Igazgatók Testülete a főigazgató állandó konzultatív szerve, amely minden vezető beosztású alkalmazott magában foglal. Az Etikai Bizottság etikai ügyekben jár el konzultatív szervként.

### **2.3. Finanszírozás**

A Cseh TV éves költségvetése átlagosan 145 millió Euró. A költségvetés tervezetét és az éves beszámolót a szolgáltató felügyelő szerve, a Cseh TV Tanácsa hagyja jóvá. A fő bevételi források az előfizetési díj<sup>172</sup> és a saját üzleti tevékenységből származó bevétel, ide értve a reklámozást. A bevételek között közvetlen államháztartási forrás nem szerepel. Az előfizetési díjat a posta szedi be, illetve elektronikus úton, a televízió honlapján keresztül közvetlenül is befizethető. A díj megfizetésére minden háztartás köteles, függetlenül a televíziókészülék számától; a gazdasági társaságok és egyéb szervezetek a díjat televíziókészülékenként fizetik. A díjbeszedés eredményességének növelés érdekében olyan javaslat is felmerült, ami a beszedést magára a szolgáltatóra bízna.<sup>173</sup>

A díj mértékének meghatározása a parlament jogköre. A törvény nem írja elő a díj automatikus infláció-követését. 1997 és 2005 között a díj mértéke változatlan volt.<sup>174</sup> 2006-tól 2008-ig azonban évente jelentős díjemelésre kerül sor.<sup>175</sup> Ezzel a finanszírozás jelentős átalakításának folyamata is elindult: 2008-tól a cseh közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozás szinte kizárólag közpénzekből történik.

A különböző források 2003-ban a következő arányban járultak hozzá a finanszírozáshoz (az adatok ezer Euróban értendők):

<sup>171</sup> A 90-es és 2000-es évek fordulóján öt év alatt öt vezérigazgató állt a Cseh TV élén. Open Society Institut: Im. 519.

<sup>172</sup> 2005-ben 2,4 Euró/hó

<sup>173</sup> Open Society Institut: Im. 517.

<sup>174</sup> Open Society Institut: Im. 514.

<sup>175</sup> 2008-ban a díj több, mint 4 Euró lesz havonta.

Bevételi forrás	Összeg	Arány
Előfizetés díj	93,657	66,7
Kereskedelmi tevékenység (reklám, szponzorálás, műsorjogok értékesítése, műsorgyártás)	40,822	29,1
Egyéb	5,911	4,2
Összesen	140,390	100

Forrás: Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence (2005), p. 515.  
[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/czech/media\\_cze1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/czech/media_cze1.pdf)  
[2007.07.01.]

A törvény a közszolgálati televízió részére megengedi a műsorszolgáltatással és műsorgyártással kapcsolatos gazdasági tevékenység végzését. Az ebből származó bevételek legnagyobb részét 2007-ig a reklámozási és szponzorálási bevételek tették ki. A reklámidőt a törvény szigorúan, a napi műsoridő 1%-ára, óránként legfeljebb 12 percre korlátozta. 19.00 és 22.00 óra között a reklámidő óránként legfeljebb 6 perc. A megszakító reklámot a törvény nem engedélyezi. 2003-ban a bevételek kb. 30%-a származott kereskedelmi tevékenységből. 2008-tól a közszolgálati televízió reklám nélkül működik, a sport és kulturális eseményekhez kapcsolódó reklámok kivételével.

### 3. Szlovákia

A szlovák közszolgálati média 2003-ban esett át egy jelentős átalakításon, amit politikai és gazdasági okokra egyaránt visszavezethető összeomlás előzött meg.<sup>176</sup> A közszolgálati műsorszolgáltatást két 2004-ben elfogadott törvény, a Szlovák Televízióról szóló, és a Szlovák Rádióról szóló törvény szabályozza.<sup>177</sup> A szlovák közszolgálati televíziót (*Slovenská televízia*, STV) a törvény nemzeti, független tájékoztató, kulturális és oktató közszolgálati intézményként határozza meg. Az STV két műsorszolgáltatást nyújt.

#### 3.1. Közszolgálati feladatok

A törvény közszolgálati feladatként határozza meg a demokrácia, a humanizmus, az etikusság, szavahihetőség, függetlenség, professzionalizmus és jogállamiság elvein alapuló műsorok készítését és bemutatását. A közszolgálati műsorszolgáltatásnak hozzá kell járulnia a demokratikus társadalom fejlődéséhez, teret kell biztosítani a vélemények sokszínűségének, anélkül, hogy valamely politikai, társadalmi, vallási csoportot vagy érdeket előnyben részesítene, és támogatnia kell a kultúra, a művészet és az oktatás fejlődését. A hírszolgáltatásnak gyorsnak és elfogulatlannak kell lennie. A kulturális, szórakoztató és oktatási célú műsorszámok a nemzeti kultúra és oktatás terjesztését szolgálják, és növelik a társadalom erkölcsi színvonalát.

<sup>176</sup> Open Society Institut: Im. 1418.

<sup>177</sup> <http://www.rada-rtv.sk/web/english/>

A közszolgálati műsorszolgáltató a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok érdekeit is köteles szem előtt tartani, elsősorban az anyanyelvükön való szolgáltatásnyújtással. Erre vonatkozó számszerű előírás nincs. A kisebbségi műsorok időtartama 2002-ben 95 és fél óra volt, 2004-ben meghaladta a 127 órát.<sup>178</sup> A műsoridő 1%-ában köteles a közszolgálati műsorszolgáltatás a süketek számára műsort sugározni.

A szlovák szabályozás a kormány részére szükséghelyzet esetén és jelentős közérdekű közleményekkel kapcsolatban biztosít hozzáférési jogot a műsorszolgáltatáshoz.

A közszolgálati feladatok közé tartozik az archívum-kezelés.

Az STV köteles televízió-stúdiókat üzemeltetni, műsorgyártó és kutatási részleget fenntartani, valamint megfelelő tudósítói hálózatot működtetni, továbbá a tevékenységét segítő adatbázisokat létrehozni. Köteles együttműködni az állammal, a politikai szervezetekkel, valamint a civil és szakmai szervezetekkel. Köteles rendszeresen közvélemény-kutatásokat végezni, különösen a műsorok minőségére vonatkozóan. Kereskedelmi tevékenységet folytat, különösen az audiovizuális művek különböző hordozókon történő értékesítésével kapcsolatban.

A szlovák szabályozóhatóság 2004-es beszámolója szerint a megújult jogszabályi környezetben az STV első csatornája (*Jednotka*) alapvetően a kereskedelmi szolgáltatásokkal versengő csatornává alakult, a közszolgálati feladatok nagy részét a második szolgáltatás (*Dvojka*) látja el. A közszolgálatosság hatékonyabb érvényesítése érdekében az STV Tanácsa 2004-ben a 2005-2007 közötti időszakra vonatkozó műsorstratégiában előírta a saját gyártású műsorszámok arányának növelését.<sup>179</sup>

A közszolgálati feladatokat a szlovák közszolgálati műsorszolgáltatók önszabályozás útján is részletezik. 2001-ben fogadták el a Hírműsorok és aktuális műsorok kartáját, ami a hírszolgáltatásra vonatkozó alapelvek mellett többek között a műsorszolgáltató és a közhatalmi intézmények közötti kapcsolatokat, a más médiumokkal, a nem-kormányzati szervekkel való kapcsolatokat, a választási kampányok lebonyolítását, a közvélemény-kutatások bemutatását. A kiegyensúlyozottság követelményét a kódex olyan módon számszerűsíti, hogy a hírszolgáltatásra szánt műsoridő 2/3-ában a kormánypártok, 1/3-ában az ellenzék kap szót. A parlamenten kívüli pártok közül a három egymást követő közvélemény-kutatáson 5%-ot elérő pártok lapnak megszólalási lehetőséget. A kódex szabályozza továbbá a bírósági, nemzetbiztonsági vonatkozású ügyek tárgyalását, az egyházak megjelenítését, a nemzeti és etnikai kisebbségek megjelenítését, a fogyatékkal élők megjelenítését, a bűncselekményekről való tudósítást. Tartalmaz továbbá adatvédelmi, szerzői jogi és egyéb jogi jellegű előírásokat.

### **3.2. Szervezeti felépítés**

Az STV jogi személyiséggel rendelkező, nem nyereségérdekelt, önálló költségvetési fejezettel rendelkező költségvetési szerv.

---

<sup>178</sup> Open Society Institut: Im. 1435.

<sup>179</sup> Open Society Institut: Im. 1431.

A 2004-es szabályozás az STV vezetésére és felügyeletére három szervezet hozott létre: az STV Tanácsát, a felügyelő Bizottságot és a főigazgatót.

Az STV Tanácsa elsősorban ellenőrzési feladatokat lát el, a törvényben foglaltak teljesítésével kapcsolatban; a törvény szerint a műsorszolgáltató elfogulatlanságát és függetlenségét garantálja. A Tanács 15 tagját a parlament választja, a parlament oktatási, tudományos, sport és ifjúsági bizottsága, a parlamenti képviselők, az audiovizuális és tömegkommunikációs szektor szereplői, kulturális, tudományos, oktatási, egészségügyi intézmények, a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok képviselői, valamint az egyházak által állított jelöltek közül. A hat évre választott tagok harmada két évente cserélődik. A Tanács maga választja az elnökét és alelnökét. A törvény részletes összeférhetlenségi szabályokat tartalmaz, amelyek a közhatalommal, a politikai pártokkal, valamint az audiovizuális szektor más szereplőivel való összefonódást tiltják. A Tanács tagjai a műsorszolgáltatóval más jogviszonyban nem állhatnak. Szakmai követelményeket a törvény a jelöltekkel szemben nem támaszt. A tagok a tevékenységüket díjazás ellenében végzik. A tagok meghatározott esetekben - jogsértő magatartásuk miatt, feladatuk teljesítésének elmulasztása, illetve a tisztséggel összeférhetetlen pozíció megszerzése esetén - a parlament által visszahívhatók.

A Tanács fogadja el a műsorszolgáltató szervezeti és működési szabályzatát, valamint a műsorszolgáltatási szabályzatot, a Felügyelő Bizottság működési szabályzatát, valamint a műsorkészítőkre vonatkozó szabályzatot. Megvitatja a főigazgató által előterjesztett éves beszámolót, jóváhagyja az éves költségvetést és elszámolást, valamint a pénzügyi tartalékok felhasználására vonatkozó javaslatokat.

A műsorszolgáltató ügyvezetését a főigazgató látja el, aki vezeti az intézményt, és a külső kapcsolatokban képviseli azt. A főigazgatót a Tanács választja kétharmados többséggel (korábban ez a parlament hatásköre volt), bűncselekmény elkövetése esetén, valamint a vezetői feladatok elmulasztása esetén fel is mentheti. A megbízatás öt évre, a főigazgató egyszer újraválasztható.

A Felügyelő Bizottság három tagját a parlament, a kormány és a köztársasági elnök jelöli, a megbízatás három évre szól. A Felügyelő Bizottság a gazdálkodás átláthatóságának garanciája, e testület felelős azért, hogy az intézmény vezetése megfelelően és hatékonyan végezze a tevékenységét. A testület tagjai a műsorszolgáltató minden gazdálkodási és jogi dokumentumába betekinhetnek.

A szlovák médiaszabályozó-hatóság a közszolgálati műsorszolgáltatókkal szemben szankciót alkalmazhat, ha azok megszegik a törvényben foglalt - műsortartalmi - kötelezettségeiket.

### **3.3. Finanszírozás**

A hatályos szabályozás a közszolgálati műsorszolgáltatás több forrásból történő finanszírozását teszi lehetővé. A legfontosabb finanszírozási forrás a törvényben meghatározott előfizetési díj és reklámbevétel, de központi költségvetési források igénybevételére is van lehetőség. Az előfizetési díjak jelentőségét a kereskedelmi műsorszolgáltatás 1996-os megindulása felértékelte, de egyúttal arra is rámutatott, hogy e díj önmagában nem fedezi a szükséges ráfordításokat.<sup>180</sup> A díj havi

<sup>180</sup> Open Society Institut: Im. 1422.

összege a 2003-as emelés következtében a közszolgálati rádió esetében 0,76 Euróról 1 Euró fölé, a közszolgálati televízió esetében 1,76 Euróról 2,5 Euró fölé emelkedett, és egyúttal kiterjesztették a díjfizetési kötelezettséget - a teljes összeg felére vonatkozóan - a nyugdíjasokra; a díjak továbbra sem követik automatikusan az inflációt. A díjak beszedése továbbra sem elég hatékony. 2005-ben olyan javaslat került a parlament elé, ami a díjfizetési kötelezettséget minden elektronikus áramot fogyasztóra kiterjesztette volna.<sup>181</sup>

A díjemelés csökkentette a közszolgálati műsorszolgáltatás függőségét a költségvetési támogatásoktól. A televízió 2005-ös költségvetésében állami támogatás bevételi forrásként már egyáltalán nem szerepelt, bár a költségvetés veszteséggel számolt. A bevételek alakulását a következő táblázat foglalja össze (az adatok millió Euróban értendők):

Bevételi forrás	2002	2004	2005
Előfizetés díj	25,98	36,03	35,27
Reklámbevétel	4,46	11,24	10,08
Állami támogatás	5,49	10,08	0
Egyéb	3,55	2,39	10,96
Összesen	39,48	59,76	56,31

Forrás: Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence (2005), p. 1424.

[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/slovakia/media\\_slova1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/slovakia/media_slova1.pdf)

[2007.07.01.]

2002 és 2004 között az STV a reklámbevételeit több mint kétszeresére növelte, amit ugyanakkor a médiapolitika a közszolgálati feladatok gyengébb színvonalú ellátásának veszélyeként is érzékelték.<sup>182</sup> 2004-ben az a javaslat is megfogalmazódott, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás reklámok nélkül működjön, de ezt végül nem fogadták el.<sup>183</sup> A reklámozásra fordítható műsoridőt a médiatörvény<sup>184</sup> a teljes műsoridő 3%-ában határozza meg, ami a közvetlen ajánlatokkal együtt legfeljebb a napi műsoridő 10%-át érheti el. Főműsoridőben a reklámozásra fordítható műsoridő legfeljebb 8 perc óránként. Megszakító reklámot a közszolgálati televízió nem tehet közzé. A kereskedelmi műsorszolgáltatók számára ennél kedvezőbb reklámozási feltételeket biztosít a szabályozás.

2003-ban elfogadtak egy törvénymódosítást, ami lehetővé tette a közszolgálati műsorszolgáltató számára gazdasági társaság alapítását vagy abba való belépést. Míg korábban a közszolgálati műsorszolgáltatók csak kezelői lehettek a vagyonuknak, a 2004-ben hatályba lépett új szabályozás mind a rádió, mind a televízió részére lehetővé tette, hogy tulajdonjogot gyakoroljanak. Az új szabályozás a kereskedelmi tevékenység folytatását is lehetővé tette, amennyiben az nem sérti a közszolgálati feladatok ellátását.

<sup>181</sup> Open Society Institut: Im. 1422.

<sup>182</sup> Open Society Institut: Im. 1425.

<sup>183</sup> Open Society Institut: Im. 1419.

<sup>184</sup> <http://www.rada-rtv.sk/web/english/detail/?aktualitad=416>

### III. EBU MODEL LAW

Werner Rumphorst, az EBU jogi osztályának vezetője rendszeresen közzétesz egy közszolgálati műsorszolgáltatási modell-törvényt, aminek legfrissebb változata 2007 februárjában került nyilvánosságra.<sup>185</sup> A modell-törvény célja a közszolgálati műsorszolgáltatás jelentőségének, a digitális médiarendszerben betöltött szerepének megvilágítása, másrészt az, hogy mintát adjon a közszolgálati koncepciójának törvénybe foglalásához. A modell-törvény feldolgozását indokolja, hogy az egyfajta általános európai mércét is állít, amelynek legalábbis az egyes elemei a hazai szabályozás számára is irányadók lehetnek. Szándéka szerint a modell-törvény az „általánosan érvényes alapvető elveket tartalmazza, amelyeket a világon mindenhol át kell ültetni a törvénybe, mivel azok a ténylegesen független közszolgálati műsorszolgáltatási rendszer jogi alapját jelentik”.<sup>186</sup> A részletek szabályozásában természetesen nem hagyhatók figyelmen kívül az adott ország médiarendszerének és jogrendszerének sajátosságai.

#### 1. Közszolgálati feladatok

A modell-törvény a közszolgálati műsorszolgáltatás alapvető feladataként a társadalom minden csoportja demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit kielégítő televíziós és rádiós műsorok nyújtását határozza meg. A műsorok a közönség szabad és tájékozott véleményalkotását szolgálják. A közszolgálati műsorszolgáltatás továbbra is a tájékoztatás, szórakoztatás, oktatás feladatai köré szerveződik. A modell-törvény tehát az „univerzális szolgáltatás” koncepcióját követi, a közszolgálati funkciót a létező szabályozási megoldásokhoz hasonlóan foglalja össze.

A közszolgálati tartalmakkal kapcsolatban számos követelményt támaszt. Ilyen különösen a sokszínű és kiegyensúlyozott tájékoztatás, a kisebbségi érdekek részére biztosított műsoridő. A közszolgálati feladatnak figyelembe kell vennie a vélemények sokféleségét és a politikai, filozófiai, vallási, tudományos és művészeti trendeket, és nem szolgálhat egyoldalúan valamely politikai, ideológiai érdeket. A műsorszerkezetnek figyelembe kell vennie továbbá a regionális érdekeket. Hozzá kell járulnia mások véleménye és meggyőződése tiszteletben tartásához. A közszolgálati híradásnak átfogónak, elfogulatlannak, függetlennek és korrektnek kell lennie. A sokszínűség, a „belső pluralizmus” tehát a modell-törvény szerint is alapvető követelmény a közszolgálati feladatokkal szemben. A közszolgálati műsorszolgáltató kulturális küldetést is betölt: meg kell jeleníteni a nemzeti kultúra sokszínűségét, és elő kell mozdítania az egyetemes kultúra megismerését és megértését.

A műsortartalommal szemben a modell-törvény olyan általános követelményeket is megfogalmaz, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása, illetve a gyermekek védelme. A közszolgálati műsorszolgáltatás feladata a társadalmi igazságosság és a béke iránti érzékenység, a demokrácia védelme, a környezetvédelem támogatása, a nemek közötti egyenlőség megvalósulásához való hozzájárulás, azaz minden aktuális társadalmi problémában határozott szerepvállalás.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> [http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg\\_p\\_model\\_law\\_psb\\_210207\\_tcm6-50150.pdf?display=EN](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_model_law_psb_210207_tcm6-50150.pdf?display=EN)

<sup>186</sup> Rumphorst, Werner: Public Service Broadcasting. Model Law, 2007. bevezető.

<sup>187</sup> A modell-törvény olyan általános médiaszabályozási kérdéseket is részletesen tárgyal, mint az információkhoz való hozzáférés, a források védelme vagy a válaszadás joga. E kérdéseket itt nem tárgyaljuk.

A modell-törvény hozzáférési jogot biztosítana a Kormány számára a hivatalos közlemények közzéséhez, valamint az ellenzék számára a kapcsolódó álláspontja kifejtéséhez. Ugyancsak hozzáférési joggal rendelkeznek a pártok a választási kampányokhoz kapcsolódóan. Az egyházak számára is megfelelő műsoridőt kell biztosítani. A harmadik személyek részére biztosított műsoridővel kapcsolatban a közszolgálati műsorszolgáltatás egyfajta „nyitott csatornaként” működik: az így közzétett tartalmakért a műsorszolgáltató nem vállal szerkesztői felelősséget.

## 2. Szervezet

### 2.1.A közszolgálati tartalomszolgáltatások

A közszolgálati feladatokat ellátó szolgáltatókat a modell-törvény törvényi szinten javasolja rögzíteni; a szolgáltatások felsorolása tematikus, helyi/regionális, valamint idegen nyelvű rádiós és televíziós szolgáltatásokat is tartalmaz, és a törvény feljogosítja a szolgáltatót szolgáltatásai egyéb platformokon - bármely platformon - történő értékesítésére. A törvényben meghatározott szolgáltatásokon kívül a műsorszolgáltató további műsorszolgáltatásokat, teletext szolgáltatást, illetve további lineáris és nem-lineáris tartalomszolgáltatások nyújtására. Ennek feltétele a modell-törvény szerint nem a szabályozóhatóságtól szerzett engedély, hanem a közszolgálati felügyeleti szervek hozzájárulása. A szabályozás lehetővé tenné harmadik felek - befektetők - bevonását az alapszolgáltatásokon kívüli szolgáltatások nyújtásába, azzal a korlátozással, hogy a szerkesztői felelősséget minden esetben a közszolgálati műsorszolgáltató viseli.

A modell-törvény rögzíti a szükséges frekvenciák rendelkezésére bocsátását, vagy műsorszóró vállalkozás útján, központi költségvetésből finanszírozva, vagy saját műsorszóró hálózaton. A kábelszolgáltatók és „minden hasonló funkciót betöltő platform-üzemeltető” köteles ingyenesen és prioritással minden, földfelszíni szórással is terjesztett közszolgálati szolgáltatást. A modell-törvény tehát igen széles, az európai közösségi joggal nem feltétlenül összhangban álló *must carry* kötelezettségeket írna elő.

A kapacitásokhoz való hozzáférés mellett a modell-törvény kiemelt figyelmet fordít a digitális middleware szolgáltatásokhoz való hozzáférésre - a hazai szabályozás számára legalábbis a szabályozási célok irányadók lehetnek. A digitális közszolgálati tartalmakkal kapcsolatos sajátos kötelezettség, hogy a csomag-összeállító köteles a közszolgálati tartalmakat a szükséges feltételes hozzáférési szolgáltatással ellátni. Az EPG-vel kapcsolatban a modell-törvény úgy rendelkezik, hogy abban a közszolgálati szolgáltatásokat „feltűnően” és „könnyen elérhető módon” kell megjeleníteni. Sőt abban az esetben, ha a közszolgálati szolgáltató saját EPG-t működtet, azt minden olyan platformon továbbítani kell, ahol a közszolgálati szolgáltatások elérhetők.

A közszolgálati műsorszolgáltató további lehetséges tevékenységeként említi a törvény műsorújság vagy egyéb, a műsorszolgáltatást érintő nyomtatott sajtótermék kiadását. Korlátozás nélkül értékesítheti továbbá az archívumában lévő anyagokat.

A kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos mozgásteret a modell-törvény tovább bővíti azzal, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató - a felügyeleti szerv előzetes hozzájárulásával - leányvállalatokat alapíthat, illetve érdekeltséget szerezhethet más vállalkozásokban vagy non-profit szervezetekben, amelyek tevékenysége a közszolgálati feladatokat érinti.

A modell-törvény a közszolgálati műsorszolgáltató mozgásterének meghatározásában összességében igen rugalmas megoldást javasol, ami biztosítja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató valóban kihasználhassa a konvergenciában rejlő előnyöket, és multimédia-tartalomszolgáltatóvá válhasson.

## **2.2. Vezetés és felügyelet**

A modell-törvény „független, nem-nyereségérdekelt közszolgálati műsorszolgáltatói szervezetet” vázol fel, amely önigazgatási és önszabályozási jogokkal rendelkezik. A műsorszolgáltató szervezeti formáját - gazdasági társaság vagy közjogi intézmény - a modell-törvény nem határozza meg; a szervezet és a működése egésze összességében vállalkozásszerű működésre utal.

A modell-törvény törvényi szinten javasolja rögzíteni a regionális stúdiók számát.

A közszolgálati intézmények vezetésére és felügyeletére a modell-törvény három szervezetet hozna létre: a műsorpolitikával kapcsolatos hatásköröket gyakorló Műsorszolgáltatói Tanácsot (*Broadcasting Council*), a gazdálkodást felügyelő Irányító Testületet (*Board of Administration*), valamint a napi vezetési feladatokat ellátó főigazgatói (*Director General*) posztot.

A Műsorszolgáltatói Tanács a közérdek megjelenítője a műsorpolitikai döntésekkel kapcsolatban. A parlament által - kétharmados többséggel - választott 12 tagú testület a társadalom különböző csoportjait reprezentálja. A tagok választása rotációs rendszerben történik, a kinevezés hat évre szól, a tagok nem visszahívhatók, a mandátum lejártá után - korlátozás nélkül - újraválaszthatók. Összeférhetetlenségi szabályok a kormányzati vagy parlamenti tevékenységre vonatkozóan állnak fenn. Az indoklás hangsúlyozza, hogy a kétharmados választás, az összeférhetetlenség, a rotáció, a társadalmi reprezentativitás, a visszahívhatóság hiánya mind a függetlenség garanciái.

Alternatív megoldásként a modell-törvény indoklása egy, a műsorszolgáltató intézményi keretein kívüli, a közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatók fölött felügyeleti és szabályozói jogköröket gyakorló Tanács felállítását is felveti, ami lényegében a szabályozóhatóság jogköreinek a közszolgálati műsorszolgáltatás felügyeletére való kiterjesztését jelenti. Ez egyúttal a hatáskörök újragondolását, esetleg egy újabb, a műsortartalomra vonatkozó hatásköröket gyakorló szerv felállítását is szükségessé teszi. Az indoklás összességében a közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatás felügyeletének különválasztását támogatja.

A Műsorszolgáltatói Tanács tagjainak választásával kapcsolatban alternatív javaslatként szerepel az indoklásban, hogy a tagokat a parlament helyett civil szervezetek delegálják; ezzel kapcsolatban azonban arra a nehézségre hívja fel a figyelmet, hogy nehezen oldható meg a reprezentatív szervezetek kiválasztása. További lehetőségként a pénzügyminiszter általi jelölés lehetőségét veti fel az indoklás.

A Műsorszolgáltatási Tanács a modell-törvény szerint maga választja az elnökét, és maga fogadja el a működési szabályzatát. A tagok a tevékenységüket díjazás nélkül, tehát nem kizárólagos tevékenységként végzik.

A Műsorszolgáltatási Tanács feladat- és hatáskörébe tartozik a főigazgató megválasztása, az igazgatók és a főszerkesztők kinevezéséhez való hozzájárulás, az Irányító Testület tagjainak megválasztása, a közszolgálati műsorszolgáltató szervezeti és működési szabályzatának és egyéb belső szabályzatainak elfogadása, a műsorpolitikával és a közszolgálati feladatokkal kapcsolatos konzultatív hatáskör, valamint a közszolgálati feladatok teljesítésének ellenőrzése. Az ellenőrzési jogkörben a Tanács követelheti a műsor hangsúlyainak és általános minőségének módosítását, megállapíthatja a műsorszolgáltatási elvek megsértését, és utasíthatja a főigazgatót a jogsértés megszüntetésére. Az egyes műorszámokat azonban a Tanács - a cenzúra veszélyének elkerülése végett - a bemutatásuk előtt nem tekinteti meg. Összességében tehát a műsortartalommal kapcsolatban is viszonylag széles hatáskört ruházna a modell-törvény a Műsortanácsra.

Az Irányító Testület a közszolgálati műsorszolgáltató gazdasági tevékenységét felügyeli, de nincs hatásköre a műsorokat érintő kérdésekben. A modell-törvény szerint a Testület hét tagú, tagjait négy évre választják, kétszer újraválaszthatók; a tagok igazgatási és pénzügyi szakemberekből áll. A kormányzattal és a parlamenttel kapcsolatos összeférhetlenségi szabályok e testületre is irányadók. A tagok e testület esetében sem részesülnek díjazásban, csak költségtérítésben.

A Testület kötelező szabályokat alkot a gazdálkodással kapcsolatban. A Testület képviseli a műsorszolgáltatót a főigazgatóval szemben, a főigazgató részér gazdálkodási kérdésekben tanácsokat ad, elfogadja az éves költségvetést és beszámolót, továbbá - a közösségi versenyjogi szabályozásra figyelemmel - ellenőrzi, hogy az előfizetési díjak ténylegesen csak a közszolgálati feladatok ellátását szolgálják. Számos kérdésben - például meghatározott munkatársak kinevezésével, a kollektív szerződés elfogadásával, tulajdoni részesedések elidegenítésével, hitel-felvétellel, meghatározott összegű szerződések aláírásával kapcsolatban - egyetértési jogot gyakorol.

A műsorszolgáltatásért a szerkesztői felelősséget, valamint a műsorszolgáltatási elveknek megfelelő működés felelősségét a főigazgató viseli. A műsorszolgáltató vezetését függetlenül végzi, minden tevékenységért ő felelős. A modell-törvény tehát nem kollektív, hanem egyszemélyi vezetést javasol. A főigazgató nevezheti ki az egyik igazgatót, valamint a saját helyettesét.

A főigazgató kinevezése öt évre szól, újraválasztása lehetséges. Pozícióját mindaddig betölti, amíg az utódját nem sikerül megválasztani, illetve, ha a főigazgató a meghosszabbítást nem vállalja, a helyettese látja el a feladatait. A törvény tehát kezeli a kivételes, kritikus helyzeteket. A főigazgató visszahívására csak a Műsorszolgáltatási Tanács nyolc tagjának kezdeményezésére kerülhet sor.

A közszolgálati műsorszolgáltatás törvényességi felügyeltét a modell-törvény a kormányra bízna, aminek a döntéseivel szemben bírósági eljárás kezdeményezhető. Annak ellenére, hogy a szabályozás hangsúlyozza, hogy e felügyelet nem sértheti a véleményszabadságot, és a

törvényességi felügyelet nem ad módot a tartalmi kérdésekbe való beavatkozásra, nehezen illeszthető a közigazgatási rendszerbe, és komoly alkotmányossági kockázatokat rejt.

### 3. Finanszírozás

A közszolgálati műsorszolgáltatás legfőbb finanszírozási forrásaként a modell-törvény a „közszolgálat műsorszolgáltatási díjat” - előfizetési díjat - javasolja, mint - az indokolás szerint - a legkönnyebben indokolható, legigazságosabb és legkönnyebben implementálható megoldást; ez utóbbi érvet azonban számos ország példája cáfolja, különösen a díjak beszedésére vonatkozóan. A törvény a díjfizetők körét a lehető legszélesebben, a szavazati joggal rendelkezőkre és a 18 évesnél idősebb külföldi állampolgárokra terjesztené ki, és részletesen szabályozná a késedelmes fizetés szankcióit. Alternatív javaslatként a díjfizetők köre a műsorok vételére alkalmas bármely eszköz birtoklásához is köthető; háztartásonként legfeljebb egy televízió- és egy rádióműsor vételére alkalmas eszköz után kell a díjat megfizetni, és jövedelemhez kötve - a kieső díj egyidejű költségvetési pótlásával - kedvezmények is biztosíthatók. E megoldás minden elektromos árammal ellátott háztartásban vélelmez egy-egy televízió- és egy rádióműsor vételére alkalmas eszközt, ennek ellenkezőjéről az érintettnek nyilatkoznia kell. Külön előírások vonatkoznak a szállodákra (tíz szobánként egy díj megfizetésének kötelezettsége). A díj beszedése e megoldás szerint a villanyszámlához kapcsolódna, az áramszolgáltatót 1% illeti a díjból kiadásai kompenzálására. E megoldással kapcsolatban azonban a modell-törvény indokolása is hangsúlyozza, hogy alapvetően akkor alkalmazható, ha az áramszolgáltató állami tulajdonban van.

A díj összegét a parlament állapítja meg, a Műsorszolgáltatási Tanács javaslata alapján, a közszolgálati feladatok és az egyéb finanszírozási források figyelembe vételével. A finanszírozás kiszámíthatóságát neveli az a megoldás, hogy a parlament legalább négy évre határozza meg a díj összegét, ami évente az infláció mértékével nő.

Alternatív megoldásként a modell-törvény a költségvetésből történő finanszírozást teszi lehetővé, aminek összegét a parlament évente határozza meg.

A reklámozással kapcsolatban maga a modell-törvény csak utalást tartalmaz a közösségi televíziós irányelv vonatkozó rendelkezéseire, a szakasz indoklásában azonban további szempontokat is ad. Az indokolás szerint a közszolgálati műsorszolgáltatásban a reklámra fordítható műsoridőt a teljes műsoridő 10%-ában célszerű maximalizálni, óránként pedig legfeljebb 9 percnyi reklámot tart elfogadhatónak. Ez tehát a kereskedelmi műsorszolgáltatáshoz képest korlátozott reklámozási lehetőséget jelent, sőt az indoklás további korlátozást - például egyes műsortípusok előtt és után, vagy főműsoridőben reklámozási tilalmat, a megszakító reklámokra vonatkozó korlátozást, az alkoholtartalmú italokra vonatkozó reklámtilalmat - is javasol alkalmazni. Nem tartja elfogadhatatlannak ugyanakkor az indoklás a termékelhelyezés alkalmazását a közszolgálati műsorszámokban.

#### IV. ALTERNATÍV KÖZSZOLGÁLATI MEGOLDÁSOK

A közszolgálati nem szükségszerűen kapcsolódik össze egy sajátos intézményrendszerrel. A közszolgálati, mint intézmény-független tartalmi követelményrendszer az európai médiaszabályozásban jellemzően kiegészítő megoldásként van jelen. Kisebb-nagyobb mértékben a német, a francia, az olasz szabályozás is előír közszolgálati kötelezettségeket a kereskedelmi műsorszolgáltatásokra. E fejezetben a leginkább kidolgozott angol szabályozást mutatjuk be.

Az alternatív közszolgálati megoldások nem csak kiegészítői, hanem helyettesítői is lehetnek a közszolgálati intézményrendszernek. Európában ilyen szabályozási, illetve médiarendszer-szervezési megoldás nem létezik.<sup>188</sup> A tartalomfinanszírozáson alapuló néhány külföldi megoldás közül e fejezetben röviden ismertetjük az Egyesült Államok közszolgálati rendszerét.

##### 1. Közszolgálati a Communications Act 2003 alapján

A *Communications Act 2003* a tartalomszabályozás példaértékű koncepcióját valósítja meg, amiben a közszolgálati feladatok ellátásának is új megközelítése jelenik meg. A törvény olyan differenciált szabályozást tartalmaz, ami a rádiózásra és televíziózásra vonatkozó tartalmi követelményeket három szintre (*tier*) osztja. A *Communications Act* tartalomszabályozási szintjei a következők:

- Az első szint a kivétel nélkül minden szolgáltatóra kötelező „negatív tartalomszabályozás”. A kötelezettségek e szintje az ártalmas és sértő tartalmakkal, a hitelességgel, pártatlansággal, tisztességes bánásmóddal, valamint a magánszféra védelmével kapcsolatos szabályozást foglalja magába. A reklámpar olyan javaslatot készít elő, ami a reklámmal és szponzorálással kapcsolatos, egyébként az első szinthez tartozó szabályozást elsősorban az önszabályozásra és a társszabályozás keretében oldja meg.
- A második szintű kötelezettségek közé tartozik a független gyártók által készített műsorok, a regionális műsorok, valamint az európai művek arányának meghatározása.
- A harmadik szintű kötelezettségek azokra a szolgáltatásokra vonatkoznak, amelyek földfelszíni terjesztésben szabadon hozzáférhetők; ezek a *Channel 3, 4 és 5* szolgáltatások. A szabályozás e szolgáltatókat közszolgálati szolgáltatóknak nevezi. A *Communications Act* e szolgáltatókra további minőségi, közszolgálati kötelezettségeket (*public service remits*) telepít, amelyek a jó minőségű és változatos műsorszervezésre irányulnak (*provision of a range of high quality and diverse programming*). E kötelezettségek részleteinek kidolgozása elsősorban a szolgáltatói önszabályozás során történik.

##### 1.1.A közszolgálati koncepciója

A törvény a közszolgálati televíziózás (*public service television broadcasting*) céljait a következőkben határozza meg:

- olyan televíziós szolgáltatások nyújtása, amelyek a témák széles választékával foglalkozó műsorokat tesznek hozzáférhetővé,

<sup>188</sup> Ilyen javaslatot fogalmazott meg 2004-ben az akkor lengyel ellenzék. Open Society Institut: Im. 1111.

- a lehető legtöbb különböző nézői réteg igényeinek és érdeklődési körének (*the needs and satisfy the interests of as many different audiences as practicable*) megfelelő szolgáltatások nyújtása,
- olyan szolgáltatások nyújtása, amelyek - együttesen - jellegükben és témáikban megfelelően kiegyensúlyozottak, és
- különösen a műsorok tartalmát, a műsorkészítés minőségét, valamint a szakmai képességeket és szerkesztői tisztességet tekintve magas színvonalú műsorokat bemutató szolgáltatások nyújtása.

A törvényben meghatározott közszolgálati követelmények nem egyetlen közszolgálati műsorszolgáltató által teljesítendő követelmények, hanem a BBC-t, a Walesi Hatóságot, az engedély alapján működő közszolgálati csatornákat és a közcélú teletext szolgáltatót együttesen terhelő kötelezettségek. Az angol jogalkotó a közszolgálati kötelemrendszert nem tekinti törvényben általános érvénnyel meghatározható követelmény-rendszernek, hanem a közszolgálati kötelemrendszert dinamikus koncepciójával érvényesíti. A dinamikus koncepció egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a közszolgálati kötelemrendszert konkrét tartalmát az érintett szolgáltatók - következőkben bemutatandó - önszabályozása határozza meg, másrészt a törvény fenntartja a jogszabályi háttér módosításának lehetőségét is.

A dinamikus koncepció érvényesítését szolgálja az OFCOM-nak az a kötelezettsége, hogy ötévente vizsgálja felül a közszolgálati követelmények érvényesülését, és erről készítsen nyilvános jelentést. A felülvizsgálat során a hatóság azt vizsgálja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók (*public service broadcasters*) milyen mértékben nyújtottak olyan szolgáltatásokat, amelyek teljesítik a közszolgálati televíziós műsorszolgáltatás céljait, és ez alapján jelentést készít.

A felülvizsgálat során különösen az alábbi szempontokat kell figyelembe venni (amelyek egyúttal a közszolgálati kötelemrendszert konkrét tartalmát is tükrözik):

- a tájékoztatással, oktatással és szórakoztatással kapcsolatos közszolgálati funkciók teljesülése, amelyeket az érintett televíziós szolgáltatásoknak együttesen kell biztosítaniuk;
- az Egyesült Királyságban folyó kulturális tevékenységnek és annak sokféleségének bemutatása és támogatása;
- az Egyesült Királyságról és annak részéről, valamint az egész világról szóló hírek és aktuális események átfogó és hiteles (*comprehensive and authoritative*) taglalása;
- a sportra és egyéb szabadidőre vonatkozó széles érdeklődési köröknek megfelelő műsorok sugárzása;
- megfelelő mennyiségű és választékú oktatási műsor;
- megfelelő mennyiségű olyan műsor, amely tudománnyal, vallással, társadalmi kérdésekkel, nemzetközi jelentőségű ügyekkel, valamint a különleges érdeklődést kielégítő ügyekkel foglalkozik;

- a gyermekek és fiatalok részére szóló kiváló minőségű és eredeti műsorok megfelelő mennyisége;
- különböző egyházi és vallási műsorok megfelelő választéka;
- a helyi közösségek életével, ügyeivel, kultúrájával és hagyományaival foglalkozó műsorok megfelelő mennyisége;

A jelentésnek ki kell térnie a közszolgálati követelmények teljesítésének költségeire és a szolgáltatók rendelkezésére álló forrásokra.

A jelentés tartalmazza az OFCOM álláspontját a közszolgálati céljainak teljesülésével és a célok teljesítésének módjaiban bekövetkezett változásokkal kapcsolatban, és következtetéseket tartalmaz a közszolgálati televíziós műsorszórás aktuális helyzetéről.

A törvény felhatalmazza az államtitkárt arra, hogy az OFCOM javaslatára vagy az OFCOM jelentése alapján saját mérlegelése szerint rendeletben, széles körű konzultációt követően módosítsa a közszolgálati követelményeit akár az egyes szolgáltatásokra, akár a közszolgálati általános céljaira vonatkozóan.

### **1.2.Önszabályozás a közszolgálati követelmények kidolgozásában**

Az engedély alapján működő közszolgálati csatornákra (*licensed public service channel*) - minden *Channel 3* szolgáltatás, a *Channel 4* és *Channel 5* szolgáltatásokra - és a közcélú teletext szolgáltatásra vonatkozó szabályozási rendszer (*regulatory regime*) előírja a szolgáltató részére közszolgálati követelmények (*public service remit*) teljesítését.

A törvény a közszolgálati tartalmát az egyes szolgáltatásokra vonatkozóan csak általános követelményekként határozza meg. A közszolgálati a törvény szerint minden *Channel 3* szolgáltatás és a *Channel 5* számára kiváló minőségű és változatos műsorok szolgáltatását jelenti. A *Channel 4* esetében a közszolgálati elsősorban olyan - kiváló minőségű és változatos - programok bemutatásának kötelezettségét jelenti, amelyek

- újítási készséget, kísérletező kedvet és kreativitást mutatnak a műsorok formájában és tartalmában;
- a kulturálisan sokféle társadalom különböző ízléseit és érdeklődési köreit célozzák meg;
- oktató jellegű és egyéb oktatási értékű műsorokat tartalmaznak; és
- jellegzetes arculatot mutatnak.

A közcélú teletext szolgáltatás esetében a követelmény kiváló minőségű és változatos szöveges anyagok széles körének nyújtására vonatkozó kötelezettséget jelent.

A törvény az engedély alapján működő közszolgálati csatornákat arra kötelezi, hogy - az OFCOM útmutatásit figyelembe véve - évente műsorpolitikai nyilatkozatot (*statement of programme policy*) készítsenek, és azt hozzák nyilvánosságra. A műsorpolitikai nyilatkozatnak foglalkoznia kell a

közszolgálati követelmények teljesítésével, valamint a CA03 egyéb műsortartalmi, műsorszerkezeti követelményeinek teljesítésével.

A szolgáltató köteles saját tevékenységében figyelemmel kísérni a nyilatkozat végrehajtását, minden nyilatkozatban be kell számolnia az előző időszak műsorpolitikai célkitűzéseinek teljesítéséről.

Külön előírások vonatkoznak arra a műsorpolitikai nyilatkozatra, amely a korábbiakhoz képest jelentős változásra vonatkozó javaslatokat tartalmaz. Ilyen nyilatkozat elfogadása előtt a szolgáltató köteles konzultációt folytatni az OFCOM-mal, és köteles figyelembe venni az OFCOM véleményét. A törvény a változást akkor minősíti jelentős változásnak, ha annak eredményeként a csatorna jellegében lényegesen különbözik az előző évektől. Azt, hogy a változás lényeges-e, végső soron a szolgáltató és az OFCOM határozza meg. Ennek megítélésében figyelembe kell venni az OFCOM által kibocsátott útmutatót, és a figyelembe kell venni minden olyan változást is, amely legfeljebb hároméves időszakon keresztül fokozatosan végbemenő változást jelent.

Ha a szolgáltató - az OFCOM megítélése szerint egyébként fennálló - konzultációs kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a műsorpolitikai nyilatkozatát köteles a hatóság előírásainak megfelelően módosítani.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közszolgálati tartalmának meghatározása és a közszolgálati érvényesítése elsősorban a szolgáltatói önszabályozás (szervezetben belüli szabályozás) keretében történik. Az önszabályozás hatékonyságát az OFCOM ellenőrzi, és mindaddig nem avatkozik be a szolgáltató működésébe, amíg a közszolgálati célok e nélkül is teljesülnek.

A törvény azonban fenntartja az erőteljesebb hatósági beavatkozás lehetőségét is, abban az esetben, ha az OFCOM megítélése szerint - a törvényben meghatározott körülmények mérlegelése alapján - valamely szolgáltató súlyos, gazdasági vagy piaci feltételekkel nem menthető mulasztást követett el a rá vonatkozó közszolgálati követelmények teljesítésében, vagy bármilyen vonatkozásában nem járult hozzá megfelelő mértékben a közszolgálati televíziós műsorszórás céljainak teljesítéséhez. Ilyen esetben az OFCOM utasíthatja a szolgáltatót a műsorpolitikai nyilatkozatának megfelelő módosítására, illetve a mulasztás orvoslása érdekében mindazon lépések megtételére, amelyeket az OFCOM szükségesnek tart.

Végső soron az OFCOM-nak arra is lehetősége, hogy módosítsa a szolgáltató engedélyét, és a módosításban az önszabályozást részletes szabályozással váltja fel. Erre csak akkor kerülhet sor, ha a mulasztást a szolgáltató a megfelelő eljárásban nem orvosolta, és a beavatkozás a mulasztás súlyosságához képest ésszerűnek és arányosnak minősül. Részletes szabályozás esetén a szolgáltatónak nincs lehetősége a közszolgálati követelmények műsorpolitikai nyilatkozatban történő kidolgozására, hanem ezt az OFCOM teszi meg az engedélyben. Az önszabályozási rendszert az OFCOM bármikor - akár fokozatosan, egyes követelményekre vonatkozóan is - visszaállíthatja.

## 2. Közzolgálatosság az Egyesült Államokban

Az amerikai médiarendszer egyik sajátossága az intézményi értelemben vett közzolgálatosság hiánya. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy tartalmi értelemben ne valósulna meg közzolgálati műsorszolgáltatás. A *Communications Act* rendelkezik a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatókról (*noncommercial educational television*) - ezek közé tartoznak a sajátos „közzolgálati” szolgáltatások (*public stations*) -, amelyek egyáltalán nem sugározhatnak reklámot, ugyanakkor meghatározott feltételekkel a szponzorálás számukra is megengedett [399A-399B]. E szolgáltatók nem nyereségérdekelt és nem kereskedelmi jellegű műsorok sugárzására kötelesek. Finanszírozásuk elsősorban magánadományokból történik, ezen kívül a műszaki háttér biztosításához a *National Telecommunications and Information Administration* [390, 393A], a műsorkészítéshez pedig a *Corporation for Public Broadcasting* (CPB) nyújt támogatást [396]. A vonatkozó szabályozás alapvető célja a szövetségi kormány befolyásának kizárása, a tagállami és helyi függetlenség garanciái kevésbé hangsúlyosak.<sup>189</sup> A finanszírozással kapcsolatban mind a kormányzati támogatások, mind a kereskedelmi jellegű támogatások rendszeres vitákhoz vezetnek, a függetlenséggel, illetve a minőséggel kapcsolatban.<sup>190</sup>

A CPB egy 1967-ben, a Kongresszus által létrehozott non-profit szervezet, amely több mint 1000 helyi rádió és televízió működését támogatja, és ezzel a közzolgálati műsorszolgáltatás legjelentősebb finanszírozója.<sup>191</sup> A rá vonatkozó szabályozás hangsúlyozza a közzolgálatosság társadalmi jelentőségét, különösen az oktatás és a kultúra területén; a közzolgálatosság a szabadságon, a kreativitáson, valamint a helyi és az országos szintű kezdeményezéseken alapuló műsorok sokféleségét foglalja magába. A CPB kilenc tagú igazgatótanácsának (*Board of Directors*) tagjait az Egyesült Államok elnöke nevezi ki a Szenátus egyetértésével, hat évre. Az igazgatótanács tagjait az oktatás, kultúra, civil társadalom területén elismert személyek közül kell választani; egy tag a kereskedelmi műsorszolgáltatókat képviseli. A CPB feladata többek között a minőségi, sokszínű, kreatív, objektív és kiegyensúlyozott közzolgálati tartalmak készítésének előmozdítása, a közzolgálati műsorszolgáltatások összekapcsolását szolgáló rendszerek fejlesztésének előmozdítása, valamint tevékenységének olyan módon való gyakorlása, ami a közzolgálati szolgáltatások számára a legnagyobb szabadságot biztosítja. A CPB maga nem nyújthat műsorszolgáltatást, és nem vehet részt a műsorgyártásban.

A CPB alapította 1969 a *Public Broadcasting Service*-t (PBS), mint a legnagyobb közzolgálati televíziós műsorszolgáltatót, 1970-ben pedig a *National Public Radio*-t (NPR) mint a legnagyobb közzolgálati rádiós műsorszolgáltatót. A PBS egy nem nyereségérdekelt - műsorgyártó és műsorszolgáltató - médiavállalkozás, amelynek tulajdonosai és működtetői a PBS tagjaiként működő szolgáltatók. A PBS működését a tagok hozzájárulásai, a CPB támogatása, az üzleti és alapítványi támogatások, önkéntes „előfizetési díjak”, valamint kis részben a kormányzati támogatások finanszírozzák. A PBS-szolgáltatók nagy része nem nyereségérdekelt közösségi szervezet, egyetem,

<sup>189</sup> Molnár Péter: Gondolatbátorság, Budapest, 2002. 168.

<sup>190</sup> Molnár Péter: Im. 170.

<sup>191</sup> A CPB-t szabályozó törvényt ld. <http://www.cpb.org/aboutpb/act/pbact.pdf>

vagy az adott tagállam valamely kormányzati szerve. A helyi szolgáltatók a tartalmak egy részét maguk készítik, másik részét egymástól, a hálózat központjától, illetve más forrásból veszik át.<sup>192</sup>

A nem kereskedelmi szolgáltatók a részükre meghatározott digitális kapacitásokat is elsősorban nem nyereségérdekelt, oktatási programok sugárzására használhatják. A műsorszolgáltatáson kívüli egyéb digitális szolgáltatásokra a reklámozási tilalom nem terjed ki, de az e szolgáltatásokból származó bevételek meghatározott arányát a szolgáltató köteles az FCC részére befizetni.

---

<sup>192</sup> Molnár Péter: Im. 168.

## V. AZ ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS ÖSSZEFOGLALÁSA

Az összehasonlító elemzés megerősítette azt a feltételezést, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatban mind a feladat-meghatározásban, mind a szervezeti felépítésben, mind a finanszírozásban kimutatható számos közös elem, illetve egy vagy néhány jellemző szabályozási modell, a részletszabályok, és főleg a szabályok érvényesülése azonban lényegi eltéréseket mutat. A közszolgálati legátfogóbb általános ismérvekként az általános hozzáférés, az objektív, kiegyensúlyozott tájékoztatás és a kulturális misszió emelhető ki. A közszolgálati célok megvalósulása valamiféle társadalmi kontroll alatt áll, és a célok eléréshez a műsorszolgáltató közpénzt is felhasznál.

A közszolgálati egyik legfontosabb, a feladat-meghatározást, a szervezetrendszert, illetve a finanszírozást egyaránt érintő kérdése, hogy teremthető-e összhang a versenyképesség és a közszolgálati ethosz között. A versenyképesség nem csak az erőforrások hatékony felhasználásának feltétele, hanem a közönség megtartásának (megszerzésének) képességét is jelenti. A versenyképes tartalom ugyanakkor csak ritkán alkalmas közvetlenül a közszolgálati feladatok ellátására. E dilemma feloldására valójában - talán a BBC kivételével - egyetlen külföldi példa sem ad iránymutatást. E dilemma mellett a politikai függetlenség/függőség problémája is szinte minden országban napirenden van.<sup>193</sup>

A Nyílt Társadalom Intézet átfogó összehasonlító kutatásában a közszolgálati helyzetét a következőképpen foglalta össze: „a közszolgálati televíziók irányítási szerkezetében súlyos hiányosságok mutatkoznak, a finanszírozási források elégtelenek és/vagy manipulálhatók, műsoruk reformja pedig lassan halad, így az alig különbözik a kereskedelmi televíziókéétól”.<sup>194</sup> Ezzel együtt a közszolgálati hazaihoz hasonló „válságáról” nincs szó. A digitális médiarendszerben a közszolgálati műsorszolgáltatók jelentős része megtalálja a helyét, azaz megőrzik a közönségét, és szélesíti a tartalom- és szolgáltatásválasztékot. E szolgáltatások ugyanakkor az eddigi tapasztalok alapján azok, amelyek az analóg médiarendszerben ehhez jó kiinduló-feltételeket szereztek. Az élesedő versenyben a korábbinál jobb pozíciót szerezni szinte egyetlen közszolgálati műsorszolgáltató sem tudott.

A vizsgált országokban a közszolgálati műsorszolgáltatások napi közönségrészesedésének változását a következő táblázat foglalja össze:

Ország	1995	2000	2003
Egyesült Királyság	54,3	48,5	46,2
Németország	40,1	43,1	44,4
Olaszország	48,2	47,3	48,6
Franciaország	43,9	42,3	46,4
Lengyelország	80	46,2	51,2

<sup>193</sup> Nyílt Társadalom Intézet: Televíziózás Európában: a szabályozás, a médiapolitika és a függetlenség kérdései. Helyzetjelentés 2005. [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/hungary/media\\_hun2.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/hungary/media_hun2.pdf) 52.

<sup>194</sup> Nyílt Társadalom Intézet: Im. 53.

<b>Csehország</b>	NA	31,2	30,2
<b>Szlovákia</b>	73,7	18,4	21,8
<b>Magyarország</b>	79	13,6	17,5

Forrás: Nyílt Társadalom Intézet: Televíziózás Európában: a szabályozás, a médiapolitika és a függetlenség kérdései (2005), 173.

[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/hungary/media\\_hun2.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/hungary/media_hun2.pdf)

A közép-európai országok közszolgálati műsorszolgáltatásában 2000 után egy újabb átalakulás indult el, megújuló szabályozási környezettel, a finanszírozás stabilizálásával, a szervezetrendszer politikai függőségének csökkentésével, összességében egyfajta professzionalizálódással. Ennek része az is, hogy a műsorszolgáltatók gazdasági mozgástere nő, rugalmasabbá váltak az új szolgáltatások indításának engedélyezési szabályai, szélesedett a közszolgálati műsorszolgáltató vállalkozás-alapítási szabadsága. Finanszírozási szerkezetük alapvetően eltér a hazaitól. A finanszírozási források között a közvetlen költségvetési támogatás vagy egyáltalán nem, vagy csökkenő mértékben szerepel. Az előfizetési díjak mindhárom vizsgált országban fontos elemei a finanszírozásnak, de mértékük jelentős szórást mutat. A díjak hatékony beszedése minden országban komoly problémát jelent. A reklámbevételek eltérő mértékben ugyan, de minden országban jelentős hányadát jelentik a bevételeknek, ami egyúttal azt is jelenti, hogy sikerült erősíteni vagy stabilizálni a közszolgálati piac pozícióját, illetve közönség általi elfogadottságát.

A közszolgálati helyzetének, szerepének változását foglalja össze a következő táblázat:

	<b>Közszolgálati monopólium</b>	<b>Sokcsatornás médiamodell</b>	<b>Digitális médiarendszer</b>
<b>Szerep</b>	kulturális intézmény, műsor, műsorgyártás	„kultúrpar”, műsorszerkezet, műsorszerkesztés	tartalomszolgáltató, tartalom, tartalom-előállítás és -csomagolás
<b>A szolgáltatás orientációja</b>	univerzális szolgáltatás, tájékoztató, oktatás, szórakoztatás	közönség-orientált szolgáltatás, „közszolgálatások”	fragmentált közönség részére szolgáltatás, „közszolgálati brand”
<b>Pozíció</b>	monopólium (legalábbis domináns szerep)	versenytárs és együttélés	együttélés vagy marginalizáció
<b>Helyzete a médiarendszer fejlődésében</b>	műsorszolgáltatás, műsorszórás, általános hozzáférés	elektronikus média, műsorterjesztés, választási lehetőség	konvergencia, individualizáció, feltételes hozzáférés

Forrás: Hujanen, Taisto: Implications for Public Service Broadcasters, in: Brown, Allan - Picard, Robert G.: Digital Terrestrial Television in Europe, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London, 2005. 67.

## 1. Közzolgálati feladatok

A közzolgálati feladatok meghatározásával kapcsolatban egyrészt a feladat-meghatározás módja, másrészt a feladat-meghatározás tartalma vet fel szabályozási kérdéseket. Minden ország rögzíti törvényi szinten a közzolgálati misszió fontosabb tartalmi elemeit, és a törvényi feladat-felsorolás mellett további szabályozási eszközök biztosítják a feladatok részletezését.

Összességében kivételesnek nevezhető az a megoldás, ami a hazai szakirodalomban „társadalmi megrendeléseként”<sup>195</sup> jelent meg, és amiben egy törvényi szint alatti dokumentum garantálja a közzolgálati feladatok és a hozzájuk illeszkedő finanszírozási források rendszeres felülvizsgálatát, illetve a műsorszolgáltató számára hosszabb távon kiszámítható feltételeket. Tiszta formájában ezt a modellt kizárólag a BBC Charta, illetve a francia „Szerződés a feladatokról és az eszközökről” valósítja meg; a német finanszírozási modell évente biztosítja a feladatok és a források újragondolását és egymáshoz rendelését. A lengyel médiaszabályozás felülvizsgálatát előkészítő Fehér Könyv szintén a társadalmi megrendelés modelljének megfelelő megoldás kidolgozását javasolja.

A közzolgálati feladatok részletezésében, illetve a feladatellátás szakmai követelményeinek kidolgozásában minden országban jelentős szerepet játszik a műsorszolgáltató önszabályozása. A különböző önszabályozási kódexek a szakmai szempontok megjelenítésének fontos dokumentumai.

A közzolgálati feladatok, a közzolgálatosság mint műsortartalmi követelményrendszer meghatározásában a különböző országok szabályozásai jelentős hasonlóságokat mutatnak, ugyanakkor e követelmények az adott ország sajátos körülményeire is reflektálnak. Ilyen sajátos, más országban gyakorlatilag elfogadhatatlan szempontként jelenik meg például a lengyel szabályozásban a keresztény értékrend tiszteletben tartása. A közép-európai országok mindegyikében nevesített - de konkrét műsorszervezeti kvótához nem kötött - közzolgálati feladat a nemzeti és etnikai kisebbségek igényeinek megfelelő műsorok szolgáltatása. Néhány országban (pl. Lengyelországban) a közzolgálati feladatok hangsúlyos része a határon túl élők tájékoztatása, kulturális igényeik figyelembe vétele.

A közzolgálati feladat-meghatározás közös eleme

- a pártatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás,
- a tartalmi sokszínűség és a vélemény-sokszínűség garantálása, valamint
- a nemzeti nyelv védelme, a nemzeti kultúra bemutatása, fejlődésének - akár saját gyártású műsorok vagy hazai gyártású műsorok arányának előírásával - előmozdítása, illetve az egyetemes kultúra bemutatása.

Jellemző közzolgálati feladat továbbá a helyi, regionális közösségek igényeinek megfelelő műsorok közlése, az oktatási célú programok készítése és bemutatása. Több országban a törvény közzolgálati feladatként határozza meg a gyermekműsorok bemutatását. Számos médiatörvény

---

<sup>195</sup> Ld. különösen Szente Péter: Médiapolitikai vázlat, Médiakutató, 2001 tél

rendelkezik hozzáférési jogosultságról az egyházak számára, a kormányzati közleményekre, illetve a választási kampányokra vonatkozóan.

Számos ország szabályozása határozza meg a közszolgálati műsorszolgáltatók feladataként archívum létrehozását és kezelését, illetve biztosítja az archivált tartalmak értékesítését.

A közszolgálati feladatok újabb elemei a műorszámok feliratozására vonatkozó előírások, illetve a tudatos médiahasználat (*media literacy*) előmozdítása.

A digitalizációval egyre nagyobb a jelentősége annak a - néhány országban (pl. Franciaország, Lengyelország, Csehország) - meghatározott közszolgálati feladatnak, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak hozzá kell járulniuk az új technológiák és új szolgáltatások fejlesztéséhez és a közönséggel való megismertetéséhez. E feladatának a közszolgálatosság elsősorban azzal tud eleget tenni, hogy tartalmaival minden platformon megjelenik, és az így nyújtott új szolgáltatásával innovatív, más szolgáltatók számára is mértékadó megoldásokat dolgoz ki.

A digitális átállás, különösen az átállási folyamatban előbbre haladott nyugat-európai országokban lehetővé tette új, tematikus szolgáltatások indítását. Annak ellenére, hogy szinte minden országban a közszolgálatosság „válságáról” beszélnek, a nyugat-európai közszolgálati szolgáltatók többé-kevésbé megtalálták a helyüket a digitális médiarendszerben, és egyes műsorszolgáltatók a műsorszolgáltatás mellett más digitális tartalomszolgáltatásban is jelentős pozíciókat szereztek. A digitális médiarendszerben elért siker azonban minden esetben ráépülhetett az analóg környezetben elért eredményekre.

A vizsgált országokban meghatározott főbb közszolgálati feladatokat a következő táblázat foglalja össze:

Ország	Közszolgálati feladatok
Egyesült Királyság	<ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> Magas színvonalú műsorok gyártásának fenntartása minden téren</li><li><input type="checkbox"/> Széles körű témaválaszték kínálata, megfelelő a nézőközönség érdeklődésének és érdekeinek</li><li><input type="checkbox"/> A parlament mindkét házának eseményeiről szóló pártatlan és professzionális napi beszámolók sugárzása</li><li><input type="checkbox"/> Tájékoztató, oktató és szórakoztató műsorok bemutatása</li><li><input type="checkbox"/> A kulturális tevékenység ösztönzése, bemutatása és támogatása</li><li><input type="checkbox"/> Sokszínűség</li><li><input type="checkbox"/> Az egyesült királyságbeli és a világban zajló eseményekről szóló átfogó, hiteles és pártatlan hírszolgáltatással és tájékoztatás</li><li><input type="checkbox"/> Széleskörű tájékoztatás a sport- és más szabadidős tevékenységek iránt érdeklődőknek</li><li><input type="checkbox"/> Oktatási jellegű műsorok bemutatása</li><li><input type="checkbox"/> Magas színvonalú, eredeti műsorokat kínál a gyermekeknek és a fiataloknak</li></ul>

	<input type="checkbox"/> A helyi és országos nézőközönség életét és érdeklődését tükröző műsorok bemutatása
<b>Németország</b>	<input type="checkbox"/> A nyilvános társadalmi párbeszédhez hozzájáruló műsorok elkészítése és sugárzása <input type="checkbox"/> A regionális, az országos, az európai és a nemzetközi történésekről szóló átfogó információk közvetítése <input type="checkbox"/> A nemzetközi megértés, az európai integráció és a társadalmi összetartás erősítéséhez való hozzájárulás úgy szövetségi, mint regionális szinten
<b>Olaszország</b>	<input type="checkbox"/> Megfelelő mennyiségű olyan rádió- és televízióműsor sugárzása, amely az oktatást, a tájékoztatást, a képzést, a kultúra ápolását, a színházi, film- és zenei alkotások népszerűsítését szolgálja, beleértve a kiemelkedő kulturális értékűnek vagy újító jellegűnek tekintett, eredeti nyelven vetített műveket is <input type="checkbox"/> A jogszabályokban meghatározott módon műsoridő biztosítása a törvényhozásban képviselt valamennyi pártnak és csoportnak; a regionális tartományi gyűléseknek és tanácsoknak; a helyi autonómiaszövetségeknek; az országos szakszervezeteknek; a vallási felekezeteknek; a politikai mozgalmaknak; a köztisztviselőknek; a politikai és kulturális szövetségeknek; a törvényben elismert, országos termelőszövetkezeteknek; valamint a nemzetiségi és nyelvi kisebbségi csoportoknak <input type="checkbox"/> Német, ladino, francia és szlovén nyelvű műsorok szolgáltatása a meghatározott tartományok részére. <input type="checkbox"/> A társadalmi és közérdeklődésre számot tartó közlemények ingyenes sugárzása a miniszterelnök kérésének megfelelően, valamint a közúti és autópálya-forgalomról szóló információk közzététele <input type="checkbox"/> Gyermekműsorok sugárzása a nap megfelelő óráiban <input type="checkbox"/> Távoktatás
<b>Franciaország</b>	<input type="checkbox"/> A közérdeklődésre számot tartó közlemények sugárzása, beleértve például az egészségügyi és a közúti információkat, a fogyasztóvédelmi műsorokat, valamint a külföldi származású polgárok integrációjának segítségét szolgáló műsorokat <input type="checkbox"/> Ingyenes műsoridő biztosítása a kormányzat által kijelölt, a nemzeti érdekek védelméért felelős szervezeteknek <input type="checkbox"/> A kormány francia népéhez szóló hivatalos határozatainak vagy közleményeinek bármely időben történő sugárzása <input type="checkbox"/> Munkabeszüntetések esetén a műsorszolgáltatás folytonosságának fenntartása <input type="checkbox"/> Ingyenes műsoridő biztosítása a parlamentben képvisellel bíró politikai pártoknak, valamint azoknak a szakszervezeteknek és szakmai szövetségeknek, amelyek országos szinten reprezentatívnak tekinthetők <input type="checkbox"/> A parlament azon hetenkénti üléseinek közvetítése, amelyeken a képviselők a kormányzathoz intéznek kérdéseket <input type="checkbox"/> Vallási műsorok sugárzása <input type="checkbox"/> A választási kampányok alatt a jelöltek műsorainak sugárzása <input type="checkbox"/> A France 2 és a France 3 szolgáltatásiban évente legalább 15-15 zenei,

	<p>drámai vagy táncelőadás közvetítése és további zenei műsorok sugárzása</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> A tudományról és a technikáról, valamint a társadalomtudományokról szóló műsorok rendszeres sugárzása</li> </ul>
<b>Svájc</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Tartalmilag széleskörű rádió- és televízió-műsor nyújtása a lakosság egészének, mindhárom hivatalos nyelven</li> <li><input type="checkbox"/> Az országrészek, nyelvi közösségek és társadalmi csoportok közötti megértés és kohézió előmozdítása, az ország sajátosságainak és a kantonok igényeinek figyelembe vétele</li> <li><input type="checkbox"/> A külföldi svájciak és Svájc közötti szoros kapcsolatok támogatása</li> <li><input type="checkbox"/> Hozzájárulás a közönség szabad véleményformálásához, átfogó, széles körű, sokszínű és tárgyyszerű tájékoztatással, különösen a politikai, gazdasági és társadalmi összefüggésekkel kapcsolatban</li> <li><input type="checkbox"/> Hozzájárulás a kulturális kibontakozáshoz és a svájci kultúra előmozdításához - különös tekintettel a svájci irodalomra valamint a svájci zenére és filmalkotásokra - svájci készítésű műsorok, illetve az SRG saját készítésű műsorainak bemutatásával;</li> <li><input type="checkbox"/> Hozzájárulás a közönség képzéséhez, rendszeres, oktatási jellegű műsorokkal;</li> <li><input type="checkbox"/> Szórakoztatás</li> </ul>
<b>Lengyelország</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> A művészi, irodalmi, tudományos és oktatási tevékenységek bátorítása, valamint a lengyel nyelvtudás terjesztése</li> <li><input type="checkbox"/> Oktatási műsorok készítése s annak biztosítása, hogy azokhoz a lengyel származású emberek, illetve a külföldön élő lengyelek is hozzáférhessenek</li> <li><input type="checkbox"/> Megbízható információszolgáltatás a Lengyelországban és külföldön zajló események és végbemenő folyamatok széles köréről</li> <li><input type="checkbox"/> A keresztény értékrend tiszteletben tartása</li> <li><input type="checkbox"/> A családi kapcsolatok erősítése, az egészséges életmód népszerűsítése</li> <li><input type="checkbox"/> Ingyenes műsoridő biztosítása a közhatalmi szerveknek az állami politika közvetlen bemutatásához és elmagyarázásához; a politikai pártoknak, az országos szakszervezeteknek és a munkáltatók szervezeteinek ahhoz, hogy közvélekedésük a fontos közügyekkel kapcsolatos álláspontjukat; a közszolgálati szervezeteknek ahhoz, hogy információval szolgálhassanak az általuk térítésmentesen végzett szolgáltatásokról; valamint a köztársaságielnök-választás, a parlamenti és a szenátusi, a helyi önkormányzati és az európai parlamenti választásokban, illetve a népszavazásokban résztvevő egyéneknek és csoportoknak ahhoz, hogy választási programjukat bemutathassák</li> </ul>
<b>Csehország</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Olyan műsorok gyártása és sugárzása, amelyek a társadalom egésze számára közös tudásalapot kínálnak</li> <li><input type="checkbox"/> A társadalmi összetartás, valamint minden egyén, társadalmi csoport és közösség integrációjának elősegítése</li> <li><input type="checkbox"/> A vélemények és az álláspontok lehető legszélesebb körének ütköztetésére alkalmas nyilvános vitafórum megteremtése, független és pártsemleges hírek, információk és kommentárok sugárzása</li> <li><input type="checkbox"/> Magas etikai és minőségi színvonalon álló, plurális, innovatív és sokrétű műsorok készítése, a műsorok színvonalának fenntartása a színvonal</li> </ul>

	<p>csökkentésére ösztönző piaci nyomás ellenére</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Olyan műsorok gyártása, amelyek a nyilvánosság nagy részét vonzzák, ugyanakkor szem előtt tartják a kisebbségi csoportok szükségleteit is</li> <li><input type="checkbox"/> A kortárs filozófiai és vallási sokszínűség tükrözése</li> <li><input type="checkbox"/> Jelentős arányú eredeti alkotás sugárzásának biztosítása, független producerekkel és a filmiparral együttműködve</li> </ul>
<b>Szlovákia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> A demokratikus társadalom fejlődéséhez hozzájáruló műsorok sugárzása</li> <li><input type="checkbox"/> A vélemények sokszínűségének megjelenítése, bármelyik politikai párt, politikai mozgalom, társadalmi réteg vagy csoport, vallási nézet és meggyőződés érdekeit előnyben részesítése nélkül</li> <li><input type="checkbox"/> A művészi alkotások, a kultúra és az oktatás fejlesztésének támogatása</li> <li><input type="checkbox"/> A szerkesztői függetlenség alapelveinek megfelelő, széles nézőközönségnek szóló, a társadalom iránti felelősségüket átérző hivatásos újságírók által gyártott műsorok készítése</li> <li><input type="checkbox"/> A Szlovákiában és külföldön zajló eseményekről szóló pártatlan, megbízható, elfogulatlan, aktuális, közérthető, kiegyensúlyozott és több forrás által megerősített információk közzététele</li> <li><input type="checkbox"/> A nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok érdekeit figyelembe vevő műsorszámok bemutatása</li> </ul>

Forrás: Nyílt Társadalom Intézet: Televíziózás Európában: a szabályozás, a médiapolitika és a függetlenség kérdései (2005), 165-170.

[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/hungary/media\\_hun2.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/hungary/media_hun2.pdf)

## 2. Szervezeti felépítés

A közszolgálati műsorszolgáltatók az európai államok többségében közintézményként vagy állami vállalként - a gazdasági társaságokra irányadó szabályok szerint - működnek.

Ország	Státusz
<b>Egyesült Királyság</b>	köztestület
<b>Németország</b>	közintézmény
<b>Olaszország</b>	a gazdasági- és pénzügyminisztérium többségi tulajdonában lévő társaság
<b>Franciaország</b>	közszolgálati műsorszolgáltató társaság
<b>Lengyelország</b>	állami tulajdonú részvénytársaság
<b>Csehország</b>	közszolgálati műsorszolgáltató társaság
<b>Szlovákia</b>	közszolgálati műsorszolgáltató társaság

Forrás: Nyílt Társadalom Intézet: Televíziózás Európában: a szabályozás, a médiapolitika és a függetlenség kérdései (2005), 151-156.

[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/hungary/media\\_hun2.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/hungary/media_hun2.pdf)

A műsorszolgáltatók menedzsmentje alapvetően kétszintű intézményrendszerből áll. A napi, operatív vezetést egyszemélyi, ritkábban testületi vezető (főigazgató, igazgatótanács) látja el, aki/ amely mind a műsorpolitikáért, mind a gazdálkodásért felelősséget visel; e feladat megfelelő szakmai kompetenciákat igényel. Az operatív vezetést általában egy reprezentatív, társadalmi kontrollt gyakorló testület választja, amely a műsorszolgáltató működése fölötti külső felügyeletet - adott esetben a műsorpolitikai vagy gazdasági kérdésekbe jelentős beleszólással, többnyire jóváhagyási joggal - is gyakorolja. E szerv egyúttal ütközőként is szolgál az államhatalom és a műsorszolgáltató között, másrészt ez a szervezetrendszer politikai befolyásolásnak leginkább kitett eleme. Sok esetben e két szervet kiegészíti egy harmadik, amely általában a felügyeleti hatáskörök egy részét (műsorpolitika, gazdálkodás, közönség érdekeinek megjelenítése) veszi át, ritkábban (pl. Csehországban) az operatív vezetést ellátó szerv konzultatív testülete. Az operatív vezetést egyes országokban közvetlenül a parlament (pl. Románia) vagy akár a kormányzat (pl. Törökország) nevezi ki.<sup>196</sup>

Egyes országokban - pl. Franciaországban és Lengyelországban - szorosan összekapcsolódik az általános médiaszabályozó-hatóság és a közszolgálati menedzsment; ez azonban inkább kivételes megoldásnak tekinthető.

A szervezetrendszerben további elemek is megjelenhetnek, elsősorban a nézői panaszok kezelésére (pl. Franciaország, Svájc)

Az alábbi táblázat a vizsgált országok irányítási és felügyeleti rendszerét foglalja össze:

	<b>Szervezeti egység</b>	<b>Létszám</b>	<b>Megválasztás módja</b>
<b>Egyesült Királyság</b>	Kormányzótanács (BBC Tanácsa)	12	Kulturális, média- és sportminiszter
	Végrehajtó Testület	9	a testület főigazgatóját a Kormányzótanács, a többi tagot a főigazgató
<b>Németország</b>	Főigazgató (Intendáns)		Televíziós Tanács
	Televíziós Tanács	77	meghatározott társadalmi csoportok
	Igazgatótanács	14	Televíziós Tanács
<b>Olaszország</b>	Igazgatótanács	9	Gazdasági- és pénzügyminiszter/ parlament médiabizottsága
	Főigazgató		Igazgatótanács
<b>Franciaország</b>	Adminisztratív Tanács	14	Nemzetgyűlés/ Szenátus/ civilek/ CSA/ a műsorszolgáltató alkalmazottai
<b>Svájc</b>	Igazgatótanács		a törvényben nincs részletes szabályozás, de követelmény a reprezentativitás
<b>Lengyelország</b>	Felügyelő Tanács	9	KRRiT/ pénzügyminiszter
	Igazgatótanács	1-5	Felügyelő Tanács
	Műsortanács	15	KRRiT

<sup>196</sup> Televíziózás Európában: Im. 55.

Csehország	Cseh TV Tanácsa	15	a Képviselőház nevezi ki őket civil szervezetek ajánlása alapján
	Főigazgató		Cseh TV Tanácsa
	Igazgatók Tanácsa		
Szlovákia	STV Tanácsa	15	a parlament választja, parlamenti bizottságok, parlamenti képviselők és civil szervezetek ajánlásai alapján
	Felügyelő Bizottság	3	parlament/ kormány/ köztársasági elnök
	Főigazgató		STV Tanácsa

### 3. Finanszírozás

A közszolgálati finanszírozása minden vizsgált országban több pilléren nyugszik. A finanszírozás egy - országonként eltérő mértékű része - közpénzekből történik, aminek tipikus formája az előfizetési díj. Ennek közpénz-jellege abból adódik, hogy beszédését végső soron állam kényszer garantálja. A közpénzekből történő finanszírozás másik, a függetlenség sérelmének kockázatát minden esetben felvető központi költségvetési támogatás. A finanszírozási források másik pillére a műsorszolgáltató saját kereskedelmi tevékenysége. Ennek tipikus formája a reklám és a szponzoráció, de nem elhanyagolható jelentőségű az egyén gazdasági tevékenység, mint a műsorjog-értékesítés. Egyes országokban szélesedik a közszolgálati műsorszolgáltató lehetősége arra, hogy további vállalkozásokban szerezzen érdekeltséget.

A közvetlen állami támogatások arány a vizsgált országokban alacsony, azokkal kapcsolatban egyöntetűen az az álláspont, hogy növelik a műsorszolgáltató politikai függőségét. Magyarország mellett Albániában, Litvániában és Észtországban történik az állami költségvetésen keresztül a finanszírozás.<sup>197</sup>

A feldolgozott országok többségében a finanszírozási rendszernek kisebb vagy nagyobb mértékben része az előfizetési díj. Olaszországban és Csehországban a bevételek több mint felét teszi ki a díjból befolyt összeg. A szabályozás és a díj beszédése azonban szinte minden országban számos kérdést vet fel. Az önállóság garantálása helyett éppen a politikától való függést erősíti, ha a díj mértékét a parlamentek olyan módon határozzák meg, hogy nincs biztosítva a kiadások növekedéséhez való igazodás. A német megoldás működőképes modellnek tűnik a díjak szakmai szempontok mentén történő meghatározására. Számos országban gondot okoz a díjak hatékony beszédése, a díjfizetés alapjának - vevőkészülék birtoklás, elektromos áram - meghatározása, illetve a mentességek kezelése. A közszolgálati műsorszolgáltatások alacsony nézettsége minden esetben megkérdőjelezi az előfizetési díj legitimitását, és tovább nehezíti a díjak beszédését.

A reklám-alapú finanszírozással kapcsolatban minden országban felmerül, hogy az jellegében a kereskedelmi műsorszolgáltatás felé tolja a közszolgálati szolgáltatásokat, e bevételi forrásról

<sup>197</sup> Televíziózás Európában: Im. 58.

ugyanakkor kizárólag a BBC mond le a vizsgált országok közül. Sőt Európában közpénzek felhasználása nélkül működő közszolgálati műsorszolgáltatóra is van példa: a spanyol közszolgálati műsorszolgáltató szinte kizárólag reklámból finanszírozza a működését, adósságaiért azonban az állam kezességet vállal.<sup>198</sup>

Észtország olyan finanszírozási megoldás alkalmazására is tett kísérletet, amelyben a közszolgálati műsorszolgáltató működését teljes egészében a kereskedelmi szolgáltatók által befizetett díjakból fedezik. A reklámpiacon így felszabaduló források a megoldást a kereskedelmi szolgáltatók számára is vonzóvá tették, és a közszolgálati műsorszolgáltatás ténylegesen a közszolgálati feladatok ellátására koncentrálhatott, a modell alig több mint egy év után mégis megbukott. Ennek oka az volt, hogy az egyik kereskedelmi szolgáltató nem fizette meg a megfelelő díjat.<sup>199</sup> A megoldás buktatója tehát az, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás működését a médiapiac eredményességétől teszi függővé. Ezt követően Észtországban a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása teljes egészében a központi költségvetésen keresztül történik.

A különböző finanszírozási források arányának megoszlását az egyes vizsgált országokban a következő táblázat mutatja:

	Előfizetési díj	Központi költségvetés	Reklám és szponzoráció	Egyéb
Egyesült Királyság	94	0	0	6
Németország (ZDF)	93,3	0	6,7	-
Olaszország	55,2	0	38,8	6,0
Franciaország	64,8	0	30,3	4,9
Lengyelország	31,9	0	56,3	11,8
Csehország	66,7	0	29,1	4,2
Szlovákia	60,2	16,8	18,8	4,2

Forrás: Nyílt Társadalom Intézet: Televíziózás Európában: a szabályozás, a médiapolitika és a függetlenség kérdései (2005), 171-172.

[http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/hungary/media\\_hun2.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/hungary/media_hun2.pdf)

<sup>198</sup> European Audiovisual Observatory: Im. 65.

<sup>199</sup> Televíziózás Európában: Im. 58.

## C. A KÖZSZOLGÁLATISÁG SZABÁLYOZÁSÁNAK HAZAI KERETEI

### VI. A KÖZSZOLGÁLATISÁG ALKOTMÁNYOS POZÍCIÓI

Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése kétharmados országgyűlési többséghez köti „a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről” szóló törvény elfogadását. Szemben a kereskedelmi műsorszolgáltatásra vonatkozó kétharmados tárgykörökkel, e rendelkezés egyértelműen meghatározza azokat a szabályozási kérdéseket, amelyek minősített többséget igényelnek. Nem tartozik e körbe a közszolgálati feladat-meghatározás, a részletes szervezeti felépítés, továbbá a finanszírozás sem. Ugyanakkor a „tájékoztatási monopóliumok megakadályozása”, mint kétharmados tárgykör, a közszolgálatiság szabályozását is érintheti, különös tekintettel a tájékoztatási tevékenységre. Sőt a közszolgálatiság egésze is tekinthető a plurális médiarendszer megvalósítása eszközének. Ráadásul a közszolgálatiság átalakítása a politikai szempontból egyik legérzékenyebb kérdés, aminek minden részletkérdése politikai konszenzust igényel. Ennek eredményeként vélelmezhető, hogy a szabályozás egésze kétharmados többséggel kerül elfogadásra, a kérdésnek ezért további jelentősége nincs.

A kétharmados jogalkotási tárgykörök meghatározásának legfontosabb funkciója, hogy abból az Alkotmánybíróság levezette a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség fenntartásának alkotmányos kötelezettségét [ld. 61/1995. (X. 6.) AB hat.].

A médiarendszer, és azon belül a közszolgálati műsorszolgáltatás szervezésével kapcsolatos alapvető elveket a 37/1992. (VI. 10.) AB hat. tartalmazza. Annak ellenére, hogy a határozat a közszolgálati monopólium időszakában született, a konkrét ügyön túlmutató megállapításai a közszolgálatisággal kapcsolatban is időtállóak. A közszolgálatiság alapkérdéseit már a médiatörvény rendelkezései alapján vizsgálja a 22/1999. (VI. 30.) AB hat. Mind a médiatörvény elfogadása előtt, mind azt követően több határozatában vizsgálta az Alkotmánybíróság a közszolgálatiság finanszírozásának egyes kérdéseit.

E határozatok a jövőbeli médiaszabályozásra is irányadó, mindaddig, amíg maga az Alkotmánybíróság felül nem vizsgálja saját álláspontját. Ez nem jelenti azt, hogy a határozatok elemzése ne lehetne kritikus, és az azokban megfogalmazott követelményeket más szabályozási eszközökkel ne lehetne teljesíteni. Az Alkotmánybíróság 1992-ben ugyanis széles mozgásteret biztosított a jogalkotónak a médiarendszer kialakítására, és minden olyan szabályozási megoldást alkotmányosnak minősített, amely „alkalmas a vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű bemutatását, illetve az elfogulatlan tájékoztatást garantálni”. [37/1992. (VI. 10.) AB hat.]

#### 1. A közszolgálati műsorszolgáltatás helye és funkciói a médiarendszerben

Az 1992-es határozat a közszolgálati műsorszolgáltatás pozícióját és szerepét abban határozta meg, hogy e szolgáltatások a médiarendszer egészének szerkezetétől függetlenül saját működésükben garantálják a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatást. A közszolgálati műsorszolgáltatás a plurális médiarendszer megvalósítására vonatkozó kötelezettséget „alapvetően

viselő” szereplő. Ez a megközelítés összhangban van a nyugat-európai alkotmánybíróságok közszolgálati jogot érintő megállapításaival.

### 1.1. Külföldi alkotmánybíróságok gyakorlata

A német alkotmánybíróság 1986-os ítéletében, majd az azt követő gyakorlatában a közszolgálati műsorszolgáltatás szerepét az ún. alapellátás (*Grundversorgung*) biztosításában határozta meg.<sup>200</sup> Ez alapján a jogalkotó köteles olyan jogszabályi környezetet kialakítani, amely biztosítja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók a lakosság egésze számára nyújtanak műsorszolgáltatást, és ezek átfogó, a média hagyományos - a véleményalkotás és a politikai akarat kialakítását, a szórakoztatást, a részletes tájékoztatást, valamint a kulturális felelősséget magában foglaló - feladatainak teljes spektrumát lefedő tájékoztatást nyújtanak, illetve garantálják a vélemények sokszínűségének megjelenését.<sup>201</sup> A közszolgálati jog kiemelt helyzetét az alkotmánybíróság arra alapozza, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatások a földfelszíni terjesztés útján a lakosság közel egészét eléri. Az előfizetői díjakból történő finanszírozás következtében ezek a szolgáltatások kevésbé függenek a magas nézettségtől, és ez lehetővé teszi egy tartalmilag átfogóbb műsor nyújtását. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az alapellátás nem értelmezhető minimális ellátásként, és nem korlátozódik a műsor tájékoztató és oktató részeire. 1986-ban az alkotmánybíróság az alapellátás elengedhetetlen részeként határozta meg a földfelszíni terjesztésű műsorszolgáltatás fenntartását, ezt 1991-ben kibővítette a fejlődés garantálására vonatkozó kötelezettséggel, azaz az új technikai lehetőségekre épülő új szolgáltatások igénybevételére. Ez nem csak az újabb terjesztési hálózatokon való megjelenést, hanem a közszolgálati műsorszolgáltatónak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy „nyitott maradjon a közönség újabb igényei, illetve az újabb műsorformák és tartalmak iránt”.<sup>202</sup> Az alapellátást tehát a műsorszolgáltatás funkcióinak megfelelően dinamikusan kell értelmezni, ami alapján a közszolgálati feladatok megvalósítása lekérhető (online) szolgáltatások nyújtását is szükségessé teheti. Az alapellátás koncepciója a jogalkotó számára nem teszi lehetővé továbbá azt, hogy a műsorszolgáltatást kizárólag kereskedelmi műsorszolgáltatóknak engedje át.<sup>203</sup>

A francia alkotmányvédő szerv a közszolgálati jog kérdéseivel elsősorban 86-217 számú határozatában foglalkozott. Ebben a határozatban a Conseil Constitutionnel nem kifogásolta az olyan tartalmi korlátozásokat, mint a választási kampányok során a pártok részére biztosított hozzáférési jog, a kormányzati közlemények közzétételének kötelezettsége, a szakszervezetek részére biztosított műsoridő, valamint a vasárnap délelőttönként vallási műsorok bemutatására vonatkozó kötelezettség. Az akkori francia médiaszabályozás sajátos eszközét jelentő, a műsor közvetlen kormányzati befolyásolását lehetővé tevő „kötelezettség-füzeteket” sem tartotta alkotmányosértőnek a Conseil Constitutionnel, amennyiben a kormányzat tiszteletben tartja a közszolgálati alapelveket, valamint az egyenlőség és semlegesség követelményét.

Részletesen foglalkozott a közszolgálati jog alkotmányos kérdéseivel az olasz alkotmánybíróság. A Corte Costituzionale álláspontja szerint a műsorszolgáltatásban való állami részvétel szükségszerűen

<sup>200</sup> BVerfGE 73, 118.

<sup>201</sup> BVerfGE 74, 297, 325.

<sup>202</sup> BVerfGE 83, 238, 299.

<sup>203</sup> BVerfGE 74, 297, 332.

annak a kockázatát rejti magában, hogy sérül a szabad és független véleményközlés lehetősége. E kockázatok elkerülése végett az alkotmánybíróság a közszolgálati műsorszolgáltatóval szemben a belső pluralizmus érvényesítését követeli meg, mind a műsortartalom, mind a szervezeti felépítés vonatkozásában.<sup>204</sup> A közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányos feladata egyrészt az átfogó, kiegyensúlyozott, objektív és független tájékoztatás a társadalom különböző vélemény-áramlatairól, másrészt a műszaki lehetőségek keretében biztosítani kell a közönség hozzáférést a műsorszolgáltatóhoz.<sup>205</sup> E feladatok konkretizálására az alkotmánybíróság megfogalmazta a közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozásának „hét parancsolatát”.<sup>206</sup> Ezekben megtiltotta, hogy a műsorszolgáltató vezető testületét olyan módon állítsák össze, hogy abban kizárólag vagy elsősorban a kormányzati érdekek érvényesüljenek; e testületek választásában és szerkezetében az objektivitásnak kell érvényesülnie. A választásra és a szerkezetre vonatkozó részletes szabályokat az alkotmánybíróság nem írt elő. A közszolgálati televízió működését olyan tartalmi irányelvekhez kell kötni, amelyek biztosítják a hírműsorok szigorú pártatlanságát, a kulturális műsorokban pedig tükrözik a társadalom szellemi áramlatainak sokszínűségét. A parlamentnek megfelelő hatáskörökkel kell rendelkezni az előző irányelvek konkretizálásához és érvényesülésük felügyeletéhez. A szabályozásnak az újságírókat a tájékoztató műsorokban objektív tudósításra kell köteleznie, és lehetővé kell tennie, hogy tevékenységüket az újságírói etikanak megfelelően végezzék. Korlátozni kell a közszolgálati műsorszolgáltató reklámozási lehetőségeit, aminek a határozat megszületésekor - a közszolgálati monopólium időszakában - a fő indoka az volt, hogy így biztosítható a nyomtatott sajtó finanszírozásának stabilitása. A politikai, vallási és kulturális csoportok részére a hozzáférést pártatlan alapelvek mentén kell biztosítani. Végül garantálni kell az egyes személyek jogainak érvényesülését, különösen a helyreigazítás lehetővé tételével. E „parancsolatok” egy része ma a médiaszabályozás egészében érvényesítendő, más részük a médiarendszer egy meghatározott állapotához igazodik, és mára átértékelődött. Ugyanakkor 1988-ban a Corte Costituzionale megerősítette e követelményeket olyan médiarendszerre vonatkozóan is, amelyben a közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatók között verseny van.<sup>207</sup> Ebben az esetben is kötelezettsége a jogalkotónak, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz szükséges finanszírozási forrásokat és frekvenciákat megfelelően biztosítsa.

## **1.2. Közszolgálati műsorszolgáltatás és információszabadság**

A magyar Alkotmánybíróság különösen erős alkotmányjogi pozíciókat rendelt a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz. A 22/1999. (VI. 30.) AB határozat szerint ugyanis „a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetését”. A közszolgálati intézményrendszert az Alkotmánybíróság így közvetlenül egy, az Alkotmányban nevesített alapjogra vezeti vissza, sőt ennek az alapjognak az érvényesülését függővé teszi a közszolgálati műsorszolgáltatás működésétől.

A határozat azonban nincs összhangban a közérdekű adatok nyilvánosságának széles körben követett hazai értelmezésével, illetve nem tisztázza megfelelően ennek az alapjognak a tartalmát. A

---

<sup>204</sup> Cort. cost. 826/1988.

<sup>205</sup> Cort. cost. 225/1974.

<sup>206</sup> Cort. cost. 225/1974.

<sup>207</sup> Cort. cost. 826/1988.

közérdekű adatok megismerése a „nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése” [34/1994. (VI. 24.) AB hat.] garanciájaként olyan önálló alapjog, amelynek gyakorlására mindenki jogosult; a jog gyakorlásának módját a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szabályozza. A hazai jogi gondolkodásban - szakirodalmi és jogalkotási szinten egyaránt - a közérdekű adatok nyilvánossága „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső” adatok bárki számára történő megismerhetőségét biztosítja (1992. évi LXIII. törvény). A közszolgálati műsorszolgáltatásnak - vagy a média bármely szereplőjének - sem a közérdekű adatok megismerésében, sem ezeknek az adatoknak a közönség részére megismerhetővé tételében nincs privilégiuma, a közérdekű adatok nyilvánosságából így nem levezethető a közszolgálati műsorszolgáltatás fenntartásának kötelezettsége.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) számú határozatában a véleményszabadság „anyajogából” levezetett kommunikációs jogok közé sorolta „az információk megszerzésének szabadságát”. Az „informáltságához való jog” ebben a megközelítésben a közérdekű adatok nyilvánosságánál szélesebb jogosultságot jelent, és az információ tartalmára tekintet nélkül jelenti az információk megszerzésének, azaz a tájékozódásnak a szabadságát. Az „információszabadságnak” ez az értelmezése jellemző az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára is, ami alapján az állam nem zárhat el senkit olyan információtól, aminek a megismerésére a közlő szándéka szerint egyébként joga lenne.<sup>208</sup> Az alkotmánybíróság gyakorlat alapján a tájékozódáshoz való jog az egyéni véleményalkotás és véleménynyilvánítás feltétele, a média pedig „véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze” [37/1992. (VI. 10.) AB hat.]. Az így értelmezett információszabadság sem feltételezi azonban szükségszerűen a közszolgálati műsorszolgáltatás működését: a médiarendszer egészének, azaz a nem-közszolgálati szolgáltatásoknak is meg kell valósítania a „teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű” tájékoztatást, a közönség - az alkotmányos médiaszabályozási célokat szem előtt tartó szabályozás esetén - tehát a közszolgálati műsorszolgáltatás hiányában is hozzájuthat a véleményalkotáshoz szükséges információk teljességéhez.

A közérdekű adatok nyilvánossága és a közszolgálati köztartás közötti összefüggés az Alkotmánybíróság szerint annyira nem szoros, hogy a közönség által fizetendő üzemen tartási díj a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozná: az üzemen tartási díj „nem teszi az Országgyűlés üléseit zárttá, az állampolgárok által megismerhetetlenné” [1/2005. (II. 4.) AB hat.].

Az alkotmánybírósági érvelés tehát egyáltalán nem meggyőző, az abból levont következtetés mégis az, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának „érvényesítése és garantálása kényszerítően kötelezi az államot arra, hogy a műsor- és hírszolgáltatók szervezeteit fenntartsa”, az információszabadság „kényszerítően megköveteli a közszolgálati műsorszolgáltatók [és hírszolgáltatók] folyamatos és zavartalan működését” [22/1999. (VI. 30.) AB hat.]. Az Alkotmánybíróság tehát nem hagy

<sup>208</sup> Ld. Open Door ügy, Herczegfalvy ügy. Grád András: A strasbourgi Emberi Jogi Bíróság kézikönyve, Budapest, 2005. 496.

mérlegelési lehetőséget a jogalkotónak abban a kérdésben, hogy továbbra is indokolt-e önálló intézményi keretek között működtetni a közszolgáltatásigot.

A közszolgáltatásig helyének meghatározásával kapcsolatban további alapvető megállapítása az Alkotmánybíróságnak, hogy „a vélemények bemutatására, illetőleg a tájékoztatásra vonatkozó fenti feltételek teljesülését a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani; a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az ezt a kötelezettséget alapvetően viselő országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra.” [37/1992. (VI. 10.) AB hat.] E megállapításból tehát az következik, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatásra rótt kötelezettségek alapvetően befolyásolják a médiarendszer egyéb szereplőinek mozgásterét, a jogalkotó pedig köteles a kereskedelmi műsorszolgáltatás terheinek megállapítása során figyelembe venni, hogy a közszolgáltatásig mennyiben valósítja meg az alkotmányos médiaszabályozási célokat.

Az alkotmányos célok megvalósítása nem egyszerűen szabályozási kérdés. A vélemények bemutatása kizárólag akkor alkalmas a demokratikus közvélemény működtetésére, ha ezek a vélemények a közönséghez ténylegesen el is jutnak. E követelmény egyrészt arra az alkotmányjogi érvre alapozható, hogy a közszolgáltatásig az egyéni véleményalkotáshoz és véleménynyilvánításhoz elengedhetetlen sokoldalú, tárgyilagos, kiegyensúlyozott tájékoztatás - alkotmányjogilag is megerősített - garanciája. Levezethető másrészt a közpénzből történő finanszírozásból is.

A közszolgálati tartalmak elérésének egyik, szabályozási úton kezelhető feltétele, hogy a közönség számára a hozzáférés lehetősége műszakilag biztosított legyen. E feltétel földfelszíni terjesztés nélkül a terjesztési hálózatok egyre nagyobb választéka ellenére sem teljesíthető. Ez az analóg műsorszugárzás alkotmányjogilag megkövetelt feltételévé teszi, hogy - a tényleges műszaki lehetőségek figyelembe vételével - a háztartások közel 100%-a számára elérhető legyen a digitális műsorszórás, ami nem jelenti ugyanakkor a digitális jelek vételéhez szükséges berendezések biztosításának állami kötelezettségét.<sup>209</sup>

A digitális médiarendszerben a földfelszíni platform ráadásul olyan kiegészítő platformként is működhet, ami éppen a közszolgálati tartalmak széles választékával a médiarendszer egésze sokszínűségének garanciája lehet. A földfelszíni műsorszórás mellett ugyanakkor figyelembe kell venni a tartalomszolgáltatásokhoz való hozzáférés tényleges körülményeit: a háztartások többsége más terjesztési hálózatokon fér hozzá a műsorszolgáltatásokhoz. Az általános hozzáférés megvalósulásának ezért feltétele, hogy a közönség a közszolgálati tartalmakhoz minden releváns - „a végfelhasználók jelentős hányada által a rádió- és televízióműsorok vételének fő eszközeként használt”<sup>210</sup> - terjesztési hálózaton hozzáférjen; e feltétel teljesülése must carry előírásokkal garantálható. A digitális környezetben a közszolgáltatásigának kifejezetten platform-semleges szolgáltatásként kell működnie, ami azt is jelenti, hogy a közszolgálati tartalmakat a mindenkori platform jellemzőinek megfelelően kell elérhetővé tennie.

<sup>209</sup> Wagner, Christoph - Grünwald, Andreas: Rechtsfragen auf dem Weg zu DVB-T. Planungssicherheit beim Übergang zur digitalen Rundfunkübertragung, Vistas, Berlin, 2002. 82-84.

<sup>210</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv) 31. cikk

A közszolgálati tartalmak elérésnek másik feltétele szabályozási eszközökkel sokkal kevésbé befolyásolható: a demokratikus közvélemény alakítása feltételezi, hogy az adott tartalmakat a közönség ténylegesen „fogyasztja”. A közszolgálati téma tehát csak megfelelő nézettségi (hallgatottsági) arány elérésével teljesítheti a funkcióit. Szabályozási eszközökkel ez azonban csak annyiban befolyásolható, amennyiben a jogalkotó felelőssége a sikeres, stabil működéshez szükséges szervezeti és pénzügyi feltételek megteremtése. Általános érvennyel nem határozható meg az a nézettségi arány, ami mellett a közszolgálati feladatok teljesítettnek tekinthetők; a kereskedelmi műsorszolgáltatásokhoz képest is jó nézettségi arányt elérő BBC és RAI nézettsége 25% körüli.<sup>211</sup>

Ezek alapján alkotmányos szempontból nem kifogásolható egy olyan szabályozási koncepció, amely a belső pluralizmus követelményeit szigorúan érvényesítő közszolgálati intézményrendszer mellett a médiarendszer más szereplőire a sokszínűség megvalósításával kapcsolatban mindössze olyan minimális terheket ró, amelyek biztosítják, hogy a kereskedelmi és egyéb műsorszolgáltatások a médiarendszer egészében ne okozzák a tájékoztatás egyoldalúságát. A médiarendszer nem közszolgálati szereplőire vonatkozó szabályozás kialakításánál azonban figyelembe kell venni, hogy a műszaki lehetőségek és a fogyasztói szokások ténylegesen mennyiben teszik lehetővé a közszolgálati intézményrendszer funkcióinak ellátását. Aránytalan - a véleményszabadságot a legnagyobb mértékben korlátozó - az a megoldás, ami a nem közszolgálati szolgáltatásokra lényegében ugyanazon kötelezettségeket állapítja meg, mint a közszolgálati szolgáltatásokra, de nem biztosítja az alkotmányos médiaszabályozási célok teljesülését az a szabályozás, amely a közszolgálati funkciók tényleges ellátására tekintet nélkül mentesíti a nem közszolgálati szolgáltatásokat a pluralizmus megvalósítására vonatkozó kötelezettségek alól.

### **1.3. Közszolgálati feladatok**

Az Alkotmányból, illetve az alkotmánybíróság gyakorlatból a közszolgálati feladatok köre nem vezethető le. A fentiek alapján egyrészt megállapítható, hogy a tájékoztatás, híradás a közszolgálati téma lényeges eleme, mivel e nélkül nem töltheti be a „közérdekű adatok” megismeréséhez kapcsolódó funkcióját. A közszolgálati médiával szemben támasztott „belső pluralizmus” követelményéből másrészt a közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó további elvárások is levezethetők.

Szűkebb értelemben a belső pluralizmus követelménye akkor teljesül, ha a közszolgálati műsorszolgáltató tájékoztatási tevékenysége megfelel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatás követelményének. A belső pluralizmus azonban ennél tágabban, általánosságban a vélemények és értékek közötti választás lehetőségének megteremtéseként is értelmezhető. A pluralizmus ugyanis nem csak a politikai álláspontok sokszínűségét érinti, hanem magában foglalja kulturális sokszínűséget is. A közszolgálati témanak ebben az értelmezésben az is alkotmányos feladata, hogy mindazoknak a - kisebbségi, alternatív, „magas-” - kulturális értékeknek megjelenési lehetőséget biztosítson, amelyek egyébként kiszorulnak a műsorszolgáltatásból; ez az értelmezés a közszolgálati téma szórakoztató funkcióját is megerősíti.

---

<sup>211</sup> 138.

A jogalkotónak összességében széles a mozgáster a közszolgálati feladatok meghatározásában, de a sokszínűség mércéjét feltétlenül indokolt a politikai álláspontok sokszínűségén túl is figyelembe venni.

## **2. A közszolgálati műsorszolgáltatás szervezeti kérdései**

### **2.1. Az egyoldalú tartalombefolyásolás tilalma**

A közszolgálati műsorszolgáltató szervezetével kapcsolatban a legfontosabb követelmény a függetlenség: „A rádió és televízió alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak”, illetve e szervezeteknek és csoportoknak „nem lehet [...] olyan jogosítványuk, amelyekkel a műsorkínálatot egyoldalúvá tehetik” [37/1992. (VI. 10.) AB hat.]. Egyoldalú befolyásolás a közszolgálati rendszerben megvalósulhat közvetlenül a műsorpolitikával, illetve a kinevezési döntésekkel, valamint a finanszírozással szemben; utóbbi esetek közvetve szintén a műsортartalom sokszínűségét veszélyeztetik. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint azonban a függetlenség végső mércéje a műsортartalom befolyásolásának kizárása, ami a konkrét szabályozási megoldásoktól függetlenül a szervezeti és finanszírozási megoldások alkotmányosságát is minősíti.

A függetlenség követelménye levezethető a közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányos funkcióiból is. Ahogy az előzőekben láttuk, a közszolgálati létjogosultsága a teljes körű, kiegyensúlyozott és valóság-hű tájékoztatás képességén alapul. A belső pluralizmus azonban nem valósítható meg akkor, ha a közszolgálati műsorszolgáltató bármely érdekcsoport „függőségébe” kerül. A közszolgálati és a függetlenség tehát egymást feltételező kategóriák. Sőt a belső pluralizmus nem csak műsортartalmi követelmény, hanem a szervezeti keretek kialakításánál is érvényesítendő elvárás: a közszolgálati felületei rendszernek reprezentatívnak, a társadalmi sokszínűséget tükrözőnek kell lennie. A szervezetrendszerben érvényesülő önmagában is fontos garanciája a tartalmi sokszínűségnek.

E követelmény a határozat szerint magában foglalja egyrészt az államtól való függetlenséget, ami „a törvényhozással és a Kormánnyal szemben egyaránt fennáll. Mindkettő ki van téve a nyilvános kritikának és a társadalom azon keresztüli ellenőrzésének. Ezért egyiknek sem lehetnek eszközei a rádióban és televízióban közzétett vélemények tartalmi befolyásolására. Az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppen úgy alkotmányellenes, mint a Kormányé.” A függetlenségnek azonban más irányokban is fenn kell állnia, mégpedig mind az önkormányzatokkal, mind a pártokkal és más társadalmi szervezetekkel, érdekképviselőkkel és csoportokkal szemben. Az 1992-es határozat minden olyan szabályozási megoldást kizár tehát, amelyben bármely érdekcsoport egyoldalúan befolyásolhatja a közszolgálati műsorok tartalmát. A közszolgálati intézményrendszer szervezeti szabályozásának tehát, függetlenül a kialakítás konkrét módjától, garantálnia kell a szerkesztői/szerkesztési függetlenséget, mind az intézmény operatív vezetésének megválasztása és felülete során, mind a napi működéssel, az egyes szerkesztői döntésekkel kapcsolatban.

A 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megelepszik „a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok jelöltjei közötti egyensúllyal”, ami „útját állja az Országgyűlés egyik vagy másik oldalán levő képviselőcsoportok túlsúlyának”. E határozatban tehát nincs szó az „egyes társadalmi csoportok” befolyásáról, ami pedig a konkrét ügyben is lehetővé tette volna akár az egyes pártoknak a kormánypárt/ellenzék formális kategóriáin túli vizsgálatát. Az egyes társadalmi csoportok egyoldalú befolyásának tilalma a későbbi alkotmánybíróági gyakorlatban azzal is háttérbe szorult, hogy az 1992-ben megfogalmazott követelményre a későbbi döntések csak mint az „államtól való szabadság követelményére” [47/1994. (X. 21.) AB hat.] hivatkoznak. Összességében azonban nem az a célszerű megközelítés, hogy a függetlenségnek kivel szemben kell fennállnia, hanem az, hogy adott szabályozási megoldások mellett kizárja-e az egyoldalú befolyásolás lehetőségét.

## **2.2.A függetlenség, mint hatásköri kérdés**

Maga a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat is hangsúlyozza, hogy a függetlenség nem kizárólag, sőt nem elsősorban választási eljáráson és szervezeti felépítésen múló kérdés, hanem alapvetően hatásköri: a közszolgálati média Kormány általi felügyeletét megalapozó jogszabály „tartalmilag nem azért alkotmányellenes, mert az MR és MTV felügyeletét - beleértve a szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyását is - a Kormányra bízta, hanem azért, mert semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti rendelkezést nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogszabályokkal élve a Kormány a műsorra - akár csak közvetetten is - meghatározó tartalmi befolyást gyakoroljon”. Elvileg tehát a Kormány által gyakorolt felügyelet is lehet alkotmányos, ha a felügyeleti jogkörök szabályozása egyébként kizárja a műsortartalom befolyásolását; ebben az esetben is felmerül azonban az a kérdés, hogy a Kormány általi felügyelet jelenti-e a legenyhébb szabályozási eszközt.

Ugyanezt a megközelítést követi a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat. A hatályos szabályozást értékelve az Alkotmánybíróság ebben arra a következtetésre jutott, hogy a közszolgálati „műsorok tartalmára nézve az elnökség nem gyakorolhat közvetlen befolyást”, mert „az elnökségnek vagy az elnökség tagjainak kiemelt jogköre nincs, [...] ugyanis szavazati joguk a delegált kurátorokéval egyenlő”. E megállapítás az alkotmánybíróági érvelés fontos eleme, az egyik fő indoka annak, hogy az egyoldalúan összeállított elnökség nem jelent - aránytalan - veszélyt a közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségére.

Az Alkotmánybíróság következtetése azonban a kuratórium, illetve a kuratóriumi elnökség tényleges hatáskörei alapján vitatható. A határozat is megállapítja, hogy „ebben a közalapítványi rendszerben, továbbá a közalapítványok által megalapított részvénytársasági (Mtv. 64. §) struktúrában a kuratóriumok elnökségei jelentős feladat- és jogkörökkel rendelkeznek.” Az országgyűlési pártok által delegált tagokból létrejövő kuratóriumi elnökség ugyanis mind a közszolgálati műsorszolgáltatók elnökének megválasztása során, mind a napi működés ellenőrzésében - meghatározott szerződések jóváhagyásával - jelentős többletjogokkal rendelkeznek a kuratórium egészéhez képest. Az elnökség megkerülhetetlen kezdeményező szerepet tölt be a kuratóriumi hatáskörök gyakorlásánál. Az alkotmánybíróági határozat egésze éppen azon az érvelésen alapul, hogy a „törvényi szabályozás a médiakuratóriumok szervezeti megoldására és

funkcionálására épül, a befolyásmentes és tárgyilagos műsorszolgáltatás - és ennek alapján a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető alkotmányos jog - teljes garanciarendszere a törvény konstrukciójában a kuratóriumok működésével biztosított”, és „az elnökség megalakulásának hiányában a közszolgálati médiakuratóriumok egyáltalában nem működnének”. Az elnökség tevékenysége alapvetően meghatározza a kuratórium egészének tevékenységét, és az ott keletkező egyensúlytalanságok a kuratóriumon keresztül a teljes közszolgálati intézményrendszerben akadályozzák az alkotmányos médiaszabályozási célok teljesülését.

Azoknak a rendelkezésnek az alkotmányosságát, amelyek nem zárják ki a kuratóriumi elnökségen belül egyensúlytalanságok kialakulását az Alkotmánybírósági a következő érveléssel találta alkotmányosnak: „Kétségtelen, hogy alkotmányos alapjogokat védő, garanciális szabály sérül, ha a műsorszolgáltatók kuratóriumi elnökségében akár a kormányzati, akár az ellenzéki oldal túlsúlyba kerül és ezáltal meghatározó befolyáshoz jut. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban [...] kényszerű és elkerülhetetlen alapjogi korlátozás áll fenn, mert az elnökség egyoldalú megalakulása alkotmányos szempontból »kisebb veszélyt« jelent a véleménynyilvánítás szabadságjogára, mint az, ha az elnökség megalakulásának hiányában a közszolgálati médiakuratóriumok egyáltalában nem működnének”. Azt a kérdést fel sem vetette az Alkotmánybíróság, hogy a kritikus helyzetekre nem lehetne-e olyan garanciákat beépíteni a szabályozásba, amelyek mind a működőképességet, mind a függetlenséget fenntartják, például a korábbi elnökség mandátumának az új elnökség megalakulásáig tartó meghosszabbításával. Nem állítható, hogy az egyoldalú elnökség létrejöttét lehetővé tevő szabályozás a véleményszabadságot legkevésbé korlátozó szabályozó eszköz lenne.

A véleményszabadság ilyen súlyos sérelmét megalapozó indokként az Alkotmánybíróság egyrészt „a közérdekű adatok megismeréséhez, a közérdeklődésre számot tartó eseményről és tényekről való tájékozódáshoz fűződő alapjog biztosítására”, másrészt a tájékoztatási monopóliumok megakadályozására hivatkozott. A közérdekű adatok nyilvánosságára való hivatkozás az előző pontban kifejtettek szerint erősen vitatható, a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásával való összefüggést pedig a határozat egyáltalán nem indokolja.

A korlátozás arányossága a határozat szerint azért teljesül, „mert az csak akkor következhet be, ha a különböző oldalon elhelyezkedő parlamenti frakciók egymással való együttműködésében átmenetileg zavar keletkezik. [...] Ez viszont már a parlamenti pártok politikai felelőssége körébe tartozó kérdés, és nem a szabályozás alkotmányellenességének a következménye.” Az Alkotmánybíróság szerint „nem alkotmányossági kérdés az, ha a jelöltállítási és a választási eljárás esetenként nem működik”. Ez az érvelés azonban ismét nem meggyőző. A véleményszabadság érvényesülésének politikai alkukhoz kötése akár tartósan egyoldalú befolyásolási lehetőség kialakulásához vezethet. A szabályozás ennek elkerülését szolgáló garanciát egyáltalán nem tartalmaz, és ezzel a törvény a véleményszabadság sérelmének orvoslását teljes egészében a szabályozatlan politikai erőkre bízta. Az Alkotmánybíróság a garanciák hiányát annyival orvosolhatónak tartja, hogy „a parlamenti pártok a törvény szerint együttműködésre kötelesek”. A megoldás nincs összhangban az Alkotmánybíróságnak azzal a korábbi megállapításával, hogy „pártok

konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa, nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a vélemény szabadság teljességére” [37/1992. (VI. 10.) AB hat.].

Ezt az érvelést a médiatörvény egyes rendelkezéseit vizsgáló legújabb, 46/2007. (VI. 27.) számú határozat is megerősíti és kiegészíti: „A közhatalmat gyakorlók felelősséggel tartoznak azért, hogy a jogszabály előírásait betartva, döntéseik következményeit és súlyát figyelembe véve lássák el hivatalukat. A köz érdekében tevékenykedő politikusoknak ezt a kötelességét egy mégoly körültekintően megfogalmazott szabály sem pótolhatja. Jelen esetben, egy a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megegyezés hiányában alkalmazandó rendelkezés sem volna alkalmas arra, hogy minden előre nem látható helyzetre pontos előírást adjon.” Az Alkotmánybíróság ezzel közvetve azt is elismeri, hogy a függetlenség nem kizárólag szervezeti és szabályozási kérdés, annak elérése jogi eszközökkel valójában csak korlátozottan garantálható.

### **2.3.A felügyelő szervek megválasztása**

Az Alkotmánybíróság 22/1999. (VI. 30.) számú határozatában erre vonatkozó indítvány hiányában részletesen nem vizsgálta annak alkotmányosságát, hogy alkotmányos-e az a megoldás, amely szerint a közalapítványi kuratóriumok elnökségi tagjait az Országgyűlés választja. Sőt ezzel kapcsolatban mindössze annyit állapított meg, hogy „az Alkotmányból az sem következik közvetlenül, hogy az Országgyűlés által a kuratóriumba választható tagokat az országgyűlési képviselőcsoportok jelöljék”. A határozat szerint „a politikai képviselő csak meghatározó nem lehet a kuratóriumokban”, önmagában tehát nem alkotmánysértő. 2007-ben az Alkotmánybíróság e megállapítások alapján „ítélt dolognak tekintette” az elnökség pártok általi jelölésére vonatkozó indítványt. Annak ellenére, hogy az 1999-es határozat kifejezetten nem vizsgálta ezt a kérdést, és így nehezen indokolható az „ítélt dologra” történő hivatkozás, az alkotmánybírósági gyakorlat egészéből valószínűsíthető, hogy az indítvány egyébként is elutasításra került volna.

A hatályos médiatörvény az országgyűlési pártok által delegált kuratóriumi elnökség tagjainak létszámát legalább nyolc főben határozza meg, nem zárja ki tehát az ennél nagyobb létszámú, sőt a civil delegáltak létszámát meghaladó elnökség létrejöttét. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy „az Országgyűlés és a pártok befolyásának növekedése a kuratóriumokon belül alkotmányosan csak akkor kifogásolható, ha ez a növekedés a pártokat a kuratóriumokban meghatározó befolyáshoz juttatná”. Ebből következően a médiatörvény vonatkozó rendelkezése „az Alkotmánnyal összhangban csak úgy értelmezhetők, hogy a kuratóriumokban az elnökség tagjai - létszámuk révén - a különböző szervezetek által delegált kuratóriumi tagokkal szemben nem szerezhetnek többséget, és ennek folytán meghatározó befolyást. Vagyis az Országgyűlés által választott elnökségi tagok létszáma nem haladhatja meg a delegált kurátorok létszámát.” [22/1999. (VI. 30.) AB hat.] Az Alkotmánybíróság tehát egy alkotmányos követelmény megfogalmazásával maga orvosolta az alkotmányos garanciák hiányát.

Ugyanakkor ebből az értelmezésből az is következik, hogy az egyoldalú befolyásolás elkerülésének feltétele, hogy a parlamenti pártokon kívül más jelölő szervezetek is részt vegyenek a közszolgálati felügyeleti rendszer létrehozásában és működtetésében. Ez ellentmond annak a koncepciónak, hogy kizárólag a hatáskör korlátozása elegendő garancia lehet a függetlenség biztosítására. Az

alkotmánybíróági gyakorlat a függetlenség értelmezésében még ugyanazon a határozaton belül sem nem következetes.

A médiatörvényt érintő legújabb, 46/2007. (VI. 27.) számú határozatában az Alkotmánybíróság részletesebben vizsgálta az Országos Rádió és Televízió Testület függetlenségének kérdését, ezen belül az ORTT-tagok választási rendjének alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „képviselőcsoportok jelölési joga önmagában [...] nem garantálja az ORTT függetlenségét”, viszont „az a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak az ORTT tagjairól, biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye”. Az Alkotmánybírósági további - elméletileg helyes, gyakorlatilag nem meggyőző - érve, hogy a szabad mandátum elve alapján „a képviselők [...] szabadon döntenek arról, hogy szavazatukkal támogatják a jelölt személyek megválasztását vagy sem”. A függetlenség garanciáját az Alkotmánybíróság elsősorban a kizárólag a törvénynek alárendelt működés előírásában, az utasíthatóság és a visszahívhatóság hiányában, valamint az összeférhetetlenségi szabályokban látta. Ezek alapján megállapította, hogy „a törvényi rendelkezések elvileg képesek biztosítani az ORTT tagok függetlenségét, és kizárják, hogy a parlamenti pártok formálisan érvényesíthessék befolyásukat.” Az informális befolyásolhatóság lehetősége alkotmányjogilag nem kezelhető, legalábbis a határozat e kérdésre nem tért ki.

Összességében tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság igen tág mozgásteret hagy a jogalkotónak a közszolgálati műsorszolgáltatók szervezeti rendszerének szabályozásában. A felügyeletet ellátó szervek tagjainak megválasztásától függetlenül minden olyan szabályozási megoldás alkotmányosnak minősülhet, ami a felügyeleti szerv hatásköreinek szabályozásán keresztül kizárja a műsortartalom egyoldalú befolyásolásának lehetőségét. Az Alkotmánybíróság egyetlen döntésében sem kifogásolta, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató vagy a médiarendszer egésze felügyeletét alapvetően a parlamenti pártok által jelölt személyek és testületek látják el; ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ne lenne más - szakmai szempontokat esetleg jobban szem előtt tartó - alkotmányos megoldás.

### 3. Finanszírozás

Mind a közszolgálati funkciók ellátásának, mind a függetlenség érvényesülésének fontos feltétele a finanszírozás megfelelő szabályozása. A német alkotmánybíróság a közszolgálati feladatok ellátásának biztosítása érdekében kifejezetten megköveteli a szükséges finanszírozási források rendelkezésre bocsátását. A finanszírozás történhet reklámbevételekből és előfizetési díjakból, de az előfizetési díjak elsőbbségét meg kell őrizni.<sup>212</sup> Az előfizetési díjakkal kapcsolatos szabályozás ugyanakkor az alkotmánybíróság szerint nem sértheti az államtól való függetlenség követelményét. Ugyanilyen kötelezettséget az olasz alkotmánybíróság is megfogalmazott.<sup>213</sup>

A magyar Alkotmánybíróság több döntésében vizsgálta a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásának kérdéseit, általában abból a szempontból, hogy a szabályozás nem sérti-e a műsorszolgáltatók függetlenségét. Egyértelműen sérti a pénzügyi függetlenséget az a megoldás, ami

---

<sup>212</sup> BVerfGE 73, 118, 158.

<sup>213</sup> Cort. cost. 826/1988.

alapján a Kormány rendelkezési jogot kap a közszolgálati feladatok ellátáshoz szükséges anyagi eszközök felett [47/1994. (X. 21.) AB hat.]. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók költségvetésének a költségvetési törvényben történő meghatározása minden esetben alkotmányosértő lenne. Annak ellenére ugyanis, hogy „a legalább közvetett befolyásolás lehetősége az Országgyűlés vonatkozásában is fennáll, mégpedig a költségvetési törvény szerkezeti beosztásától függetlenül, mindaddig, amíg a közszolgálati rádió és televízió éves költségvetési támogatása ezen intézmények költségvetésén belül a befolyásolásra alkalmas arányt képvisel”, a függetlenséget sértő költségvetési beavatkozásokkal szemben „az Országgyűlés általi módosításhoz elkerülhetetlen nyilvános vita” megfelelő garanciát biztosíthat. Adott esetben tehát döntő jelentősége van annak, hogy a közszolgálati finanszírozás a költségvetés mely szerkezeti elemében - önálló fejezetként, vagy fejezet címeként - jelenik meg.

Nem alkotmányosértő az a megoldás, amely a Kormány számára nem biztosítja a költségvetés módosításának lehetőségét. Önmagában a finanszírozási forrásoknak a költségvetési törvényben történő meghatározása nem alkotmányosértő, mert e törvény elfogadásával az Országgyűlés nem gyakorol meghatározó tartalmi befolyást a rádióban és a televízióban. „Igaz, hogy a költségvetésből származó támogatás, az üzemben tartási díj összegének évenként való meghatározása évről évre, a költségvetésről való döntéskor bizonyos mértékben anyagi befolyásolást jelenthet mind a Testület, mind a műsorszolgáltatók tekintetében. Ez azonban csak olyan közvetett hatást jelent, amely mellett még nem sérül az Alkotmány 61. §-a.” [47/1994. (X. 21.) AB hat.] E megállapítás érvényességét a későbbi alkotmánybírói gyakorlat is megerősített, nevezetesen az üzemben tartási díjak költségvetési átvállalásával kapcsolatban (ld. később.)

2005-ben a gazdasági társaságként működő közszolgálati műsorszolgáltatók tulajdonosi jogait gyakorló közalapítványok számlavezetési kötelezettségét vizsgálta az Alkotmánybíróság. Ebben megállapította, hogy „a pénzeszközöknek a kincstári számlán való tartása révén csupán áttekintést lehet kapni a tényleges, célhoz kötött pénzmozgásokról, így sem a felügyeleti szerv, azaz a Testület, sem a gazdasági társasági formában működő közszolgálati műsorszolgáltatóknak az Alkotmány 61. §-ával összefüggő tevékenysége a számlavezetési kötelezettség előírásával nem befolyásolható az Alkotmányt sértő módon, sem az Országgyűlés, sem a Kormány által. A költségvetési források felhasználásának hatékony ellenőrzése, a közpénzek és a köztulajdon felhasználása és hasznosítása átláthatóságának a követelménye és ennek érvényesítése nem sérti az Alkotmány 61. §-át.” [1/2005. (II. 4.)]

Vizsgálta az Alkotmánybíróság mind az üzemben tartási díj, mind annak költségvetési átvállalása alkotmányosságát. Az üzembentartási díjról megállapította, hogy az „köztehernek, közjogi bevételnek minősül”, és annak „adóvá minősítése szükséges és arányos állami intézkedésnek tekinthető” [1/2005. (II.14.) AB hat.], ezért a beszédéhez szükséges személyes adatok kezelése sem alkotmányosértő. Az üzemben tartási díj alkotmányosságát az alapozza meg, hogy „a közszolgálati műsorszolgáltatás fenntartását az állam a hatályos szabályok szerint a feladatának tekinti. [...] Az állami feladatok zavartalan és folyamatos ellátásának biztosítása közérdek. Az állam feladatait az Alkotmány és a jogszabályok határozzák meg. A közkiadások finanszírozásához

szükséges pénzalap előteremtése (ennek keretében pl. az adók meghatározása), miként annak elosztása is az Alkotmányból és más jogszabályokból fakadó közhatalmi jogosultság.”

Az üzemeltetési díj tehát közfeladat ellátásnak finanszírozását szolgálja, és újbóli bevezetése alkotmányos aggályokat igen nagy valószínűséggel nem vet fel. A díjjal kapcsolatban az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a televíziókészülék-üzemeltetéshez kötését az indokolja, hogy „a szolgáltatások eseti igénybevétele nem ellenőrizhető”. Digitális környezetben ez a megállapítás már nem feltétlenül tartható, ugyanakkor a tényleges „fogyasztáshoz” kötött díjfizetés olyan jelentős műszaki és adminisztratív - végső soron a közönséget terhelő - terhet jelentene, ami vélelmezhetően nem áll arányban az elérni kívánt céllal.

Sem az üzemben tartási díjak fizetése alóli kivételeket, sem a díjfizetési kötelezettség megszegése esetén alkalmazandó pótdíj mértékét nem találta alkotmányosértőnek a határozat.

2004-ben - még az üzemben tartási díj alkotmányosságát vizsgáló határozat megszületése előtt - az Alkotmánybíróság az üzemben tartási díj költségvetési átvállalásnak alkotmányosságát is vizsgálta. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a költségvetési törvény vonatkozó rendelkezéseiben olyan garanciális rendelkezések érvényesülnek, „amelyek kizárják a közszolgáltatási műsorszolgáltatás tartalmi befolyásolásának lehetőségét” [766/B/2002. AB hat.]. Ennek fő indoka az, hogy a költségvetési átvállalással egyidejűleg „sem az üzemben tartási díjjal kapcsolatos rendelkezési jogosultságok, sem a díj felhasználása feletti ellenőrzési jogosítványok tartalma nem módosult”, és „a Kormánynak semmiféle jogosultsága nem keletkezett arra, hogy beleszóljon az üzemben tartási díj felhasználásába” [766/B/2002. AB hat.]. Az alkotmányosság alapvető szempontja tehát nem a díj forrása, hanem a felhasználás módja. Amennyiben a díj felhasználásában biztosított a kormányzattól való függetlenség, akkor nincs jelentősége annak, hogy a felhasználható pénzmennyiség milyen forrásból származik.

Azt a kifogást, hogy a 2003 és 2004 évi üzemben tartási díjak mértékét a költségvetési törvény a 2001-ben ténylegesen beszedett - tehát médiatörvényben előírtnál kisebb - díjmennyiség alapján határozta meg, és ezzel sértette a közteherviselés elvét, az Alkotmánybíróság szintén visszautasította: a jogalkotónak ez a döntése „gazdaságpolitikai, szociálpolitikai, célszerűségi mérlegelésen alapul. E célkitűzések pedig [...] alkotmányossági szempontból nem mérlegelhetők.” Érdemben tehát nem vizsgálta a testület azt a kérdést, hogy egyes fizetésre kötelezettek jogsértő magatartásának, illetve a díjbeszedés sikertelenségének ilyen módon történő legitimálása összhangban van-e az arányos közteherviselés elvével. [47/1994. (X. 21.) AB hat.]

Nem vizsgálta az Alkotmánybíróság azt a kérdést, hogy alkotmányos-e az a szabályozási megoldás, amely az üzemben tartási díj mértékének meghatározását kizárólag az Országgyűlésre bízta [Rttv. 79. § (2)]. A médiatörvény a díj mértékének meghatározása nincs olyan - szakmai és eljárási - garanciákhoz kötve, amelyek biztosítanák a forrásoknak a tényleges finanszírozási szükségletekhez kötését; a közszolgálati műsorszolgáltatók számára a törvény nem biztosítja azt a lehetőséget, hogy érdemben befolyásolják a díj adott évi meghatározását. Arra sincs garancia, hogy a díj mértéke legalább az inflációt követi. Ez végső soron teljesen kiszolgáltatottá teszi a műsorszolgáltatókat a mindenkor parlamenti többségnek, és ilyen szabályozás mellett egyáltalán nem érvényesül a díjnak

a kiszámíthatóságot és függetlenséget garantáló garanciája. Függetlenül attól, hogy a díjakat ténylegesen a közönségtől szedik-e be, vagy a megfelelő összeget az állami költségvetés vállalja magára, a díj mértékének ilyen meghatározása álláspontunk szerint alkotmányosértő.

Az Alkotmánybíróság a közszolgálati finanszírozásának forrásai közül kizárólag a reklámozást nem vizsgálta. Mivel a reklámozás lehetősége önmagban egyetlen társadalmi vagy gazdasági csoport részére sem biztosítja a műsortartalom befolyásolásának lehetőségét, sőt a reklám és a szerkesztői tartalom szétválasztásának követelménye, illetve a reklámozó műsortartalmat érintő befolyásolási lehetőségének tilalma a szabályozásban kifejezetten megjelenik [ld. Rttv. 12. § (1), 15. § (1)], ezért e finanszírozási forrással kapcsolatban nagy valószínűséggel nem állnak fenn alkotmányos aggályok. Fontos ugyanakkor legalább a jelenlegi garanciák fenntartása a jövőbeli szabályozásban is. Az olyan új finanszírozási formák, mint a termékelhelyezés, a tartalom befolyásolásának újabb kockázatait hordozzák. A jogszabályi garanciák mellett megnő a hatékony, az informális befolyásolást is megakadályozó ellenőrzés jelentősége.

#### **4. A nemzeti hírügynökségre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat**

A nemzeti hírügynökséggel kapcsolatos szabályozást az Alkotmánybíróság 61/1995. (X. 6.) számú határozata alapozta meg; a közszolgálati hírügynökség felügyelete és vezetőinek kinevezése kétharmados jogalkotási tárgykör [Alkotmány 61. § (4)]. E határozat a „közszolgálati hírügynökség” szabályozására vonatkozóan is kiterjesztette azt a követelményt, hogy „a törvényhozó köteles olyan törvényt alkotni, amely anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel biztosítja a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatást”. A határozat fontos megállapítása, és egyúttal a jogalkotói mozgástér végső határa is, hogy „amíg az Alkotmány 61. § (4) bekezdése kifejezetten nevesíti a közszolgálati hírügynökség kategóriáját, addig alkotmányos követelmény legalább egy ilyen intézmény fenntartása.”

A közszolgálati hírügynökség működésével kapcsolatban a határozat annyit rögzít, hogy a tájékozódáshoz való jogot a hír-, kép- és sajtóügynökségek egészét tekintve kell biztosítani. E feladat teljesítésével kapcsolatban már a törvényhozó döntésén múlik, hogy az országos közszolgálati hírügynökség mellett milyen terheket hárít az esetleges egyéb, helyi és kereskedelmi jellegű hírügynökségekre. A jogalkotó az egyéb hírügynökségek tevékenységét végül nem szabályozta.

A hírügynökségek szabályozásával kapcsolatban is alapvető követelmény a függetlenség: „A hírügynökségek alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati hírügynökségben akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a hírszolgáltatási tevékenység tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak. Az Alkotmány ugyanis, miként a rádió és a televízió esetében, úgy a hírügynökségek tekintetében is megköveteli mind az államtól, mind pedig az egyes társadalmi csoportoktól, illetve azok szervezeteitől való szabadságot.” A függetlenség ebben az esetben is inkább hatásköri, mintsem szervezeti kérdés.

A közszolgálati hírgyűnökség szabályozásával kapcsolatos mulasztásos alkotmányértés mindaddig fennállt, amíg a működés tényleges megkezdéséhez szükséges részvénytársaságot az Országgyűlés meg nem alapította [47/1997. (X. 3.)].

A 22/1999. (VI. 30.) AB határozatnak a közszolgálati intézményrendszerre, különösen a parlamenti pártok általi delegálásra vonatkozó megállapításai a Magyar Távirati Irodára, illetve annak Tulajdonosi Tanácsadó Testületére is irányadók. Egy 2005-ben hozott döntésében az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányértőnek azt a megoldást, hogy a Tulajdonosi Tanácsadó Testület által lefolytatott pályáztatási eljárás alapján a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnök részére a közszolgálati hírgyűnökség elnöke kinevezésére [738/B/1997. AB hat.]. A határozat rögzíti, hogy az elnök kinevezése a hírgyűnökség működése szempontjából meghatározó kérdés, azon keresztül tehát akár meg is valósítható az egyoldalú befolyásolás. A miniszterelnök javaslattételi joga ugyanakkor a Tulajdonosi Tanácsadó Testület előzetes pályázati döntéséhez kötött, így a miniszterelnök maga nem gyakorolhat jelentős befolyást sem az elnökre, sem rajta keresztül a közszolgálati tartalmakra. A Tulajdonosi Tanácsadó Testületről pedig megállapította az Alkotmánybíróság, hogy - mivel összetétele megegyezik a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban alkotmányosnak talált kuratóriumi elnökségével - a szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezések „nem a Kormány vagy az ellenzék meghatározó szerepéhez, ezért nem áll fenn alkotmányellenesség” [738/B/1997. AB hat.]. További garancia a köztársasági elnök kinevezési jogköre, ami a miniszterelnöki javaslattételnek nem automatikus következménye.

A közszolgálati hírgyűnökség központi költségvetésen keresztüli finanszírozásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a költségvetési támogatás mindenkori mértéke pontos, a nemzeti hírgyűnökségről szóló törvényben történő meghatározásának hiánya önmagában nem idéz elő alkotmányellenes helyzetet. A költségvetési támogatást a költségvetési törvény „Országgyűlés” fejezete tartalmazza, a Kormány ezért nem rendelkezhet annak felhasználásról. Összességében az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányértőnek a finanszírozás módját.

## 5. Összegzés

A közszolgálatiáshoz kapcsolódó, a jogalkotói-politikai mozgásteret fokozatosan szélesítő - az alkotmányjogász számára összességében inkább csalódást keltő - alkotmánybírósági gyakorlat főbb elemei a következők:

- A közszolgálati műsorszolgáltatást érintő alkotmánybírósági gyakorlat a közszolgálatiáshoz számára nagyon erős alkotmányos pozíciókat biztosít, azt a - vitatható tartalommal értelmezett - információszabadság elengedhetetlen garanciájának tekinti.
- Sem a közszolgálati rádió és televízió, sem a közszolgálati hírgyűnökség esetében nem hagy mozgásteret abban a kérdésben, hogy szükség van-e önálló intézményi keretben történő működtetésre. Ezt az értelmezését az Alkotmány kétharmados klauzulájával is igazolja.

- A közszolgálati tartalmával, a közszolgálati feladatokkal kapcsolatban az egyetlen alkotmányos útmutatás a belső pluralizmus érvényesítése. Annak ellenére, hogy az alkotmánybírói gyakorlatban e követelmény inkább egy szűken értett tájékoztatási tevékenységhez kapcsolódik, ebből a politikai álláspontok ütköztetésének lehetőségén túl olyan műsortartalom kialakításának kötelezettsége is levezethető, amely általában, a politikai kérdéseken kívül is megteremti az értékek közötti választás lehetőségét, és magában foglalja a kulturális sokszínűség követelményét.
- Az Alkotmánybíróság a közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányos jelentőségét olyan magasan határozta meg, hogy nagy valószínűséggel a „kisebb veszély” elve alapján számos, egyébként vitatható alkotmányosságú rendelkezés maradhat része a jogrendszernek. Az eddigi gyakorlatból levonható az a következtetés, hogy az Alkotmánybíróság csak kivételesen csorbítja a jogalkotó mozgásterét a médiarendszer kialakításával - ide értve a szervezeti és a finanszírozási kérdéseket is - kapcsolatban.
- Az alkotmánybírói gyakorlat további fontos jellemzője, hogy következetesen nem vesz tudomást a politikai-társadalmi realitásokról, és minden olyan esetben, amikor a szabályozás formális garanciákat tartalmaz a nem kívánatos beavatkozásokkal, befolyásolásokkal szemben, az adott rendelkezés politikai kockázataitól függetlenül alkotmányosnak ítéli a szabályozást.
- A közszolgálati műsorszolgáltatás függetlensége nem elsősorban szervezeti és kinevezési kérdés, hanem hatásköri probléma. Még a vezetők vagy a felügyeleti szervek Kormány általi kinevezése sem eleve alkotmányosértő - bár a megoldás arányossága minden esetben kétséges -, ha a vezetőkre vonatkozó szabályozás egyébként - az utasíthatóság kizárásával, a felügyeleti szervek hatásköreinek korlátozásával - kizárja a kormányzati befolyásolás lehetőségét. Ebből az is következik, hogy kizárólag a vezetői és felügyeleti kinevezések szabályozásával nem biztosítható a függetlenség, ha a szabályozás egyébként bármilyen egyoldalú befolyásolási lehetőséget fenntart.
- Több döntésben megerősítette az Alkotmánybíróság, hogy az országgyűlési frakciók delegálási joga a különböző felügyeleti szervekbe önmagában nem alkotmányosértő. További feltétele ennek, hogy a frakciók delegáltjai ne kerüljenek olyan helyzetbe, amelyben meghatározó befolyáshoz jutnak. A meghatározó befolyás kialakulását korlátozza a frakciók jelöltjein kívüli jelöltek delegálása a felügyeleti szervekbe. A felügyeleti szervek hatásköreinek szabályozása is megfelelő garancia lehet az egyoldalú befolyásolás lehetőségével szemben.
- Ugyancsak tág mozgásteret hagy az Alkotmánybíróság a közszolgálati finanszírozásával kapcsolatban. Azzal kapcsolatban sem a finanszírozás forrása az alkotmányos szempontból releváns kérdés, hanem a finanszírozási források felhasználásának módja, az azokkal kapcsolatos döntéshozatal. A központi költségvetésen keresztül történő finanszírozás tehát nem eleve alkotmányosértő, amennyiben a források költségvetésen belüli

szervezeti elhelyezése a Kormány számára nem biztosít egyoldalú befolyásolást, illetve amennyiben a források elosztása és felhasználása egyébként megfelelően szabályozott.

## VII.A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS ÉRTÉKELÉSE

Ha a közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozásának az volt célja, hogy a közönség széles csoportjait megszólítani képes, a közönség által elfogadott, politikai értelemben független, gazdasági értelemben kiegyensúlyozott közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozási alapjait teremtsen meg, akkor a szabályozás kudarcot vallott. E kutatás keretében nincs módunk empirikus adatokkal alátámasztani e megállapítást - ezek az adatok minden bizonnyal részei a NAMS helyzetértékelésének -, de az ismert nézettségi adatok, pénzügyi nehézségek és politikai viták alátámasztani látszanak azt. Hozzá kell tenni ehhez, hogy a három közszolgálati intézménynél a kudarc-jelenségek eltérő mértékben és hangsúlyokkal jelentkeznek.

Vélelmezhetően a médiatörvény megalkotásánál az is - „látens” - szabályozási célként fogalmazódott meg, hogy a korábban kvázi-monopol helyzetben lévő közszolgálati műsorszolgáltatók pozícióit kifejezetten gyengítsék. A médiatörvény megalkotásánál e szabályozási cél nem is volt ésszerűtlen. Egyrészt a médiapiac megnyitását megalapozó szabályozásnak törekednie kell arra, hogy az új piacra lépők számára megteremtse a források - jelen esetben a közönség és a reklámbevétel - megszerzésének lehetőségeit. Másrészt egy gyengébb helyzetben lévő közszolgálati műsorszolgáltatás talán a politikai „érdeklődés” középpontjából is jobb eséllyel kerülhet ki, ami feltétlenül jobb mozgásteret biztosít a közszolgálati misszió ellátásához. E várakozások azonban nem, illetve nem a jogalkotó szándékainak megfelelően teljesültek.

A közszolgálati problémái sok esetben a szabályozás olyan kockázataiból erednek, amelyekkel a jogalkotó nagy valószínűséggel nem számolhatott. Ilyen kockázat volt az üzemben tartási díjak fizetésére vonatkozó viszonylag alacsony hajlandóság, a civil szervezetek alkalmatlansága a közszolgálati intézményrendszer felügyeletében való részvételre, vagy éppen a közszolgálati műsorszolgáltatást érintő politikai viták kiéleződése. Nem volt kalkulálható a médiapiaci folyamatok alakulása, a kereskedelmi műsorszolgáltatás ilyen mértékű térnyerése.

### 1. Közszolgálati feladatok

A médiatörvénynek a közszolgálati feladatok, közszolgálati műsorszámok meghatározására vonatkozó rendelkezései - a külföldi példákkal is összevetve - a törvényi szintnek megfelelő mélységűek. Az ennél részletesebb szabályozásnak inkább a törvényi szint alatt, egyrészt a szakmai követelményeket is lefektető belső szabályzatban, közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatban, másrészt a finanszírozási forrásokat a műsorpolitikához rendelő dokumentumban kell megjelenítenie. Míg műsorszolgáltatási szabályzat elfogadását a törvény előírja, addig a finanszírozást részletező dokumentumot nem nevesíti.

A médiatörvény egyrészt a fogalom-meghatározások között definiálja a „közszolgálati műsorszám” fogalmát, ami azoknak a tartalmaknak a felsorolása, amelyeknek a közszolgálati feladatellátás során meg kell jelenniük, és amelyek nagy része egyébként nem piacképes. A közszolgálati műsorszolgáltatás fogalma nem intézményhez kötött, a törvény, illetve a műsorszolgáltatási szerződések a kereskedelmi műsorszolgáltatókkal szemben is megkövetelik ilyen tartalmak

bemutatását. Külön fejezetben - a közszolgálati műsorszolgáltatók mellett a közműsorszolgáltatókra vonatkozóan - szabályozza ezen kívül a médiatörvény a közszolgálati műsorszolgáltatás alapelveit. Az e fejezetben foglalt rendelkezések azonban nagyrészt nem tartalmazzak érdemi többletkötelezettséget a közszolgálati műsorszám fogalmához, illetve az általános tartalomszabályozási követelményekhez képest. Az alapelvi jellegű („különös figyelmet fordít”) megfogalmazások egyetlen esetben sem tartalmazzak mennyiségi, műsorszerkezeti előírásokat.

A közszolgálati feladatok ilyen absztrakt meghatározása nyilvánvalóan felveti a számkérhetőség hiányát. A törvényi feladat-meghatározásnak azonban nem is feltétlenül a számonkérhetőséget, hanem a részletes feladat-meghatározás kereteinek kialakítását kell szolgálnia, feltéve, hogy a részletes feladat-meghatározás eljárás és formája biztosított. A médiatörvény ezt a kétszintű szabályozást következetesen nem érvényesíti. Ugyanakkor a hatályos szabályozás alapján is részben alkalmas lenne e funkció betöltésére a műsorszolgáltató elnökének pályázata; ennek teljesítését a kuratórium és annak elnöksége figyelemmel kíséri. Gyakorlatilag azonban ez nem biztosítja a feladatok és a finanszírozási források olyan egymásmellé rendelését, ami közösségi versenyjogi szempontból is elfogadható. Sajátos helyzet, hogy míg a műsorszolgáltatási szerződéseken keresztül az ORTT a kereskedelmi műsorszolgáltatókon számon kérheti a megfelelő közszolgálati műsorszerkezeti arányokat, addig a közszolgálati műsorszolgáltatóra ilyen arányok nem vonatkoznak, és a számonkérés fóruma is bizonytalan.

A közszolgálati feladatok meghatározásával kapcsolatos további probléma, hogy a nézői igények műsorpolitika-alakító hatása legfeljebb a nézettségi adatokon keresztül érvényesül. A műsorpolitika kialakításánál azonban semmilyen lehetőség nincs ezeknek az igényeknek a megjelenítésére. Ugyancsak hiányzik a szervezett visszacsatolás, a műsorokat érintő nézői panaszoknak a szolgáltató intézményi keretein belüli kezelésének lehetősége. Ez alól egyetlen kivétel az országos kisebbségi önkormányzatoknak az a jogköre, hogy a „rendelkezésükre álló műsoridő felhasználásáról maguk döntenek”; nehezen értelmezhető azonban az a feltétel, hogy e döntés nem érintheti a műsorszámok tartalmát és a műsorszerkesztést.

## **2. Szervezeti keretek**

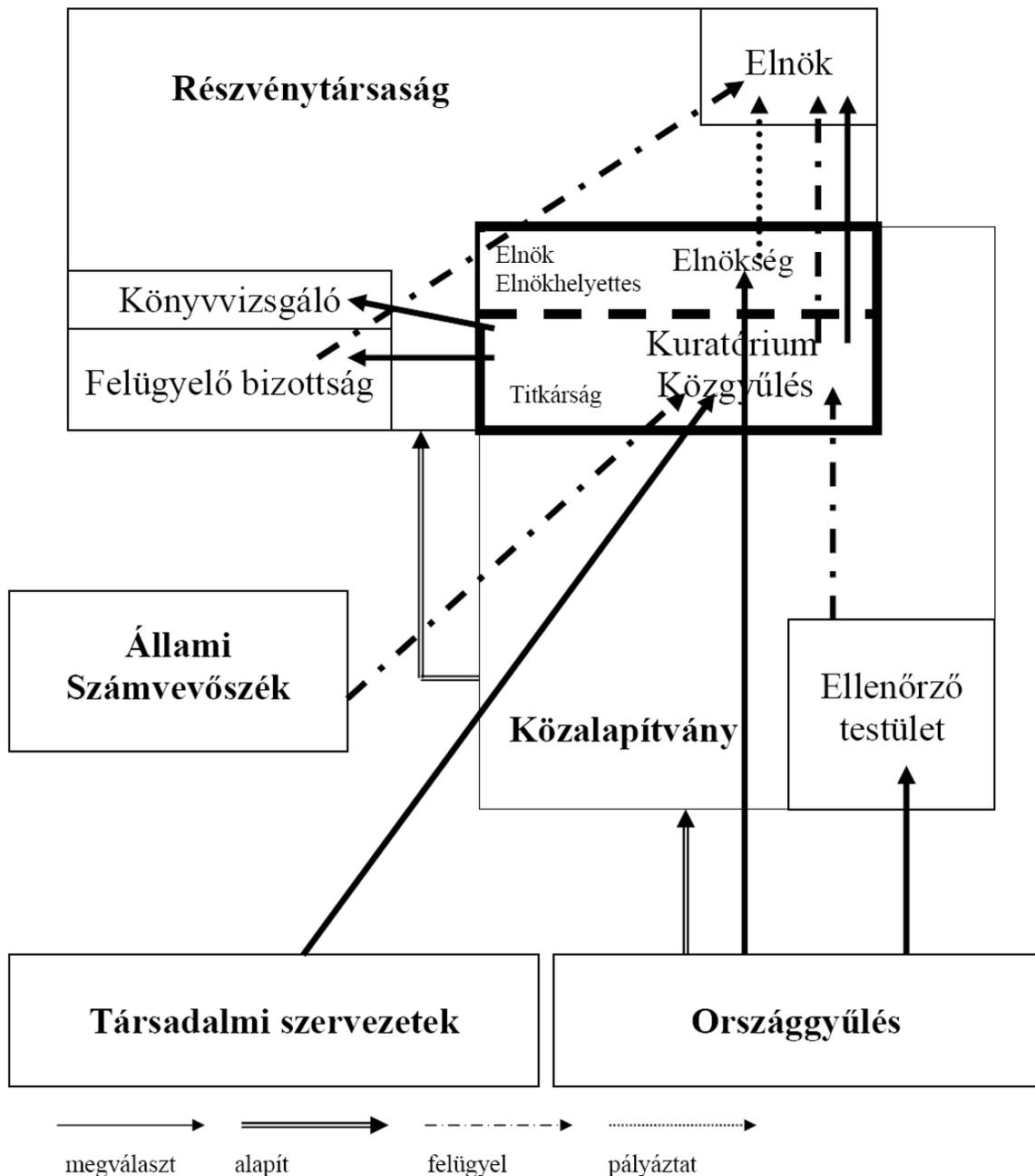
A médiatörvény megalkotásánál a jogalkotó fenntartotta a közszolgálati intézményrendszer korábbi tagolását, és három különböző műsorszolgáltatóra bízta a közszolgálati feladatok ellátását, amikhez három felügyeleti szervet is rendelt. A közszolgálati műsorszolgáltatás szervezetrendszerével mellett önálló intézményi háttérrel működik a közszolgálati hírügyökség; ennek önállósága azonban indokolható azzal, hogy a Magyar Távirati Iroda szolgáltatásait nem kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatók részére nyújtja. Nem kétségsbe vonva, hogy a Duna Televízió önálló arculattal rendelkezik, annyi feltétlenül megállapítható, hogy ez a tagolt - az erőforrásokat megosztó, szervezeti és feladat-ellátási párhuzamosságokhoz vezető - struktúra nem költségghatékony. Ráadásul a Magyar Televízió és a Magyar Rádió esetében az sem állítható, hogy sikerült egyértelműen meghatározni az egy szolgáltató által nyújtott különböző szolgáltatások sajátos szerepköreit; ebben a törvény semmilyen eligazítást nem ad. A közszolgálati feladatok ellátásának

ez a tagolt szerkezet biztosan nem az egyetlen lehetséges, és minden bizonnyal nem is a leghatékonyabb megoldása. A jelenlegi közszolgálati feladatok ellátását nem veszélyeztetné egy ennél integráltabb szervezetrendszer.

A hatályos szabályozás egyrészt kétharmados törvényben rögzíti nem csak a közszolgálati műsorszolgáltatások kimerítő felsorolását, de a terjesztés módját, sőt a rádiók esetében a felhasználható frekvenciasávot is. Másrészt az Országos Rádió és Televízió Testületnek az a jogköre, hogy „felülvizsgálja az országos műsorszolgáltatások rendszerét” [Rttv. 133. § (2)], megfelelő garanciák nélkül, súlyos értelmezés nehézségekkel terhelt rendelkezés keretében igen széles mozgásteret biztosít a hatóságnak a közszolgálati átalakítására. Az a szabályozási koncepció, hogy meghatározott időközönként - vagy akár bármikor - lehetősége legyen a közszolgálati műsorszolgáltatóknak szolgáltatáskészletük módosítását kezdeményezni, feltétlenül támogatható. Az a szabályozási megoldás azonban, amely egyetlen szakaszban a médiahatóság részére lehetővé teszi a kétharmados törvényi rendelkezések felülírását, mind koncepcionálisan, mind jogtechnikailag súlyosan elhibázott.

A hazai közszolgálati irányítási és felügyeleti rendszer alapvetően illeszkedik a külföldi példák alapján általánosítható modellbe: a közszolgálati műsorszolgáltató - a műsorpolitikai és pénzügyi felelősséggel járó - operatív vezetését a műsorszolgáltató elnöke, a külső társadalmi kontrollt a kuratórium látja el. E feladatmegosztás azonban a hatékony működést akadályozó, bonyolult intézményrendszerben valósította meg. Nincs kialakított

A közszolgálati intézményrendszert a következő ábra szemlélteti:



Az intézményrendszer egyik fontos jellemzője, hogy a felügyeletet ellátó szerv tagjaival szemben a törvény szakmai követelményeket nem támaszt. Indokolható ez azzal, hogy a felügyelet elsősorban a társadalmi kontroll érvényesítésére irányul, összetételében így elsősorban a reprezentativitásnak kell érvényesülnie. A - lényegében a tulajdonosi jogokat gyakorló - kuratórium hatáskörei ugyanakkor kifejezetten szakmai, elsősorban pénzügyi jellegűek. A kuratórium és az elnöksége nem gyakorol olyan jogokat, amelyek aránytalan mértékben szűkítenék az operatív vezetés mozgásterét - bár az elnökségi jóváhagyáshoz kötött ügyletek körének meghatározása vitatható -, a szabályozás nem mossa össze a vezetési és felügyeleti feladatokat.<sup>214</sup> A szakmai kompetencia hiánya viszont több esetben akadályozta a testületek, és végső soron a közszolgálati műsorszolgáltató megfelelő működését, illetve teret enged az egyéb, elsősorban politikai szempontok érvényesítésének.

<sup>214</sup> Ellenkező következtetésre jut Bogdán Tibor: Az 1996. évi I. törvény elvi és jogtechnikai elemzése, Kézirat, 2003. 108.

Az intézmények operatív vezetésével kapcsolatban a törvény kizárólag az elnöki pozíciót szabályozza, az alelnökök számát és funkcióit a szervezeti és működési szabályzatra bízta. Az elnök, mint egyszemélyi felelős vezető hatáskörei elég szélesek ahhoz, hogy az intézmény vezetésével kapcsolatos döntéseket meghozza, és a végrehajtásukról gondoskodjon. A kuratórium, illetve annak elnöksége elsősorban gazdálkodási kérdésekben korlátozza az elnök mozgásterét; az elnökségnek mind a pályáztatással, mind az ellenőrzéssel, mind a gazdálkodási döntések meghozatalával kapcsolatban erősebb jogosultságai vannak.

A kuratóriumok esetében - bár a tagokra vonatkoznak összeférhetetlenségi szabályok - hiányozik a politikai függetlenségnek az az alapvető garanciája is, hogy a törvény előírja, hogy tevékenységüket kizárólag a törvénynek alárendelten végzik, és feladatuk ellátása során nem utasíthatók. A kuratóriumi rendszer nyilvánvalóan a politika jelenlétének és a politikai kiegyensúlyozásnak a biztosítását szolgálja, nem pedig hatékony, szakmai alapú felügyeleti rendszer létrehozását. A szabályozás hiányosságai miatt - amelyeket az Alkotmánybíróság ugyan nem talált alkotmány sértőnek - e rendszerben a politikai kiegyensúlyozás sem valósult meg. Sőt a civil szervezetek delegálási jogának hatályos szabályozása a kuratórium civil delegáltjaival kapcsolatban sem zárja ki az informális politikai befolyásolás lehetőségét.

Túlértékelte a jogalkotó a civil szervezeteknek a közszolgálati műsorszolgáltatás felügyeletére való alkalmasságát. A hatályos szabályozás a társadalmi szervezetek rosszul definiált körével, valamint a sorsoláson alapuló választással a reprezentativitás követelményének sem felel meg, sőt a politikától való függetlenséget sem biztosítja. Az egyéves, díjazás nélküli megbízatás szintén nem szolgálja a kuratórium civil tagjainak érdemi bevonását a döntéshozatalba.

A jogalkotó a műsorszolgáltató függetlenségét védi azzal, hogy műsorpolitikai kérdésekbe külső szerv nem szólhat bele, ilyen hatásköre a kuratóriumnak sincs. Egyetlen eszköze a műsorpolitika befolyásolására az elnöki pályázati kiírás értékelési szempontjainak, illetve az elnöki pályázatok értékelése. Azonban ez a szigorú szabályozás azt a veszélyt rejti, hogy a műsorpolitika alakításában a közönség igényei legfeljebb a nézettségi adatokon keresztül jelennek meg, és a nézői panaszok és egyéb visszacsatolások kezelése sem formalizált.

A felügyeleti rendszer olyan többszörös ellenőrzésről rendelkezik, ami nem feltétlenül indokolható. A szervezet hatékonyságát ezek az ellenőrző szervek nem javítják, viszont növelik a működés költségeit.

Annak ellenére, hogy a szabályozás kiemelt figyelmet fordít a kritikus helyzetek kezelésére, egyrészt éppen az operatív vezetést ellátó elnökkel kapcsolatban nem szabályozza a - gyakorlatban meglehetősen gyakran előforduló - kinevezett elnök nélkül időszakokat, másrészt a számos jogtechnikai pontatlanság miatt a kuratóriumok, illetve azok elnöksége esetében diszfunkcionálissá - a hatékony és független működést veszélyeztető politikai viták alapjaivá - váltak e rendelkezések.

Részben ellentmondásos az ORTT-nek a közszolgálati műsorszolgáltatással való kapcsolatára vonatkozó szabályozás. Az ORTT közvetlenül még a felügyeleti szervekbe való delegálással sem vesz részt a közszolgálati műsorszolgáltatás működtetésében, a szabályozóhatóság és a közszolgálati

felügyeleti rendszer egymástól élesen elválnak. Az ORTT ugyanakkor e műsorszolgáltatók működésével kapcsolatban számos hatáskörrel rendelkezik. A médiatörvény műsortartalmi - ide értve a reklámra vonatkozó - előírásainak megsértése esetén a közszolgálati műsorszolgáltatókkal szemben - legalábbis a törvényben biztosított hatáskörei alapján - ugyanúgy jár el, mint más műsorszolgáltatókkal szemben. Az ORTT veszi nyilvántartásba és sorsolja a kuratóriumokba delegáló civil szervezeteket. A közszolgálati kapcsolatos fontos jogköre, hogy a kuratórium a Testület jóváhagyásával fogadja el a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatot. E jogkör gyakorlása mutat rá a szabályozás ellentmondásosságára: az ORTT a neki benyújtott szabályzatokat gyakorlatilag vita nélkül jóváhagyta, attól tartva, hogy az érdemi javaslatai sértik a közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségét. A közszolgálati műsorszolgáltató műsorszolgáltatási jogosultságainak módosításaival, bővítésével kapcsolatos ORTT-jogkört már korábban kritizáltuk.

### 3. Finanszírozás

A médiatörvény finanszírozási koncepciója egy alapvetően három pilléren nyugvó finanszírozási rendszerre épül. A közszolgálati műsorszolgáltatók bevételi forrásai egyrészt az üzemben tartási díjak, másrészt a kereskedelmi műsorszolgáltatók által fizetett műsorszolgáltatási díjak egy része, harmadrészt pedig a kereskedelmi tevékenységből származó - elsősorban reklám- és szponzorációs - bevételek. A gyakorlatban mindhárom pillérrel kapcsolatban merültek, merülnek fel problémák, és végső soron - már az üzemben tartási díj átvállalása előtt is - igen fontos bevételi forrás lett a médiatörvényben nem nevesített központi költségvetési támogatás.

Az üzemben tartási díjakat 2002 óta nem közvetlenül a kötelezettek fizetik, hanem az állami költségvetés juttat a műsorszolgáltatók részére - az üzemben tartási díjak elosztására vonatkozó szabályozás figyelembe vételével, a Műsorszolgáltatási Alapon keresztül - a korábban beszedett díjnak megfelelő összeget. Ezt a kormányzati döntést semmiképpen nem médiapolitikai megfontolások vezérelték. A díj „átvállalása” - még ha az Alkotmánybíróság nem is találta alkotmányosértőnek - legalábbis látszólag növeli a műsorszolgáltatók függőségét. A díj átvállalásának leg súlyosabb következménye, hogy a visszaállítására tett kísérlet - az egyébként is alacsony fizetési hajlandóságot figyelembe véve - vélelmezhetően társadalmi - sőt politikai - ellenállásba ütközik. Az üzemben tartási díj, illetve költségvetési átvállalása értékelésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy valójában az eredeti koncepció sem garantálta a politikától való függetlenséget, mivel a díj mértékét évente az Országgyűlés határozta meg a költségvetési törvényben. A díj mértékének meghatározásával kapcsolatban a törvény mindössze annyit mond, hogy az üzemben tartási díjat a közszolgálati műsorszolgáltatók versenyképes és takarékos működtetésének, a műsorszolgáltatási rendszer fenntartásának és a közszolgálati műsorok támogatási szükségleteinek figyelembevételével kell megállapítani [Rttv. 79. § (3)]. Garanciális vagy szakmai követelményeket tehát nem támaszt a médiatörvény. Másrészt a díj beszedésével kapcsolatos nehézségek az abból származó forrás normativitását is megkérdőjelezzik.

A műsorszolgáltatási díjak meghatározott részének a közszolgálati műsorszolgáltatás céljaira történő felhasználása a finanszírozás legstabilabb pillére. Ugyanakkor - ahogy például a Sláger Rádió

2001-es ügye, illetve az annak eredményeként végrehajtott rádiós műsorszolgáltatási díj módosítás mutatja - a médiapiaci viszonyok e finanszírozási elem stabilitását is jelentősen gyengíthetik, a közszolgálati feladatellátást a médiapiac hatékonyságától teszik függővé. Sőt a médiatörvény megalkotásakor egyáltalán nem volt kalkulálható, hogy e műsorszolgáltatási díjakkól mekkora összeg folyik be, ami arra utal, hogy jogalkotó 1995-ben sem nem rendelkezett határozott koncepcióval a finanszírozásról. A műsorszolgáltatási díjakon alapuló finanszírozás jelen formájában aligha tartható fenn. Egy-egy kereskedelmi műsorszolgáltatótól a jövőben, változó piaci körülmények között nagy valószínűséggel nem várható akkora díjbevétel, ami érdemben hozzájárulna a közszolgálati feladatellátás biztosításához.

Vélelmezhetően a kereskedelmi műsorszolgáltatás elindítása feltételeinek javítását, és egyúttal a közszolgálati műsorszolgáltatás kereskedelmi jellegének visszafogását szolgálta a reklám és a szponzorálás a kereskedelmi műsorszolgáltatásban alkalmazandó szabályoknál szigorúbb - bár csak a törvény hatályba lépését követő egy év elteltével alkalmazandó - szabályozása. A közszolgálati műsorszolgáltatók reklámpiaci pozíciói a kereskedelmi műsorszolgáltatás megjelenésével a vártnál nagyobb mértékben romlottak, kérdéses, hogy e korlátozások alkalmasak voltak-e a szabályozási célok elérésére. A reklámpiaci pozíció romlása valószínűleg önmagában is jelentős mértékben csökkentette volna - a kereskedelmi műsorszolgáltatók javára - a reklámbevételeket, a közszolgálati feladatokra koncentráló műsorszervezet és minőség biztosításának pedig feltétele lett volna az egyéb finanszírozási források megfelelő mértéke és kiszámíthatósága.

A reklám funkciójaként határozható meg, hogy „a nézettség növelésére sarkalló érdekeltségi elemet épít a műsorszolgáltató működésébe, amelynek hiányában a tisztán állami bevételből finanszírozott műsorszolgáltató - egyfajta elefántcsonttoronyba zárkózva - elszakadhat a közönség igényeitől”.<sup>215</sup> Túlzás azonban azt állítani, hogy reklámozás nélkül nincs nézői/hallgatói visszacsatolás. A közönségmérés nem csak a reklámozáshoz kapcsolódóan áll rendelkezésre, és - ahogy több külföldi példa is mutatja - kidolgozhatók olyan fórumok és eljárások, amelyek biztosítják a közönség igényeinek közvetlen megjelenítését; a hatályos szabályozás ilyen lehetőséget azonban nem biztosít.

A finanszírozás szabályozásának legnagyobb hiányossága, hogy a médiatörvényből hiányzik továbbá az a mechanizmus, ami biztosítaná a feladatok és fejlesztési szükségletek finanszírozási igényeinek szakmai alapon történő felmérését, illetve a finanszírozási forrásoknak az egyes feladatokhoz rendelését. A törvény ugyan rendelkezik arról, hogy a műsorszolgáltató elnöke meghatározza az éves gazdálkodási tervet, a kuratórium pedig jóváhagyja azt, de nem biztosítja, hogy az így jóváhagyott költségvetés ténylegesen befolyásolja a - közpénzből származó - források hozzárendelését. A kuratórium az ORTT-nek tehet javaslatot „az üzemben tartási díjbevétel növelése érdekében” [Rttv. 59. § (1) c)], a díjak mértékéről azonban az ORTT nem hoz döntést.

---

<sup>215</sup> Bogdán Tibor: Im. 106.

## VIII. KORÁBBI JAVASLATOK A KÖZSZOLGÁLTATISÁG ÁTALAKÍTÁSÁRA

Az elmúlt években született néhány szabályozási koncepció és javaslat, amelyek mindegyike részletesen foglalkozott a közszolgálati média kérdéseivel. Éppen e témakörben nem tanulságok nélküli a korábbi javaslatok elemzése, mivel azok kifejezetten a hazai sajátosságok alapján fogalmazták meg elképzeléseiket a közszolgálati média jövőjéről. Ilyen javaslat volt a Gálik Mihály, Horvát János és Sente Péter által készített „Egy új médiatörvény alapjai”<sup>216</sup>, valamint az ORTT Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete által készített „Az elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló törvény tervezete”.<sup>217</sup> Az elemzés az összehasonlító elemzés szerinti felosztást (feladatok, intézményrendszer, finanszírozás) követi.

### 1. Közszolgálati feladatok

A Gálik-Horvát-Sente-féle koncepció a közszolgálati média tartalmi követelményei között elsőként a pártatlanságot fogalmazza meg, ami álláspontjuk szerint nem valósul meg azzal, hogy a különböző műsorszámok a különböző (párt)álláspontokhoz rendelhetők. A műsorok minőségével kapcsolatban a koncepció sem azt nem tartja elfogadhatónak, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató a kereskedelmi szolgáltatókkal azonos tartalmat kínáljon, sem azt, hogy egy szűk kulturális elit igényeit elégítse ki. A koncepció szerint a közszolgálati feladatellátáshoz szükséges, hogy „a műsorok egy koherens, kiegyensúlyozott, a legkülönbözőbb közszolgálati követelményeknek eleget tevő választékot is képviseljenek”. A koncepció egyébként részletes közszolgálati követelményrendszert nem fogalmaz meg, mivel a szerzők álláspontja szerint „hibás az a nézet, hogy a közszolgálati célok azért nem valósulnak meg a jelenlegi közszolgálati intézményekben, mert nincsenek a törvényben megfelelően definiálva. Azokban az országokban, ahol a közszolgálati médiumok általános vélemény szerint jól működnek, ez elsősorban a megfelelő struktúrák és működési elvek által az idők folyamán kialakított közszolgálati *ethosz* következménye.”

A kívánatos közszolgálati minőséget a koncepció a társadalmi megrendelés intézményén kívánja biztosítani, ami a menedzsment és egy médiastratégiai testület közötti, a műsorszolgáltató által előterjesztett műsorstruktúrán alapuló megállapodásban jelenne meg. A társadalmi megrendelés szakmai és nézői/hallgatói panelek, illetve egyébként is a lehető legszélesebb nyilvánosság bevonásával formálódna.

Az AKTI tervezete a közszolgálati feladatokat részletesebben határozza meg, a következőket sorolva ide:

- a közélet fontos eseményeiről és kérdéseiről való tárgyyszerű és sokoldalú tájékoztatás;
- a társadalom összetartó erőinek növelése, a nemzettudat erősítése, a szolidaritás és demokrácia értékeinek képviselete, a tolerancia és a konfliktuskezelő képesség fejlesztése;

<sup>216</sup> Ld. Gálik, M. - Horvát, J. - Sente P.: Egy új médiatörvény alapjai. in: Enyedi Nagy, M. - Polyák, G. - Sarkady, I., szerk.: Médiakönyv 2003. ENAMIKÉ, Budapest, 2003. 943-991. o.

<sup>217</sup> <http://www.akti.hu>

- a nemzeti, az európai és az egyetemes kulturális örökség értékeinek ápolására, a kulturális sokszínűség érvényesülése;
- a kiskorúak testi, lelki és erkölcsi fejlődését, érdeklődését szolgáló, ismereteit gazdagító, a gyermeki jogokat ismertető, a gyermekek védelmét szolgáló műsorszámok bemutatása;
- a vallási és egyházi értékek, továbbá a nemzeti, etnikai és más kisebbségi kultúrák értékeinek megjelenítése;
- az életkoruk, testi, szellemi és lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében súlyosan hátrányos helyzetű csoportok számára fontos információk elérhetővé tétele;
- az ország különböző területeinek társadalmi, gazdasági és kulturális életét megjelenítő műsorszámok bemutatása;
- a különböző társadalmi csoportok információs szükségleteinek kielégítése;
- a tudatos médiahasználathoz szükséges ismeretek és képességek megszerzésének elősegítése és fejlesztése;
- a színvonalas szórakoztatás.

A feladatok közül a tudatos médiahasználat (*media literacy*) előmozdításának nevesítése a leginkább figyelemre méltó. E követelmények részletes kifejtése a hatályos médiatörvényhez hasonlóan egy közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatban - azaz gyakorlatilag önszabályozás keretében - történne. A közszolgálati műsorszolgáltatás feladatait - az egyes szolgáltatások között is megosztva - továbbá egy külön, tíz évre szóló törvény is meghatározná, egyúttal a finanszírozási források hozzárendelésével. A külön törvény lényegében a társadalmi megrendelés megvalósításának sajátos alternatívája, amely jogalkotási úton - és ezzel közvetve a társadalom egészét bevonva - biztosítja a közszolgálati feladatok rendszeres felülvizsgálatát.

## **2. Szervezeti felépítés**

### **2.1. Gálik-Horvát-Szente-féle koncepció**

A Gálik-Horvát-Szente-féle koncepció - Sárközy Tamás javaslatainak figyelembe vételével - a gazdasági társasági forma helyett felveti közjogi intézeti státuszú műsorszolgáltató kialakítását, ami a közszolgálati műsorszolgáltatóknak a költségvetési gazdálkodáson belül, de önállóan tenné lehetővé feladataik ellátását. E modellben megszűnne a közalapítványi felügyelet, a műsorszolgáltató munkatársai közalkalmazottként látnák el feladataikat, az intézmények elnökeit vagy az Országgyűlés választaná a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttes javaslatára, vagy a köztársasági elnök nevezné ki a miniszterelnök javaslatára. Műsorpolitikai kérdésekben állást foglalnának, és e kérdésekben évente beszámolót készítenének - de az egyes műsorszámokba nem avatkoznának be, és gazdasági kérdésben sem rendelkeznenek hatáskörrel - az egyes

intézményekhez rendelt Közzolgálati Tanácsok. Maga a koncepció is számba veszi azonban a megoldás hátrányait, mint a költségvetési szerv esetleges függő helyzetét, a működés átláthatóságának hiányát, a közalkalmazotti státusz rugalmatlanságát, az elnök megválasztásának politikai vonatkozásait. Hozzáteesszük ehhez, hogy a Közzolgálati Tanácsok korporatív megoldása, azaz egyes tisztségek betöltőinek, kulturális intézmények vezetőinek hivatalbóli tagsága sem a szakmaiságot, sem a társadalmi reprezentativitást nem biztosítja.

Alternatív javaslatként a koncepció felveti a részvénytársasági forma fenntartását. A műsorszolgáltatók felügyeleti szervei egyúttal a közgyűlési feladatokat is ellátnák, ennek keretében pályáztatnák a vezérigazgatói és igazgatótanácsi posztokat; egyúttal megszűnne az intézmények egyszemélyi vezetése. A pályázati rendszernek biztosítani kell, hogy az igazgatósági tagság szakmai szempontokon alapuljon. A részvénytársasági működés, illetve a testületi vezetés a koncepció szerint a döntéshozatal nagyobb átláthatóságát is biztosítaná. A koncepció végül e megoldást részesít előnyben a közjogi intézeti megoldással szemben. A koncepció az igazgatóságtól a „tulajdonosi szemlélet” képviselőjét várja.

A közgyűlési hatáskör telepítésével kapcsolatban a koncepció az ún. Médiastratégiai Testület létrehozását javasolja, amely nem kizárólag a közzolgálati műsorszolgáltatókkal kapcsolatban látna el feladatokat, hanem feladatai lennének többek között a médiatartalomra vonatkozó törvényi szabályozás részletezésében és a társszabályozási megoldások kialakításában, kutatások megrendelésében, a frekvenciaelosztás médiapolitikai szempontjainak kidolgozásában, illetve - alternatív javaslatként - a pénzügyi támogatásokat elosztó szerv felügyeletében. Közgyűlési hatáskörében a Médiastratégiai Testület választaná meg a műsorszolgáltatók vezetőit, véglegesítené a társadalmi megrendelést és figyelemmel kísérné annak végrehajtását, illetve azzal kapcsolatban akár személyi felelősséget is érvényesíthetne.

A médiatartalomra vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzését a kereskedelmi és közzolgálati média esetében egyaránt az ún. Tartalomfelügyeleti Testület látná el.

A Médiastratégiai és a Tartalomfelügyeleti Testület tagjainak kinevezésére a koncepció egy új legfelsőbb médiaforumot, a Nemzeti Média Testületet hatalmazná fel. E Testület tagjainak kinevezésére a koncepció két megoldást vázol fel. Az első szerint meghatározott, nagy presztízzsel rendelkező, de politikailag nem elkötelezett szervezetek első számú vezetői, vagy azok megbízottjai hivatalból tagjai lennének a Testületnek; ezzel kapcsolatban már korábban is megfogalmaztuk a kritikánkat. A másik megoldás szerint a kilenc tagot az Országgyűlés egy eseti bizottsága jelöli, és az Országgyűlés választja meg, kétharmados többséggel.

Az operatív testületeket a Nemzeti Média Testület pályázat alapján, kétharmados aránnyal választaná, az egyes tagoknak pedig meghatározott szakmai - pénzügyi, médiajogi, újságírói - követelményeknek kell megfelelniük. A koncepció az operatív testületek tagjait rész munkaidőben javasolja foglalkoztatni, és ezzel jelentős szakmai felelősséget hárít az apparátusra.

Az operatív testületek mellett - értékelő és konzultatív feladatkörben - közös szakmai és nézői-hallgatói panelek működnének. A szakmai panelek tagjait a releváns szakmai szervezetek

delegálnák, a nézői-hallgatói paneleknek statisztikai értelemben reprezentatív minta alapján jönnének létre.

A koncepció a közszolgálati tartalmak intézmény- és médium-független támogatására pályázati rendszert tartana fenn, a jelenlegi Műsorszolgáltatási Alap átalakításával.

*A koncepció összességében a média kereskedelmi és közszolgálati ágának felügyeletét egységes szervezetrendszerben képzelel el, ezért egészében más szabályozási javaslatok közé nehezen emelhető át. Egyes elemei azonban átemelhetők más megoldások keretei közé is. Ilyen különösen a közszolgálati műsorszolgáltatók testületi vezetése, az elszámoltathatóság garanciáinak beépítése, a személyi döntéseknél a szakmai követelmények előtérbe helyezése, a felügyeleti szervezetrendszer egyszerűsítése, a közgyűlési hatáskör és a társadalmi megrendelés összekapcsolása.*

## **2.2.AKTI-tervezet**

Az AKTI tervezte két alternatív megoldást tartalmaz a szervezeti felépítésre. Az egyik javaslat a közszolgálati intézményrendszert összevonná egy szervezet keretei közé, a másik megoldás fenntartaná a különböző intézményeket. A közszolgálati műsorszolgáltatás egészét egy intézményben megvalósítani kívánó javaslat esetében a műsorszolgáltatást egy részvénytársaság gyakorolná, ennek tulajdonosa az Országos Közszolgálati Műsorszolgáltatási Közalapítvány lenne, a tulajdonosi jogokat pedig a Közalapítvány Tulajdonosi Testülete gyakorolná.

A Tulajdonosi Testület kilenc tagját 10 évre - a közszolgálati feladatokat és finanszírozást meghatározó törvény idejéhez igazodóan - az Országgyűlés kétharmados szavazással választaná meg, az újraválasztás lehetősége nélkül. A szokatlanul hosszú, 10 éves mandátum azt a veszélyt rejti magában, hogy a Tulajdonosi Testület túl szorosan összefonódik a felügyelt intézménnyel, és végső soron korlátozza a felügyeleti feladatok hatékony ellátást. A tagokat a parlamenti frakciók által delegált bizottság jelöli, megfelelő szakmai vagy vezetői gyakorlattal rendelkező személyek közül.

A Tulajdonosi Testület választaná a műsorszolgáltató vezetését ellátó kilenc tagú igazgatóságot, azon belül az elnök-vezérigazgatót; az igazgatóság tagjai „a műsorszolgáltatás területén szakmai gyakorlattal rendelkeznek”. Szintén a Tulajdonosi Testület nevezi ki a felügyelő-bizottság tagjait, és bízza meg a könyvvizsgálót.

A Tulajdonosi Testület látja el - meghatározott kivételekkel, mint az alapvető tevékenységi kör megváltoztatása vagy az igazgatóság utasítása - a részvénytársaság közgyűlési feladatait, meghatározza az országos közszolgálati műsorszolgáltató működésére vonatkozó műsorpolitikai elvárásokat, a műsorszolgáltatás műsorszerkezetét, az egyes műsorszámokkal kapcsolatos közszolgálati követelményeket, jóváhagyja az ezek megvalósításához szükséges szervezeti kereteket, valamint a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatot, illetőleg ellenőrzi ezek megvalósítását. A Testület tehát széles - műsортartalmi kérdésekben a jelenleginél szélesebb - hatáskörrel venne részt a közszolgálati műsorszolgáltató működésében, de az operatív döntésekbe, az igazgatóság jogköreinek gyakorlásába nem lenne beleszólása. Aggályos azonban, hogy e jogkörök

pontosabb tartalmát a tervezet olyan módon sem határozza meg, hogy felsorolja az igazgatóság kizárólagos jogköreit. A Testület beszámolójának országgyűlési elutasítása esetén a Testület megbízatása, sőt a tervezet szerint az igazgatóság megbízatása is megszűnik.

A Gálik-Horvát-Szente koncepcióhoz hasonlóan e tervezetben is felmerül a szakmai és nézői-hallgatói panelek létrehozásának javaslata, amelyek véleményt nyilvánítanak a közszolgálati feladatok ellátásával, illetve a műsorpolitikával, műsorszerkezettel kapcsolatban.

A Tulajdonosi Testület tevékenységét egy Ellenőrző Testület ellenőrzi, amelynek tagjait a Tulajdonosi Testület tagjainak megválasztásával azonos módon és eljárásban választják.

Az AKTI tervezetében felvázolt másik megoldás több műsorszolgáltató létrehozására - a jelenlegi helyzet változatlanul hagyására - tesz javaslatot, de e részvénytársasági formában működő szolgáltatók tulajdonosa ebben az esetben is egységesen az Országos Közszolgálati Műsorszolgáltatási Közalapítvány lenne, a tulajdonosi jogokat pedig a Közalapítvány Tulajdonosi Testülete gyakorolná. E változatban a Tulajdonosi Testület a parlamenti pártokkal sokkal szorosabb kapcsolatban lenn, 3-3 tagját a kormánypártok és az ellenzék, további 3 tagját „kormánypártok és az ellenzéki pártok képviselőcsoportjai által paritásos alapon létrehozott jelölőbizottság jelöl a történelmi egyházak, a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai, a jelölőbizottság által megkeresett határon túli magyar szervezetek és országos szakmai szervezetek ajánlásai alapján”. Magával a szervezeti megoldással kapcsolatban alkotmányos aggály nagy valószínűséggel nem merül fel, aggályos ugyanakkor az a hatásköri szabályozás, ami alapján a Testület meghatározza műsorszolgáltatóval szembeni „műsorpolitikai, pártatlansági és hatékonysági elvárásokat”, és „jóváhagyja az ezek megvalósításához szükséges műsorszerkezetet, beleértve az egyes műsorszámok jellegét, valamint a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatot, illetőleg ellenőrzi ezek megvalósítását”. A Testület tehát e megoldási javaslatban valamivel szélesebb tartalom-befolyásolási lehetőséggel rendelkezik.

*Az AKTI-tervezet célja is a jelenlegi intézményrendszer egyszerűsítése. A Tulajdonosi Testület jogköreinek szabályozása e Testület számára viszonylag széles, pontosan nem körülhatárolt tartalom-befolyásolási lehetőséget biztosít. Ez részben a tényleges társadalmi kontroll erősítését is jelenti, részben azonban alkotmányos aggályokat vet fel. A szakmai szempontok és közönségigények megjelenítésének a tervezet kevesebb teret hagy. A külön törvényben történő szabályozás a társadalmi megrendelés megjelenítésének egy lehetséges, de rugalmatlan és politikai szempontból kockázatos módja.*

### **3. Finanszírozás**

#### **3.1. Gálik-Horvát-Szente-féle koncepció**

A Gálik-Horvát-Szente-féle koncepció a közszolgálati műsorszolgáltatók - a szerzők által évi 30-35 milliárd forintra becsült - finanszírozását központi költségvetési forrásokból javasolja megoldani, a finanszírozás mértékét több évre előre, infláció-követő módon rögzítve. A koncepció fontos eleme, hogy a finanszírozási források egy részét olyan módon biztosítaná, hogy a közszolgálati

műsorszolgáltatás reklám és szponzorációs tevékenységének megszüntetése, valamint a kereskedelmi műsorszolgáltatók közszolgálati kötelezettségeinek jelentős - a főműsoridőben bemutatandó híradóra történő - szűkítése fejében a kereskedelmi műsorszolgáltatók olyan díjat fizetnének, ami a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozását szolgálja. Ez különösen a már piacon lévő országos kereskedelmi műsorszolgáltatókkal szemben lehet megfelelő tárgyalási alap. Kérdés azonban, hogy a felszabaduló reklámbevételek a javaslatot megfelelően vonzóvá tennék-e egy új belépő számára. A javaslat ezzel együtt a jövőbeli szabályozás számára továbbra is megfontolandó.

A koncepció egyébként számba veszi a reklámozás, valamint az üzemen tartási díj alapú finanszírozás előnyeit és hátrányait. A reklámozással szemben megfogalmazott érvek szerint a nem túl jelentős reklámbevétel érdemi növelése a kereskedelmi jellegű műsorszolgáltatás felé mozdítaná a közszolgálati műsorszolgáltatást, és a reklámozás kiiktatása számos visszaélési lehetőséget is megszüntetne. Az üzemen tartási díjat pedig a magas behajtási költségek mellett is alacsony hatékonysággal sikerült csak beszélni.

Hangsúlyozza továbbá a koncepció, hogy a források hatékony felhasználása csak akkor valósulhat meg, ha ezt a közszolgálati műsorszolgáltató belső átalakulása is megalapozza. Ez egyrészt az egyszeri fejlesztésekhez szükséges források biztosítását, másrészt a pénzügyi eszközök felhasználásnak szigorú ellenőrzését feltételezi.

### **3.2.AKTI-tervezet**

Az AKTI-tervezet a „társadalmi megrendelés” intézményét sajátosan építi be a szabályozási koncepciójába. A tervezet olyan 10 évre szóló - öt év után felülvizsgálandó - kétharmados törvény megalkotására kötelezi az Országgyűlést, ami meghatározza különösen a közszolgálati műsorszolgáltatások számát és tematikáját, a rendelkezésre álló műsorszórási kapacitásokat, a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz rendelt feladatokat, a költségvetésből folyósított, tíz évre meghatározott forrásokat, az egyéb finanszírozási kereteket, valamint a közszolgálati műsorszolgáltató kereskedelmi tevékenységére vonatkozó részletes szabályokat.

Ez a megoldás annyiban a társadalmi megrendelés koncepcióját követi, hogy a feladatokat és az ezek ellátásához kapcsolódó forrásokat nem általánosságban és „végérvényesen” rögzíti, hanem a (keret)törvényen kívül, tartósan, de felülvizsgálati lehetőséget beépítve rendeli meghatározni. Ugyanakkor a kétharmados törvényi forma nagy valószínűséggel nem elég rugalmas a társadalmi megrendelés funkciójának betöltéséhez. Ráadásul a társadalmi igények helyett a politikai alkuk lennének a feladatok és források elsődleges meghatározói, és - bár formálisan a jogalkotási folyamat erre ad lehetőséget - gyakorlatilag a fogyasztói és szakmai szempontok kívül is rekednének az alkufolyamaton. A törvényi formához kötéssel viszont elkerülhetővé válik annak meghatározása, hogy a társadalmi megrendelés milyen felek között és milyen jogi megoldásokkal rendelkezik megfelelő legitimitációval.

Az AKTI-tervezet e megoldással nem foglal állást egyértelműen a finanszírozási források, illetve azok egymáshoz való viszonya kérdésében. Úgy tűnik azonban, hogy a költségvetési forrásoknak jelentős szerepet szán. A reklámszabályok között a tervezet nem tesz különbséget a kereskedelmi

és a közszolgálati műsorszolgáltatók között, nem korlátozza nagyobb mértékben a közszolgálati szolgáltatók reklámidejét. A szponzoráció és a termékelhelyezés szabályozása sem tesz különbséget a két műsorszolgáltató-típus között. A külön törvény azonban - a közszolgálati műsorszolgáltató kereskedelmi tevékenységével kapcsolatban - erről is rendelkezhet, végső soron akár a reklámentesség mellett is dönthet. Sőt a tervezet indokolása éppen azt a megoldást részesíti előnyben, ami alapján a kereskedelmi tevékenység csak az átalakulást követő első öt évben megengedett. Nem rendelkezik továbbá a tervezet előfizetési/üzemben tartási díjról, és a külön törvény tartalmi elemeként sem említi azt.

#### D. DÖNTÉSI MOZGÁSTER A KÖZSZOLGÁLTATISÁG JÖVŐBELI SZABÁLYOZÁSÁVAL KAPCSOLATBAN

Az Alkotmány, illetve az alkotmánybírószági gyakorlat alapján a közszolgálatissággal kapcsolatos szabályozói mozgáster alkotmányos keretei a következő módon jelölhetők ki:

- Kétharmados jogalkotás szükséges „a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről”. A feladat-meghatározás, a finanszírozás és az intézményrendszer kérdéseiben elvileg tehát lehetséges az egyszerű többség melletti törvényalkotás. A gyakorlatban a politikai kompromisszumok szükségessége várhatóan ezeket a kérdéseket is a kétharmados körben fogja tartani. Összességében a kétharmadoság kérdésének ezért nincs igazi jelentősége.
- A közszolgálati műsorszolgáltatást érintő alkotmánybírószági gyakorlat a közszolgálatisság számára nagyon erős alkotmányos pozíciókat biztosít, azt a - vitatható tartalommal értelmezett - információszabadság elengedhetetlen garanciájának tekinti.
- Sem a közszolgálati rádió és televízió, sem a közszolgálati hírügynökség esetében nem hagy mozgásteret abban a kérdésben, hogy szükség van-e önálló intézményi keretben történő működtetésre. Ezt az értelmezését az Alkotmány kétharmados klauzulájával is igazolja.
- A közszolgálatisság tartalmával, a közszolgálati feladatokkal kapcsolatban az egyetlen alkotmányos útmutatás a belső pluralizmus érvényesítése. Annak ellenére, hogy az alkotmánybírószági gyakorlatban e követelmény inkább egy szűken értett tájékoztatási tevékenységhez kapcsolódik, ebből a politikai álláspontok ütköztetésének lehetőségén túl olyan műsortartalom kialakításának kötelezettsége is levezethető, amely általában, a politikai kérdéseken kívül is megteremti az értékek közötti választás lehetőségét, és magában foglalja a kulturális sokszínűség követelményét.
- Az Alkotmánybírószág a közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányos jelentőségét olyan magasan határozta meg, hogy nagy valószínűséggel a „kisebb veszély” elve alapján számos, egyébként vitatható alkotmányosságú rendelkezés maradhat része a jogrendszernek. Az eddigi gyakorlatból levonható az a következtetés, hogy az Alkotmánybírószág csak kivételesen csorbítja a jogalkotó mozgásterét a médiarendszer kialakításával - ide értve a szervezeti és a finanszírozási kérdéseket is - kapcsolatban.
- Az alkotmánybírószági gyakorlat további fontos jellemzője, hogy következetesen nem vesz tudomást a politikai-társadalmi realitásokról, és minden olyan esetben, amikor a szabályozás formális garanciákat tartalmaz a nem kívánatos beavatkozásokkal, befolyásolásokkal szemben, az adott rendelkezés politikai kockázataitól függetlenül alkotmányosnak ítéli a szabályozást.
- A közszolgálati műsorszolgáltatás függetlensége nem elsősorban szervezeti és kinevezési kérdés, hanem hatásköri probléma. Még a vezetők vagy a felügyeleti szervek

Kormány általi kinevezése sem eleve alkotmányértő - bár a megoldás arányossága minden esetben kétséges -, ha a vezetőkre vonatkozó szabályozás egyébként - az utasíthatóság kizárásával, a felügyeleti szervek hatásköreinek korlátozásával - kizárja a kormányzati befolyásolás lehetőségét. Ebből az is következik, hogy kizárólag a vezetői és felügyeleti kinevezések szabályozásával nem biztosítható a függetlenség, ha a szabályozás egyébként bármilyen egyoldalú befolyásolási lehetőséget fenntart.

- Több döntésben megerősítette az Alkotmánybíróság, hogy az országgyűlési frakciók delegálási joga a különböző felügyeleti szervekbe önmagában nem alkotmányértő. További feltétele ennek, hogy a frakciók delegáltjai ne kerüljenek olyan helyzetbe, amelyben meghatározó befolyáshoz jutnak. A meghatározó befolyás kialakulását korlátozza a frakciók jelöltjein kívüli jelöltek delegálása a felügyeleti szervekbe. A felügyeleti szervek hatásköreinek szabályozása is megfelelő garancia lehet az egyoldalú befolyásolás lehetőségével szemben.

- Ugyancsak tág mozgásteret hagy az Alkotmánybíróság a közszolgáltatóság finanszírozásával kapcsolatban. Azzal kapcsolatban sem a finanszírozás forrása az alkotmányos szempontból releváns kérdés, hanem a finanszírozási források felhasználásának módja, az azokkal kapcsolatos döntéshozatal. A központi költségvetésen keresztül történő finanszírozás tehát nem eleve alkotmányértő, amennyiben a források költségvetésen belüli szerkezeti elhelyezése a Kormány számára nem biztosít egyoldalú befolyásolást, illetve amennyiben a források elosztása és felhasználása egyébként megfelelően szabályozott.

Az európai közösségi jog a következő szempontokkal járul hozzá a szabályozói mozgástér kialakításához:

- A közszolgálati feladatok pontos meghatározása és normatív erejű dokumentumban történő rögzítése.
- Normatív, feladatokhoz rendelt finanszírozás, a felhasználás kontrollja.
- Kereskedelmi és közszolgálati tevékenység elválasztása.
- Az EK jog nem tartalmaz a közszolgálati feladatok tartalmára vonatkozó determinációkat. A közszolgálati feladatok meghatározása a tagállamok feladata.
- Az EK jog az intézményrendszer tekintetében sem ad kötelező szabályozást. E körben egyedül az ET vonatkozó ajánlása vehető figyelembe, amelynek kulcskategóriája (ismét) a függetlenség.

A közszolgáltatással kapcsolatos sajátos hazai szempontok közül a következők emelhetők ki:

- A közszolgálati műsorszolgáltatás a kereskedelmi műsorszolgáltatás indulása óta jelentős részben elvesztette a társadalmi elfogadottságát, és valójában nem ment végbe az új - és folyamatosan változó - feltételekhez igazodni képes, költséghatékony működést biztosító fokozatos átalakulás; természetesen e megállapítás a különböző

műsorszolgáltatókra különböző mértékben igaz. Ennek következménye, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás társadalmi elismertségének újbóli megszerzése óriási erőfeszítéseket és ráfordítást igényel.

- A közszolgálati feladatok meghatározásában továbbra is kiemelt figyelmet kell fordítani a határon túl magyarság számára nyújtott szolgáltatásokra.
- A közszolgálati integráló funkciója a hazai társadalmi viszonyok között kiemelt hangsúlyt kap a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában.
- Piaci alapon számos olyan tartalom képes megfelelő színvonalon megjelenni a hazai műsorszolgáltatási rendszerben, amelyek egyébként a közszolgálati feladatellátás körébe is tartoznak. A közszolgálati feladatok meghatározásánál e helyzet nem hagyható figyelmen kívül.
- A Magyar Televízió és a Magyar Rádió egyes műsorszolgáltatásai ma sem rendelkeznek olyan önálló közszolgálati arculattal, ami indokolná a közpénzekből való működtetésüket.
- A politikai függetlenség problémáját a médiatörvény a kifejezetten e célt szolgáló, bonyolult eljárási és intézményi rendszerével nem tudta megoldani. Be kell látni, hogy a jog eszközei e probléma kezelésében nem elegendőek, sőt valójában nem elsődlegesek. Nem érdemes tehát erre hivatkozva a hatékony működést akadályozó bonyolultságú szervezeti feltételeket teremteni. Kiemelt figyelmet kell fordítani ugyanakkor a szabályozásnak a kritikus helyzetek kezelésére.
- A jelenlegi finanszírozási eszközök egyike sem képes a jövőben a független és hatékony működést garantálni. Az üzemben tartási díj újbóli visszaállítása jelentős politikai kockázattal jár, a műsorszolgáltatási díjak a jövőben vélelmezhetően nem tarthatók a jelenlegi szinten, a reklámbevételek jelentős növekedése pedig középtávon sem reális. A költségvetési forrásokról tehát a közszolgálati nagy valószínűséggel nem mondhat le, ehhez viszont komoly szabályozási garanciákat kell kiépíteni.

#### **4. Közszolgálati feladatok**

A közszolgálati feladatok sem az alkotmányos, sem a közösségi jogi követelményekből nem vezethetők le. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a feladat-meghatározás kérdése az Alkotmánytól függetleníthető lenne. Azzal kapcsolatban figyelembe kell venni különösen a véleményszabadság anyajogából levezetett tájékozódáshoz való jogot, a köztulajdon és a magántulajdon egyenlő védelmét, a vállalkozás szabadságát, illetve a jogegyenlőséget és az esélyegyenlőségek kiküszöbölését. Az Alkotmánybíróság által megkövetelt belső pluralizmus továbbá lehetőséget ad olyan értelmezésre, amely a politikai álláspontok teljes körű, kiegyensúlyozott és valóság-hű bemutatásán túl az értékek - így a kulturális értékek - közötti választás lehetőségének megteremtését is magában foglalja.

A közszolgálati feladatok ellátásának nem az egyetlen megoldása a nyugat-európai nagy közszolgálati műsorszolgáltatók példáját követő közszolgálatosság. A digitális médiarendszerben meglehetősen nehéz feladatnak tűnik az elvesztett közönség visszaszerzése, és kétséges, hogy - a sikert egyébként nem garantáló - erőforrások rendelkezésre állnak. A közszolgálati feladatok olyan módon is meghatározhatók, hogy a közszolgálatosság kizárólag az egyéb módon média-megjelenéshez nem jutó társadalmi csoportok és kulturális értékek bemutatását vállalja fel, ahelyett, hogy versenybe szállna a kereskedelmi szolgáltatókkal. Ez a jelenleginél kisebb szervezeti kereteket és kevesebb ráfordítást igényel, ugyanakkor a közszolgálatosságának a szűkebben értett közszolgálati feladatok ellátásán túl le kell mondania az univerzalizmusról.

A közszolgálati feladatok meghatározásában célszerű figyelembe venni a külföldi példákban felmerült olyan újabb feladatokat, mint a tudatos médiahasználat előmozdítása. A digitális technológiák egyszerűbbé teszik azoknak a kötelezettségeknek a teljesítését, amelyek különösen a siketek médiafogyasztását segíti, a feliratozás, vagy akár jelnyelvi tolmács meghatározott műsортípushoz vagy műsorarányhoz való kötelező előírását. A digitális médiarendszerben betöltött pozíciók kijelölését előmozdíthatja az újabb technológiák és szolgáltatások innovatív igénybe vételére vonatkozó, legalább elvi jellegű előírás.

A közszolgálati feladatok részletes meghatározásában célszerű figyelembe venni a közönség igényeit, ehhez megfelelő fórumokat („nézői/hallgatói paneleket”) és eljárásokat kialakítani. A közszolgálati műsorszolgáltató kötelezettségévé tehető a közönség igényeinek felmérésére irányuló kutatások végzése, illetve ezek eredményeinek figyelembe vétele és nyilvánosságra hozatala. Ezek a megoldások egyúttal a reklám visszacsatolás-funkcióját is helyettesíthetik. Különösen a sajátos igényekkel rendelkező társadalmi csoportok - pl. nemzeti és etnikai kisebbségek, fogyatékkal élők - részére célszerű olyan hozzáférési lehetőséget biztosítani, ami a hatályos szabályozásnál szélesebb mozgásteret ad a kifejezetten nekik szóló műsorszámok alakításában. Sőt közszolgálati kötelezettségként határozható meg az is, hogy a műsorszolgáltató - műsorkészítésben részt vevő és műsorszolgáltatásban megjelenő - alkalmazottai kiválasztásával kapcsolatban törekedjen a kisebbségek lehető legszélesebb körének az esélyegyenlőségen alapuló bevonására, illetve biztosítsa a nemek közötti esélyegyenlőséget.<sup>218</sup>

A határon túl élő magyarság igényeinek megfelelő szolgáltatás nyújtása a hazai közszolgálati feladatok között a jövőben is hangsúlyos marad. Ez azonban nem jelent sem szervezeti, sem a közszolgálati műsorszolgáltatások számára vonatkozó meghatározottságot. Azt azonban feltétlenül jelenti, hogy a jövőben is elérhetőnek kell lennie egy olyan műholdas - illetve a lehető legszélesebb hozzáférést biztosító egyéb terjesztési lehetőségeket, így az internetes terjesztést<sup>219</sup> igénybe vevő -

<sup>218</sup> A hatályos angol szabályozás nem csak a közszolgálati, hanem a meghatározott számú alkalmazottal és meghatározott műsoridővel működő minden műsorszolgáltató részére előírja, hogy a nála foglalkoztatottakra vonatkozóan mozdítsa elő az esélyegyenlőséget, mind a nők és férfiak, mind a különböző faji csoportokba tartozó személyek között (Communications Act 2003 337. §). A műsorszolgáltatási engedélyek ezen kívül a foglalkoztatással kapcsolatban előírják a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének előmozdítását. A törvény előírja továbbá a foglalkoztatottaknak a szolgáltatással és a műsorkészítéssel kapcsolatos képzésére és továbbképzésére vonatkozó feltételeknek az engedélyben történő rögzítését. A szolgáltató köteles az esélyegyenlőséget biztosító intézkedéseket az érintettek tudomására hozni, rendszeresen felülvizsgálni és azok érvényesüléséről rendszeresen nyilvános jelentést készíteni.

<sup>219</sup> E lehetőséggel kapcsolatban figyelembe kell venni a szerzői jogi korlátokat.

műsorszolgáltatásnak, aminek műsorszerkezetét a határon túli magyarságnak szóló tájékoztató és kulturális tematika határozza meg.

Egye közszolgálati feladatokkal kapcsolatban már törvényi szinten célszerű a jelenleginél pontosabb, részletesebb követelményeket, kvóta-szabályokat előírni. A szabályozás rugalmasságát azonban az biztosítja, ha a részletes feladat-meghatározás és az ahhoz rendelt finanszírozási eszközök egy közepes - 3-5 éves - időtávra szolgáló, jogilag kikényszeríthető dokumentumban kerülnek meghatározására. Ez a műsorszolgáltató számára kiszámítható környezetet, a közpénzek felhasználásával kapcsolatban pedig átláthatóságot és - megfelelő tartalom esetén - hatékonyságot biztosít. A jogi kikényszeríthetőséget garantálhatja akár a szerződéses forma is („közszolgálati megbízási szerződés”), és fontos garanciája a személyi felelősség érvényesíthetősége. A konkrét megvalósítástól függetlenül minden olyan megoldás elfogadható, ami e követelményeknek megfelel.

A közszolgálati műsorszolgáltató feladatainak meghatározása során ki kell zárni annak a lehetőségét, hogy az állam olyan feladatokat finanszírozzon, amelyeket piaci szereplők képesek hatékonyabban ellátni. A médiapiac fejlődése és részben magának a közszolgálati műsorszolgáltatónak az elmúlt években követett stratégiája olyan feltételeket teremtett, amelyek például az archívumok újrahasznosításában, a folyamatos hírszolgáltatásban, a különböző korosztályoknak szóló gyermekműsorok bemutatásában sikeres piaci szereplők működését teszik lehetővé. A konkrét közszolgálati szolgáltatások tekintetében a jogalkotónak egy kettős tesztet kell intézményesítenie, amelynek célja, hogy megállapítsa

- az adott szolgáltatásra valós társadalmi igény van, és
- az adott szolgáltatás ingyenes, vagy csaknem ingyenes nyújtásával az állam nem számolja fel annak a feltételeit, hogy ezt az igényt a piaci szereplők hatékonyan elégítsék ki.

A fentiekre is figyelemmel felül kell vizsgálni a közszolgálati műsorszolgáltató által nyújtott műsorszolgáltatások engedélyezésének rendszerét. Törvényi szinten azokat a szolgáltatásokat célszerű rögzíteni, amelyek nyújtása a műsorszolgáltató elsődleges feladata, és amelyek folyamatos működéséről ezért köteles gondoskodni. Újabb, jellemzően tematikus szolgáltatások indításának lehetőségét célszerű fenntartani, és részletesen szabályozni kell az ehhez szükséges engedély megszerzésének eljárását. Újabb szolgáltatás nyújtására csak megalapozott pénzügyi és műsorpolitikai koncepció alapján kerülhet sor. Az ezzel kapcsolatos döntést nem, vagy nem kizárólag a médiaszabályozó-hatósághoz, hanem a közszolgálati műsorszolgáltatás felügyeletét ellátó - a koncepció megalapozottságáról dönteni képes - szervhez célszerű telepíteni. A digitális átállás jelenlegi menetrendjében újabb szolgáltatás indítására legkorábban az analóg sugárzás leállítását követően kerülhet sor, arra az időszakra viszont célszerű olyan szabályozási, kapacitás-gazdálkodási környezetet kialakítani, ami nem zárja ki egy önálló közszolgálati multiplex működését.

## 5. Szervezetrendszer

A közszolgáltatásról folyó diskurzus állandó eleme a közszolgáltatás mint intézmény és a közszolgáltatás mint tartalom közötti különbségtétel, ami végső soron ahhoz a kérdéshez vezet, hogy szükség van-e a közszolgálati intézményrendszer fenntartására, nem oldhatók-e meg a közszolgálati feladatok tartalomfinanszírozási megoldásokkal. A tartalomfinanszírozáson alapuló modellt - kizárólagos modellként - egyetlen európai ország sem alkalmazza. A közszolgáltatás, mint tartalomfinanszírozás alapvetően azért nem alkalmas a közszolgálati funkciók ellátására, mert - akár a hazai tapasztalatokat figyelembe véve - a kereskedelmi műsorszolgáltatás a közszolgálati tartalmakat akár tartalmi, akár műsorszerkezeti megoldásokkal szükségszerűen a saját értékrendjéhez igazítja. E kérdést végső soron az Alkotmánybíróság megválaszolta olyan módon, hogy a jelenlegi alkotmányos feltételek nem teszik lehetővé a közszolgálati intézményrendszer megszüntetését.

A közszolgálati műsorszolgáltatás szervezetrendszerének garantálnia kell költséghatékony működést, a közpénzekkel való hatékony és átlátható gazdálkodást. A jelenlegi tagolt, három műsorszolgáltatóból és három felügyeleti rendszerből, illetve önálló közszolgálati hírügynökségből álló struktúra helyett egy integrált - legalábbis a jelenlegihez képest kevésbé tagolt - szervezet jobban garantálná a források optimálisabb felhasználását. Az integráció akkor indokolható, ha az egyúttal lehetővé teszi a működésből származó szinergiák kihasználását, és biztosítja, hogy a költségigényesebb, és rendszerint „problémásabb” televíziózás mellett a rádiózás és az online médiaszolgáltatás se szoruljon háttérbe. Az integráció „minimuma” a Duna Televízió Zrt. és a Magyar Televízió Zrt. összevonása, lehetséges kiterjesztése egy egységes közszolgálati műsorszolgáltató létrehozása, amibe akár a közszolgálati hírügynökség irányítás és felügyelete is bevonható. A hírügynökség önállósága azonban indokolható azzal, hogy szolgáltatásait a közszolgálati műsorszolgáltatáson kívül is nyújtja. Az integráció kockázata a nagy valószínűséggel várható szervezeti és akár politikai ellenállás. Az ugyanakkor nem állítható, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás, ide értve a határon túli magyarságnak szóló tartalomszolgáltatást nem biztosítható, sőt nem biztosítható hatékonyabban egy kevésbé tagolt vagy éppen teljesen egységes szervezetben.

A közszolgálati műsorszolgáltatók mindenekelőtt gazdálkodó szervezetként működő műsorszolgáltatók. A velük kapcsolatos szabályozói determinációk közül ezért a legelső, hogy a jogalkotó nem alkalmazhat olyan megoldásokat, amelyek - vélt vagy valós politikai kompromisszumok elérése érdekében - a közszolgálati műsorszolgáltatók szervezetszerű működőképességét hátrányosan befolyásolják. E követelménynek egyrészt a gazdasági társasági forma, másrészt a jelenlegi szervezeti szabályozásnál egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás felel meg.

Az intézmény vezetését nem indokolt a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályoktól eltérően szabályozni, ami részvénytársaság esetében legalább három tagból álló igazgatóságot határoz meg a társaság ügyvezető szerveként.

A felügyeleti szervvel kapcsolatban indokolt elvárás a reprezentativitás, amit azonban nehezen lehet összhangba hozni az esetleges szakmai feladatok ellátásához szükséges kompetenciákkal. A felügyeleti szerv megválasztásában a jelenlegihez képest növelhető - és növelendő - a politikától való távolság, de sem a felügyeleti funkció, sem az alkotmányos keretek nem zárják ki, hogy a politikai pártok, illetve az Országgyűlés a választásnak továbbra is fontos tényezője legyen. A szakmaiság, a reprezentativitás és a politikai függetlenség a jelöltállítás megfelelő szabályozásával jelentősen előmozdítható.

Célszerű lenne kidolgozni olyan fórumokat és eljárásokat, amelyek biztosítanák a közönség igényeinek, sőt akár a szélesebb szakma szempontjainak a műsorpolitika alakításában való megjelenítését. E „nézői/szakmai panelek” javaslatai érdemben befolyásolnák a közszolgálati feladatok részletes meghatározását.

A kereskedelmi műsorszolgáltatás felügyeletét ellátó médiahatóságnak a közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatos jogköreit javasoljuk szűkíteni, mert egyrészt a közszolgálati felügyeleti intézményrendszer alkalmasabb a közszolgálatiakkal kapcsolatos döntések kidolgozására, másrészt átláthatóbb helyzetet teremt a kereskedelmi és közszolgálati műsorszolgáltatás felügyeletének következetes szétválasztása.

## **6. Finanszírozás**

Minden szabályozási javaslatnak tükröznie kell arra vonatkozó koncepciót, hogy az egyes források elvonását milyen újabb forrásokkal kívánja pótolni.

Közvetlen kapcsolatot kell teremteni a finanszírozási igények felmérése és a - közpénzből biztosított - források meghatározása között. A szabályozásnak garantálnia kell, hogy - eltérően például az üzemben tartási díj mértékének a médiatörvény szerinti meghatározásától - a források meghatározásánál ne lehessen figyelmen kívül hagyni a tényleges finanszírozási szükségleteket. Ehhez szabályozni kell azt is, hogy a forrás-szükséglet meghatározása milyen szempontok alapján és milyen eljárásban történjen.

A közösségi versenyjognak való megfelelés és a hatékony működés egyaránt megköveteli, hogy a finanszírozási források minden esetben pontosan - műsorszerkezeti aránnyal, műsoridővel - meghatározott közszolgálati feladatok ellátását, illetve meghatározott fejlesztések lebonyolítását szolgálják. A közszolgálati feladatellátás nem korlátozódik a hagyományos műsorszolgáltatásra, közpénzek tehát más típusú szolgáltatások igénybeviteléhez is felhasználhatók. A műsorszolgáltató költségvetésében minden esetben egyértelműen el kell választani a közszolgálati feladatellátást szolgáló tevékenységet a kereskedelmi jellegű műsorszolgáltatási és egyéb tevékenységtől.

Ahogy a közszolgálati feladatoknál is hangsúlyoztuk, a feladatok végrehajtásának és a finanszírozási eszközök felhasználásának jogilag kikényszeríthetőnek kell lennie. A kikényszerítés módjával kapcsolatban azonban a jogalkotó mozgásteret nem túl széles. A menedzsment felmentése, mint kézenfekvő szankció időlegesen biztosan rontja a szervezet hatékonyságát. Szankcióként a

finanszírozási források megvonása is szóba jöhet, azonban ez nyilvánvalóan tovább rontja az esetleg egyébként is rossz gazdasági helyzetbe került szolgáltató pozícióit.

Az üzemben tartási díjak elvileg a finanszírozás leginkább normatív elemét jelenthetik. Ugyanakkor mind politikai, mind társadalmi oldalról erős ellenállás várható egy újabb közteher kivetésével szemben. A díjbeszedés hatékonyságának javítása nélkül e finanszírozási forma normativitása, kalkulálhatóság sem érvényesül.

Az Alkotmánybíróság nem kifogásolta az üzemben tartási díjak költségvetési átvállalását, feltéve, hogy az így meghatározott összeg meghatározása és elosztása egyébként nem sérti a műsorszolgáltató függetlenségét. Amennyiben a költségvetésből a közszolgálati műsorszolgáltatók részére juttatott összeg meghatározása egyébként megfelel a fenti követelményeknek, tehát a tényleges, szakmai szempontok szerint, szabályozott eljárásban meghatározott finanszírozási igényekhez igazodik, és a szabályozás nem ad lehetőséget az adott évre meghatározott összeg csorbítására, akkor a költségvetési úton történő finanszírozás a jövőben is fenntartható. Hangsúlyozzuk azonban, hogy minden szabályozási garancia ellenére a költségvetésen keresztüli finanszírozás növeli a politikai függőség látszatát, másrészt a közterheket is nyilvánvalóan csak látszólag csökkenti.

A bemutatott korábbi szabályozási koncepciókban az a finanszírozási megoldás is felmerült, ami a közszolgálati műsorszolgáltató reklámozási lehetőségének megvonása, illetve a kereskedelmi műsorszolgáltatások közszolgálati feladatainak minimálisra csökkentésre mellett a kereskedelmi szolgáltatók bevételeinek egy részét vonná el és fordítaná a közszolgálati intézményrendszer finanszírozására.

Amennyiben a reklámozás továbbra is a finanszírozási források része marad, akkor megfontolandó a jelenlegi korlátozások - legalábbis részbeni - eltörlése, vagy éppen meghatározott műsorsávra vagy műsортípusokra korlátozása. Ha a médiatörvény megalkotásakor a közszolgálati műsorszolgáltatók pozícióinak a kereskedelmi műsorszolgáltatás javára történő gyengítése lehetett az indokolt célkitűzés, akkor jelenleg ugyanilyen legitim célkitűzés a közszolgálati pozícióinak erősítése. Természetesen a reklámozási korlátok leépítése önmagában nem garantálja a reklámbevételek növekedését.

Megfontolandó a közszolgálati műsorszolgáltató gazdálkodási, vállalkozási szabadságának növelése, gazdasági társaságban való részvételének lehetővé tétele, olyan feltételekkel, hogy e tevékenység ne veszélyeztesse a közszolgálati feladatellátást. A nagyobb gazdálkodási szabadság megvalósításának első lépése a műsorszolgáltatási és egyéb szolgáltatási portfólió alakításának rugalmasabbá tétele (ld. fent).

Bármilyen finanszírozási megoldás mellett dönt a jogalkotó, vélelmezhetően az átalakítás kezdeti - még ha nem is az új törvény hatálybalépéséhez kötődő - költségeire jelentős extra forrásokat kell fordítania. E forrásokhoz vélelmezhetően költségvetési támogatásként juthat hozzá a szolgáltató.

Egyértelművé kell tenni, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató gazdálkodásával kapcsolatos adatok, ide értve a harmadik felekkel kötött szerződéseket is, közérdekű adatok, tehát nyilvánosak. Ez nem

csak a gazdálkodásnak a közpénzeket érintő részére vonatkozik, mert egy ilyen korlátozás könnyen kijátszhatóvá teszi a nyilvánosság követelményét.