

Dr. Nyakas Levente

phd hallgató

Széchenyi István Egyetem

Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola

tudományos munkatárs

ORTT Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet

A közszolgálati műsorszolgáltatás a közösségi jog kontextusában, avagy az audiovizuális szolgáltatások természetéről folytatott európai vita

Bevezetés

Jelen tanulmány annak okait kívánja kutatni, hogy miért jelentkezik egyre hangsúlyosabb problémaként a közösségi jog szempontjából a közszolgálati műsorszolgáltatás? Amikor problémáról beszélünk, akkor azokra az eljárásokra gondolunk, amelyek az 1990-es évek elejétől indultak el és szaporodtak meg az Európai Bizottság (Bizottság) részéről a közszolgálati műsorszolgáltatók állami támogatása/finanszírozása ügyében a tagállamokkal szemben. Ezeket az eljárásokat jól foglalja össze a kereskedelmi audiovizuális lobbival szemben, az európai audiovizuális piac jövőjének „megmentése” érdekében összeállított ún. Fehér Könyv.¹ Úgy gondoljuk ugyanakkor, hogy az állami támogatás kérdésköre és általában a közszolgálat szabályozásáról és helyéről az utóbbi két évtizedben Európában kibontakozott vita csupán következménye az audiovizuális szektorban lejátszódó nagyobb átalakulási folyamatnak, és – véleményünk szerint – a háttérben valójában a műsorszolgáltatás (audiovizuális szolgáltatás) jellegével, megítélésével, természetével kapcsolatos eltérő elképzelések állnak, melynek csupán egyik aspektusa a finanszírozás kérdése. Az alábbiakban így jogtörténeti aspektusból arra teszünk kísérletet, hogy röviden bemutassuk: véleményünk szerint melyek a valós okai a közösségi jogi szempontú vizsgálódásnak, melyek azok a tényezők, amelyekre visszavezethető a Bizottság kereskedelmi szektor által előidézett aktivitása?

A közszolgálati/állami rádiózás és televíziózás mint a műsorszolgáltatás szabályozásának alapmodellje

A közszolgálat léte, születése ahhoz az időszakhoz kötődik, amikor a műsorszolgáltatás természetes állami monopólium volt, melynek témánk szerint legfontosabb következménye az volt, hogy magának a műsorszolgáltatásnak a fogalma is összefonódott az állami keretek között folyó rádiózással és televíziózással. Ez a fogalomértelmezés, mely a második világháború végétől fogva alakul ki és egészen az első liberalizációs döntésekig, azaz a frekvenciaprivatizációkig, illetve az alternatív kereskedelmi műsortartalmak és műsorterjesztési lehetőségek megjelenéséig tartott, egyeduralgó volt. A műsorszolgáltatás

¹ Safeguarding the Future of the European Audiovisual Market - A White Paper on the Financing and Regulation of Publicly Funded Broadcasters March 2004, 6.o.

forrás: http://www.epceurope.org/presscentre/archive/safeguarding_audiovisual_market_300304.pdf [2006. április 10.]

technikai meghatározottságáról korábbi írásunkban már szóltunk.² Nézzük most meg röviden Van Cuilenburg és McQuail segítségével,³ hogy milyen főbb tényezők alakították ki és ezek okán milyen jellemzőket tulajdonítottak/tulajdonítanak a közszolgálati műsorszolgáltatásnak mint a műsorszolgáltatás alaptípusának, mely egészen az 1980-as 90-es évekig lényegében érintetlen maradt.

A fent említett két szerző ezt a negyven évet a közszolgálat paradigma érvényesülése időszakának nevezi, melyben egy jóléti államhoz kötődő normatív műsorszolgáltatási modell és műsorszolgáltatási fogalom alakult ki. Ez egy alapvetően erős állami szabályozói szerepvállalást képviselő modell, mely legitimitációját – a források szűkössége mellett – a demokratikus politikai rendszer szükségleteiből nyerte. Itt arra gondolnak a szerzők, hogy a műsorszolgáltatás szabályozásában fellelhető erős állami dominancia jórészt a második világháború sokkjának, és a náci propaganda médiahasználatával kapcsolatos tapasztalatnak köszönhető,⁴ mely arra ösztökélte az európai államokat, hogy az elektronikus médiumokat megfelelő elveknek rendeljék alá, illetve a médiumoknak jelentős szerepet szánjanak a demokratikus jóléti rendszerek kiépítésében. Így társadalompolitikai megfontoláson alapuló médiapolitika és szabályozás alakult ki és nyert polgárjogot Európában, amely a műsorszolgáltatás pozitív társadalmi céljait hangoztatta. Ez az állami keretek között folyó rádiózás és televíziózás jelentette egyrészt a társadalmi reprezentáció/ellenőrzés megjelenését a műsorszolgáltatásban (korprációs elv), másrészt az univerzalitás elvét úgy az elérendő közönség mint a szolgáltatott tartalom vonatkozásában, a Reith-féle tájékoztatás, oktatás, szórakoztatás hármasságát, valamint a műsorszolgáltatás alapvetően nonprofit célját. Ez a modell a szabad és felelős sajtó doktrínáján alapult. A korszak külön érdekessége, hogy Európán kívül a médiapiac és médiaszabályozás terén ellentétes utat bejáró Egyesült Államokban is megjelent a sajtószabadság és társadalmi felelősség összekapcsolásának elve az US Commission on Freedom of Press (1947) jelentése nyomán. A Jelentésben a sajtóval szembeni követelményként jelent meg a megbízható, hiteles és releváns hírek és információk szolgáltatásának kötelezettsége, valamint az, hogy lehetőséget kell biztosítani a különböző hangok megszólalására (pluralizmus). Ezek az elvek mint általános követelmények épültek be az egyes európai audiovizuális szabályozásokba, és váltak a mindennapi gyakorlat részévé úgy műsorszolgáltatói/szerkesztői, mint hatósági oldalon.

Összegezve tehát elmondható, hogy különösen Európában – de még nyomokban az Egyesült Államokban is –, a műsorszolgáltatás társadalmi és kulturális funkciója került előtérbe, és ez határozta meg a szabályozást is, azaz: az elektronikus médiának a társadalmi vita biztosításában, a demokratikus rendszer fenntartásában, a társadalmi kohézió megteremtésében, a kulturális újratermelésben, a nemzeti identitás megőrzésében játszott szerepe.

A műsorszolgáltatás gazdasági tevékenység jellegének megerősödése, a szociokulturális szabályozási modell megkérdőjelezése

A műsorszolgáltatás tartalmának, jellegének fent említett, közszolgálati értelmezésétől való távolodást több tényező is előmozdította már az 1960-as évektől kezdve, melyek egyben

² Nyakas Levente: Az európai audiovizuális szabályozás kihívásai a konvergencia tükrében in: *Collega* 2005. április, IX. évfolyam 2. szám 210-215.

³ Jan van Cuilenburg – Denis McQuail: Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm in: *European Journal of Communication* .2003; 18: 181-207.

⁴ Asa Briggs-Peter Burke: A média társadalomtörténete, Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 211.o.

kikezdték a műsorszolgáltatás szabályozásának hagyományos modelljét is. A tényezők között mindenképpen meg kell említeni az állami rádiózáshoz és televíziózáshoz képest alternatív tartalmak, illetőleg terjesztési hálózatok megjelenését. A tartalmak tekintetében, a frekvenciák liberalizálásának köszönhetően a közszolgálat mellett megjelentek a kínálatban a kereskedelmi jellegű tartalmak és egyben kialakultak a piaci alapú rádiós és televíziós vállalkozások, amelyek a frekvenciahasználatért az államnak fizetett koncessziós díjat a műsoridő értékesítéséből (reklámozás) termelték ki. A műsorok terjesztésére alkalmas hálózatok tekintetében pedig a kábelhálózatokra és a műholdas műsorszórásra kell gondolnunk, melyek alternatívát nyújtottak kiosztásuk és hasznosításuk tekintetében szigorú állami felügyelet és szabályozás alatt álló szűkös frekvenciakészlettel szemben. Utóbbiak közül a műholdas műsorszórás az a tényező, mely relevánssá tette a műsorszolgáltatást a közösségi szabályozás szempontjából, hiszen segítségével megjelentek határokon átívelő tartalmak, melyek vagy közvetlenül váltak foghatókká egy másik tagállamban vagy közvetve, az említett tagállam területén működő kábelhálózat programcsomagjába bekerülve. A technológiai változások mellett az ismertett szabályozói modelltől való eltávolodásnak nagy lökést adott az 1973-mas olajválság és az általa okozott világgazdasági recesszió, melyek „*a fejlett országokban rávilágítottak a jóléti állam hagyományos felfogásának tarthatatlanságára.*”⁵

A közösségi jog relevanciájának megteremtésében az ún. Sacchi-ügy⁶ jelentette az első lépést, mely ügyben az Európai Bíróság (Bíróság) kimondta, hogy a televíziós jelek terjesztése az EGK-szerződés szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezései alá esik. Ez egyrészt azt jelentette, hogy a televíziós műsorszolgáltatásra is alkalmazandó a szolgáltatások szabad áramlásának elve, másrészt – ami témánk szempontjából kulcsjelentőséggel bír – egyúttal jelentette a műsorszolgáltatásnak mint közös piaci gazdasági tevékenységnek az elismerését. A műsorszolgáltatásnak valódi belső piaci gazdasági szolgáltatásként kezelését azonban kétség kívül az 1989-es Határok nélküli televíziózásról szóló EGK irányelv⁷ (TVWF irányelv) biztosította, melyet 1997-ben módosítottak és máig is hatályban van, megjegyezzük: az irányelv digitális kor követelményeihez való igazítása 2002-ben elindult. A TVWF irányelv Pertti Näränen⁸ szerint az uniós neoliberais audiovizuális politikának a sarokkövét jelenti, hiszen jelentős deregulációt hajtott végre a piacon azzal, hogy megtiltotta egy adott tagállamból származó és ott engedélyezett televíziós műsorszolgáltatás másik tagállamban történő vételének a megakadályozását, biztosítva ezzel a televíziós műsorszolgáltatás szabad áramlását a belső piacon.

A TVWF irányelv megszületéséből arra a következtetésre juthatnánk, hogy az 1980-as évek végére a műsorszolgáltatásnak mint alapvetően gazdasági tevékenységnek a fel- és elismerésében teljes konszenzus volt az európai szabályozásban. Ezzel szemben azt tapasztalhatjuk, ha a TVWF irányelv előzményeit vizsgáljuk, hogy a közösségi jogalkotók fejében – dacára a Sacchi ügynek – nem a közösségi audiovizuális piac megteremtése, hanem inkább a fenti jóléti államhoz kötődő normatív műsorszolgáltatási modell közösségi szintre emelésének szándéka élt az 1980-as évek elején. Erre ékes bizonyíték az Európai Parlament 1982-es állásfoglalása (Állásfoglalás), mely az Európai Közösségben folytatott rádiózásról és

⁵ Gálik Mihály-Polyák Gábor: Médiaszabályozás KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 304.o.

⁶ C-155/73, Sacchi [1974] ECR 409

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1997. június 30-i 97/36/EK irányelve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben meghatározott, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról

⁸ Pertti Näränen: Az európai digitális televíziózás: a jövő szabályozási dilemmái in: Médiakutató 4. évf. 2. szám 78-79.o.

televíziózásról szolt,⁹ és amely a TVWF irányelvhez vezető szabályozói út első lépésének tekinthető. Az Állásfoglalás – alapintencióját tekintve – azért született meg, mivel a közösségi jogalkotók aggodalommal szemlélték az új médiumok (itt értsd: új terjesztési módokkal megvalósuló privát rádiózás és televíziózás) tevékenységét, és úgy vélték, hogy azok „elkereskedelmiesítik” a rádiózást és televíziózást, mellyel veszélybe sodorják a vélemények sokszínűségét,¹⁰ azaz azt az alapvető elvet, melyre a jóléti állam normatív szabályozói modellje épül. A közösségi szabályozó ebből következően a közszolgálati modellt arra kívánta ebben az időben felhasználni, hogy a tagállamok állampolgáraihoz közelebb hozza a közösségi politikákat ezáltal csökkentve a közösség negatív megítélését, azaz – hasonlóan a közszolgálati/állami médiának a demokratikus intézményrendszer fenntartásában betöltött szerepéhez – az Állásfoglalás az EK legitimációjára kívánta volna felhasználni a formálódó audiovizuális szabályozást. Az Állásfoglalás szerint az Európai Parlament eredeti célja az volt, hogy az érdekeltek bevonásával létrehozson egy európai műholdas televíziós csatornát,¹¹ leképezve ezzel a közszolgálati televíziózás modelljét uniós szinten. Az elgondolás olyan komoly volt, hogy az Állásfoglalás felhívta a tagállamokat, hogy az ehhez szükséges kapacitást is biztosítsák a fennhatóságuk alá tartozó műholdakon, sőt megjelenik benne a fent már említett közszolgálatra jellemző műsorstruktúra-követelmény is.¹² Meg kell jegyeznünk, hogy az Állásfoglalás felveti a műsorszolgáltatás közösségi szabályozását, de azt igen szűk keretek között teszi meg, hiszen annyit mond: meg kell ezt a kérdéskört is vizsgálni, különös tekintettel a kereskedelmi kommunikációra és a kiskorúak védelmére. Az Állásfoglalásban megjelenő szándékokhoz és arányokhoz képest, két évvel később, a TVWF irányelvet előkészítő Zöld Könyv¹³ már egyértelműen feladta a közös európai televízió megteremtésének vízióját, azaz a közszolgálati szabályozási modellt, és egy közös piaci ágazati szabályozás alapjait vázolta fel, mely egy lényegében a gazdasági feltételeit teremtette meg a határok nélküli szabad televíziózásnak, azaz egy alapvetően gazdasági jellegű szolgáltatásnak. Amint a Zöld Könyv címe is ezt kifejezi, a műsorszolgáltatás közös piacát kívánta létrehozni az EK.

A TVWF irányelv megszületését követően (1989) az 1990-es évek elejétől fogva megindult azoknak a Bizottságnak benyújtott panaszoknak a sora, melyek lényegében kétségbe vonták a közszolgálati-társadalomfelelősségi doktrínára épülő szabályozási rezsimet, különösen annak finanszírozási oldalát. Ezek a panaszok, melyek mögött nem meglepő módon a kereskedelmi szektor állt, egyben – közvetett módon – a műsorszolgáltatás szociális és kulturális felfogását támadták. A válaszreakció nem sokáig késett, hiszen 1997-ben a közszolgálati lobbis és tagállami kormányzatok nyomására az EK-szerződés mellékleteként megszületet az ún. Amszterdami Jegyzőkönyv,¹⁴ amely megerősítette a korábbi műsorszolgáltatási szabályozási modellt szemben a kialakult új igényekkel. Az Amszterdami Jegyzőkönyv nem emelte ki a műsorszolgáltatást a közösségi versenyszabályok alól, ugyanakkor a közszolgálati szabályozási modellel szemben bizonyos kereteken és feltételek mellett belül toleranciát

⁹ Resolution on radio and television broadcasting in the European Community Official Journal C 08, 05/04/1982 P. 0110

¹⁰ Id. Állásfoglalás preambuluma.

¹¹ Id. Állásfoglalás 2. pontját.

¹² Id. Állásfoglalás 4. és 5. pontját.

¹³ Communication from the Commission to the Council Television without Frontiers – Green Paper on the establishment of the Common Market for broadcasting, especially by satellite and cable COM(84) 300 final Brussels, 14th July 1984

¹⁴ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Protocol annexed to the Treaty of the European Community - Protocol on the system of public broadcasting in the Member States Official Journal C 340 , 10/11/1997 p. 0109

tanúsított.¹⁵ Näränen szerint „az Amszterdami Jegyzőkönyv (1997) szimbolikus fordulópontot jelentett: a neoliberais „piacosítás” híveinek ekkor szembe kellett nézniük a kulturális szempontok érvényesítőivel, és el kellett fogadniuk azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás továbbra is politikai támogatást élvez.”¹⁶ Mi annyiban általánosítanánk Näränennek ezt az állítását az eddig elhangzottak tükrében, hogy inkább a műsorszolgáltatás szociális és kulturális értelmezése nyert elismerést közösségi szinten, amelyen maga a közszolgálati, jóléti államhoz kötődő normatív kommunikációpolitikai modell alapult.

Az Amszterdami Jegyzőkönyvben foglaltak részletezése, azaz műsorszolgáltatás szociokulturális szabályozási modelljének közös piaci feltételek közötti értelmezésének tekinthető a Bizottság 2001-es közleménye,¹⁷ (Közszolgálati közlemény) mely rögzítette a közszolgálat állami támogatásának szabályait. A Közszolgálati közlemény azokat a határvonalakat jelöli, amelyek mellett az audiovizuális szolgáltatások gazdasági jellege nem sérül, ezek közül a leglényegesebb feltételek a következők. Egyrészt a tagállamoknak formális aktusban egyértelműen kell meghatározni előre a közszolgálati feladatok körét, az aktus legtöbb esetben törvényi szintű jogszabály szokott lenni. A Bizottság csak azt ellenőrzi, hogy nyilvánvalóan nem rossz-e ez a meghatározás. A másik fontos feltétel, hogy a közszolgálati feladatok teljesítésének felügyeletét, figyelemmel kísérését a tagállamnak biztosítania kell, ezt egy független testületnek kell ellátnia, melyet – sok esetben – a nemzeti médiaszabályozóhatóság szokott elvégezni. Végül, de nem utolsó sorban a tagállamnak biztosítania kell, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatónak nyújtott állami támogatás arányos, azaz csak a feladatok ellátásához megfelelő mértékben nyújtott finanszírozásról van szó, és az nincs kihatással a versenyre. Mindehhez hozzá kell fűznünk azt is, hogy az állami támogatás csak a közszolgálati feladatok finanszírozását szolgálhatja, azaz a közszolgálati műsorszolgáltató kereskedelmi tevékenységét nem (keretfinanszírozás tilalma). Amint arra Nico van Eijk professzor is rámutatott az Európai Szabályozóhatóságok Konferenciáján tartott előadásában¹⁸ a 2001-es Közszolgálati közleményben megfogalmazott feltételek lényegében megegyeznek a Bíróság 2003-mas az ún. Altmark-ügyben¹⁹ hozott ítéletében foglalt feltételekkel, melyek a közösségi jog szerint megengedhető állami támogatás kritériumait adják meg. Az ítélet lényege tömören az, hogy az a pénzügyi támogatás, mely pusztán a tagállamok által kirótt közszolgálati kötelezettségek teljesítésének kompenzációját szolgálják nem rendelkeznek az állami támogatás jellegzetességeivel. Az Amszterdami Jegyzőkönyv, a Közszolgálati közlemény, majd az Altmark-ügy tehát arra a következtetésre vezet minket, hogy a közösségi jog, mely alapvetően gazdasági viszonyokat szabályoz, elismerte az audiovizuális szolgáltatások szociokulturális jellegét, jelentőségét. Mindezek dacára, a Bevezetőben

¹⁵ „Figyelembe véve, hogy a tagállamok közcélú műsorszolgáltatási rendszere közvetlenül kapcsolódik az egyes társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeihez és a médiapluralizmus megőrzésének követelményéhez, megállapodnak a következő értelmező rendelkezésekben, amelyeket az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolnak: 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.”

¹⁶ i.m.: 77.o.

¹⁷ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04)

¹⁸ Public Service Broadcasting and State Aid’, paper presented at the EPRA-conference (European Platform of Regulatory Authorities), 19-21 October 2005, Budapest, forrás: <http://www.ivir.nl/publications/vaneijk/epra-10.05-nve-fin.pdf> [2006. április 10.]

¹⁹ Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH Case C-280/00

említett, a kereskedelmi audiovizuális szektor által készített 2004-es Fehér Könyv közvetve tagadja ezt az értelmezést, és nem hajlandó azt elfogadni, csak egy szempontot, a gazdasági megítélését és a piacot ismeri el, mondván: a tisztességtelen verseny magában a közszolgálati létben manifesztálódik (értsd: közpénzből finanszírozott műsorszolgáltatók viselkedésmódjában).²⁰

Összegzés

A fentiekben megpróbáltuk felvázolni, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatásról a közösségi szabályozás szintjén folytatott vita – véleményünk szerint – milyen alapokon nyugszik. Rámutatunk arra, hogy a duális médiamodellként ismert európai audiovizuális rendszer egyik pillére a közszolgálati műsorszolgáltatás a kereskedelmi műsorszolgáltatás megjelenéséig magát a műsorszolgáltatás alaptípusát jelentette, amely tevékenységnek a középpontjában a társadalom iránti felelősség állt, így a műsorszolgáltatásnak úgy a szakmában, mint a szabályozásban elsődlegesen szociokulturális jellege került előtérbe. A szabályozási modellt így az állami dominancia jellemezte, melynek természetes része volt az állami finanszírozás is. A tagállami audiovizuális piacok liberalizációjának következménye az volt, hogy megjelent a műsorszolgáltatás fogalmának egy másik értelmezése is, mely pusztán gazdasági tevékenységként tekintett a rádiózásra és televíziózásra, amely elképzelés megerősítést és visszaigazolást nyert úgy a technológiai fejlődés, mint a közösségi szabályozó által. A kereskedelmi szektor egyértelművé tette ugyanakkor, hogy nem kívánja felvállalni a szociokulturális értelmezést, és az ebből származó kötelezettségeket, viszont az erre a szánt közpénzeket sem tartja jogosnak, különösen az új audiovizuális piacok tekintetében (internet). A műsorszolgáltatás (audiovizuális szolgáltatás) természetéről és az ebből származó szabályozói konzekvenciákról folytatott vita korántsem nem zárult le közösségi szinten. Legutóbb a belső piaci szolgáltatásokról a Bizottság által benyújtott irányelvtervezet²¹ kavart nagy port e tekintetben, mely tárgyi hatálya alá sorolta az audiovizuális szolgáltatásokat is, ezzel azok pusztán gazdasági természete mellett állást foglalva. Az irányelvtervezet első olvasata 2006. februárjában ugyanakkor azzal zárult, hogy hatálya alól – éppen kulturális természetükre hivatkozással – kivették az audiovizuális szolgáltatásokat.

²⁰ Fehér Könyv 3.o.

²¹ Directive on services in the internal market COM(2004) 2 final