

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

POLYÁK GÁBOR

**A DIGITÁLIS MÉDIARENSZER
MÉDIAPOLITIKAI ÉS SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEI EURÓPÁBAN**

| | |
|--|-----|
| I.Bevezető..... | 2 |
| II.Digitális médiarendszer..... | 3 |
| III.Szabályozás és szabályozottság a digitális médiarendszerben..... | 33 |
| IV.A médiaszabályozás hatálya..... | 56 |
| V.A tartalomszabályozás európai távlatai..... | 72 |
| VI.Sokszínűség a digitális médiarendszerben..... | 85 |
| VII.Tézisek..... | 121 |
| VIII.Felhasznált irodalom..... | 123 |

I. Bevezető

A tanulmány a digitális médiarendszer szabályozási kereteinek felvázolására tesz kísérletet, a felmerülő médiapolitikai kérdések elemzésével, és az egyes kérdésekre az európai közösségi jogban és tagállami jogrendszerekben adott válaszok összehasonlító elemzésével.

A tanulmány alapvető feltételezése, hogy a digitalizáció olyan összetett technológiai, gazdasági, társadalmi változásokat jelent, amelyek alapvetően megváltoztatják a hatályos médiaszabályos kiindulópontjait, és ezzel szükségessé teszi számos jelenlegi szabályozási koncepció és megoldás felülvizsgálatát.

A digitális médiarendszer jellemzőinek áttekintése után a tanulmány a digitális televíziózásra történő átállás sajátos kérdéseit vizsgálja. Elemzi a digitális környezetben alkalmazható szabályozási módszereket, kiemelve a médiafelügyeleti szervek növekvő szerepét és az önszabályozás és társszabályozás európai távlatait. Vizsgálja, hogy a digitális szolgáltatások közül melyek tartozhatnak a médiaszabályozás hatálya alá, és a szolgáltatásoknak ez a köre milyen elhatárolási ismérvekkel határozható meg. Az Európai Unió televíziós irányelvének felülvizsgálatával, illetve egyes európai államok jogalkotási elképzeléseivel kapcsolatban a tanulmány bemutatja a tartalomszabályozásban várható egyes fejlődési tendenciákat. A digitális médiarendszer sokszínűségét garantáló eszközrendszer áttekintéseként a tanulmány foglalkozik a kiegyensúlyozott tájékoztatás európai szabályozásával, valamint a médiakoncentrációt korlátozó jogi megoldásokkal. A médiakoncentráció szabályozásának elemzése az egyes európai államok megoldásai mellett ismerteti az Európai Uniónak az erre vonatkozó tevékenységét, elképzeléseit. A sokszínűség biztosításával kapcsolatban a tanulmány részletesen kitér továbbá a digitális műsorterjesztéssel megjelenő sajátos kérdésekre és az ezekre adott európai jogi válaszokra.

Az összehasonlító jogi elemzés természetesen nem lehet teljes körű. Az elemzés az egyes problémákkal kapcsolatos releváns szabályozási megoldások bemutatására korlátozódik.

A tanulmány az Országos Rádió és Televízió Testület Stratégiai Kutatások és Elemzések Programja keretében készült, A magyar média jogi szabályozásának jelene és alternatívái európai perspektívákból című tanulmány átdolgozott változata.

II. Digitális médiarendszer

Digitalizáció és konvergencia

A digitalizáció és a konvergencia körülbelül egy évtizede a médiával kapcsolatos vizsgálódások kulcsfogalmai. A digitalizáció „a jelfeldolgozásban, például a kép- és hangrögzítés során, ill. továbbításánál alkalmazott eljárás, amelynek során a hang- és képinformációk (pl. hangerő, szín, képintenzitás) analóg jeleit alakítják át kódolt impulzussorozatokból álló digitális jelekké”.¹ Az analóg és digitális jel közötti fő különbség az, hogy amíg az analóg jel „kizárólag folyamatosan változik”², addig a digitális jel „kizárólag diszkrét értékek mentén változhat”³; az analóg jel „bizonyos határok között a jeltartományon belül minden tetszőleges értéket felvehet”⁴, a digitális jel pedig „csak véges számú diszkrét értéket vehet fel”⁵.

A digitalizáció során minden szöveges, képi és hanginformáció bitekből – nullákból és egyesekből – álló jelsorozattá alakul át. A digitalizált tartalom olyan adathalmaz, amely elválik a hordozójától és a legkülönbözőbb hordozókon feldolgozható. A digitalizációnak a médiarendszer fejlődésére gyakorolt hatása tehát elsősorban abban áll, hogy megteremti a különböző adatátviteli módok és végfelhasználói eszközök „közös nevezőjét”.⁶

Az analóg és a digitális tartalom közti különbségek a szöveges, képi és hanginformációk feldolgozásához szükséges kapacitások nagyságában és a tartalom minőségi különbségeiben is megmutatkoznak. A digitális jel az átvitel során az analóg jelhez képest sokkal kevésbé sérülékeny, emellett a digitális tartalom hatékonyan tömöríthető, ami a tárolási és átviteli kapacitások hatékonyabb felhasználását eredményezi. A digitális tartalom könnyen reprodukálható és alakítható.

A digitalizáció lehetővé teszi a tartalmak platform-független közvetítését, és ezzel elindítja a konvergencia folyamatát. A konvergencia az informatika, a távközlés és a média egyre szorosabb összefonódását jelenti, a technológiák, a szolgáltatások és a piacok vonatkozásában egyaránt. A folyamat legnyilvánvalóbb példája az Internet, amely lényegében egymással távközlési úton összekötött számítógépekből áll és a kommunikációs szolgáltatások széles körét teszi elérhetővé. A számítógép beépíthető egy mobiltelefonba vagy egy televízióba, az összeköttetés létrejöhet telefonvonalon vagy műsorszórásra szánt kábelen, a szolgáltatás lehet e-mail, vitafórum, újság, film, vagy

¹ Film- és médiafogalmak kishoztára. Korona Kiadó, 2002. 206.

² Film- és médiafogalmak kishoztára. 196.

³ Film- és médiafogalmak kishoztára. 206.

⁴ Dr. Kovács Magda: Mikroszámítógépek alkalmazása. Értelmező szótár. LSI Oktatóközpont Alapítvány, 1991. 1. kötet, 63.

⁵ Dr. Kovács Magda: i.m. 1. kötet, 209.

⁶ Sükösd Miklós: A konvergencia és a multimédia kihívása: európai médiapolitika a 21. században. A média jövője. Média Hungária Kiadó. 1999. 88.

akár teljes televízió-műsor. Az Európai Unió Bizottságának a távközlési, média és információtechnológiai szektorok konvergenciájáról és ennek szabályozási kihatásairól szóló Zöld Könyve⁷ szerint a konvergencia „különböző hálózati platformok azon képessége, hogy alapvetően hasonló szolgáltatási fajtákat hordozzanak”, illetve „olyan fogyasztói eszközök összefonódása, mint például telefon, televízió, és személyi számítógép”. Azzal, hogy a korábban elkülönült kommunikációs infrastruktúrák – a hálózatok és a felhasználói eszközök – átjárhatóvá válnak, összemosódnak az egyéni és a nyilvános kommunikációt biztosító szolgáltatások, valamint vállalati fúziókon és szövetségeken keresztül összeolvadnak a különböző információs és kommunikációs piacok.

A digitalizáció és a konvergencia végső soron egy új médiarendszer kialakulásának alapja, amelyben feloldódnak a kommunikáció korábbi médiumai. A digitalizáció és a konvergencia feltételei között nem alkalmazható az analóg környezet „médiium”-fogalma. A „televízió” a terjesztési technika és a készülék, a műsor, valamint a műsört létrehozó vállalkozás szorosan összekapcsolódó egysége. A digitális tartalom ezzel szemben tetszőleges távközlési megoldással eljuthat a felhasználó tetszőleges készülékére, a tartalomfejlesztő pedig a termékét a lehető legtöbb platformon értékesíteni próbálja. A médiakonvergencia tehát megszünteti a platform, a tartalom és a vállalkozás korábban egyértelmű egységét.⁸

A digitális média jellemzői

Egy jövőbeli médiapolitika (kommunikációpolitika) és médiaszabályozás (kommunikációs szabályozás) kereteinek felvázolását a döntéshozónak annak megállapításával és tudomásulvételével kell kezdenie, hogy a digitális médiarendszerben a korábbi médiapolitika kiindulópontjai kérdőjeleződnek meg, sőt válnak érvénytelenné. A tömegkommunikáció egyoldalúságát a digitális média interaktivitása, az erőforrások szűkösségét azok bősége követi, és oldódik a tömegkommunikációt jellemző professzionalizmus.

Interaktivitás

A jelenlegi médiapolitika alapvető kiindulópontja az egyoldalúság, ami eddig a tömegkommunikációt a személyközi kommunikációtól elhatároló egyértelmű jellemző volt. A rádió és a televízió esetében az egyoldalúság kiegészült az egyidejűséggel, és az ezeknek tulajdonított jelentős véleménybefolyásoló erő tovább szélesített az állami beavatkozás terjedelmét. A digitális média szolgáltatásaira viszont a közvetlen és azonnali visszacsatolás lehetősége jellemző. Az új médiarendszer interaktív: egyre

⁷ Az Európai Unió Bizottságának a távközlési, média és információtechnológiai szektorok konvergenciájáról és ennek szabályozási kihatásairól szóló zöld könyve [KOM (1997) 623]

⁸ Selhofer, Hannes: Der Medienbegriff im Wandel. in: Die Zukunft der Kommunikation. StudienVerlag, 1999. 103.

nagyobb választási és beavatkozási lehetőséget ad a felhasználónak. Az egyre szélesebb – és valószínűleg egyre inkább specializált szolgáltatásokból összeálló – tartalom-kínálat egyre inkább a felhasználót teszi a „műsor” végső szerkesztőjévé. Vajon a hatalmas tartalomválaszték mellett érvényesül-e még az egyidejűség meggyőző ereje? De nemcsak a műsor egésze, hanem az egyes „műsorszámok” végleges tartalma is a felhasználó döntésétől függ: a digitális televízió lehetővé teszi, hogy a néző határozza meg a közvetítés kamera-állását, a hálózati vitafórumok tartalma pedig teljes egészében a felhasználók interakcióiból jön létre.⁹ Az interaktivitás eredményeként a médiatartalom személyre szabott tartalommal, a médiafogyasztás passzív szórakozásból aktív tevékenységgé válik. Ezzel beteljesedik az a folyamat, amelyben a tömegkommunikációnak a közös médiaélményen alapuló közösségteremtő ereje egyre csökkent, ugyanakkor a média olyan interaktív fórummá válhat, amely a közösségteremtés új minőségét jelentheti. Az új médiarendszer ereje éppen a nyilvános és egyéni kommunikáció határait elmosó szolgáltatásokban mutatkozik meg – a digitális média már nemcsak az üzenet, hanem egyúttal a közönség válasza is. Az persze egyáltalán nem biztos, hogy ez a folyamat megfelel a közönség igényeinek, és ez a bizonytalanság erősen befolyásolja a médiapiaci eseményeket is. Ahhoz, hogy a konvergenciában rejlő lehetőségek piacképes szolgáltatásokban realizálódjanak, szükség van a technológia társadalmi adaptációjára. Ez a felhasználói-fogyasztói magatartásban bekövetkező jelentős változást, azaz hosszú szocializációs folyamatot feltételez – talán a mai tizenéves, az új kommunikációs lehetőségeket ismerő és használó korosztály lesz az, amely majd valóban élni tud a technológia lehetőségeivel.

„Deprofessionalizálás”

Az interaktivitással szoros összefüggésben megváltozik a kommunikációs folyamat szereplőinek jellege. A hagyományos tömegkommunikáció erős szervezethez és professzionális újságírói és gazdasági tevékenységre épül: „ipari jellegű információtermelési folyamat”.¹⁰ A hálózati média ezzel szemben elvileg minden közösségnek és egyénnek kis szervezethez és minden eddiginél alacsonyabb hozzáférési költség mellett lehetővé teszi, hogy a nyilvános kommunikáció folyamatában önálló szereplőként jelenjen meg.¹¹ Ezzel együtt oldódik a tartalom szerkesztettsége: a digitális média lehetőséget teremt arra, hogy a beszélő szerkesztői szűrő nélkül szólaljon meg, közvetlen kapcsolatba kerüljön a közönséggel. A nyilvános kommunikációban a „közlő” és a „befogadó” hagyományos szerepei feloldódnak, és megjelennek helyettük a

⁹ Az interaktivitás mértéke függ a választási lehetőségek komplexitásától, a tartalom eléréséhez szükséges ráfordítástól, a felhasználói tevékenységekre adott választól, az információ felhasználásának ellenőrzésétől, információk hozzáfűzésének lehetőségétől, valamint a személyközi kommunikáció lehetőségének biztosításától. Carrie Heeter osztályozása. Idézi Höflich, Joachim R.: Der Mythos vom umfassenden Medium. in: Die Zukunft der Kommunikation. StudienVerlag. 1999. 50.

¹⁰ Szekfű András: A szervezetek kommunikációjáról. in: Béres István/Horányi Özséb (szerk.): Társadalmi kommunikáció. Osiris Kiadó. 1999. 90.

¹¹ Ez az elvi lehetőség persze egyáltalán nem jelenti, hogy a médiapiacon minden szereplő egyenlő eséllyel jelenjen meg.

„résztevők”.¹² Sajátos helyzetű szereplő az a szolgáltató, aki pl. levelezőlistát, hírcsoportot működtet, és gyakran semmilyen közleményt nem hoz létre, mindössze lehetővé teszi és esetleg felügyeli a kommunikációt. E részttevők a „szervező részttevők”¹³, akik befolyásolják (időkorlátok és díjak megállapításával, a tartalom ellenőrzésével) a kommunikáció létrejöttét és kereteit.

A deprofesszionalizálódás, a minden korábbinál szélesebb és hatékonyabb nyilvánosság kialakulásának elvi lehetősége azonban egyáltalán nem jelenti a média(piaci)-viszonyok alapvető átrendeződését. A hagyományos médiatérben meghatározó pozíciót betöltő szereplők – éppen a gazdasági folyamatként értelmezett konvergencia eredményeként – a digitális médiarendszerben is elfoglalják/elfoglalták a legjelentősebb gazdasági és véleménybefolyásolási pozíciókat.

A digitális kor médiapolitikájának egyszerre kell tekintettel lennie a deprofesszionalizálódás folyamatára és a hagyományos médiastruktúrák fennmaradására. A hagyományos korlátozó-ellenőrző eszközöknek az új körülmények közötti változatlan alkalmazásával nem akadályozhatja aránytalanul a globális nyilvánosság működését, ugyanakkor a vélemények piacának megfelelő működése a túlzott befolyással rendelkező szereplőkkel szemben megfelelő eszközöket igényel – ez a kettősség a tényleges médiaviszonyokhoz rugalmasan alkalmazkodó eszközrendszer kidolgozását teszi szükségessé.

Erőforrás-bőség

Azzal együtt, hogy a földfelszíni terjesztés mellett a kábeles és műholdas műsorterjesztés a 70-es, 80-as évektől már az analóg médiában is jelentős változásokat hozott, a beavatkozás terjedelmét, a médiapolitikai célokat és eszközöket mindvégig az erőforrások szűkösségére tekintettel határozták meg. A szűkösség az állam olyan beavatkozását teszi indokolttá és szükségessé, amely a technikai feltételek mellett rendelkezésre álló médiumokban a lehető legtöbb vélemény és érték bemutatását biztosítja. A digitális médiarendszert viszont az adattárolási (merevlemez-kapacitás, DVD), adatfeldolgozási (processzorok sebessége) és adatátviteli (szélessávú technológiák, például xDSL, UMTS) teljesítmény folyamatos növekedése, illetve a tartalom hatékony tömörítését lehetővé tevő technológiák (MPEG, DivX, MP3) fejlődése mellett kifejezetten az erőforrások bősége jellemzi. A vélemények és értékek sokszínűsége e feltételek között a korábbinál lényegesen kisebb terjedelmű és más irányú állami beavatkozást indokol.

¹² Lutz Goertz kifejezései. Idézi: Burkart, Roland: Was ist eigentlich ein „Medium”? in: Die Zukunft der Kommunikation. StudienVerlag, 1999. 64.

¹³ Burkart, Roland: i.m. 64.

Globalitás

A digitális médiarendszer további meghatározó jellemzője a globalitás, amely jelenti a technológiai globalitást, a tartalmak globális hozzáférhetőségét, valamint a piac globalitását. Technológiai globalitásról abban az értelemben beszélhetünk, hogy a digitális médiarendszer csak általánosan elfogadott technikai – tömörítési, adattárolási, adatátviteli – szabványokra épülve jöhet létre. A szabványosítás gazdasági érdekeket is komolyan érintő folyamat, amely eldönti egy-egy technológia sikerét vagy kudarcát. A technológiai globalitás legjobb példája az Internet, amely világszerte egységes – és nagyrészt lelkes fejlesztők önkéntes részvételével kidolgozott – szabványok alapján működik. A technológiai globalitás eredménye a tartalmak globális elérése: a hozzáférés lehetőségét és költségeit lényegében nem befolyásolja, hogy a tartalomszolgáltató a világ mely pontján működik. A globális hozzáférés egyrészt ugyanazon tartalom fogyasztását a világ bármely pontján lehetővé téve kulturálisan homogenizál, másrészt viszont nem képes áthidalni a mély kulturális szakadékokat. Az első tényező indokot teremt az állami beavatkozásra: az európai médiapolitika egyik legfőbb célkitűzése a kulturális sokszínűség biztosítása, ami gyakorlatilag a saját kulturális piac védelmét jelenti. A második tényező ugyanakkor korlátokat állít minden beavatkozás elé: az egyes kommunikációs tartalmak megítélése, a véleményszabadság határainak kijelölése gyakran még Európán belül sem egységes, globálisan pedig az érintett értékekről minimális konszenzus is aligha képzelhető el. Az érintett értékek kultúrafüggősége megoldhatatlan nehézséget jelent az illegális és ártalmas tartalmak elleni küzdelemben. A globális technológia és tartalom globális médiavállalkozásokat feltételez, amelyek egyre több nemzeti piacot és egyre több piaci szektort hódítanak meg – ezzel az államok és a szolgáltatások határain átnyúló információs és kommunikációs piac jön létre.

A média globalitása egyrészt befolyásolja a médiapolitikai döntések meghozatalának szintjét, másrészt új szemléletmódot követel a döntéshozótól. A globális gazdasági szereplőkkel szemben a döntéshozók államhatárokon átnyúló összefogására van szükség. A nemzetek feletti kommunikációpolitika sikeresnek mondható rendszere valósult meg az Európai Unió távközlési és audiovizuális politikájában. A nemzetek feletti döntéshozatal azonban csak többé-kevésbé egységes gazdasági, társadalmi, kulturális érdekek mentén képzelhető el, így valóban globális médiapolitika kialakulására nincs esély – az európai audiovizuális politika sok ponton éppen az amerikai médiaiparral szemben fogalmazódik meg. A média globalitása ellenére a médiafogyasztás közösségekhez, körülhatároltabb piacokhoz kötődik, ezért a döntéshozatali szintek nemcsak felfelé tolnak Saját érdekeik megfogalmazásában és érvényesítésében egyre tudatosabban szerepet kell vállalniuk a szubnacionális vagy éppen államhatároktól függetlenül szerveződő közösségeknek. A kisebb közösségek alkupozióját az biztosíthatja, hogy a globális tartalom piacképességét az adott piacon

valószínűleg erősíti, ha részben legalább alkalmazkodik a megcélzott közösség sajátos igényeihez. Az egyénre szabott médiával kapcsolatban a végső döntést persze a felhasználó hozza, ami már nem médiapolitikai kérdés.

A globalitás szemléletváltást követel a döntéshozótól. Az új szolgáltatások sokfélesége szinte parttalanná teszi a kommunikációpolitika hatókörét; ezzel együtt nagyon sok és sokféle szereplő válik érintetté a kommunikációpolitikai döntésekben, ami megnehezíti az ütköző érdekek feltérképezését és kezelését. A médiapolitikának ebben a helyzetben fel kell vállalnia a globalitást. A célok és eszközök meghatározásában a döntéshozónak képesnek kell lennie arra, hogy a sokféle, egymáshoz rengeteg ponton kapcsolódó elemből felépülő kommunikációs rendszert egységként kezelje. A médiapolitikának nem lehet célja az önműködő folyamatokkal való szembeszállás, de nem válhat azok tétlen „elszenvedőjévé” sem – továbbra is törekednie kell a hosszú távú fejlődési keretek meghatározására.

A digitális átállás médiapolitikai kérdései

A digitális médiarendszer kialakításának egyik legfontosabb területe a digitális televíziózás bevezetése, azaz a digitális átállás (*digital switch-over*). A következőkben az ezzel kapcsolatos médiapolitikai és sajátos szabályozási kérdéseket tekintem át.

A digitális átállás szükségessége

Európában – és azon túl is – a médiapolitikusok körében egységesnek látszik az az álláspont, hogy a digitális műsorterjesztésre való átállás a társadalmi jólétet előmozdító folyamat, amely egyre inkább állami célkitűzésként fogalmazódik meg. A digitális televíziózás mellett olyan közvetlen előnyök szólnak, mint

- a műsorválaszték jelentős bővülése, ami a sokszínűség – mint alapvető médiapolitikai követelmény – erősödésével jár;
- az interaktív szolgáltatások megjelenése, amelyeknek különös jelentőségük lehet az információs társadalom kiépítésében;
- a jobb kép- és hangminőség;
- a hordozhatóság, a mozgás közben is zavartalan vétel;
- a regionális és a helyi műsorszolgáltatások nagyobb száma.

Ezek az előnyök valamennyi digitális platformon megjelennek, természetesen más-más arányokban. A műsorválaszték bővülése például elsősorban a földfelszíni digitális műsorszórás (*digital terrestrial television, DTT*) érinti, mivel a hagyományos, analóg műsorszórás útján csak igen kevés program terjeszthető.

A DTT-ből következő sajátos közvetlen eredmény a felszabaduló frekvenciakincs más célra történő hasznosítása is: „annyival növekszik a társadalmi jólét, amennyi a felszabadult frekvenciatartomány más célokra való igénybevételének a haszna, levonva az átállás okozta többletköltségeket (azt vélelmezzük, hogy ez a különbség pozitív)”¹⁴ Ez akkor is igaz, ha a felszabaduló frekvenciákat továbbra is műsorszórásra használják fel. Ugyanakkor az átállás során komoly nehézséget okozhat az analóg és a digitális műsorszórás időleges párhuzamossága (*simulcasting*).

A digitális műsorterjesztési platformokhoz kapcsolódó közvetett és hosszú távú előny, hogy hatékonyan járulnak hozzá az *információs társadalom* kialakulásához. Ezt hangsúlyozza az Európai Unió *eEurope 2005* akcióterve is, amely előírta a tagállamoknak, hogy 2003 végéig hozzák nyilvánosságra a digitális televíziózással kapcsolatos szándékaikat és terveiket. Ennek a beszámolónak az elkészítéséhez nyújtott segítséget a Bizottságnak az analóg médiáról a digitális médiára való átállásról (digitális átállás és analóg leállítás) szóló közleménye (e fejezetben: Közlemény). Az Egyesült Királyság digitális televíziós stratégiája kifejezetten beleillik abba a célkitűzésbe, hogy 2005-re megvalósuljon az általános Internet-hozzáférés. A Magyar Információs Társadalom Stratégia ezzel szemben egyáltalán nem foglalkozik a digitális televíziózással. Az információs társadalom nem öncél, hanem a társadalom egészét, annak minden szegmensét érintő modernizációs folyamat. Önmagában már a digitális médiarendszer és az információs társadalom közötti szoros kölcsönhatás is indokolhatja az állami beavatkozást, ösztönzést. A kormányzati döntések meghozatala előtt ezt a kölcsönhatást elemezni kell, és meg kell találni azokat a pontokat, amelyeken a digitális műsorterjesztési platformok valóban hatékonyan segíthetik elő az információs társadalom megvalósítását.

Az átállást feltétlenül ösztönzi a jól érzékelhető *európai nyomás*. Mind az Európai Unió, mind az egyes tagállamok egyre határozottabban támogatják a teljes átállást. Az ezzel ellentétes hazai magatartás egyrészt gazdaságilag lenne ésszerűtlen és az európai médiarendszertől való leszakadást eredményezné, másrészt a nemzetközi frekvencia-koordinációval szemben is tarthatatlan lenne.

Állami szerepvállalás a digitális átállásban

A digitális átállás ütemét és egyéb feltételeit elsősorban a piaci viszonyoknak, a szolgáltatói kínálatnak és a fogyasztói keresletnek kell meghatározni, nem pedig az állami kényszereknek. Egyértelműen ezt az álláspontot képviseli az Európai Bizottság is az analóg médiáról a digitális médiára való átállásról szóló közleményében. A közlemény szerint az átállást elsősorban a piaci erőknek kell alakítaniuk. Ennek megfelelően a Bizottság az átállás döntő tényezőjét a fogyasztói kereslet hatékony

¹⁴ Gálik Mihály/Horvát János/Szente Péter: Egy új médiatörvény alapjai, 53.

ösztönzésében látja. A digitális átállás alapkonceptiója az, hogy az átállás nem egyszerűen infrastruktúra-váltást jelent, hanem olyan szolgáltatásorientált folyamatot, amely a polgárok számára érzékelhető többletértéket eredményez.

Állami beavatkozásra akkor van szükség, ha a piaci erők önmagukban az adott folyamatot valamilyen okból nem vagy nem a társadalom egésze számára megfelelő módon irányítják. A digitális átállással kapcsolatban a Bizottság az állami beavatkozást két feltétellel látja indokolhatónak. Az egyik lehetséges feltétel a közérdek védelmének szükségessége, azaz az olyan helyzetek kezelése, amelyekben meghatározott csoportok vagy egyének érdekei szembekerülnek a társadalom egészét érintő potenciális előnyökkel vagy hátrányokkal. A beavatkozás másik lehetséges feltétele a piaci zavarok kiküszöbölésének szükségessége. Piaci zavar a Közlemény szerint akkor áll fenn, ha a piaci erők maguk nem alkalmasak a közérdekű célok elérésére.

Mivel a média működése minden esetben érinti a közérdeket, és a digitális átállás olyan összetett, sokszereplős folyamat, amelyben nagy a valószínűsége a piaci zavarok kialakulásának, ezért bizonyos mértékű állami szerepvállalásra feltétlenül szükség van. A szerepvállalás feltételeinek teljesülése és a beavatkozás mértéke azonban csak a médiapiac alapos elemzése alapján ítélni lehet meg. Egyetlen digitális platform esetében sem kezelhető eleve adottként a beavatkozás szükségessége.

Médiapolitikai döntések

A digitális médiarendszer kialakulása alapvető *médiapolitikai döntések meghozatalát* feltételezi. Az analógról a digitális műsorterjesztésre történő teljes körű átállás nem lehet végbe kizárólag a piaci folyamatok alapján, a teljes átállást csak az erre irányuló kormányzati szándék viheti keresztül. Kormányzati döntést kell hozni abban a kérdésben, hogy szükség van-e a teljes átállásra, és hogy az analóg leállás után a teljes lefedettség biztosításában mely platformok milyen mértékben vegyenek részt. Mivel a digitális televíziózáshoz kapcsolódó – korábban említett – előnyök mindegyike nem érvényesíthető egyidejűleg (a jobb minőség például nagyobb kapacitást igényel, és a kapacitások felhasználását rontja a mobilitás biztosítása is), ezért az egyes lehetséges előnyök közötti választás, egyúttal a kialakuló digitális médiarendszer alapvető jellemzőinek meghatározása szintén kormányzati döntést igényel. Ezeket a döntéseket minden esetben a tényleges fogyasztói igényekre, az egyéb kommunikációs hálózatok és lehetőségeire és az infokommunikációs szektor egyéb sajátosságaira tekintettel kell meghozni.

A teljes átállás a folyamat egy pontján kötelezettséggként jelenik meg mind a szolgáltatók, mind a fogyasztók számára. A piaci erők által irányított átállás mindenképpen hagyna néhány analóg – földrajzi, szociális vagy egyéb – szigetet, e

szigetek felszámolása pedig csak külső, állami kényszer alapján történhet meg. A teljes átállással kapcsolatban a kormányzat többféle magatartást tanúsíthat:¹⁵

- Elvileg választhatja azt a megoldást, hogy a teljes átállást (az analóg leállást) a digitális televíziózás elindítása esetén sem határozza meg stratégiai célként, és lényegében tartózkodik a folyamat befolyásolásától. A piaci szereplők e koncepció szerint teljes egészében maguk alakítják az átállás ütemét és egyéb feltételeit.
- Olyan – Európában általánosan elfogadott – médiapolitikai koncepciót is követhet, amely szerint a teljes átállást a digitális műsorterjesztés kezdő időpontjának kötelező – a műsorszolgáltatási engedélyben előírt – meghatározása, az átállást ösztönző engedélyezési feltételek kialakítása, valamint az analóg leállás kilátásba helyezése és feltételeinek meghatározása irányítja. A kormányzat e koncepció szerint kereteket szab a piaci erők mozgásának, és megfelelő jelzésekkel igyekszik befolyásolni azok irányát, anélkül, hogy a működésükbe aránytalan mértékben avatkozna be.
- Az állami beavatkozás legerőteljesebb – az Egyesült Államokban alkalmazott – módja a teljes átállás végső határidejének szigorú meghatározása. A digitális terjesztés kezdő és végső időpontjának elmulasztása szankció kiszabását vonja maga után, ami akár a műsorszolgáltatási engedély visszavonásával és az analóg sugárzás leállításával is járhat. A kikényszerített átállás a fogyasztói érdekek sérelmét is okozhatja; állami intézkedésre a koncepció szerint legfeljebb az utolsó néhány analóg háztartással kapcsolatban kerülhet sor. Ha a kötelezettségeket nem egészítik ki megfelelő pozitív ösztönzők, akkor az átállás jelentős társadalmi és gazdasági károkat okozhat. Ezzel együtt azonban az átállás „második fázisában” valószínűleg minden országban szükség van a teljes átállás kikényszerítésére.

Összességében mind a túl szigorú átállási ütemterv, mind a túlzott bizonytalanság piaci zavarokhoz vezethet. Az átállási folyamat orientáló, de rugalmas kereteket – *átállási stratégiát* – igényel, amely a vállalkozások és a fogyasztók számára is bizonyos mértékű tervezhetőséget és kiszámíthatóságot biztosít, ugyanakkor a tényleges piaci fejlemények szerint módosítható. A Bizottság digitális átállásról szóló közleménye hangsúlyozza, hogy a kritikus tömeg eléréséhez szükség van az érintettek összehangolt és egyidejű intézkedéseire.

Versengő platformok

Az átállásban érintett platformok meghatározása során nem kezelhető megkérdőjelezhetetlen tényként az a nézet, hogy a földfelszíni műsorszórás a digitális televíziózás elengedhetetlen platformja volna. A DTT az egyéb platformokhoz képest az átállás során jóval több nehézséget vet fel, ugyanakkor a szolgáltatások számát és

¹⁵ BIPE Report, 135.

minőségét – például az interaktivitás lehetőségét – tekintve nem lehet az egyéb platformok egyenrangú versenytársa, ezért a digitális műsorszórás szükségességét és célszerűségét feltétlenül mérlegelni kell.¹⁶ Ezzel kapcsolatban figyelembe kell venni többek között az analóg földfelszíni műsorszórással a televízióműsorokhoz hozzáférők arányát, az egyéb platformok elterjedtségét, valamint az egyetemes hozzáférés egyéb platformokon történő biztosításának (az infrastruktúra kiépítésének) költségeit.

A DTT-vel szemben gazdaságossági szempontból így is ésszerű alternatíva lehet a kábelhálózatok digitalizálásának és további kiépítésének ösztönzése (ami egyébként a rádiózásról- és televíziózásról szóló törvénynek a kábelhálózatok fejlesztését támogató koncepciójával is összhangban áll), a műholdas platform pedig egyértelműen biztosítani képes az általános hozzáférést. A költséghatékonysággal és minden egyéb érveléssel szemben felhozható a földfelszíni műsorszórás fenntartása mellett a nemzeti érdekek védelme: a földfelszíni műsorszórás az egyetlen olyan platform, amely felett az állam hatékony rendelkezési jogosultságot gyakorol.¹⁷ Mivel a műsorszórás ebben a megközelítésben a nemzeti szuverenitás megjelenítője, arról az egyes államok aligha mondanak le.

Médiapolitikai döntésre van szükség a *DTT jövőbeli szerepének* meghatározása során is. A BIPE Report ezzel kapcsolatban a következő négy alternatívát vázolta fel:

- a DTT platform teljes mellőzése;
- információs alapellátást biztosító műsorszolgáltatás: elsősorban a közszolgálati műsorszolgáltatások és esetleg az országos földfelszíni analóg jogosultsággal rendelkező kereskedelmi szolgáltatások digitális szórása; ez a helyzet kifejezett médiapolitikai döntés nélkül is előállhat egy olyan szabályozási környezetben, amelyben a jogosultság megszerzéséért a pályázóknak fizetniük kell, amire csak a legnagyobb szolgáltatók hajlandók;
- viszonylag kevés csatornával működő DTT (*low multichannel DTT*): az Európában legszélesebb körben alkalmazott koncepció öt-hat multiplexszel, 30-40 műsorszolgáltatással; ez az analóg műsorszórásnál lényegesen nagyobb programválasztékot biztosít, ugyanakkor nem biztosítja a fizetős szolgáltatásokra épülő üzleti modell sikerességét;

¹⁶ A BIPE Report a mindhárom platformot igénybe vevő *triple way* megoldás mellett felvázolja a *cabsat* megoldást is, amely szerint a földfelszíni platform nem vesz részt az átállásban.

¹⁷ Gálik Mihállyal folytatott személyes konzultáció alapján.

- sokcsatornás DTT (*highly multichannel DTT*): elvileg elképzelhető, hogy az analóg leállással felszabaduló frekvenciák műsorszórás célú újraosztásával és a megfelelő műszaki kialakítással¹⁸ akár 300 műsorszolgáltatás szórása is megoldható; ebben a koncepcióban azonban nem érvényesül a digitális televíziózás legnagyobb előnye, a frekvenciák más célra történő újrahatszámíthatósága.

A DTT hazai bevezetése mellett szóló egyik legnyomósabb érv az lehet, hogy *alternatív platformot* teremtsen a jelenleg kvázi-monopol helyzetben lévő kábelszolgáltatókkal szemben. A DTT-n kínált szolgáltatáscsomag tartalmának (a műsorszolgáltatások számának és az interaktív szolgáltatások arányának) kialakítása során a minőség és az ár olyan kombinációjának kialakítására kell törekedni – azaz az állami beavatkozásoknak az ezt elősegítő feltételek megteremtésére kell irányulniuk –, amely a DTT-t az egyéb platformokkal szemben is reális fogyasztói választássá teszi. Természetesen a kábelszolgáltatók helyzetének gyengítése önmagában nem lehet a beavatkozás célja, a verseny azonban a kábelszolgáltatókat is üzleti modelljeik felülvizsgálatára kényszerítheti. Hatással lehet az egész infokommunikációs szektor fejlődésére, és végső soron a társadalmi jólét növelésére irányul.

A versengő platformok megteremtésének szükségessége azonban nemcsak a kábelszolgáltatókkal szemben fogalmazható meg, hanem éppen a *kábelhálózatok fejlesztésére* vonatkozóan is. A kábelhálózatok digitalizálása nem annyira egyértelmű médiapolitikai célkitűzés, mint a DTT-platform bevezetése, mivel egyrészt – külföldi piaci tapasztalatok alapján – általánosan elfogadott az a feltételezés, hogy a digitális kábelplatform nem igényel állami beavatkozást, másrészt már az analóg kábel is megvalósítja a sokcsatornás modellt, harmadrészt pedig a kábel digitalizálása nem eredményezi közvetlenül frekvenciák felszabadulását. A teljes átállás megvalósításához azonban kiemelt figyelmet kell fordítani erre a platformra, és az átállási stratégiának is foglalkoznia kell a digitális kábelplatform fejlesztésével.

A kábelhálózatok digitalizálása sem feltétlenül megy végbe egyszerűen a piaci folyamatok eredményeként, mivel a szolgáltató számára kockázatos a szükséges beruházás megtérülése. A fogyasztók ezen a platformon feltehetőleg kevésbé érzékenyek a műsorválaszték bővülésére, és a megfelelő vizsgálatok nélkül nem lehet meghatározni az újabb tartalmak iránti tényleges keresletet. A kábel ugyanakkor az érték-növelt, interaktív szolgáltatások nyújtásának igen hatékony platformja, és ezzel az információs társadalom kialakításának alapvető fontosságú infrastruktúrája. A kábelplatform digitális átállását a kormányzat különböző koncepciók mentén mozdíthatja elő¹⁹. A digitalizálás és a háztartások megfelelő vevőkészülékkel való

¹⁸ MFN (Multiple Frequency Network) architektúra helyett SFN (Single Frequency Network) architektúra alkalmazása; helyhez kötött vétel esetén.

¹⁹ *BIPE Report*, 139

ellátása – közvetlenül vagy közvetve – megfogalmazható a szolgáltatókat terhelő kötelezettségként, ez azonban hosszabb távon piaci torzulásokat, az interaktív szolgáltatásokhoz szükséges beruházások elmaradását eredményezheti. A kormányzat támogathatja közvetlenül a fogyasztókat is, a szükséges *set-top-box*ok beszerzésében. A versengő digitális platformok megjelenése továbbá önmagában is fejlesztésre ösztönzi a kábelszolgáltatókat.

Érdekközések kezelése

Az átállás olyan komplex folyamat, amely sok szereplőre, tevékenységre és piaci szegmensre terjed ki, és ennek következtében számos, egymással gyakran ütköző érdeket érint. Az átállás közvetlenül érinti a műsorgyártókat és a műsorjogok tulajdonosait, a műsorszolgáltatókat, az értéknövelt szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokat, a digitális műsorterjesztésben érdekelt egyéb szolgáltatókat, a műsorterjesztőket, a fogyasztói készülékek gyártóit, valamint a fogyasztókat (a nézőket). A közvetett hatás ennél is szélesebb, túlterjed az értékláncon, és lényegében az infokommunikációs (az összefonódó informatikai-, távközlési- és média-) piac egészét érinti. Ez a kormányzattól a folyamat komplexitásának felismerését és figyelembe vételét követeli meg, továbbá azt, hogy az átállás során teremtsen meg az *érdekkonfliktusok kezelésének mechanizmusait és fórumait*. Az átállás feltételei és a kialakítandó digitális médiarendszer jellemzői kizárólag a kormányzati, a szolgáltatói és a fogyasztói oldal együttműködésével határozhatók meg; a szükséges kompromisszumokat lehetőleg már a folyamat indulásánál meg kell kötni. Az átállási folyamattal kapcsolatban egyszerre kell érvényesülnie az operativitás és az érintettek közötti folyamatos párbeszéd követelményének. Kiemelt figyelmet kell fordítani a már piacon lévők és az új piacralépők közötti viszony rendezésére; az analóg műsorszolgáltatók számára például biztosítani kell a digitális platformon való megjelenést, ugyanakkor el kell kerülni, hogy túl nagy piaci erőre tegyenek szert.

Az információs alapellátás

Állami feladatként fogalmazható meg az *információs alapellátás* garantálása. Ez egyfelől az *infrastrukturális ellátottság* biztosításában való részvételt, másfelől az *alapvető tartalmakhoz való hozzáférés* biztosítását jelenti. Az állami részvételt e tekintetben végső soron az indokolja, hogy az átállás a közönséget, illetve annak meghatározott csoportjait nem hozhatja a korábbinál kedvezőtlenebb helyzetbe. A műsorszórás ma lényegében egyetemes szolgáltatásként működik, és bizonyos – elsősorban a tájékoztató és a kulturális – médiatartalmakhoz való hozzáférés egyértelműen állampolgári alapszükségletnek tekinthető. Mivel az analóg leállás a közönséget megfosztja a korábbi hozzáférési lehetőségtől, a digitális hozzáférés pedig

többletköltséggel jár, az információs alapellátás biztosításában való részvétel állami kötelezettségként fogalmazható meg. Az információs alapellátás biztosítása egyrészt ugyan a médiapiaci szereplőkre is többletterheket ró, másrészt viszont a digitális médiarendszer elfogadottságának erősítésével hosszabb távon kedvezően befolyásolhatja a piacot.

Az infrastrukturális ellátottsággal kapcsolatban megfelelő garanciákat kell kidolgozni a teljes lefedettség biztosítása érdekében, és támogatni kell a digitális vételhez szükséges műszaki eszközök beszerzését.

- A teljes lefedettség az analóg leállítás alapvető feltétele – a közönség egyetlen csoportja sem szorulhat ki a médiatartalmak vételéből. A teljes lefedettséget ugyanakkor technológia-semleges követelményként kell megfogalmazni; ez felel meg mind a gazdaságosság, mind a verseny elveinek. Az analóg műsorszórás leállítására tehát csak akkor kerülhet sor, ha a háztartások közel száz százaléka hozzáfér kábeles, műholdas vagy földfelszíni terjesztésben a digitális műsorokhoz. A DTT médiapolitikai szerepétől függően önálló lefedettségi arány határozható meg a digitális földfelszíni műsorszórásra vonatkozóan is, ami akár a DTT teljes – az analóggal azonos mértékű – lefedettségének követelményét is jelentheti.
- Állami szerepvállalásra van szükség a digitális vételt lehetővé tevő *set-top-box*ok vagy integrált digitális készülékek beszerzésében. Az átállás sikerét nagy mértékben befolyásolja, hogy a háztartások milyen gyorsan szerzik be ezeket az eszközöket. Az állami szerepvállalás indoka, hogy az eszközök beszerzése viszonylag nagy terhet jelent, nélkülük viszont nem biztosított a műsortartalmakhoz való hozzáférés. A megfelelő eszközök biztosítása azonban elsősorban nem állami feladat. Kormányzati szerepvállalásra egyrészt a folyamat gyorsításához, másrészt meghatározott társadalmi csoportoknak a digitális médiarendszerbe való bekapcsolásához – a „digitális szakadék” csökkentéséhez – van szükség, annyiban, amennyiben az ellátottság biztosítása a médiavállalkozások és a fogyasztók részére egyaránt aránytalan, vállalhatatlan terheket jelent. Az információs alapellátás körének meghatározásában figyelembe kell venni, hogy a piacon különböző fejlettségű, különböző szolgáltatásokat nyújtó *set-top-box*ok érhetőek el – különös tekintettel az interaktivitás biztosítására –, továbbá azt, hogy a teljes átállás a háztartások második (esetleg harmadik, illetve további) tévékészülékét is érinti.

Az infrastrukturális ellátottság garantálása az információs alapellátásnak szükséges, de nem elégséges feltétele. Megfelelő garanciákra van szükség ahhoz is, hogy egyes tartalmak valóban eljussanak a közönség egészéhez. Biztosítani kell egyrészt, hogy a közönség legalább ugyanazokhoz a szolgáltatásokhoz hozzáférjen, mint az analóg rendszerben. A beavatkozás célja másrészt a „közszolgálati” tartalmak elérése. A

Bizottság digitális átállásról szóló közleménye is az állami beavatkozás egyik elemeként határozza meg egyes szolgáltatások kötelező terjesztésének az egyes platformokra vonatkozó előírását (*must carry*). A *must carry* kötelezettségek megállapításánál figyelemmel kell lenni az érintett vállalkozások érdekeire is, a kötelezettségeknek ezért a legszükségesebb körre kell korlátozni, és egyúttal ki kell alakítani a megfelelő kompenzációs rendszert. A *must carry* szabályok alkalmazhatóságát végső soron az Európai Unió egyetemes szolgáltatási irányelve alapján kell megítélni.

Számos európai országban a *közszolgálati műsorszolgáltatás* jelenti a digitális átállás egyik húzóerejét. Ennek természetesen feltétele az, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók jelentős társadalmi elfogadottsággal rendelkezzenek, és képesek legyenek kínálatukat a digitális médiarendszer feltételeihez igazítani. A közszolgálati műsorszolgáltatások digitális platformra kerülése sok esetben új, tematikus csatornák létrehozásával járt. A közszolgálati műsorszolgáltatásnak a digitális médiarendszerben is meg kell őriznie, ezzel együtt újra kell fogalmaznia az információs és kulturális alapellátással kapcsolatos funkcióit – e kérdéssel a tanulmány nem foglalkozik.

Az átállással járó terhek elosztása

Az állami szerepvállalás előmozdíthatja a *költségek és a kockázatok célszerű megosztását*. A digitális átállás mind a médiapiaci szereplőktől, mind a közönségtől (a fogyasztóktól) jelentős ráfordítást igényel. A rövid távú költségeknek a digitális médiarendszer sikeres kialakításával hosszú távon valamennyi félnél meg kell térülniük, de a kezdeti ráfordítások akár a folyamat elindítását is meggátolhatják. Olyan mechanizmusok és feltételek kidolgozására van szükség, amelyek az átállás terheit rövid távon is elviselhetővé teszik, és minden érintett részére megteremtik a hosszabb távú megtérülés lehetőségét. Az átállási stratégia kidolgozása során fel kell mérni az egyes érintetteknek felmerülő ráfordításokat és azok várható megtérülését. A költségek és kockázatok viselésével kapcsolatos túlzott kormányzati beavatkozás a legjobb szándék ellenére is rossz piaci magatartáshoz és piaci torzulásokhoz vezet. A közvetlen támogatási beavatkozások helyett a vállalkozások mozgásterének növelésével olyan feltételeket kell teremteni, amelyek lehetővé teszik a sikeres üzleti modellek kialakítását.

Az átállás egyik legjelentősebb hátráltatója éppen a sikeres üzleti modellek kialakításának nehézsége. Az európai tapasztalatok egyértelműen a fizetős DTT-szolgáltatások kudarcát mutatják, és mivel a földfelszíni műsorszórás platformján a fizetős szolgáltatásoknak egyáltalán nincs „gyakorlatuk”, ezért nálunk sem várható, hogy a fogyasztók más európai fogyasztóktól eltérően reagáljanak. Már a DTT-platform műszaki jellemzői is akadályozzák, így elsősorban a viszonylag kevés szolgáltatás sugárzásának lehetősége zavarja a fizetős televízióra épülő üzleti modell sikerességét.

Közvetlen állami eszközökkel természetesen nem lehet biztosítani az üzleti modellek sikerességét, azonban a digitális platformok piacképességét jelentősen befolyásolja a beavatkozások eredményeként létrejövő szabályozási, adminisztratív és fogyasztói környezet. Olyan szabályozási környezet kialakítására van szükség, amely megfelelő autonómiát biztosít a szolgáltatóknak a kockázatok kezeléséhez és megosztásához, és a hatályos szabályozásnál kisebb mértékben korlátozza a gazdasági döntések meghozatalát. A nagyobb autonómia ugyanakkor nem akadályozhatja a közérdekű médiapolitikai célok elérését. E követelmények együttes érvényesülését a rugalmas és következetes médiafelügyeleti rendszer garantálhatja.

Az átállást jelentősen hátráltatják a piaci nehézségeken felül a piaci szereplőkre rótt különböző állami terhek is. A szűkös erőforrások elosztása során – jellemzően a földfelszíni műsorszolgáltatási jogosultságok vagy multiplexek pályáztatásánál – az egyszeri jelentős bevételhez jutás helyett a hosszú távú társadalmi hasznot kell szem előtt tartani. El kell kerülni a szabályozási anomáliákból eredő olyan problémákat, mint a többszörösen megfizetendő műsorszórási díj, vagy a szerzői jogdíjak többszörös megfizetése. Fel kell mérni a DTT elindításának reklámpiaci következményeit, és megfelelő eszközöket kell kidolgozni a szűkülő reklámpiaci lehetőségek ellensúlyozására; ilyen eszköz lehet a műsorszolgáltatási díjak nagymértékű csökkentése, illetve a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásának – amúgy is napirenden levő – átdolgozása. A költségek megosztása során adópolitikai eszközök (például célzott beruházási kedvezmények) is alkalmazhatók.

A költségek megosztása során külön figyelmet kell fordítani a hátrányos helyzetű fogyasztói csoportokra. E csoportok digitális hozzáféréseinek biztosítása olyan szociális feladat, amelynek célja a „digitális szakadék” csökkentése. A hozzáférés egyrészt az infrastruktúrához és a szükséges vevőberendezésekhez való hozzáférést, valamint az alapvető tartalmak elérését jelenti. E csoportokra vonatkozóan különösen nagy jelentősége van annak a követelménynek, hogy ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe, mint az átállás előtt. A célszerű költségmegosztás másrészt azt jelenti, hogy támogatásra valóban csak a „digitális szakadék” csökkentése érdekében és az információs alapellátás garantálása végett kerülhet sor.

Frekvencia-gazdálkodás

A digitális műsorszórás számos *frekvenciagazdálkodási* kérdést vet fel, amelyek egy része a nemzetközi koordinációt érinti, más részük pedig az adott országban rendelkezésre álló frekvenciák hasznosítását. A hatékony frekvenciagazdálkodás az átállásból származó társadalmi előnyök maximalizálásának alapfeltétele.

A nemzetközi koordinációval kapcsolatban a Nemzetközi Távközlési Unió 2004-ben és

2006-ban konferenciát szervez, amelynek célja a műsorszórási frekvenciák jelenlegi kiosztásának felülvizsgálata, többek között az európai régióban. A felülvizsgálat kifejezetten a digitális átállás feltételeinek kialakítására és az analóg leállás utáni időszak előkészítésére irányul.

A nemzeti frekvenciagazdálkodással kapcsolatban egyrészt azt kell vizsgálni, hogy az analóg leállással felszabaduló frekvenciák milyen célra használhatók fel, másrészt a frekvenciák kiosztásának kérdéseit kell elemezni. Az újrahasznosítással kapcsolatos egyes elképzelések szerint a felszabaduló frekvenciákat továbbra is műsorsugárzásra kellene használni, amivel például növelhető a műsorválaszték, javítható a kép- és hangminőség, biztosítható a hordozhatóság. A frekvenciák természetesen egyéb célra is használhatók, alkalmasak például különböző „konvergens” szolgáltatások vagy akár mobiltávközlési szolgáltatások nyújtására. Már a digitális átállás elindításával párhuzamosan fel kell mérni a felszabaduló frekvenciák iránt várható igényt, és ennek figyelembevételével kell megtervezni a teljes átállást követő időszakot. A frekvenciakiosztással kapcsolatban olyan megoldásokra van szükség, amelyek a jelenleginél hatékonyabban fejezik ki a frekvenciák gazdasági értékét.

Tájékoztatás

A digitális átállás kulcskérdése a megfelelő *tájékoztatás és népszerűsítés* is. A vállalkozások sikeréhez a fogyasztók meggyőzésén keresztül vezet az út. Egyértelműen rá kell mutatni az átállással járó előnyökre, ami feltételezi az elvárt előnyök megfogalmazását, médiapolitikai célkitűzésekké alakítását. Ehhez fel kell mérni a fogyasztói igényeket, és ezek alapján kell meghatározni a kialakítandó digitális médiarendszer fő jellemzőit. A magyar közönség jelenleg egyáltalán nem rendelkezik a digitális televíziózásra vonatkozó ismeretekkel. Az átállás elindításával hatékony tájékoztatásra van szükség a várható előnyökkel és a felmerülő ráfordításokkal kapcsolatban. A tájékoztatás és meggyőzés sem elsősorban kormányzati feladat, de állami szerepvállalásra e területen is mindenképpen szükség van.

Az állami szerepvállalás koncepciója

Az állami szerepvállalással kapcsolatban nincs általános, bármely országban követhető koncepció. A szerepvállalás konkrét irányát és mértékét a konkrét körülményekhez kell igazítani. Ebből következik, hogy az átállási stratégia és vele együtt a megfelelő szabályozási környezet kialakítása előtt alapos vizsgálatokat kell végezni a médiapiaci helyzetről, a szolgáltatói elképzelésekről és magatartásról, a fogyasztói elvárásokról, valamint az infokommunikációs rendszer egészéről. A fogyasztói preferenciák megismerése például segítheti a sikeres üzleti modellek kialakítását; a média- és távközlési szolgáltatók elképzelései mentén határozható meg a felszabaduló

frekvenciakincs jövőbeli hasznosítása; a távközlési technológiai és piaci fejlődés felmérése alapján határozható meg, hogy a digitális platformok mely előnyeire érdemes hangsúlyt helyezni. Fel kell mérni továbbá az állami beavatkozással járó, illetve annak hiánya esetén felmerülő kockázatokat.

A külföldi tapasztalatok az átállás feltételeinek kialakításában természetesen jól hasznosíthatók, azonban e feltételeket végső soron a hazai környezetnek kell meghatároznia. Az állami szerepvállalás egyik legfontosabb elemének éppen a környezet felmérésében való hatékony – de semmiképpen nem kizárólagos – szerepvállalás tűnik, amely elsősorban a médiafelügyeleti szervek irányításával képzelhető el, és módszertanok kidolgozására, valamint kutatások lefolytatására irányul.

Átláthatóság

Az Európai Bizottság digitális átállásról szóló közleményében az állami szerepvállalás kapcsán megfogalmazott alapvető követelmény az *átláthatóság*. Egy átlátható stratégia a piaci szereplők részére biztonságot jelent, elősegíti a koordinált intézkedések megtételét és végső soron egyszerűbbé teszi az átállási folyamatot. A transzparencia erősítésében az Európai Unió is hatékonyan közreműködhet a folyamatos felügyelettel és a tapasztalatcsere lehetővé tételével.

Az átláthatóság egyrészt az állami beavatkozások tervszerűségét, azaz a digitális átállási stratégia megfogalmazását és annak következetes végrehajtását jelenti. Másrészt magában foglalja az érintettek lehető legszélesebb körének a döntések meghozatalába és a végrehajtás ellenőrzésébe való bevonását. Az átláthatóság garantálása egyúttal a várható költségek és hasznok kiszámíthatóságát is eredményezi, ami szolgáltatói oldalon például a beruházások megtérülésének tervezhetőségét, fogyasztói oldalon pedig az átállással kapcsolatos bizalom erősítését jelenti.

Az átláthatóság követelménye nem teljesülhet a megfelelő ellenőrző és értékelő mechanizmusok nélkül. Ezek a mechanizmusok teszik lehetővé a stratégia folyamatos aktualizálását, a tényleges piaci folyamatokhoz való hozzáigazítását. Ki kell dolgozni – az európai tapasztalatokra is támaszkodva – az ellenőrzés feltételeit, valamint az értékelés szempontrendszerét.

Az arányosság követelménye

Az állami szerepvállalással és kifejezetten a szabályozással kapcsolatos követelmény az *arányosság*, amivel szorosan összefügg az *alkalmazkodóképesség*. Legáltalánosabban az arányosság azt jelenti, hogy kormányzati beavatkozásra csak pontosan meghatározott közérdekű célok érdekében, és valóban csak akkor és annyiban kerüljön

sor, ha és amennyiben a szolgáltatói és a fogyasztói oldal a felmerülő problémát nem képes hatékonyan megoldani. Valamely intézkedés arányossága csak az adott körülmények alapján ítéltető meg: az arányosság követelménye magában foglalja az intézkedések folyamatos felülvizsgálatának és a tényleges helyzethez való hozzáigazításuknak a képességét. Az arányosság követelménye következik egyrészt az Alkotmánybíróságnak a médiaszabadsággal kapcsolatos gyakorlatából, másrészt az Európai Bíróságnak a szolgáltatások szabadságával kapcsolatos gyakorlatából is. A követelmény kifejezetten megjelenik továbbá az 1999-es Kommunikációs Jelentésben²⁰, a digitális kor audiovizuális politikájáról szóló bizottsági közleményben²¹, valamint a Bizottság digitális átállási Közleményében.

A digitális átállással kapcsolatban az arányosság egyúttal a fejlődést elősegítő szabályozási és adminisztratív környezet kialakítását is jelenti. Az átállással járó jelentős költségekre és kockázatokra tekintettel olyan feltételeket kell teremteni, amelyek bővítik a szolgáltatók mozgásterét. Az analóg szabályozási és adminisztratív környezet több ponton hátráltatja a piaci fejlődés korai szakaszának megfelelő piaci magatartás kialakítását, és hosszabb távon sincs összhangban a kialakuló digitális médiarendszer jellemzőivel.

A nagyobb szolgáltatói autonómia a sikeres üzleti modellek kialakításának alapfeltétele. A beruházások megtérülésére figyelemmel kell meghatározni például a műsorszolgáltatási engedélyek időtartamát. Lehetővé kell tenni, hogy a szolgáltatók a rendelkezésükre álló kapacitásokat szabadon, a kereslethez igazodó szolgáltatások nyújtására használják fel, különös tekintettel az interaktív szolgáltatásokra – a kapacitások felhasználásával kapcsolatos szabályozás *ex ante* alapvetően befolyásolja a kialakuló piacszerkezetet, ezzel minden esetben jelentős kockázatot hordoz. A Bizottság digitális átállásról szóló közleménye szerint meg kell könnyíteni az értékesítési lánc különböző szintjein tevékenykedő vállalkozások együttműködését, elsősorban a technológiai fejlesztések, az új eszközök és szolgáltatások bevezetése, valamint a közös fejlesztések népszerűsítése terén.

Az átállás során kialakuló bizonytalan piaci helyzet ellensúlyozására az arányosság követelményének megfelelő kormányzati választ a szabályozási és adminisztratív terhek csökkentése jelenti. Az átállás során a jelenleginél „óvatosabb” médiapolitikára van szükség, mivel a médiapolitikai célok megvalósulásának alapvető feltétele a működőképes – gazdaságilag is hatékony – médiarendszer. A szabályozási terhek csökkentése megvalósulhat a műsorszervezetet befolyásoló – például a közszolgálati műsorszámok kötelező közzétételére vonatkozó – előírások enyhítésével. A piaci autonómia erősítése, a mozgáster növelése végett felül kell vizsgálni a

²⁰ COM (1999) 539

²¹ COM (1999) 657

médiakoncentrációt korlátozó szabályozást. Az adminisztratív terhek a különböző eljárások egyszerűsítésével és gyorsításával, illetve a kapcsolódó díjak mérséklésével csökkenthetők.

Az arányosság ugyanakkor azt is jelenti, hogy a nagyobb szolgáltatói autonómiát összhangba kell hozni a médiapolitikai célkitűzésekkel. Az állami, közigazgatási szervezeteknek képeseknek kell lenniük a jól definiált médiapolitikai célok megfogalmazására, és fel kell mérniük, hogy e célok elérése mely pontokon ütközik a tisztán gazdasági érdekekkel. A szolgáltatók mozgásterének növelése nem vezethet olyan helyzethez, amely hosszabb távon visszafordíthatatlanul gátolja a közérdek érvényesítését – az összefonódások és együttműködések korlátozásának enyhítésével párhuzamosan például ki kell alakítani azokat a garanciákat és mechanizmusokat, amelyek a sokszínűség és a verseny veszélyeztetése esetén lehetőséget teremtenek a beavatkozásra. Az Európai Bizottság szerint a verseny vagy a pluralizmus követelményére figyelemmel a médiapolitikai döntéshozóknak mérlegelniük kell a gyors átállás és az egyéb közérdekű célok szempontjait; ezzel kapcsolatban igen nehéz feladat a különböző célok közötti egyensúly megtalálása annak érdekében, hogy az átállás a társadalmi jólétet a lehető legnagyobb mértékben mozdítsa elő.

A piaci autonómia és a közérdek érvényesítése közötti összhang megteremtésében a legnagyobb felelősség a *médiafelügyeleti szervekre* hárul, amelyeknek szoros és szabályozott együttműködést kell kialakítaniuk a hírközlési- és a verseny-felügyeleti szervekkel, illetve az iparági és fogyasztói önszabályozó szerveződésekkel. Az érintett szolgáltatók autonómiájának erősítésével egyidejűleg a médiafelügyeleti szervek mozgásterét is növelni kell; ez a szabályozási koncepció az átállási folyamat során is garantálja a szükséges alkalmazkodóképességet.

Az arányosság követelményével összhangban mind a digitális átállás, mind a digitális médiarendszer szabályozása során hatékonyan be kell vonni a szabályozási környezet kialakításába a szolgáltató és fogyasztói önszabályozó kezdeményezéseket. A közhatalmi szabályozás és az önszabályozás együttműködéseként kialakuló társszabályozási megoldások hatékonyan hozzájárulhatnak az érdekütközések kezeléséhez, erősíthetik az intézkedések transzparenciáját és legitimitását. Különösen nagy jelentősége van az iparági önszabályozásnak a szabványok kialakításában. A szabványosítással kapcsolatban állami szerepvállalásra akkor van szükség, ha például az önszabályozás kudarcra túlzottan töredezett piacszerkezetet hozna létre, vagy ha a szabványosítás – a versenytársakat kirekesztő zárt szabványok létrehozásával – tisztességtelen piaci magatartást valósít meg.

Az arányossággal összefüggő további követelmény az egyes intézkedések megfelelő *időzítése*. Mind a túl korán, mind a túl későn meghozott intézkedések a céljuktól eltérő

hatásokat válthatnak ki, és végső soron piaci torzulásokat okozhatnak. Az intézkedések megfelelő időzítésének legfontosabb garanciája a piaci viszonyokat folyamatosan elemezni képes felügyeleti rendszer.

Különös jelentősége van az időzítésnek a jogalkotással kapcsolatban. A törvényhozó választhatja azt a koncepciót, amely szerint először csak az átállás elindításához elengedhetetlenül szükséges módosításokat és kiegészítéseket végzi el, a digitális médiarendszerhez igazodó átfogó felülvizsgálatra pedig csak később kerül sor. E koncepció mellett szól gyorsasága, valamint az, hogy az átfogó felülvizsgálat egy már működő piac tényleges jellemzőihez igazítható. E megoldás azonban hátráltathatja a médiapolitikai célkitűzések megvalósítását, mert a szabályozás így alkalmatlan a hosszabb távú célok, a médiapiac szerkezetére vonatkozó elképzelések megjelenítésére. Ezt a hiányosságot küszöböli ki a médiaszabályzás egy lépésben történő átfogó felülvizsgálata, amellyel kapcsolatban azonban a számos konfliktust hordozó, ennek következtében elhúzódó jogalkotás jelentősen késleltetheti a digitális átállás elindítását.

Az alkalmazkodóképesség hosszú távú garantálása végett a digitális médiarendszer szabályozása során magában a törvényben célszerű előírni a rendszeres felülvizsgálat kötelezettségét.

Technológia-semlegesség

Az analóg leállás feltételeként meghatározott teljes lefedettséget technológia-semleges követelményként kell meghatározni, azaz a lefedettség meghatározásában minden digitális platformot figyelembe kell venni. A technológiasemlegesség ösztönzi a versenyt, mivel elvileg minden platformot érdekeltté tesz a fejlesztésben. A teljes lefedettség biztosítása a földfelszíni platform számára aránytalanul nagy költséggel járna: a háztartások utolsó néhány százalékának elérése olyan terhet jelent, ami az egész folyamatot hátrányosan befolyásolja. Amennyiben a lefedettség szempontjából a földfelszíni, a kábeles és a műholdas platformot egyaránt figyelembe veszi a döntéshozó, akkor ezek a terhek megoszlanak a szolgáltatók között. A technológiasemlegesség tehát a költségek és kockázatok célszerű megosztásához is hozzájárul.

Az Európa Bizottság digitális átállásról szóló közleménye szerint ugyanakkor a technológiasemlegesség ellenére is megengedhető egyes platformok kiemelt kormányzati támogatása, amennyiben az pontosan meghatározott közérdekű célból és arányos eszközökkel történik. A Bizottság szerint az egyes infrastruktúráknak a digitális környezetben nem feltétlenül kell ugyanazt a pozíciót betölteniük, mint amit az analóg környezetben betöltöttek: „A cél a gyors és hatékony átállás, ahol hatékonyságon a média közmegegyezésének megőrzését és ezzel egyidejűleg a közkiadások korlátozását

kell érteni.”

A technológia-semlegesség a kommunikációs rendszer szabályozásának általános alapelve, amely az Európai Uniónak a kommunikációs rendszerre vonatkozó új szabályozási koncepcióját is megalapozza. E szabályozási alapelv szerint az egyes hálózati platformok között a szabályozási és adminisztratív terhekre vonatkozóan nem tehető indokolatlan különbség. Ilyen indokolatlan diszkriminációt tartalmaz a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény azon rendelkezése, amely a kábelszolgáltatók lehetséges vételkörzetét a lakosság 1/3-ára korlátozza. A rendelkezés hatályon kívül helyezésére irányuló törvényjavaslatot az Országgyűlés 2004 júniusában utasította el.

A technológiasemlegességből következik az infrastruktúra és a tartalom szabályozásának következetes szétválasztása. Míg azonban az infrastruktúra – éppen a digitalizáció és a konvergencia következtében – szabályozható a rajta továbbított tartalomtól teljesen függetlenül, a tartalomra vonatkozó követelmények a jövőbeli szabályozásban sem lehetnek függetlenek a közvetítő hálózat (vagy egyéb médium) jellemzőitől.

A gazdasági verseny erősítése

Az arányos és technológia-semleges szabályozás egyúttal alkalmas a *verseny erősítésére* is. A digitális médiarendszer kialakítása során törekedni kell arra, hogy a közönség tényleges választási lehetőséggel rendelkezzen, ne csak a műsorszolgáltatásokra és egyéb tartalomszolgáltatásokra vonatkozóan, hanem a műsorterjesztési platformokra vonatkozóan is. Ez egyrészt jelenti azt, hogy a fogyasztók valóban választhassanak az alternatív platformok között, azaz az egyes terjesztési hálózatok között valódi verseny alakuljon ki, másrészt pedig jelenti azt, hogy az egyes platformok üzemeltetésében (például a különböző kábelszolgáltatók között) is verseny alakuljon ki. Az alternatív platformok versenyének előmozdítására elsősorban a hírközlési jogi eszközök alkalmasak, amelyek az adott földrajzi és szolgáltatási piacon gazdasági erőfölénnyel rendelkező szolgáltatóval szemben a verseny hatékonyságát erősítő intézkedések alkalmazását teszik lehetővé. Az olyan sajátos médiajogi eszközök, mint a kábelszolgáltatók vételkörzetének korlátozása a verseny erősítése helyett a verseny torzítását eredményezik.

A verseny erősítésének fontos módszere a piacszerkezet megfelelő szabályozása, amelynek része az egyes platformoknak a teljes lefedettség biztosításában betöltött szerepe, a DTT-multiplexek száma, az egyes multiplexekben továbbított szolgáltatások száma, a hagyományos műsorszolgáltatások és az értéknövelő szolgáltatások aránya, az ingyenes és fizetős szolgáltatások aránya, a tematikus műsorszolgáltatások aránya,

továbbá a regionális szolgáltatások aránya.

A *must carry* szabályozás kialakítása is hatással lehet a különböző platformok közötti versenyre is. A túl széles – sok platformot terhelő és sok szolgáltatásra kiterjedő – műsorterjesztési kötelezettség akadályozza az egyes platformok közötti, a fogyasztók számára világosan érzékelhető különbségek kialakítását. Az információs alapellátáshoz szükséges kötelezettségek előírásán túl ezért nem célszerű korlátozni a szolgáltatáscsomagok összeállítását.

A verseny erősítésében nagy szerepe van a felszabaduló frekvenciakincs hasznosításának, a szolgáltatói igények kellő időben történő felmérésének, illetve a frekvencia „forgalmi” értéke piaci alapon történő meghatározásának.

A szolgáltatások versenyét, végső soron a médiapluralizmust egyrészt a szűkös erőforrások hatékony engedélyezési rendszere, másrészt a digitális műsorterjesztés szűk keresztmetszeteinek (multiplex, alkalmazási programinterfész, feltételes hozzáférési rendszer, elektronikus programkereső), harmadrészt pedig a szolgáltatások kialakításához és a hatékony piaci magatartás alakításához szükséges szolgáltatói autonómia garantálja.

A digitális átállás jogi környezete

Az átállási koncepció jogi elemzése²²

Wagner és *Grünwald* szerint a digitális átállási koncepció jogi elemzése során a következő három szintet kell figyelembe venni:

1. az analóg programok korai leállítása: az analóg frekvenciák egy részének felszabadítása;
2. párhuzamos sugárzás: a felszabaduló frekvenciák felhasználása a *simulcasting* megvalósítására
3. analóg leállás (*switch-off*) és teljes digitalizálás: a meghatározott feltételek teljesülése esetén a még működő analóg sugárzás leállítása, a teljes műsorszórási frekvenciakészlet digitális felhasználása

A fenti átállási koncepció alapján először az a kérdés teszi szükségessé a jogi elemzést, hogy melyik műsorszolgáltatások analóg sugárzása szüntethető meg, annak érdekében, hogy a párhuzamos sugárzáshoz frekvenciák szabaduljanak fel. *Wagner* és *Grünwald* az elemzést elvégezte mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi szolgáltatásokra vonatkozóan.

²² A fejezet a következő tanulmányok eredményeire épül: *Wagner, Chrisoph/Grünwald, Andreas: Rechtsfragen auf dem Weg zu DVB-T, Medienanstalt Berlin-Brandenburg, 2002.; Dittmann, Armin: Analoger Switch-Off ohne Gesetz? Nomos, 2002.; Zervos, Frank: Digitales Fernsehen in Deutschland, Westdeutscher Verlag, 2003.* A fejezet az Informatikai és Hírközlési Minisztérium eMagyarország Ösztöndíj Programja keretében készült.

A *közszolgálati műsorszolgáltatások* analóg földfelszíni sugárzásnak korai leállítása azt az alkotmányossági aggályt veti fel, hogy ezzel a közszolgálati nem teljesíti a teljes körű ellátási kötelezettségét. Ugyanakkor a konkrét helyzetben az ellátási kötelezettség elvileg analóg földfelszíni műsorszórás nélkül, kizárólag a fennmaradó műsorterjesztési platformok (kábel, műhold, digitális műsorszórás) felhasználásával is teljesíthető, amennyiben a kizárólag analóg műsorszórás vételére képes háztartások alacsony száma nincs arányban az analóg sugárzás fenntartásának költségeivel. Ez azonban azt is jelenti, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatások analóg leállása csak közel teljes lefedettséget biztosító alternatív platformok rendelkezésre állása esetén, illetve *simulcast*-időszak közbeiktatásával lehetséges. A *simulcasting* időtartama alatt a kizárólag földfelszíni sugárzással ellátott háztartások túlnyomó részét el kell látni a digitális jelek vételére alkalmas eszközzel. Az analóg leállás időpontját jogszabály nem határozhatja meg tehát általános érvennyel egyetlen időponthoz kötve, hanem fel kell hatalmaznia a közszolgálati szolgáltatókat, hogy területenként és pontosan meghatározott feltételek teljesülése esetén, elvileg akár a végleges átállási időpont (2010) előtt szüntessék meg az analóg sugárzást. Az elemzés szerint azonban a közszolgálati szolgáltatások analóg sugárzásának a végleges átállási időpont előtt területenként történő megszüntetése az átállást alig könnyítené meg, mivel az éppen az egyéb műsorterjesztési platformokkal jól ellátott területeket érintené, amelyeken viszont a digitális sugárzás kiépítése igen nagy költséggel jár. E területeken a DVB-T kiépítésénél valószínűleg gazdaságosabb a kábeles és műholdas terjesztés további bővítése. Az elemzés összességében megállapítja, hogy a közszolgálati szolgáltatások analóg sugárzását nem célszerű a végleges átállási időpont előtt leállítani.

Az analóg leállással szemben *Wagner* és *Grünwald* elemzése szükségesnek ítéli a közszolgálati műsorokat szóró nagy teljesítményű frekvenciáknak kisebb teljesítményűre cserélését, ami a közszolgálati analóg sugárzás fenntartásával biztosítaná már a *simulcasting* időszakában a digitális sugárzás megfelelő műszaki hátterét. A frekvenciacsere ugyanakkor egyes területeken szintén a közszolgálati analóg sugárzás minőségromlását, illetve akár megszűnését eredményezné. A megoldás arányosságát ebben az esetben is az ellátás nélkül maradó háztartások, illetve az analóg műsorszórás fenntartásának költségei alapján kell megítélni, amit kiegészít az a szempont, hogy a frekvenciacserevel maguk a közszolgálati szolgáltatások is jobb digitális sugárzási lehetőséghez jutnak. A frekvenciacsere nem teszi szükségessé jogszabályok módosítását, mivel a német médiajog alapján a műsorszolgáltatók maguk döntenek a terjesztési kapacitások felhasználásáról. *Wagner* és *Grünwald* a tartományi médiatörvények olyan módosítását javasolják, ami ösztönzi a frekvenciacsere, például azáltal, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató akkor juthatna nagy teljesítményű frekvenciakapacitáshoz, ha az analóg frekvenciáját gyengébb teljesítményűre cseréli.

Az alkotmányossági aggályok nem érintik a *kereskedelmi műsorszolgáltatók* analóg sugárzásának leállítását. A német médiarendszerben a kereskedelmi szolgáltatók esetében a műsorszórás eredetileg is inkább a kábeles és műholdas műsorterjesztés kiegészítőjeként jelenik meg; országos vételkörzetű műsorszórás nincs. Néhány regionális vételkörzetben a szolgáltatók gazdasági megfontolásokból már korábban lemondtak a rendelkezésükre álló földfelszíni frekvenciáról. Az önkéntes lemondás a tartományi médiahatóság jóváhagyásával történik. A lemondásnak médiajogi akadálya nincs, azt nem akadályozza a közönség információhoz jutásának joga vagy egyéb – a közszolgálati szolgáltatók helyzetét meghatározó – érdeke.

Az analóg sugárzás leállításának az érintett szolgáltató számára előreláthatónak és ésszerűnek, azaz az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie. Ennek megítélésében elsősorban a műsorszolgáltatási engedélyben foglalt feltételeket, azok közül is a jogosultság időtartamát kell figyelembe venni. A földfelszíni műsorterjesztésre vonatkozó, meghatározott időtartamú engedélyeket a műsorszolgáltatók a tartományi médiahatóságoktól kapják, az adott tartományra kiterjedő vételkörzettel. Az engedély megszűnése az adott frekvencia használatára vonatkozó jogosultság elvesztését is jelenti. Az engedély a műsorszolgáltató egyetértésével bármikor megszüntethető. Ebben az esetben a már megfizetett frekvenciahasználati díjat a szolgáltató részére vissza kell fizetni. A műsorterjesztés megszűnése ugyanakkor általában azzal is jár, hogy a szolgáltatás kikerül a kábelen kötelezően elosztandó szolgáltatások köréből. Ennek kiküszöbölése végett – akár jogszabály-módosítással – tisztázni kell, hogy a *must carry* státusz az analóg módon sugárzott szolgáltatás helyébe lépő – változatlan tartalmú – digitális szolgáltatásra is kiterjed.

Amennyiben a végleges átállási időpont előtt a szolgáltatók nem mondanak le az analóg sugárzásról, a tartományi médiahatóságok közigazgatási eszközökkel egyoldalúan is megszüntethetik a sugárzási jogosultságot. Erre elsősorban a műsorszolgáltatási engedély időtartamának lejártakor van lehetőségük, a jogosultság meghosszabbításának megtagadásával. Az egyes tartományi médiatörvények a jogosultság időtartamát és meghosszabbítását azonban eltérően szabályozzák, néhány törvény az egyszeri meghosszabbítást a szolgáltató külön eljárás nélküli igényeként fogalmazza meg. Ezen az eseten kívül azonban nincs akadálya annak, hogy az érintett médiahatóság a digitális átállás érdekében tagadja meg a meghosszabbítást.

Amennyiben a jogosultság meghosszabbítása a műsorszolgáltatónak a törvény szerinti igénye, akkor a tartományi médiahatóság a meghosszabbítás időtartamát a törvényi maximumnál rövidebb időben is meghatározhatja. Ha a tartományi médiatörvény erre sem ad lehetőséget, akkor a meghosszabbítás az általános közigazgatási eljárási szabályok alapján történhet annak fenntartásával, hogy az engedély a digitális átállás megvalósítása érdekében visszavonható. Ez a megoldás azonban jogilag kockázatos.

Wagner és *Grünwald* a jogbiztonság érdekében az RStV olyan módosítását javasolják, ami az analóg jogosultságok meghosszabbításának lehetőségét eleve, minden tartományra vonatkozóan kizárja.

A médiahatóságok egyéb megoldás hiányában vissza is vonhatják a műsorszolgáltatási engedélyeket, ami azonban számos problémát vet fel. Minden tartományi médiatörvény felhatalmazza az érintett médiahatóságot az engedély visszavonására, de erre csak meghatározott esetekben – az engedélyben foglaltak nem teljesítése, illetve az ismételt jogsértés esetén – ad lehetőséget. A digitális átállás érdekében történő visszavonást egyik törvény sem teszi lehetővé. Mivel a német médiajogban a műsorszolgáltatási engedély közigazgatási aktusnak minősül, ezért arra az általános közigazgatási eljárási szabályok is alkalmazandók. Érvényes és jogszerű közigazgatási aktus visszavonására csak nagyon kevés esetben van lehetőség, amelyek közé a digitalizálás nem sorolható be. A visszavonásra ezen kívül csak az érintett kártalanításával kerülhet sor, ez pedig aránytalanul nagy költségterhet jelent. A visszavonás tehát csak törvénymódosítással lenne megvalósítható, ami többek között kizárná a kártalanítást, ezzel viszont komoly alkotmányossági aggályokat vetne fel.

A felszabadítandó frekvenciák számával kapcsolatban *Wagner* és *Grünwald* elemzése „minim-megoldásként” annyi frekvencia felszabadítását határozza meg, amennyi az összes analóg sugárzású szolgáltatás párhuzamos digitális sugárzását biztosítja. Ez minden vételkörzetben kb. három frekvenciát jelent. Ezzel a megoldással szemben felhozható érv, hogy a közönséget nem ösztönzi az átállásra, mivel a szükséges eszköz beszerzésére való ráfordítással nem jut többlettartalomhoz. A közönség átállásra ösztönzése végett célszerűbbnek tartja ezért az elemzés annyi frekvencia korai felszabadítását, amennyi legalább húsz szolgáltatás digitális sugárzását teszi lehetővé. Ez négy-öt frekvencia felszabadítását jelenti, ami csak azokban a vételkörzetekben valósítható meg, amelyekben egyébként megfelelően nagy számú analóg sugárzású szolgáltatás működik. Németországban kizárólag Berlin és körzete felel meg ennek a feltételnek. A megoldás nem csak a közönség, hanem a szolgáltatók érdekeit is szolgálja, mivel számukra más terjesztési platformokkal szemben is versenyképes digitális kínálat megjelenését biztosítja.

A fentiekből következően a legcélszerűbb megoldásnak az összes analóg sugárzás lehető legkorábbi időpontban történő leállítását és a frekvenciáknak a digitális sugárzásra történő azonnali felhasználását tűnik. Ez a megoldás a közönség és a műsorszolgáltatók mellett az eszközgyártók (*set-top-box*, digitális televíziókészülék) számára is kedvező lenne, mivel egyszerre nagy mennyiségben jelenne meg a kereslet, és ez lehetővé tenné az alacsonyabb kezdeti ár kialakítását. Az ismert jogi akadályok miatt azonban a megoldás csak akkor lenne alkalmazható, ha minden érintett kereskedelmi műsorszolgáltatóval sikerülne megállapodni az átállásról. A megállapodást ösztönözheti

a felajánlott digitális kapacitás, de akár az átállást segítő pénzügyi támogatás is szóba jöhet.

A *simulcasting* időtartamának meghatározásában *Wagner* és *Grünwald* különbséget tesz a technikai és a tényleges lefedettség között.

Szolgáltatói oldalról a technikai lefedettség meghatározásában a technikai alapellátás alkotmányos követelményét kell figyelembe venni, ami alapján a szolgáltatók kötelesek biztosítani, hogy minden háztartás hozzáférjen a közszolgálati szolgáltatásokhoz. Ez a követelmény platform-független, és így digitális környezetben sem jelenti a földfelszíni műsorszórással teljesítendő teljes lefedettséget. Az analóg leállítás technikai feltételeként összességében tehát azt kell biztosítani, hogy a lakosság közel 100%-a hozzáféréssel rendelkezzen.

Fogyasztói oldalról a technikai lefedettség egy további feltételt is magába foglal: a fogyasztóknak be kell szerezniük a digitális jelek vételéhez szükséges eszközöket. *Wagner* és *Grünwald* szerint azonban a technikai alapellátás követelménye – már az analóg környezetben is – kizárólag a vételi lehetőség garantálására terjed ki, és nem jelenti a vételhez szükséges egyéb feltételek biztosításának kötelezettségét. *Dittmann* tanulmányában ugyanezre a következtetésre jut.

A digitális vételre alkalmas eszközökkel való ellátottságot inkább a leállási kritériumok másik csoportjával, a tényleges lefedettséggel kapcsolatban kell figyelembe venni. A tényleges lefedettség körében azt kell vizsgálni, hogy a háztartások milyen aránya fér hozzá ténylegesen valamilyen platformon a digitális programokhoz. A teljes tényleges lefedettség előírása *Dittmann* szerint a közpénzek gazdaságos és takarékos felhasználásának követelményébe ütközne, aránytalan terhet jelentene, gátolná a közszolgálatosság – törvényi alapelvként is megfogalmazódó – fejlődését, illetve az analóg műsorszórási technológiához kötve a közszolgálati szolgáltatókat jelentősen rontaná azok versenyhelyzetét. Az analóg sugárzás tartós fenntartása végső soron a médiaszabadsággal is ütközne, mivel korlátozná egy olyan technológia bevezetését, amely a médiaszabadság hatékonyabb – sokszínűbb – megvalósítását teszi lehetővé.

A tényleges lefedettség *Wagner* és *Grünwald* szerint akkor ér el megfelelő szintet, ha a tényleges vételi lehetősége aránytalanul nagy műszaki és gazdasági ráfordítás nélkül, azaz ésszerű *időbeli* és *anyagi* feltételekkel realizálható. Amennyiben az árakat kizárólag a piaci folyamatok alakítják, akkor a teljes lefedettség elérése hosszú időt igényel. Ebben az esetben a teljes átállás feltételeinek kialakításkor figyelembe kell venni, hogy a lakosság egy része csak a szükséges eszközök tömeges elterjedése után, az így kialakuló alacsonyabb áron juthat hozzá az eszközökhöz. Ennek következtében a tényleges lefedettség viszonylag magas – az USA-ban pl. 85%-os – arányát kell az analóg leállítás feltételéül szabni. Ennél alacsonyabb arány akkor határozható meg, ha az

árak alakulását kormányzati eszközökkel is befolyásolják, ami biztosítja, hogy kizárólag költség-okokból senki ne szoruljon ki a digitális programok vételéből. A szükséges eszközök támogatásának elsősorban szociális szempontokra kell tekintettel lennie, és nem okozhatja a platformok versenyének torzulását. *Dittmann* a tényleges lefedettség arányát – a műsorszórás viszonylag kis jelentőségére tekintettel, és a végrehajthatóságot, ellenőrizhetőséget is figyelembe véve – 80%-ban javasolja meghatározni.

Wagner és *Grünwald* szerint a *switch-off* időpont törvényben történő rögzítése alkotmányossági szempontokat figyelembe véve is nélkülözhető. Ennél fontosabb a teljes átállás – platform-semleges – feltételeinek pontos meghatározása és betartása. A technikai és tényleges lefedettségre vonatkozó követelményeknek a jogszabályban rögzített átállási dátummal szemben is elsőbbséget kell élvezniük. A dátum jogszabályi meghatározása ugyanakkor egyértelmű médiapolitikai szándékot jelenít meg, és az érintettek számára bizonyos mértékű kiszámíthatóságot jelent. Célszerű ezért – az Egyesült Államok példáját követve – jogszabályban meghatározni a dátumot, kiegészítve azonban a lefedettségre vonatkozó feltételekkel.

Az átállás jogszabályi háttere: német példa

Médiajog

A piacon lévő műsorszolgáltatók számára is elfogadható digitális átállás médiajogi alapjait a *Rundfunkstaatsvertrag* (RStV) teremti meg azzal, hogy mind a már működő kereskedelmi, mind a közszolgálati műsorszolgáltatók számára biztosítja a digitális megjelenés lehetőségét. A földfelszíni műsorszórási kapacitások első elosztásánál az RStV szerint az adott vételkörzet analóg terjesztésű programjainak műsorszolgáltatói előnyben részesülnek [RStV 52a. §]. Az erre a célra a szánt terjesztési kapacitásoknak az egyéb kapacitásokkal műszakilag egyenértékűnek kell lennie. Ez a rendelkezés alapvetően a digitális műsorszórás minőségét garantálja, ugyanakkor azt is jelenti, hogy az analóg műsorszórással nem terjesztett műsorszolgáltatások nem juthatnak jobb minőségű digitális kapacitáshoz, mint a jelenlegi analóg sugárzású szolgáltatások.

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 [RStV 19. § (3)-(4)]. A programok egy elektronikus programfüzet alatt egységes csomagba szervezhetők. A programcsomagba más szolgáltatók műsorszolgáltatásai is felvehetők, amennyiben azok nem sértik a közszolgálati szolgáltatások alapelveit, és az ezzel járó ráfordításokat a 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.

Nem tartalmaz a német médiajog külön rendelkezéseket a multiplex tevékenység engedélyezésére, azaz a korábbi műsorszolgáltatási engedélyezési rendszer változatlan marad.

Frekvenciagazdálkodás

A digitális átállás fontos jogszabályi alapját teremtette meg a frekvenciaelosztási rendelet (*Frequenzuteilverordnung*, FreqZutV) 2001. évi módosításával. A rendelet szerint a RegTP (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*) az analóg leállást úgy hajtja végre, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén visszavonja az analóg műsorszórásra kiadott frekvenciaengedélyeket. Az analóg leállás adminisztratív oldalról tehát közigazgatási határozattal valósul meg, amelynek minden alkotmányos és törvényi követelménynek meg kell felelnie. A FreqZutV szerint a frekvenciahasználat visszavonása az illetékes médiahatóság által meghatározott médiajogi követelmények (*rundfunkrechtliche Festlegung*) alapján és a frekvencia-felhasználási terv szerint, a televíziók esetében legkésőbb 2010-ig, az URH-rádiók esetében legkésőbb 2015-ig történik meg. A visszavonás időpontjának megállapításában érvényesülnie kell az arányosság követelményének, és a jogosulttal azt legalább egy évvel korábban közölni kell. Néhány tartományi médiatörvényt (pl. Sachsen-Anhalt, Sachsen, Berlin-Brandenburg) már módosítottak e rendelkezésnek megfelelően. E rendelkezés alapján a *switch-off* időpontjának meghatározásában a tartományoknak van elsőbbsége. Ez a megoldás megfelel a szövetségi állam és a tartományok közötti hatáskör-megosztás alkotmányos előírásainak, amelyek a média szabályozását a tartományok hatáskörébe utalják. A megoldás ugyanakkor közvetve magában foglalja a tartományoknak a digitális átállással kapcsolatos törvényalkotási kötelezettségét és lehetőségét.

A hatósági határozattal történő visszavonás alternatívájaként a FreqZutV lehetőséget biztosít a frekvenciahasználó és a RegTP közötti megállapodásra is. Ennek egyik módja az általános közigazgatási eljárási szabályok szerint létrejött közjogi szerződés, másik módja pedig a FreqZutV szerinti lemondás a frekvenciahasználatról. *Dittmann* hangsúlyozza, hogy az így létrejövő megállapodás sem lehet ellentétes az alkotmányossági és médiajogi követelményekkel.

Dittmann tanulmányában azt vizsgálja, hogy ez a rendeleti szintű szabályozás mennyiben érinti az alkotmányos alapjogokat. A műsorszórást végző szolgáltató (*Deutsche Telekom AG*) esetében a szabályozás a vállalkozási szabadságot, a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében pedig a véleményszabadságot érinti. Nem sérti viszont a szabályozás a közönség tájékozódáshoz való jogát, mivel ez a jog nem terjed ki az ingyenes tájékozódás állami garantálására. A rendeleti szabályozás törvényi alapját a német távközlési törvényben (*Telekommunikationsgesetz*, TKG) rögzített felhatalmazás biztosítja, amely többek között felhatalmazza a kormányt a frekvenciahasználat visszavonásának szabályozására. *Dittmann* vitatja a felhatalmazó rendelkezésnek az analóg sugárzás leállítására, és ezzel a teljes műsorszórás szabványcserére – mint alapjogot érintő kérdésre – történő alkalmazásnak alkotmányosságát, amit azonban álláspontja szerint a tartományi médiaszabályozás kiküszöbölhet.

A rendeletben hivatkozott tartományi médiaszabályozások tartalmát *Dittmann* szerint úgy kell kialakítani, hogy azok biztosítsák a rendelet végrehajthatóságát. Tartományi törvényben kell meghatározni a frekvenciahasználat visszavonásának időpontját és egyéb anyagi feltételeit. Szükség van továbbá annak az eljárásnak a szabályozására, amelyben a feltételek teljesülése megállapításra kerül.

A rendeletben meghatározott analóg leállási időpont a meghatározás módja („legkésőbb 2010-ig”) miatt sem köti a törvényalkotókat, annál korábbi, de akár későbbi időpontot is előírhatnak. *Dittmann* alkotmányossági szempontból szükségesnek tartja mind a *switch-off* időpont, mind az engedély visszavonása időtartamának törvényi megerősítését. Az időpont rögzítése mellett feltétlenül szükség van a leállítás egyéb feltételeinek törvényben történő meghatározására. Az anyagi feltételeket – amelyekről a tényleges lefedettséggel kapcsolatban már szó volt – arra tekintettel kell meghatározni, hogy ne sérüljön a közszolgálati műsorszolgáltatással teljesítendő, a lakosság egésze számára nyújtandó alapellátás. Ilyen feltételként kell *Dittmann* szerint szabályozni a DVB-T technikai vételkörzetét, azt, hogy milyen körülmények teszik elvárhatóvá a lakosság részéről az átállást (alternatív platformok elérhetősége, digitális eszközök beszerezhetősége, felkészülési idő, anyagi ráfordítás, stb.), valamint a digitális műsorszórással nem ellátott maximális közönségarányt.

Dittmann javaslata szerint az előírt feltételek megvalósulását maguk a műsorszolgáltatók állapítanak meg, a frekvencia-elosztásra jogosult tartományi hatóság közreműködésével.

III.Szabályozás és szabályozottság a digitális médiarendszerben

A digitális médiarendszer olyan jellemzőkkel rendelkezik, amelyek jelentősen korlátozzák az állami beavatkozást. A médiarendszer normális, szabályozott működése azonban a közhatalmi szabályozás visszaszorulása ellenére is biztosítható. A médiaszabályozás felülvizsgálata során – mind nemzeti, mind nemzetközi szinten – felmerül a jelenlegitől eltérő szabályozási eszközök és módszerek alkalmazásának szükségessége. A tanulmány a lehetséges új eszközök és módszerek közül kettőt emel ki. A médiarendszer szabályozásában egyrészt a korábinál jelentősebb szerep hárulhat a médiafelügyeleti szervekre. Másrészt a jogi szabályozást olyan új eszközök egészíthetik ki, amelyek nagy mértékben támaszkodnak az érintettek aktív szerepvállalására.

Médiafelügyelet a digitális médiarendszerben

A technológiai és piaci környezet gyors változása hangsúlyeltoldóshoz vezet a közhatalmi tényezőkön belül is. A jogalkotás – és különösen a törvényhozás – alkalmas a legkevésbé arra, hogy hatékonyan reagáljon a folyamatos változásra. Szabályozó jogosítványainak egy részét át kell ezért ruházni olyan intézményekre, amelyek a piaccal közvetlen kapcsolatban állnak, és ezért rugalmasan alkalmazkodhatnak a változó feltételekhez. Ezek az intézmények a médiafelügyeleti szervek, amelyek a digitális környezetben módosuló feladatokkal, kiterjedt külső kapcsolatrendszerrel és a korábinál nagyobb felelősséggel vesznek részt a szabályozott médiaviszonyok kialakításában.

A médiafelügyelet jellemzői és feladatai

„Szabályozó hatóság”

A médiafelügyelet fontos jövőbeli funkciója a törvényben rögzített garanciális keretek kitöltése. Mivel ezek az intézmények közvetlen kapcsolatban állnak a médiarendszer más elemeivel, a törvényhozónál sokkal gyorsabban érzékelik a feltételek változását, és e változásokra azonnal reagálhatnak is. A magyar jogi gondolkodástól idegen a „szabályozó hatóság” kifejezés, azonban a felügyeleti intézményeket a klasszikus hatósági jogkörök mellett a technológiai és piaci folyamatokhoz való folyamatos alkalmazkodás végett valóban fel kell ruházni egyfajta szabályozó jogkörrel. Ez a szabályozási tevékenység azonban mindig szoros törvényi garanciákhoz és külső – bírói – kontrolhoz kötött.

A médiafelügyeleti szervek mozgásterének meghatározásában irányadó lehet az Európai Uniónak a távközléssel kapcsolatos új – később bővebben tárgyalandó –

szabályozási csomagja, amely a távközlési felügyeleti szerveket – kifejezetten mint szabályozó hatóságokat (*national regulatory authority*) – igen széles hatáskörrel ruházza fel, többek között a releváns piacok meghatározásában, a piaci erő meghatározásában, valamint a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókkal szemben alkalmazandó intézkedések meghatározásában.

A tartalomszabályozással kapcsolatban a – később bemutatásra kerülő – jövőbeli angol szabályozás a felügyeleti szerv kötelezettségévé teszi a televíziós és rádiós tartalomra vonatkozó, „kódexekbe” (*codes*) foglalt előírások (*standards for content of programmes*) készítését és rendszeres felülvizsgálatát. Ezek az előírások foglalkoznak a kiskorúak védelmével, a bűncselekmény elkövetésére felhívó tartalmakkal, a hírműsorok pártatlanságával (*due impartiality*) és hitelességével, a vallási műsorokhoz kapcsolódó követelményekkel, a sértő és ártalmas tartalmak elleni védelemmel, a nem megfelelő reklámok és támogatások tilalmával, a reklámozók diszkriminációjának tilalmával, valamint a tudatosan nem észlelhető reklám tilalmával. Az előírások kialakításánál figyelembe kell venni többek között a sértő és ártalmas tartalmak megjelenésének valószínűségét, a közönség várható nagyságát és összetételét, a közönségnek a szolgáltatás tartalmával kapcsolatos várakozásait, a szolgáltatás természetét nem ismerő személy várható kiszolgáltatottságát, a tartalom azonosításának szükségességét a szolgáltatás természetének változásakor, valamint a szerkesztői függetlenség biztosítását.

Szabályozó és ellenőrző feladatait a médiafelügyeleti szervek csak akkor képesek megfelelően ellátni, ha a függetlenségük eljárási, szakmai, anyagi garanciákkal biztosított mind az állammal, mind a piaccal szemben. A függetlenség azonban nem jelentheti a felelősség alóli mentességet, a számonkérhetőség hiányát.

Együttműködés a hírközlési felüggyellett

A médiafelügyeletnek a digitális médiarendszerben elfoglalt pozícióját arra tekintettel kell meghatározni, hogy szoros együttműködési kényszer áll fenn a távközlési felügyeleti szervekkel és a verseny-felügyeleti szervekkel. A verseny-felügyeleti szervekkel való együttműködés elsősorban a médiakoncentráció korlátozásával kapcsolatban merül fel – ezzel a tanulmány későbbi része foglalkozik.

A konvergencia megszüntette a távközlés és a média közötti technológiai és piaci határokat. Ehhez alkalmazkodnia kell a két terület szabályozási koncepciójának és a távközlési- és médiafelügyeleti szervek tevékenységének is. *Scheuer* és *Strothmann* szerint a média- és távközlési felügyelet együttműködésére azokon a területeken van leginkább szükség, ahol a médiapolitikai célok eléréséhez piacnyitási mechanizmusokra van szükség. A konvergencia által érintett szabályozási és felügyeleti területek többek

között az infrastruktúra egyes elemeihez való hozzáférés²³, a kommunikációs alapellátás biztosítása (egyetemes szolgáltatás), a frekvenciagazdálkodás, a verseny védelme és a liberalizáció előmozdítása. Ezekre, a kommunikációs rendszer alakításában meghatározó jelentőségű kérdésekre alapozva indokolható az egységes felügyeleti intézményrendszer – és azt alátámasztó egységes szabályozási koncepció – kialakítása.

Scheuer és Strothmann szerint az eltérő szabályozási célok és a felügyeleti szervek eltérő cselekvési lehetőségei és módjai a jövőben is indokolják a távközlés és a média elkülönült kezelését. Véleményük szerint ez a tendencia jelentkezik az infrastruktúra és a tartalom szabályozásának következetes európai szétválasztásában is. A szétválasztás célja azonban inkább egy világos, átlátható szabályozási struktúra kialakítása, ami éppen a két terület közötti szoros kapcsolatokra mutat rá, és e kapcsolatokat teszi kezelhetővé.

Fennáll az a veszély, hogy a konvergenciára hivatkozva a média és a távközlés területét felügyelő olyan hatalmas szervezetek jönnek létre, amelyek a szervezeti integráció mellett kevés figyelmet fordítanak a működési-tartalmi integrációra. Önmagában a szervezeti átalakulás nem garancia a konvergencia hatásainak eredményesebb kezelésére, ezért azt mindenképpen meg kell előznie a feladat- és hatáskörök újragondolásának. A feladatok és jogosítványok következetes elosztása, valamint az együttműködés feltételeinek megteremtése szervezeti változtatás nélkül is hatékony szabályozási és felügyeleti rendszert hozhat létre.

A magyar törvényhozó nagy esélyt szalasztott el azzal, hogy a hírközlési törvény felülvizsgálata során egyáltalán nem vizsgálta a média és a távközlés felügyelete közötti – a feladat- és hatáskört érintő, de akár szervezeti átalakítást is jelentő – szorosabb kapcsolat megteremtésének lehetőségét.

Nemzetközi együttműködés

A digitális médiarendszer alapvető jellemzője a „határok fölöttiség”, ezért az azzal kapcsolatos kérdések kezelése a nemzeti szintű felügyeleti szervek szoros együttműködését feltételezi. Az Európai Unió a nemzetközi együttműködés számára megfelelő kereteket biztosít. Az együttműködés szükségességét vizsgálva az *Oreja*-jelentés²⁴ arra a következtetésre jutott, hogy nincs szükség önálló közösségi szintű felügyeleti szerv létrehozására. A médiafelügyeleti szervek működése nagyon sok ponton a nemzeti sajátosságokhoz kötött, és ennek – a szubszidiaritás elve alapján – a jövőben is így kell maradnia.

Az Európai Unió határok nélküli televíziózásról szóló irányelvének²⁵ felülvizsgálata

²³ Id. bővebben a digitális televíziózással kapcsolatban

²⁴ A digitális kor: Az audiovizuális politikával foglalkozó Magas Szintű Csoport jelentése

²⁵ A 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK irányelv a tagállamoknak a televíziós tevékenység gyakorlására vonatkozó egyes jogi és közigazgatási előírásainak összehangolásáról

során az Európai Bizottság is vizsgálja a felügyeleti szervek jövőbeli szerepét. Mivel a televíziós irányelv végrehajtásáért a tagállami közigazgatási szervek (minisztériumok, felügyeleti szervek) felelősek, a Bizottság nagy jelentőséget tulajdonít a független médiafelügyeleti szervek tevékenységének. A felügyeleti szervek rendszeres konzultációja és együttműködése a televíziós irányelv egységes érvényesítésének alapfeltétele. Ennek legfőbb fóruma az irányelvben létrehozott kapcsolattartó bizottság. A vizsgált időszakban a bizottság megfelelően ellátta a feladatait. A bizottság az irányelv végrehajtását egységes értelmezések elfogadásával segíti; a vizsgált időszakban ilyen értelmezések születtek pl. a reklámra vonatkozó egyes rendelkezésekkel kapcsolatban. A bizottsági üléseken az Európai Bizottság megismerteti a tagállamokkal az újabb értékeléseket, tanulmányokat, a tagállamok képviselői pedig beszámolnak az újabb jogalkotási eredményekről. Az elmúlt időszakban a bizottság lehetőséget adott két tagállam joghatósággal kapcsolatos vitájának megtárgyalására is.²⁶

A közösségi és tagállami intézmények párbeszédének másik fontos fóruma az 1995-ben alapított Európai Médiafelügyeleti Szervek Fóruma (*European Platform of Regulatory Authorities*, ERPA). Az ERPA jelenleg 35 ország 43 felügyeleti szervét fogja össze, abban az Európai Bizottság állandó megfigyelői státusszal rendelkezik.

Médiafelügyelet és társszabályozás

A médiafelügyelet együttműködési kényszere kiterjed a nem állami szereplőkre is – a felügyeleti szerveknek a digitális médiarendszerben meghatározó szerepük lesz a társszabályozási mechanizmusok működtetésében.

Az Európai Bizottság az irányelvvel létrehozott kapcsolattartó bizottság jövőbeli szerepére vonatkozóan elképzelhetőnek tartja, hogy az hatékonyan bekapcsolódik a közösségi szintű társszabályozási mechanizmusba. A Bizottság felvetette továbbá egy, a tagállamok médiafelügyeleti szerveinek képviselőiből álló bizottság létrehozását, amelynek feladata az önszabályozás fejlődésének és érvényesülésének előmozdítása.

A társszabályozással részletesen a tanulmány későbbi része foglalkozik.

Médiafelügyelet az európai médiaszabályozásban

Az intézményrendszernek a konvergencia feltételei szerinti átalakítása jelenik meg az újabb osztrák és angol szabályozásban.

Ausztria

Az osztrák törvényhozó eredetileg egy olyan integrált felügyeleti szervet akart létrehozni, amely három bizottságra tagolva foglalkozott volna a médiaszabályozás, az

²⁶ Luxemburg és Hollandia vitája a luxemburgi székhelyű CLT-UFA SA két holland műsorszolgáltatójával kapcsolatban.

infrastruktúra-szabályozás, valamint a verseny-szabályozás kérdéseivel.²⁷ A médiabizottság foglalkozott volna többek között a műsorszolgáltatás engedélyezésével, a műsorszolgáltatások tartalmával kapcsolatos panaszok kivizsgálásával, a kapcsolódó szabálysértési ügyekkel, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások magatartási szabályainak felügyeletével – e bizottság feladatköre is túlnyúlt volna a szűken vett rádiózás és televíziózás területén. Az infrastruktúra-bizottság feladatai közé tartozott volna a távközléssel kapcsolatos engedélyezési és bejelentési ügyek intézése, az elektronikus aláíráshoz kapcsolódó felügyeleti feladatok ellátása, valamint a kommunikációs hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz való diszkrimináció-mentes hozzáférés biztosítása. Az osztrák megoldás fontos eleme lett volna a versenybizottság, amely az általános versenyszabályok alkalmazására kapott volna felhatalmazást a távközlés területén. A felügyeleti rendszer az osztrák elképzelések szerint kiegészült volna egy további intézménnyel, a Szövetségi Kommunikációs Tanáccsal (*Bundeskommunikationssenat*), amely a hatósági döntések elleni fellebbezéseket bírálta volna el.

Az eredeti elképzeléseket a szükséges parlamenti többség hiányában az osztrák kormányzatnak nem sikerült megvalósítania. Az intézményrendszer megújítását szolgáló, 2001 márciusában elfogadott *KommAutria-Gesetz* (KOG) a működő médiafelügyeleti és távközlés-felügyeleti szervek közötti sajátos közvetítő-intézményként létrehozta a *Rundfunk- und Telekom-Regulierungs GmbH* (RTR) nevű szervezetet. Az RTR létrehozás nem érinti az eredeti felügyeleti szervek feladat- és hatáskörét, nem egységesíti azok felügyeleti és fellebbviteli fórumait, ugyanakkor azok közös szervezeti irányítását valósítja meg. Az RTR nevesített feladata továbbá egy, a konvergenciával kapcsolatos kérdéseket vizsgáló kompetenciaközpont működtetése, amely tudományos elemzésekkel segíti a technológiai, társadalmi és piaci folyamatok figyelemmel kísérését.

A korábbi távközlés-felügyeleti hatóság, a *Telekom-Control GmbH* – feladataival együtt – integrálódott az RTR-be. Továbbra is önálló távközlési felügyeleti szervként működik a nem hatósági feladatokat ellátó, független *Telekom-Control-Kommission*²⁸, amely azonban erőteljesen támaszkodik az RTR apparátusára és szakértői bázisára. A KOG önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező médiafelügyeleti szervként létrehozta a *KommAustria* nevű szabályozó hatóságot (*Regulierungsbehörde*), amely tevékenységét a *Bundeskanzleramt* utasításai szerint végzi; döntései a – szintén a *Bundeskanzleramt* keretében működő – *Bundeskommunikationssenat* előtt támadhatók meg. Feladatai kizárólag a hagyományos média területére korlátozódnak, azok elsősorban a

²⁷ Scheuer, Alexander/Strothman, Peter: Media Supervision on the Threshold of the 21st Century - Structure and Powers of Regulatory Authorities in the Era of Convergence http://obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2002.pdf; A javaslat szövege elérhető: <http://www.bka.gv.at/bka/medien/binprotokoll20001030.htm>

²⁸ A magyar Hírközlési Döntőbizottsághoz hasonló szerv. Jogkörei az új szabályozás alapján a vállalkozások piaci erejével kapcsolatban kibővültek az Európai Unió új távközlési irányelv-csomagja szerinti, szabályozó jellegű jogosítványokkal.

kereskedelmi műsorszolgáltatók működésének engedélyezésére és felügyeletére terjednek ki. Ez a hatóság is az RTR apparátusára támaszkodik.

Egyesült Királyság

A konvergencia szabályozási következményeit legkövetkezetesebben az angol jogalkotó érvényesítette. 2000 decemberében készült el a kommunikáció szabályozásának jövőbeli lehetőségeit vizsgáló fehér könyv²⁹ (*White Paper „A New Future For Communications”, Communications White Paper*), amely a távközlés és a média egységes, versenyalapú és a fogyasztói jogokat erősítő szabályozását vázolta fel. A fehér könyvben felvázolt szabályozási koncepció háttérében a következő célkitűzések állnak:

- az Egyesült Királyság távközlési- és médiapiaca a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb piacává válik;
- a polgárok általános hozzáféréssel rendelkeznek minőségi szolgáltatások széles választékához;
- a polgárok védelmet élveznek az információs társadalom veszélyeivel és negatív hatásaival szemben.

A fehér könyv a szabályozás módszerével kapcsolatban is új megközelítést képvisel, amely szerint állami beavatkozásra csak a legszükségesebb esetekben kerülhet sor, és a szabályozási folyamatba széles körben be kell vonni az önszabályozási mechanizmusokat. A jogalkotó határozott deregulációs törekvéseit az az álláspont egészíti ki, hogy a piaci erők az erőforrások hatékonyabb allokációjára képesek, mint az adminisztratív beavatkozások.

A *Communications White Paper* alapján megindult jogalkotási folyamatban született meg a *Communications Bill*, a kommunikáció egységes szabályozási keretét biztosító törvény tervezete. A tervezet – széles körű konzultációt követő – elfogadásával 2003-ban született meg a *Communications Act 2003* (CA03), amely már nem médiarendszert, hanem egységes kommunikációs rendszert szabályoz. A törvény – amennyire ez lehetséges – egységes szabályozási keretet hoz létre a távközlési hálózatokra és szolgáltatásokra, valamint az elektronikus média, a tömegkommunikáció hálózataira és szolgáltatásaira vonatkozóan. Ezzel együtt azonban nem jelenti a távközlés és a média korábbi szabályozási koncepciójának teljes áttörését. A rádiózással és televíziózással kapcsolatban – az új törvény módosításaival – továbbra is hatályban marad a *Broadcasting Act 1990* és *1996*.

A jövőbeli angol szabályozásban a kommunikáció egységes szemlélete leghatározottabban a felügyeleti rendszer kialakításában jelenik meg. Az angol távközlés- és médiafelügyelet jelenleg igen tagolt. A távközléssel kapcsolatos

²⁹ <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>

felügyeleti-hatósági feladatokat az *Office of Telecommunications* (OfTel) látja el. A kereskedelmi televíziók felügyelete az *Independent Television Commission* (ITC), a kereskedelmi rádiók felügyelete pedig a *Radio Authority* feladata. A tartalomszabályozásban fontos szerepe van a *Broadcasting Standards Commission*-nek. A frekvenciagazdálkodást a *Radiocommunications Agency* végzi.

Ezt a végletesen töredezett felügyeleti struktúrát az új szabályozás alapján egyetlen szerv, az amerikai *Federal Communications Committee* mintájára kialakított *Office of Communications* (OFCOM) váltja fel. Az OFCOM már létező szervezet, azt az *Office of Communications Act 2002*-vel hozta létre az angol jogalkotó. A törvény az intézmény általános szervezeti és működési kereteit szabályozza, az egyes feladatokról a *Communications Bill* szól.

A *White Paper* szerint az OFCOM létrehozása – és az alapjául szolgáló szabályozási szemlélet – hozzájárul ahhoz, hogy az Egyesült Királyság a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb kommunikációs- és médiapiacával rendelkezzen. Az OFCOM elősegíti a különböző típusú, jó minőségű szolgáltatásokhoz való általános hozzáférést, és biztosítja a fogyasztók megfelelő védelmét. Az *Office of Communications Act 2002* a szervezet feladatát általánosságban azon tevékenységek ellátásában határozta meg, amelyek az OFCOM megítélése szerint alkalmasak a kommunikáció szabályozásával kapcsolatos releváns javaslatok (*proposal*) végrehajtásának támogatására vagy módosítására.

Az OFCOM funkcióinak egy része a jogelőd szervek funkcióinak átruházásából, másik része a CA03 és egyéb jogszabályok alapján keletkezett. A feladatok átruházásának időpontját a kulturális, média- és sportminisztériumot vezető – a magyar közjogi rendszerbe nem beilleszthető, több miniszter (*Minister*) fölött álló – *Secretary of State* (a továbbiakban: államtitkár) határozza meg (CA03 2).

Az OFCOM ellátja az elektronikus kommunikációs (hírközlő) hálózatokkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos felügyeleti-szabályozói funkciókat, a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos feladatokat, a médiatartalom szabályozásával és a közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatos feladatokat, valamint – az *Office of Fair Trading* hatásköreivel konkurálva (CA03 369-371) – a hírközlési- és médiaágazatot érintő verseny-felügyeleti feladatokat. Az új hatóság hatásköre tehát egyrészt mind az infrastruktúra, mind a tartalom szabályozására-felügyeletére, másrészt mind az egyéni-, mind a tömegkommunikációra kiterjed.

A *Communications Bill* az OFCOM kötelezettségeiként határozta meg többek között a fogyasztói érdekek támogatását a releváns piacokon, a hatékony frekvenciagazdálkodást, a jó minőségű, az ízlések és érdekek változatosságát figyelembe vevő televíziós és rádiós szolgáltatások elérhetővé tételének előmozdítását. Az OFCOM

minden televíziós és rádiós szolgáltatásra vonatkozóan biztosítja azoknak az előírásoknak (*standards*) az érvényesülését, amelyek a közönséget megóvják a sértő és ártalmas (*offensive and harmful*) tartalmaktól, és az egyéneknek megfelelő védelmet nyújtanak a tisztességtelen bánásmóddal (*unfair treatment*), valamint a magánszféra jogosulatlan megsértésével (*unwarranted infringements of privacy*) szemben. Ezeknek az előírásoknak egyúttal a véleményszabadság megfelelő szintjét is garantálniuk kell.

A hatóság működésével kapcsolatban a legáltalánosabb keretet az a rendelkezés biztosítja, amely szerint az OFCOM bármit megtehet, ami funkcióinak teljesítése során velejáronak vagy hasznosnak (*incidental or conducive*) tűnik [CAO3 1 (3)]. A hatóság tevékenységének az átláthatóság, számon kérhetőség, arányosság, következetesség és célszerűség elvein kell alapulnia, illetve minden olyan alapelven, amely az OFCOM szerint megvalósítja a legjobb szabályozói gyakorlatot (*best regulatory practice*) [CAO3 3 (3)].

Hatásköreinek gyakorlása során alapvető kötelezettsége, hogy előmozdítsa a polgároknak a kommunikációs szektorral kapcsolatos érdekeit, és a releváns piacokon előmozdítsa a fogyasztói érdekeket, ha szükséges, a verseny erősítésével [CAO3 3 (1)]. A rádiós és televíziós szektorral kapcsolatban ez a frekvenciakincs optimális felhasználásának biztosítását, az összességében kiváló minőségű és számos különböző ízlésnek és érdeklődésnek megfelelő televíziós és rádiós szolgáltatások széles körének biztosítását, a műsorszolgáltatók megfelelő pluralitásának biztosítását, a sértő és káros tartalmak (*offensive and harmful material*) ellen védelmet nyújtó szabályozás/követelmények (*standards*) meghatározását és érvényesítését, valamint a tisztességtelen bánásmód (*unfair treatment*) és a magánszféra megsértése (*unwarranted infringements of privacy*) ellen védelmet nyújtó szabályozás/követelmények meghatározását és érvényesítését jelenti [CAO3 3 (2)]. Tevékenységében figyelembe kell vennie a verseny előmozdításának szükségességét a releváns piacokon, a hatékony önszabályozás (*self-regulation*) támogatásának szükségességét, a befektetések (*investment and innovation*) ösztönzését, a nagy sáv szélességű hálózatok széles körű hozzáférhetővé tételét, a véleményszabadság garantálását, a közszolgálati műsorszolgáltatás céljainak érvényesítését, a gyermekek és más, speciális védelmet igénylő csoportok „sebezhetőségét” (*vulnerability*), a fogyatékosok, az idősek, az alacsony jövedelműek igényeit, a lakosság – területileg és etnikailag – különböző csoportjainak igényeit, a bűnmegelőzést, valamint a fogyasztói véleményeket és általánosságban is a közvéleményt [CAO3 3 (4)]. E célkitűzések egyúttal a *médiaszabályozás alapelveinek* is tekinthetők. Ha úgy tűnik az OFCOM számára, hogy bármely általános kötelezettségei az adott esetben ellentétben állnak egymással, biztosítani kell, hogy az ellentét az adott körülmények között általa legjobbnak tartott módon oldódjon meg [CAO3 3 (7)].

Szabályozási módszerek

Közhatalmi szabályozás

A szabályozási módszerek egyik végpontja a tisztán közhatalmi szabályozás. Az állam szuverenitása alapján jogosult arra, hogy jogszabályok alkotásával elvileg bármilyen társadalmi viszonyt szabályozzon, és a szabályozás érvényesülését ki is kényszerítse. A jog természete azonban sok ponton nem egyeztethető össze a digitális médiarendszer jellemzőivel. Hosszabb időre van szükség a jogalkotási szükséglet észleléséhez, és az ezt követő összetett jogalkotási folyamat is hosszadalmas; a jogszabály emellett a szabályozott viszonyok tartós jövőbeli rendezésére törekszik. Nehézségekbe ütközik a szabályoknak az állami kényszeren alapuló érvényesítése is. A közhatalmi beavatkozások a virtuális közösségeket elsősorban a különböző hálózati szolgáltatók közvetítésén keresztül érik el – a szabályok végrehajtása az állami szervek és a szolgáltatók együttműködését feltételezi. A *cyberspace* az állami kényszert megalapozó szuverenitás helyett új, ma még nem meghatározható közösség szervező erők szerint tagolódik.

Schulz és *Held* a hagyományos szabályozási eszközök meghaladásának szükségességével kapcsolatban a következő indokokat emeli ki:³⁰

- A közhatalmi szabályozáson, irányításon alapuló hagyományos koncepció nagyrészt figyelmen kívül hagyja a szabályozottak érdekeit, ezért együttműködés helyett inkább ellenállásra ösztönöz.
- Az államot egyre inkább a tudásdeficit jellemzi.
- Az állam az irányítás hatékonyságának döntő tényezőjét jelentő információk megszerzésében még azokon a területeken sem rendelkezik privilegizált pozícióval, amelyeken a tudásdeficit nem jelentkezik.
- A globalizáció a jogalanyok részére egyre nagyobb lehetőséget biztosítja a jogválasztást („*forum shopping*”), azaz a nemzeti jog alkalmazásának mellőzését a szerződéses kapcsolatokban, a felek megegyezése alapján.
- A hagyományos irányítási koncepció nem igazán alkalmas az egyedi, kreatív magatartás ösztönzésére.
- Az állami szabályozás az autonóm társadalmi struktúrák felé olyan külső beavatkozásként jelenik meg, amelynek adaptálása az adott társadalmi struktúra saját cselekvési kódjai (*Opertationscode*) közé általában nem tökéletes.
- A hagyományos irányítási koncepciók nem veszik figyelembe, hogy a komplex

³⁰ Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten: Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, A-8

szabályozási feladatok eljárás-orientált beavatkozást tesznek szükségessé. Jelenleg az állam úgy akarja befolyásolni egy-egy folyamat eredményét, hogy a folyamat fejlődési irányát nem ismeri.

A közhatalmi szabályozás a vele szemben felhozható érvek ellenére is természetesen a társadalmi viszonyok alakításának legfontosabb garanciális eszköze marad. A jogalkotó nem háríthatja el a szabályozási felelősséget arra hivatkozva, hogy az új társadalmi feltételek között csökken a joga hatékonysága. Egyes – például az alapvető jogokat érintő – társadalmi viszonyok szabályozása minden esetben az állam kizárólagos joga és kötelessége.

Az állam szabályozási jogosultsága ugyanakkor azt is magába foglalja, hogy az állam bizonyos társadalmi viszonyok rendezésének lehetőségét más szabályozó tényezőkre ruházza. Az államnak képesnek kell lennie arra, hogy felmérje, mely társadalmi viszonyok – és milyen terjedelemben – igényelnek állami beavatkozást, és mely viszonyok szabályozása lehet hatékonyabb más eszközök alkalmazásával. Mindig volt számos olyan társadalmi viszony, ami nem vált állami szabályozás tárgyává.

Önszabályozás

A szabályozási módszerek másik végpontja az önszabályozás (*self-regulation*). Az önszabályozás – a televíziós irányelv felülvizsgálatának munkaanyaga szerint – különböző eljárásokat, közös szabályokat, megállapodásokat foglal magába, amelyeket az érintettek saját viszonyaik szabályozás végett önkéntesen határoztak meg és magukra nézve kötelezőnek ismertek el. Az önszabályozás jogi keretek és állami garanciák nélküli szabályozási megoldást jelent. Az önszabályozás körébe tartozhat az is, ha az érintett maga határozza meg saját működésének kereteit.

Az önszabályozás nem jelent feltétlenül demokratikus irányítási rendszert. Egyrészt könnyen válhat a versenytársak kiszorításának, tisztességtelen versenyelőny szerzésének eszközévé. Másrészt nem feltétlenül biztosítja minden érintett számára a részvételi lehetőséget – elsősorban a fogyasztói/felhasználói érdekek szorulhatnak ki a rendszerből, mert nincsen ezek megfogalmazására és megjelenítésre alkalmas reprezentatív intézmény. Minden önszabályozási megoldás legérzékenyebb kérdése a legitimitáció, azaz az, hogy az abban meghozott döntések kiket köteleznek, és mi a döntéshozatal és döntésérvényesítés alapja. Az önszabályozás „kommunikáció-alapú” szabályozás, amelynek legitimitációja valóban az érintettek folyamatos diskurzusán alapul.

Társszabályozás

A közhatalmi szabályozás és az önszabályozás elemei keverednek a társszabályozásban (

co-regulation). A társszabályozás megfelelő jogi keretek között lehetővé teszi a törvényhozó által meghatározott célok megvalósításának az érintett területen elismert érdeképviselőkre való átruházását. Ezt a szabályozási koncepciót a jogirodalom „szabályozott önszabályozásként” (*regulierte Selbstregulierung*) is jelöli.³¹

A társszabályozás mint hatalmi hálózat

A társszabályozás részletes jogi rendelkezések nélkül biztosítja a törvényeknek a konkrét körülményekhez igazítását, felhasználva az iparági szereplők és a szociális partnerek tapasztalatait. A törvényhozó feladata ebben a rendszerben a jogbiztonság biztosítása végett a garanciális keretek megfogalmazása.

A *Communications White Paper* a társszabályozás kifejezést „olyan helyzetek leírására használja, amelyekben a közhatalmi szabályozó (*regulator*) aktívan részt vesz annak biztosításában, hogy elfogadott és hatékony eredmény szülessen. A szabályozó megvalósítandó feladatokat tűzhet, vagy támogatást nyújthat a szankciók alkalmazásához, miközben a feladatok leghatékonyabb megoldása végett teret hagy az ipar önszabályozó kezdeményezéseinek, és ténylegesen figyelembe veszi más tényezők érdekeit és álláspontját annak érdekében. A szabályozó nagyobb mozgástérrel rendelkezik a közhatalmi szabályozás (*formal regulation*) alkalmazásában, ha az iparnak a lehetőségre adott válasza nem hatékony vagy nem születik meg elfogadható időn belül.”

A társszabályozás a kommunikációs struktúrákhoz alkalmazkodó, a piaci és társadalmi folyamatokba beágyazódó, azokkal közvetlen kapcsolatban álló irányítási, szabályozási, hatalmi struktúrát jelent – abban egyfajta hálózati szerveződésű hatalmi rendszer jelenik meg. A hatalmi hálózat elemei – a közhatalmi, a piaci és a civil tényezők – csak együttműködve képesek hatékonyan eleget tenni a gyorsan változó szabályozási kihívásoknak. A technikai és társadalmi feltételek egy olyan rendszer kereteit teremtik meg, amelyben a megfelelő szabályozási környezet kialakításának felelőssége megoszlik az állam, a hálózati szolgáltatók, valamint a felhasználók között. A felhasználók (fogyasztók) nem várhatnak teljes körű védelmet az államtól és a szolgáltatóktól, a szolgáltatók felelőssége nem szűnik meg azzal, hogy szűrőszoftvereket biztosítanak a felhasználók részére, és az önszabályozás nem csökkenti az állam felelősségét az illegális és ártalmas tartalmakkal szembeni fellépésben.

Horizontális szabályozási modell

A társszabályozás elsősorban nem szektor-specifikus (pl. a „televíziózásra” vonatkozó) szabályozásként, hanem szektorokon átnyúló, horizontális, tematikus szabályozásként lehet hatékony. A médiaszabályozás területén különösen alkalmas a szabványosítási feladatok megoldására, a gyermekek védelmével kapcsolatos szabályozási környezet

³¹ Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten: i.m.

kialakítására, a fogyasztóvédelmi (reklámszabályozási), valamint az adatvédelmi kérdések rendezésére.

Ennek a horizontális szemléletnek a jogalkotásban is meg kell jelennie. A gyermekek védelmével kapcsolatban például a törvény annyit rögzítene, hogy megfelelő és arányos eszközökkel minden szolgáltatónak biztosítania kell a gyermekek fejlődésére ártalmas tartalmak elkerülésének lehetőségét, és törvény írná elő e kötelezettség megszegésének szankcióját. A lehetséges szolgáltatások sokfélesége miatt azonban a törvény nem szól a módszerről, azt teljes egészében a szolgáltatókra bízva. A szolgáltatók az önszabályozás keretében, akár a médiafelügyeleti szervekkel egyeztetve, az adott szolgáltatáshoz igazodva kidolgozzák a megfelelő eszközöket (etikai kódexeket, életkor-ellenőrzést, értékelő- és szűrőrendszereket). Az Európai Parlament a gyermekek védelmével kapcsolatos európai szabályozási rendszert jelenleg is a közösségi keretrendelkezések, a nemzeti jogszabályok, a médiafelügyeleti szervek és az iparági önszabályozás kiegyensúlyozott együttműködése jó példájának tartja.

A társszabályozás az Európai Unió szabályozási reformjában

Az Európai Uniót az egyre komplexebbé váló szabályozási feladatok ellátásának szükségessége az elmúlt években a hagyományos szabályozási-irányítási koncepció felülvizsgálatára ösztönözte. A felülvizsgálatot indokolja az Európai Unió bővítése, aminek eredményeként egy még heterogénebb közösségben kell megtalálni a közös célok elérésének megfelelő eszközeit. Emellett erősíteni kell a közösségi jognak az európai polgárok általi elfogadását. E problémák kezelésének egyik eszközeként az Európai Unió a társszabályozás szélesebb körű alkalmazását határozta meg, nemcsak a médiával, a kommunikációs rendszerrel összefüggő kérdésekben, hanem a közösségi szintű szabályozási és jogérvényesítési folyamatok egészében.

Az Európai Bizottság 2000-ben határozta meg stratégiai célként az „európai kormányzás” reformját. Ezzel kapcsolatban 2001 nyarán hozta nyilvánosságra az „európai kormányzásról” szóló fehér könyvet,³² amelyben elemezte a jelenlegi eszközökkel kapcsolatos problémákat, és javaslatokat dolgozott ki a változtatásra.

A Bizottság szerint az egyre bonyolultabbá váló közösségi jog átültetése a nemzeti jogokba egyre nehezebben, egyre lassabban történik, és a nehézkes közösségi jogalkotási folyamat nem alkalmas arra, hogy kövesse a piaci változásokat. Az irányítási deficit leküzdésének egyik³³ eszközét a Bizottság abban látja, hogy „meghatározott

³² COM (2001) 428

³³ A zöld könyv összesen hét eszközt sorol fel az európai kormányzás hatékonyságának növelésére: a közösségi szintű beavatkozási és szabályozási szükséglet fennálltának gondos vizsgálata; a kötelező jogszabályok mellett a nem kötelező szabályozási eszközök szerepének növekedése; a megfelelő közösségi jogi eszköz kiválasztása; a minden tagállamban egységesen alkalmazandó szabályozás rendeleti formában való megjelenése; a részletes szabályozást mellőző keretirányelvek szélesebb alkalmazása; társszabályozás; a tagállamok és a csatlakozó országok közötti tapasztalatcserét ösztönző „nyílt koordinációs mechanizmusok”; értékelési és visszacsatolási (*feedback*) kultúra kialakítása; a szubszidiaritás és arányosság elvének következetes érvényesítése.

feltételek mellett a végrehajtási intézkedéseket a társszabályozás (*co-regulation*, *Koregulierung*) keretében készítik elő”. A társszabályozásban egyszerre van jelen a kötelező jogalkotás és az érintetteknek a tapasztalatokon alapuló szabályozási tevékenysége. A fehér könyv szerint a szabályalkotási és -értékesítési folyamatokba bevont szereplők a szabályozási célokkal jobban azonosulnak, aminek következtében nő a szabályok értékesítésének hatékonysága. A társszabályozás formája, valamint a jogi és önszabályozási elemek aránya és viszonya szektoronként eltérő lehet.

A Bizottság meghatározta azokat a feltételeket, amelyeket a társszabályozási rendszernek teljesítenie kell ahhoz, hogy a közösségi célok elérésének eszköze lehessen.

- A társszabályozás alkalmazási körével kapcsolatban a Bizottság megállapította, hogy társszabályozási eszközök alkalmazásának nincs helye az alapjogokat érintő kérdésekben, „nagypolitikai” döntésekre vonatkozóan, valamint a polgárok biztonságát és egyenlőségét érintő kérdésekben. Nincs helye társszabályozásnak azokban az esetekben sem, amelyekben jelentős érdek fűződik a közösségi előírások egységes nemzeti alkalmazásához. Pozitív feltételként határozta meg a Bizottság azt, hogy a társszabályozásnak más megoldásokhoz képest egyértelmű előnyöket kell felmutatnia, és a közérdeket kell szolgálnia.
- A társszabályozás olyan törvényi kereteket feltételez, meghatározza a szabályozási célokat, az érintettek alapvető jogosultságait, a végrehajtási és ellenőrzési kereteket, valamint az érintettek felügyeletének lehetőségeit. A társszabályozás nem jelenti a szabályozási felelősség megosztását, a közhatalmi tényezők elsőbbsége érintetlen marad.
- A társszabályozásban résztvevő szervezeteknek reprezentatívnak, elszámoltathatónak és megbízhatónak kell lenniük, valamint képesnek kell lenniük arra, hogy valóban az elfogadott szabályok alapján működnek. A társszabályozási rendszerrel szembeni további követelmény az átláthatóság, ami az elfogadott szabályok alkalmazhatóságának alapfeltétele.
- A társszabályozáshoz olyan felügyeleti mechanizmusnak kell kapcsolódnia, amely nem megfelelő – a célok elérésére alkalmatlan – működés esetén lehetővé teszi a közhatalmi beavatkozást.
- Fennáll annak a veszélye, hogy a társszabályozásban résztvevők az együttműködés során olyan feltételeket fogadnak el, amelyekkel más piaci szereplőket kiszorítanak a rendszerből. Másrészt az is előfordulhat, hogy a társszabályozási rendszerben részt nem vevő piaci szereplők előnyösebb piaci helyzetbe kerülnek, mert nem kell megfelelniük a rendszerben elfogadott követelményeknek. A Bizottság ezért hangsúlyozza, hogy a piaci szereplők

együttműködésének minden esetben összhangban kell lennie a versenyszabályozás követelményeivel.

A társszabályozást a fehér könyv összességében olyan eszközként értékeli, ami mind közösségi, mind tagállami szinten alkalmas lehet a politikai célkitűzések megvalósítására. Különösen alkalmas a társszabályozási megoldások ösztönzésére az irányelvi szabályozás. Az irányelv olyan közösségi jogi jogforrás, amely a tagállamok részére kifejezetten csak célokat rögzít, és nem határozza meg kötelezően a célok eléréséhez szükséges eszközöket – az irányelv átültetésének hatékony eszköze lehet a megfelelő jogi kerettel rendelkező társszabályozás.

Társszabályozási a televíziós irányelv alapján

Palzer azt vizsgálta, hogy a televíziós irányelvnek a gyermekek és az emberi méltóság védelmével kapcsolatos hatályos rendelkezései mennyiben teszik lehetővé társszabályozási megoldások alkalmazását.³⁴ Az irányelv erre vonatkozó kifejezett utalást nem tartalmaz, azonban a társszabályozással kapcsolatos általános követelmények és a közösségi jog átültetésére vonatkozó követelmények teljesülése esetén semmi nem korlátozza a módszer megengedhetőségét. A közösségi célok elérése hatékony tagállami jogi kereteket igényel, amelyek minden szolgáltatóra kötelezően, megfelelő szankcióval alátámasztva írják elő az irányelvben foglaltak teljesítését. A gyermekek védelme alapvető jogokat érint, amelyekre vonatkozóan fenn kell tartani a közhatalmi garanciákat. Ugyanakkor a szabályozási megoldások részleteinek kidolgozása átengedhető a társszabályozási rendszerben résztvevő szervezeteknek. Az állami beavatkozás lehetőségének fenntartása mellett a szabályok érvényesítése is átruházható a nem állami tényezőkre. *Palzer* szerint tehát az állam az alapvető jogok védelmére és a közösségi célkitűzések érvényesítésére vonatkozó kötelezettségét átfogó szabályozás nélkül is teljesíti a jogi garanciák megteremtésével.

Az irányelv előírja, hogy a tagállamok az irányelv rendelkezéseinek érvényesítése végett más tagállamok állampolgárai részére is biztosítsanak hatékony bírósági vagy más vitarendező lehetőséget. Amennyiben az irányelv rendelkezéseinek átültetése részben önszabályozási kódex elfogadásával és alkalmazásával történik, *Palzer* szerint elfogadható az az értelmezés, hogy a társszabályozási intézmények is megfelelő vitarendezési fórumnak minősülnek.

Az Európai Unió a televíziós irányelv felülvizsgálata során kifejezetten törekszik arra, hogy indokolt, de a jelenleginél nagyobb mértékben teret engedjen a társszabályozásnak és az önszabályozásnak, mint a közhatalmi szabályozást és végrehajtást kiegészítő módszereknek. E módszerek alkalmazása elősegíti, hogy a televíziós irányelv valóban olyan keretjogszabály legyen, ami elsősorban célokat határoz

³⁴ Palzer, Carmen: Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen http://obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus6_2002.pdf

meg. Az Európai Bizottság az irányelv felülvizsgálatával kapcsolatban is hangsúlyozza a szabályozási fehér könyv általános követelményeinek figyelembe vételét, és azt, hogy a társszabályozás nem csökkenti a közösségi és nemzeti jogalkotó szervek felelősségét a közérdekű célok megvalósításában. A Bizottság szerint a szabályozás módszerének megválasztásánál azt kérdést kell feltenni, hogy közösségi szinten a közérdek érvényesülése a digitális környezetben milyen arányos és hatékony eszközökkel biztosítható.

Önszabályozás és társszabályozás az audiovizuális szolgáltatások területén

Az audiovizuális szolgáltatások tartalmi kérdéseinek önszabályozási és társszabályozási eszközökkel történő rendezését ösztönzi többek között az Európai Unió Bizottságának „A fiatalok és az emberi méltóság védelme az audiovizuális- és információs szolgáltatásokban” című zöld könyve, valamint a Tanács ajánlása az európai audiovizuális- és információs szolgáltatási ágazat versenyképességének fokozásáról a fiatalok és az emberi méltóság hasonló színvonalú megvalósítását szolgáló nemzeti keretfeltételek támogatásán keresztül³⁵ (Ajánlás). A társszabályozás alapvető normatív kereteit az információs társadalom meghatározott jogi kérdéseiről, különösen az egységes belső piacon folyó elektronikus kereskedelemről szóló irányelv³⁶ teremtette meg.

Az elképzelések gyakorlati megvalósulásának pénzügyi-szervezeti hátterét a Közösség többéves Akcióterve³⁷ biztosítja a globális hálózatokon megjelenő jogellenes és ártalmas tartalmak elleni harc segítségével. A Bizottság 2002-ben terjesztette be az eddigi eredményeket értékelő állásfoglalását, amelyben javaslatot tett az Akcióterv folytatására.³⁸ A második fázis célul tűzi az összehangoltabb cselekvést és a programok kiterjesztését új szereplőkre és területekre. A javaslat szerint az egyes tevékenységi területek egységesebb kezelésére, az együttműködés hatékonyságának javítása végett pedig az érintettek kapcsolattartását biztosító fórumokra van szükség – e fórumok egyúttal nagyobb nyilvánosságot biztosítanak a programok részére. A programok kiszélesítése érinti egyrészt a legújabb online-technológiákat – mint a mobilszolgáltatások, a szélessávú szolgáltatások, az online játékok, a peer-to-peer adatátviteli rendszerek, illetve a valós idejű kommunikációt biztosító szolgáltatások –, másrészt az illegális és ártalmas tartalmak és veszélyeztető cselekmények szélesebb spektrumát – úgymint a rasszizmus és az erőszak, az adatvédelem és a magánszféra védelme, a hálózati- és adatbiztonság, valamint a fogyasztóvédelem. A második fázist összességében a digitális média sajátosságait – elsősorban a platform-függetlenséget és

³⁵ 98/560/EG

³⁶ 2000/31/EG

³⁷ 267/1999/EG

³⁸ COM (2002) 152

a globalitást – jobban figyelembe vevő egységes szemlélet jellemzi, amely a problémák hatékony megoldásaként továbbra is a lehető legtöbb szereplő összehangolt tevékenységét tekinti.

A tanulmány a következőkben összegzi az európai dokumentumokban foglaltakat és röviden ismerteti a gyakorlati eredményeket. Az önszabályozással és a társszabályozással kapcsolatban lényegében ugyanezek az eszközök és elképzelések jelennek meg az Európa Tanácsnak az önszabályozással és a felhasználók jogellenes és ártalmas tartalmak elleni védelmével foglalkozó 2001. évi ajánlásában.³⁹

Önszabályozó szervezetek és magatartási kódexek

Az önszabályozás intézményi kereteit az önkéntes iparági szövetségek adják, amelyek – általában magánjogi szervezetekként – saját érdekeik képviselője mellett a fogyasztókra kiható döntéseket is hoznak. E szövetségek a tagok által megfogalmazott és magukra nézve kötelezőnek elismert magatartási kódexek köré szerveződnek, egy-egy önszabályozási szervezet lényegében az adott kódex hatálya alá tartozókból áll. Széles körben elterjedt és elfogadott önszabályozás esetén valamely szövetséghez tartozni, valamely kódex hatálya alatt állni a szolgáltató számára érték, szolgáltatása minőségének jelzője, ami hozzájárul a felhasználók bizalmának megnyeréséhez.

Az Ajánlás a magatartási kódexek lehetséges tartalmaként a felhasználók informálására, az értékelő- és szűrőrendszerek működtetésére, valamint a hálózati tartalmakkal kapcsolatos panaszok feldolgozására vonatkozó részletes szabályokat határozta meg, a szabályok kialakításban pedig alapelveként állította az arányosságot, valamint a véleményszabadságnak, a magánszféra sérthetlenségének és a szolgáltatások szabadságának tiszteletben tartását. Az elektronikus kereskedelmi irányelv a tagállamok és a Tanács részére előírja, hogy mozdítsák elő az önszerveződést és a magatartási kódexek megalkotását. A Bizottság a közösségi joggal való összhang biztosítása végett megvizsgálja az elkészült tervezeteket, az alkalmazás eredményeit és a gyakorlatra kifejtett hatásokat az érintettek folyamatosan értékelik. Az irányelv szerint a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az érintettek az önszabályozás keretében felmerült vitáikat bíróságon kívüli eljárás keretében is rendezhessék, akár elektronikus úton.

Az Európai Unió szabályozási és támogatási eszközökkel hozzájárul a tagállami kezdeményezések közösségi szintű koordinációjához, amivel megkönnyíti a tapasztalatok és a bevált eljárások kicserélését, és a nemzetközi fórumokon lehetővé teszi az egységes európai álláspont megjelenítését. A közösségi koordináció egyik legjelentősebb eredménye és eszköze az európai szolgáltatók által 1997-ben alapított

³⁹ Recommendation No. R (2001) 8

EuroISPA EEIG (European Economic Interest Grouping)⁴⁰, amely saját meghatározása szerint az európai Internet-ipar képviselője, az Internet meghatározó „szószólója”. A szervezet részt vállal a globális hálózattal érintett európai érdekek védelmében és képviselőjében, Európa számára vezető helyet biztosítva az információs iparban. Hozzájárul ahhoz, hogy az egyének élhessenek a technológiában rejlő előnyökkel, és megoldásokat találjanak az abban rejlő veszélyek elkerülésére. Elő akarja mozdítani a társadalom egészének előnyt jelentő és az Internet fejlődéséhez elengedhetetlen szabad és nyitott telekommunikációs piac kialakulását. Képviseli saját tagjainak érdekeit. Részt vesz a hálózatot érintő jogalkotási folyamatban, valamint a szabványok kialakításában; tevékenységével elő akarja mozdítani az önszabályozás fejlődését. Az EuroISPA részt vesz továbbá tudományos kutatások folytatásában.

Panaszvonalak, együttműködés a bűnüldöző szervekkel

Az illegális és ártalmas hálózati tartalmak felderítésének egyetlen hatékony megoldása az, ha minden felhasználó egyszerűen és gyorsan jelezheti az általa felfedezett illegális tartalmak létezését. Az Európai Unió a technikai és jogi lehetőségeket figyelembe véve elvetette az Internet-szolgáltatók ellenőrzési kötelezettségét a szerverükön tárolt vagy általuk közvetített idegen tartalmakra vonatkozóan. Támogatja viszont az olyan, könnyen elérhető hotline-hálózatok, „forró drótok” működését, amelyek feldolgozzák a felhasználók bejelentéseit, illetve szükség esetén együttműködnek egymással és a nyomozóhatóságokkal. A „Biztonságos Internet” akcióterv egyik célja egy európai hotline-hálózat kiépítése, amely a nemzeti panaszvonalaknak az Európai Uniót földrajzilag és nyelvileg is lefedő hálózata lenne.

Az első hotline 1996-ban Hollandiában kezdett működni, a szolgáltatók és a felhasználók összefogásával, a rendőrség támogatása mellett. A kezdeményezést még ebben az évben követték hasonlóak Norvégiában, Belgiumban, illetve az Egyesült Királyságban, és a hotline létrehozásának szándéka más európai és Európán kívüli államokban is megfogalmazódott. 1997-ben a Childnet International – a gyermekek kommunikációs ártalmakkal szembeni védelmével foglalkozó londoni székhelyű civil szervezet – javaslatot tett a nemzeti szintű panaszvonalak együttműködésére, és kezdeményezte az európai szolgáltatók fórumának kialakítását az Európai Unió Daphne programjának keretében. Ennek eredményeként született meg az INHOPE (Internet Hotline Providers in Europe) Fórum, majd 1999-ben – holland bejegyzésű társaságként – az INHOPE Egyesület.⁴¹ Az egyesületnek jelenleg 12 európai és 3 Európán kívüli – társult – tagja van.

Az INHOPE az európai hotline-szolgáltatók közötti együttműködés elősegítésére jött

⁴⁰ <http://www.euroispa.org>

⁴¹ <http://www.inhope.org>

létre. Feladata, hogy a hálózatról eltávolítsa a gyermekpornográfiát, és megvédje a gyerekeket a jogellenes és ártalmas tartalmaktól. A szervezet elsősorban a gyermekpornográfia ellen lép fel, de közreműködik a rasszista és egyéb jogellenes és ártalmas tartalmak elleni küzdelemben is. Fő tevékenységei közé tartozik az egyes szolgáltatók közötti információcsere elősegítése, új panaszvonalak indításának támogatása, közreműködés a panaszok szolgáltatók közötti továbbközvetítésében, kapcsolatteremtés az Európai Unión kívüli kezdeményezésekkel, valamint a döntéshozók képzése és informálása. A szervezet célja, hogy minél több hatékony nemzeti szintű panaszvonal jöjjön létre, és ezzel együtt kiépüljön a panaszok fogadásának és feldolgozásának hatékony nemzetközi rendszere. A megtett lépések segítik továbbá a felhasználók tudatosságának, biztonsági elvárásainak erősítését.

Míg a „forró drótok” a jogellenes anyagok létezését fedik fel, a felelősök felderítése és megbüntetése továbbra is a nyomozóhatóságok és az igazságügyi szervek feladata. A hatékony fellépéshez – garanciális eljárási szabályok rögzítése mellett – a szolgáltatók és a hatóságok közötti szoros együttműködésre, az információk és tapasztalatok kicserélésére van szükség. Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv szerint a tagállamok hatóságainak a jogszabályok érvényesítéséhez szükséges felügyeleti és vizsgálati jogkörrel kell rendelkezniük, és a tagállamok arra kötelezhetik a szolgáltatókat, hogy haladéktalanul értesítsék az illetékes hatóságot felhasználóik feltehetően jogsértő tevékenységéről, illetve a hatóságok megkeresésére az érintett felhasználók felderítését segítő információkat továbbítsanak.

Értékelő- és szűrőrendszerek

A fiatalokra ártalmas, egyébként viszont nem jogellenes kommunikációs tartalmak elleni védekezés a fiatalok elől elzárt „zónák” kialakításával történik: törvény tiltja pl. a szexuális tartalmak árusítását, reklámozását a gyerekek által jellemzően látogatott területeken, a televízióban pedig az ártalmas médiatartalmakat csak olyan időpontokban szabad közvetíteni, amikor a gyerekek valószínűleg nem nézik azt. A virtuális világban a zónák kialakításának hagyományos – a fizikai teret és a lineáris időt alapul vevő – megoldásai nem alkalmazhatók, a digitális média ugyanakkor a tartalmakhoz való feltételes hozzáférés új eszközeit teremti meg. A hálózati zónázás egyre szélesebb körben alkalmazott eszközei a tartalom minősítését, és ez alapján a tartalom szűrését lehetővé tevő rendszerek. Az értékelő- és szűrőrendszerek legígéretesebb megoldása a W3C által kifejlesztett PICS-szabvány (Platform for Internet Content Selection), amely a tartalom készítője vagy tőle független, külső értékelő számára lehetővé teszi az oldalak minősítését („címkézését”),⁴² a böngészőprogramok és más szoftverek számára pedig a minősítések felismerését és

⁴² A címke valójában az oldal forráskódjába ágyazott HTML-kód, ún. meta-tag. A PICS szabvány leírása megtalálható a <http://www.w3.org/PICS> oldalon.

értelmezését. A szabvány egységessé teszi a minősítések (címkék) kezelését, ugyanakkor biztosítja az oldalak tetszőleges értékelési szempontok szerinti besorolását. Működésének lényege, hogy a szűrőszoftver csak a felhasználó egyedileg meghatározott szempontjainak megfelelő minősítéssel rendelkező oldalakhoz enged hozzáférést. Az ismert böngészőprogramok és keresőrendszerek mindegyike együttműködik valamely PICS alapú minősítő-rendszerrel.

A szűrőrendszerek nem csak az online szolgáltatások esetében jelenthetnek megoldást, hanem a például a digitális televíziózásban is. A különböző navigációs eszközök alkalmasak arra, hogy a fogyasztók számára a digitális jelsorozatba kódolt adatok alapján segítséget nyújtsanak a tudatos programválasztáshoz, akár a fogyasztói preferenciák szerinti automatikus technikai eljárásokkal.

Az Európai Unió támogatja a felhasználók részére széles körű választási lehetőséget nyújtó, a használhatóság és gyakorlatiasság szempontjait figyelembe vevő, az európai igényeknek megfelelő és nemzetközileg kompatibilis értékelő-rendszerek fejlesztését. A jelenleg rendelkezésre álló szűrő- és értékelő-rendszerek elfogadottsága a szolgáltatók és felhasználók körében egyaránt csekély. A fejlesztés mellett ezért kiemelt hangsúlyt kell fektetni arra, hogy a szolgáltatók és a felhasználók megismerjék a szűrő- és értékelő-rendszerek lehetőségeit és korlátait a mindennapos használat során.

A szűrőrendszerek elterjedésében meghatározó szerepe lehet annak, hogy azokat mennyire támogatják az Internet-ipar befolyásos szereplői. Többek között az IBM, a Microsoft, a Yahoo! és az AOL részvételével működik a PICS-szabvány gyakorlati alkalmazására megoldást kínáló Internet Content Rating Association (ICRA), melynek tevékenységét az EU is támogatja. Az ICRA saját meghatározása szerint olyan független nemzetközi szervezet, amely nyilvános és objektív tartalom-minősítéssel lehetővé teszi a nyilvánosság és elsősorban a szülők számára, hogy az új médiumokkal kapcsolatban megalapozott döntéseket hozzanak. A szervezet célja a gyermekek védelme a potenciálisan káros tartalmakkal szemben és egyúttal a véleményszabadság biztosítása az Interneten.⁴³

A PICS alapú szűrőrendszer előnyei mellett komoly aggályokat is felvet. Az szinte természetes, hogy a rendszer megjelenésével majdnem egy időben megszületett a megoldás a szűrés elkerülésére is. A technológia, eredeti céljaival szemben, a véleményszabadság jelentős korlátozásának veszélyét is magában rejti – a PICS általános alkalmazása minden tartalom tulajdonosa számára lényegében minősítési kötelezettségként jelentkezik, amelynek nem teljesítése azzal jár, hogy a tartalom és készítője mások számára elérhetlenné válik. Mivel a rendszer nemcsak a káros tartalmak elérhetőségét nehezíti meg és nemcsak e tartalmak szolgáltatóira ró többletterheket, a véleménynyilvánítás szabadságának indokolatlan mértékű

⁴³ http://www.icra.org/_en/about/

korlátozását jelenti. A PICS-szabvány ezen kívül lehetővé teszi a felhasználó beleegyezése és tudta nélküli szűrést is, ami magában rejti az állami cenzúra veszélyét, valamint a vélemények áramlásának a szolgáltatók érdekei szerinti korlátozását. Ahhoz, hogy a rendszer ne veszélyeztesse a vélemények sokszínűségét, versenyre van szükség a minősítő szervezetek között. Végső soron a PICS radikálisan átalakíthatja a hálózati architektúrát: elterjedésével a jelenleg nagyon nehezen szabályozható Internet olyan területté válik, amely nem áll ellen semmilyen beavatkozásnak.⁴⁴

Önszabályozás a Communications Act alapján

A CA03 szabályozási koncepciójának egyik fontos eleme az ún. „*light touch regulation*”, azaz az állami szabályozásnak a legszükségesebb területekre szorítása, és az önszabályozási megoldások előnyben részesítése. Ennek megfelelően az OFCOM saját szabályozási tevékenységének szükségességét jelentős részben az alapján ítéli meg, hogy a szabályozással védendő vagy támogatandó érdekek védelmét vagy támogatását nem biztosítja-e már hatékony önszabályozás. A szabályozási terhek felülvizsgálata során vizsgálnia kell, hogy az adott célkitűzést mennyiben képes a hatékony önszabályozás előmozdítani vagy biztosítani, és ez alapján mennyiben van szükség a hatósági szabályozás fenntartására [CA03 6 (1)]. A törvény szerint az önszabályozás hatékonyságának megítélésében figyelembe kell venni különösen azt, hogy

- az önszabályozási eljárásokat olyan személy irányítja-e, aki kellőképpen független (*sufficiently independent*) az önszabályozásnak alávethető személyektől, és
- megfelelően biztosított-e az önszabályozás finanszírozása.

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 (CA03 263). A törvény a közszolgálati követelmények tartalmát az egyes szolgáltatásokra vonatkozóan csak általános követelményekként határozza meg, és az engedély alapján működő közszolgálati csatornákat arra kötelezi, hogy – az OFCOM útmutatásit (*guidance*) figyelembe véve – évente műsorpolitikai nyilatkozatot (*statement of programme policy*) készítsenek (CA03 266). A műsorpolitikai nyilatkozatnak foglalkoznia kell a közszolgálati követelmények teljesítésével, valamint a CA03 egyéb

⁴⁴ Erről és a tartalomszűrés más eszközeiről részletesen: Lessig, Lawrence: Hogyan szabályozzuk a szót az Interneten? Fundamentum 1999/1.

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 (*proposals for a significant change*, CAO3 267). 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 (*materially different in character*) 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 CAO3 azonban fenntartja az erőteljesebb hatósági beavatkozás lehetőségét is, abban az esetben, ha az OFCOM megítélése szerint – a törvényben meghatározott körülmények [CAO3 270 (3)] 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 (CAO3 270). Ilyen esetben az OFCOM utasíthatja (*give directions*) 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 váltsa fel (*replace self-regulation with detailed regulation*). 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.

Önszabályozás a reklámmal kapcsolatban

Az OFCOM a televíziós és rádiós reklámok tartalmának szabályozását (*broadcast advertising content on TV and radio*) társszabályozási testületekre (*co-reg bodies*) ruházta. A társszabályozási megoldás törvényi alapját *Deregulation and Contracting Out Act 1994* biztosítja, amely minden területen lehetővé teszi a közigazgatási szervek számára, hogy a jogszabály alapján őket terhelő feladatokat és kötelezettségeket – a parlament jóváhagyásával – más személyre vagy szervezetre ruházzák (*delegate or contract out*). A közigazgatási szerv az átruházást követően is felelős az adott feladat teljesüléséért.

Az OFCOM és az önszabályozási szervezetek 2004. májusában írták alá a társszabályozási rendszer alapjául szolgáló megállapodást (*Memorandum of Understanding*).

A korábban az elektronikus médián kívüli reklámtevékenységet szabályozó szervezet (*Advertising Standards Authority, ASA*) hatásköre a jövőben minden médiumra kiterjed, az OFCOM-mal való társszabályozási együttműködésben. Az ASA e feladatkörének ellátása végett három új testülettel bővül, amelyek fő feladata a fogyasztók védelmének magas színvonalú garantálása:

- ASA(B) (*Advertising Standards Authority Broadcast Ltd*): panaszokat elbíráló testület;
- BCAP (*Broadcast Committee of Advertising Practice Ltd*): szabályzatalkotó testület;
- BASBOF (*Broadcast Advertising Standards Board of Finance Ltd*): pénzügyi feladatokat ellátó testület.

A hatékony együttműködés érdekében az új testületek vezetőinek és tagjainak egy része megegyezik a korábbi testületek vezetőivel és tagjaival.

A BCAP a reklám- és médiaipar képviselőiből álló testület, amely a televíziós és rádiós reklámok tartalmára vonatkozó szabályok megalkotásáért felelős. A BCAP átveszi az OFCOM-nak a kérdést érintő hatályos kódexeit, és felelős azok szükség szerinti felülvizsgálatáért, módosításáért. A javasolt módosításokat az OFCOM-nak jóvá kell hagynia, sőt elvileg egyes módosítások megtételét kötelezővé is teheti. A BCAP kutatásokat és koordinációs tevékenységet folytat az elfogadott szabályok érvényesítése

érdekében.

A televíziós és rádiós reklámokkal kapcsolatos nézői/hallgatói panaszok fogadása és elbírálása az ASA(B) felelősségi körébe tartozik; a feladatot az ASA(B) Tanácsa (*Council*) látja el. Az ilyen tárgyú panaszokat az OFCOM is minden esetben ehhez a testülethez teszi át. A Tanács döntései ellen fellebbezést nyújthat be mind a panaszos, mind a reklámozó. A fellebbezés az ASA egy erre a célra létrejött új intézményéhez nyújtható be (*Independent Reviewer*).

A BCAP és az ASA(B) felelőssége nem csak a klasszikus reklámokra (*broadcast advertising spots*) terjed ki, hanem a *teleshopping*-ra és a reklámozás más formáira, így az interaktív reklámokra is. Az OFCOM felelősségi körében marad ezzel szemben a reklámok mennyiségére és műsorszerkezeti követelményeire vonatkozó szabályozás (a panaszok intézése kivételével; e kérdéseket szabályozza a *Rules on the Amount and Scheduling of Advertising*), valamint a szponzorálási kérdések (e kérdéseket szabályozza a *Code of Programme Sponsorship and for the Sponsorship*).

Az ASA(B) döntéseinek érvényesíthetőségének érdekében a műsorszolgáltatási engedélyek kötelezik a szolgáltatókat e döntések végrehajtására. Az ASA(B) kötelezheti a műsorszolgáltatót a reklám későbbi időpontban történő bemutatására, a reklám bemutatásának korlátozására vagy végleges abbahagyására. Az ASA(B) és a BCAP a megalkotott szabályzat érvényesítése végett többek között konzultációkat szervezhet, biztosíték adására kötelezheti az érintetteket, és kizárhatja a szakmai versenyekből a szabályszegőket. Az együttműködést megtagadó szolgáltatókkal szemben az OFCOM jár el, és szankcióként akár vissza is vonhatja az engedélyt.

Az önszabályozó rendszer finanszírozása a reklámügynökségek és a műsorszolgáltatók önkéntes hozzájárulásaiból (*voluntary levy*) történik. A hozzájárulásokat a BASBOF kezeli, amely köteles biztosítani az önszabályozó rendszer működőképességét.

Az OFCOM a rendszer hatékonyságát meghatározott szempontok alapján (*Key Performance Indicators*) folyamatosan figyelemmel kíséri.

Az ASA(B) és a BCAP rendszeres konzultációt folytat az OFCOM kijelölt tagjával, és rendszeresen beszámol a hatóságnak a tevékenységéről. Az ASA(B) és szükség esetén a BCAP vezetője részt vesz az OFCOM ülésein.

Ha a rendszer az első két éves működés alapján nem működik megfelelően, akkor az OFCOM végső esetben az átruházott feladat- és hatásköröket vissza is veheti.

IV.A médiaszabályozás hatálya

Platform-függetlenség

A hatályos médiaszabályozás az egyes médiumokat a platform (terjesztési hálózat) és a tartalom elválaszthatatlan egységeként kezeli. A digitális médiarendszer azonban platform-független szolgáltatásokra épül: egy-egy tartalomszolgáltatás számos különböző hálózati platformon nyújtható, illetve egy-egy platformon a szolgáltatások számos típusa érhető el.

A platform-függetlenségre adott egyik jogalkotói válasz a platform és a tartalom szabályozásának szétválasztása. Ezt a szabályozási koncepciót az Európai Unió a konvergenciáról szóló zöld könyvben, a zöld könyvről folytatott konzultáció során, majd az 1999-es kommunikációs jelentésben dolgozta ki. A koncepciót az Európai Unió az elektronikus kommunikációs hálózatokat és elektronikus kommunikációs szolgáltatásokat szabályozó, 2003 júliusában hatályba lépő irányelv-csomagjában valósította meg. Az irányelv-csomag célja az infrastruktúra technológia-semleges, versenyalapú szabályozása.

Az infrastruktúra szabályozása során valóban nem kell tekintettel lenni az azon közvetített tartalomra, a tartalom szabályozása azonban nem lehet független a tartalmat hordozó platform jellemzőitől. A tartalomszabályozás olyan konkrét szolgáltatásra irányul, amely a tartalom és a platform elválaszthatatlan egységéből áll. A platform jelentősen befolyásolja a tartalomban rejlő veszély mértékét, és meghatározza a veszély elkerülésének eszközeit is. A tartalomszabályozás ebből következően csak akkor lehet célszerű és hatékony, ha a lehető legpontosabban sikerül meghatározni a szabályozás tárgyát.

A szolgáltatások normatív meghatározása

A platform-függetlenség egyik legnagyobb szabályozási kihívása annak meghatározása, hogy meddig terjed a médiaszabályozás hatálya. A szolgáltatások számos platformon igénybe vehető számos típusa közül ki kell jelölni azokat, amelyekre vonatkozóan indokolt a médiaszabályozás követelményeinek érvényesítése. A média-típusú és nem média-típusú szolgáltatások közötti elhatárolás azonban olyan feladat, amelyet egyelőre egyetlen jogalkotás sem volt képes jól megoldani. A szolgáltatások kategorizálása természetesen nem öncélú dogmatikai kísérlet. A különböző típusú szolgáltatásokra különböző kötelezettségek vonatkoznak, a szolgáltatónak pedig minden esetben tisztában kell lennie azzal, hogy az adott esetben milyen feltételeknek kell megfelelnie. Az *Oreja*-jelentés fogalmazta meg először azt a követelményt, hogy feltétlenül ki kell zárni ugyanazon szolgáltatás több, alapvetően eltérő célkitűzéseket követő szabályozás

hatálya alá sorolásának lehetőségét. A szolgáltatástípusok elhatárolása nélkül nem teljesíthető az arányosság követelménye. A digitális kor audiovizuális politikájáról szóló bizottsági közleménye szerint csak az a beavatkozás lehet arányos, amely figyelembe veszi az adott szolgáltatás jellemzőit. A tanulmány a következőkben néhány újabb európai törvénynek a szolgáltatások elhatárolására vonatkozó rendelkezéseit, majd az Európai Unió és az Európa Tanács ilyen irányú törekvéseit mutatja be.

Fogalom-meghatározás néhány európai médiatörvényben

Az Interneten terjesztett szolgáltatásokat teljes egészében kizárja a médiaszabályozás hatálya alól a 2001-ben elfogadott ír *Broadcasting Act*. Az ír törvény szerint a műsorszolgáltatás olyan szolgáltatás, amely tetszőleges típusú műsorszámok összeállításaként jön létre, és közvetve vagy közvetlenül vezeték nélküli távközlési úton, kábelrendszeren vagy műhold segítségével a nyilvánosság felé terjesztésre vagy továbbközvetítésre kerül, függetlenül attól, hogy tényleges vételére sor kerül-e, ide nem értve az Internet segítségével elérhetővé tett szolgáltatásokat. A törvény „Internet” alatt „az általában e néven ismert rendszert” érti. A meghatározás egyértelműen kizárja a *webcasting*-jellegű szolgáltatásokat a szabályozás hatálya alól. Ez a megoldás nem felel meg a konvergencia követelményeinek: nem a szolgáltatások típusai szerint, hanem a terjesztési platform alapján különböztet.

A holland médiatörvény is elhatárolja a műsorszolgáltatást a nem média jellegű szolgáltatásoktól. A törvény műsorszolgáltatás alatt képi és hang-tartalomból álló, terjesztésre szánt elektronikus produktumot ért, amelyet a nyilvánosság vagy annak egy része foghat, ide nem értve az adat-szolgáltatásokat, a kizárólag egyéni lekérésére igénybe vehető szolgáltatásokat és az egyéb interaktív szolgáltatásokat. Ez a meghatározás nem csak a hozzáférés módja alapján (elosztott/lekérhető), hanem tartalmi jellemzők is különböztet az egyes szolgáltatások között. A terjesztés módjától függetlenül kizárja a szabályozás hatálya alól azokat a szolgáltatásokat, amelyekből hiányzik a szerkesztettség (adat-szolgáltatások), és azokat, amelyek elsősorban meghatározott felek közötti kommunikációra irányulnak (interaktív szolgáltatások).

A svájci médiatörvény-tervezet a hatályát kifejezetten technológia-semlegesén határozza meg. A törvényt a programokra (*Programme*) vonatkozóan kell alkalmazni; a programok a nyilvánosságnak szánt olyan műsorszámok (*Sendung*) sorozatából állnak, amelyek folyamatosan, időben kötött módon követik egymást, és terjesztésük távközlési úton történik. Nem terjed a törvény hatálya azokra a szolgáltatásokra, amelyeknek nincs publicisztikus jelentősége. A svájci tervezet tehát a szolgáltatások között azok funkciójára alapján különböztet: a szolgáltatás egyéb jellemzőitől és a platformtól függetlenül a médiatörvényt kell alkalmazni a közvélemény befolyásolására alkalmas szolgáltatásokra vonatkozóan. A tervezet felhatalmazó rendelkezést tartalmaz a

„publicisztikus jelentőség” ismérveinek külön jogszabályban történő meghatározására.

Communications Act

Az angol szabályozás a televíziós szolgáltatásokat alapvetően két kategóriába, műsorszórással terjesztett televíziós szolgáltatások és az engedélyezhető televíziós tartalomszolgáltatások kategóriájába sorolja. E kategóriákat számos további szolgáltatástípus egészít ki, amelyek többek között magukba foglalják a digitális televíziózás teljes fogalmi rendszerét (digitális televíziós műsorszolgáltatás, televíziós multiplex szolgáltatás, digitális kiegészítő televíziós szolgáltatások).

A műsorszórással terjesztett televíziós szolgáltatás (*television broadcasting services*) olyan szolgáltatás, amely televíziós műsoroknak – analóg vagy digitális – műsorszórással a közönség általi vétel céljából történő szolgáltatásából áll, és nem minősül korlátozott televíziós szolgáltatásnak vagy televíziós multiplex szolgáltatásnak, továbbá nem a BA90 szerint kiadott, engedélyezhető televíziós tartalomszolgáltatás nyújtására, vagy a BA96 szerint kiadott, digitális televíziós műsorszolgáltatás nyújtására irányuló engedély alapján nyújtott szolgáltatás (CA03 362).

Az engedélyezhető televíziós tartalomszolgáltatás (*television licensable content service*) – digitális vagy analóg formában – a közönség általi vételre szánt, televíziós műsort és/vagy elektronikus műsorfüzetet tartalmazó szolgáltatást jelent, amelyet a szolgáltatást nyújtó vagy más személy műholdas sugárzással vagy bármely elektronikus távközlési hálózat útján terjeszt (CA03 232). E fogalom magába foglalja a kábelen vagy műholdon nyújtott műsorszolgáltatásokat is, és lényegében technológia- (platform-) semleges meghatározással a törvény hatálya alá vonja a televíziózás minden lehetséges formáját. Ugyanakkor a szabályozási koncepció fontos eleme, hogy az Internetet, a hálózati *online* szolgáltatásokat nem vonja a médiaszabályozás körébe. A fogalommal szemben sok kritika fogalmazódott meg a törvény-előkészítés során, egyrészt a technológia-semlegesség nem következetes érvényesítése, másrészt pedig az Internet és egyéb új platformok szabályozásának jövőbeli lehetősége miatt.

A CA03 az engedélyezhető televíziós tartalomszolgáltatás szabályozásával egyidejűleg megszüntette az e kategóriának megfelelő korábbi engedély-típusokat, a BA90 szerinti műholdas műsorszolgáltatási engedélyt (*satellite television service*) és az engedélyezhető műsorszolgáltatást (*licensable programme service*), továbbá biztosította a korábbi engedélyek átalakítását.

A fogalom – és így az engedély és annak feltételei – kiterjed a szolgáltató által nyújtott releváns kapcsolódó szolgáltatásokra (*relevant ancillary services*) is, amennyiben azok nem interaktív szolgáltatások (*two-way services*). Releváns kapcsolódó szolgáltatás a törvény szerint a fogyatékkal élőket segítő szolgáltatás, az EPG-nek nem minősülő

olyan szolgáltatás, amely az egyes műsorok bemutatását vagy felsorolását szolgálja, továbbá a műsor tartalmához közvetlenül kapcsolódó bármely szolgáltatás. A törvény indokolása szerint a televízió-műsorból egy web-oldalra, vagy akár egy másik műsorszolgáltatásra való hivatkozás esetén a meghivatkozott tartalom nem releváns kapcsolódó szolgáltatás, míg maga a hivatkozás releváns szolgáltatásnak minősül.

A szolgáltatás az egyéb feltételek teljesülése esetén sem minősül engedélyezhető televíziós tartalomszolgáltatásnak, ha

- abból a célból nyújtják, hogy multiplex szolgáltatás segítségével sugározzák,
- olyan szolgáltatás, amelyet egyéb szolgáltatásként engedélyeztek,
- olyan elektronikus hírközlési szolgáltatás részeként nyújtják, amely nem elsősorban műsorterjesztési célokat szolgál (pl. Internet),
- a szolgáltatás kétirányú szolgáltatás (pl. Internet),
- a szolgáltatást – fizikailag vagy a felhasználói kört tekintve – zárt hálózaton nyújtják.

A szabályozásnak egyértelmű – a törvény indoklásában is megerősített – célja, hogy csak a műsorszolgáltatás-jellegű szolgáltatásokat vonja a hatálya alá, és a hatályát ne terjessze ki például a különböző internetes szolgáltatásokra. Ugyanakkor a törvényhozó elismeri azt a lehetőséget, hogy az egyes szolgáltatások később – alapvetően a technológiai fejlődés következtében – a hagyományos műsorszolgáltatáshoz hasonlóvá váljanak, és erre az esetre az államtitkárt felhatalmazza, hogy módosítsa az engedélyezhető televíziós tartalomszolgáltatások – azaz a hatósági felügyelet alatt álló szolgáltatások – körét. E döntés meghozatalában figyelembe kell vennie a közönségnek a tartalommal szembeni védelemre vonatkozó igényét, a tartalom fölött gyakorolt nézői kontroll lehetőségét, a módosítás pénzügyi hatásait, a technológiai fejlődést, valamint a differenciált szabályozás megvalósíthatóságát.

Ez a megoldás mindenképpen figyelemre méltó, mert úgy képes a technológiai fejlődésből, az új típusú szolgáltatások megjelenéséből eredő nehézségeket kezelni, hogy közben nem kerül fogalomalkotási zavarba.

Németország

Az elektronikus kommunikáció szolgáltatásainak jogi kategorizálására a német jogalkotó tette a legelső és legátfogóbb kísérletet. Az elektronikus kommunikációs hálózatokon nyújtható szolgáltatásokat a jogalkotó három kategóriába sorolta: a hagyományos műsorszolgáltatások a *Rundfunk*, az egyéb média jellegű szolgáltatások a *Mediendienst*, a nem média jellegű elektronikus szolgáltatások pedig a *Teledienst* fogalma alá tartoznak.

A három kategória létrehozását alapvetően a szövetségi állam és a tartományok közötti hatáskörmegosztás tette szükségessé. A német Alaptörvény (*Grundgesetz*, GG) a távközlés szabályozását a szövetségi állam kizárólagos hatáskörébe utalja, míg alapján a médiaszabályozás a tartományok hatásköre. Az ilyen felosztás mentén megalkotott normatív szolgáltatás-típusok szükségszerűen ellentmondásba kerülnek a konvergencia gyakorlati érvényesülésével. A német kísérlet összességében érdekes és több szempontból követhető kezdeményezés, ugyanakkor a jogalkotási feladat nehézségeinek és buktatóinak is jó példája.

A szolgáltatás-típusok definiálásában a jogalkotó alkalmazta egyrészt az elosztott szolgáltatás és a lekérhető szolgáltatás közötti megkülönböztetést. A német jogszabályok meghatározása szerint az elosztott szolgáltatás olyan szolgáltatás, amely egyéni kezdeményezés nélküli adatátvitel segítségével egyidejűleg a felhasználók korlátlan számához jut el. A lekérhető szolgáltatások azok, amelyek adatátvitel útján egy meghatározott felhasználó egyéni kezdeményezésére kerülnek nyújtásra.

A felhasználói hozzáférés módján kívül azonban a kategóriák megkülönböztetésében elsődleges jelentősége van a tartalmi-funkcionális szempontoknak is. A beavatkozás terjedelmét az egyes szolgáltatásokra vonatkozóan a német jogalkotó az alapján határozta meg, hogy a szolgáltatás milyen mértékben vesz részt a vélemények alakításában.

A szabályozás koncepcióját jelentősen befolyásolta a német Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, hogy az elektronikus médiumok (*Rundfunk*)⁴⁵ fogalma „végre nem határozható meg. Tartalma a GG 5. cikk (1) bekezdésének második mondata alapján védett társadalmi terület tényleges változásai szerint módosul.”⁴⁶ A német médiaszabályozásban tehát már régóta jelen van a technológia-semleges, funkcionalista megközelítés. „Ahhoz, hogy a médiaszabadság a gyors technikai változások között is megőrizze normatív tartalmát, a médium fogalmát nem szabad egy már bevezetett technikához kötni. Ellenkező esetben az alapjogi védelem nem terjedhetne ki minden olyan területre, amely, ha új eszközök segítségével is, de szintén a médiumok funkcióit látja el.”⁴⁷ Ennek a szemléletnek a konkrét törvényi megoldásokban is tükröződniük kell. Egy további alkotmánybírói döntés azt is egyértelműen kimondja, hogy a médiumok alkotmányi védelme nem függ a tartalom terjesztésének technikai megoldásától, az a lekérhető szolgáltatásokra is kiterjed.⁴⁸

⁴⁵ A német „*Rundfunk*” szó magyarul „rádiót” jelent, de annak jogi tartalma egyértelműen bővebb, minden elektronikus médiumra kiterjed. A német jog különbséget tesz a fogalom alkotmányjogi értelmezése és pozitív (törvényi) meghatározása között; míg az első a lehető legszélesebben értett „elektronikus médium”-ra utal, a második lényegében azonos a magyar médiajogi terminológia műsorszolgáltatás-fogalmával.

⁴⁶ BVerfGE 83, 238/302.

⁴⁷ BVerfGE 83, 238/302.

⁴⁸ BVerfGE 74, 297/351.

Távszolgáltatás, médiaszolgáltatás, műsorszolgáltatás

A „távszolgáltatások”-ra vonatkozó rendelkezéseket a szövetségi törvényhozó által 1997-ben elfogadott, az információs- és kommunikációs szolgáltatások keretfeltételeinek szabályozásáról szóló törvénycsomag (*Informations- und Kommunikationsdienste – Gesetz*, IuKDG), elsősorban pedig az ennek részét képező távszolgáltatásokról szóló törvény (*Teledienstgesetz*, TDG) tartalmazza. A „médiaszolgáltatásokat” a tagállamok által 1997-ben kötött államszerződés (*Mediendienst-Staatsvertrag*, MDStV) szabályozza. Mindkét jogszabály átfogó módosítására került sor, ami elsősorban az Európai Unió elektronikus kereskedelmi irányelvének jogharmonizációját szolgálta.

A távszolgáltatások azok az információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyek kombinálható szöveges, képi vagy hang-adatok egyéni használatára szolgálnak, és alapjukat távközlési úton végzett terjesztés képezi. A TDG Indokolása szerint ezek „nem a nyilvános véleményképzésre alkalmas tömegkommunikációs ellátást, hanem a felhasználó által meghatározható kommunikációt szolgálják”. Távszolgáltatások különösen az egyéni kommunikáció területére eső szolgáltatások (pl. banki távszolgáltatások, távmunka, távoktatás), mindazok az információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyeknél nem a közösségnek szóló, a véleményképzés befolyásolására irányuló szerkesztett tartalom áll az előtérben (pl. a közlekedési, időjárási, környezeti vagy tőzsdei adatok, árukra és szolgáltatásokra vonatkozó információk, azzal a fontos megszorítással, hogy a szolgáltatásokból hiányzik a nyilvános véleményképzés befolyásolásának szándéka), az Internet vagy más hálózatok használatát lehetővé tevő szolgáltatások (pl. a Web-böngészők és a keresők), a távjátékok, valamint az elektronikusan lekérhető, árukra és szolgáltatásokra vonatkozó ajánlatok interaktív eléréssel és közvetlen megrendelési lehetőséggel.

Médiaszolgáltatások a közösség felé irányuló, szövegben, képben, hangban megjelenő információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyek terjesztése elektromágneses rezgések felhasználásával vagy vezeték mentén, illetve útján történik. Médiaszolgáltatások különösen a nyilvánosságnak szóló közvetlen ajánlat formájában megjelenő elosztott szolgáltatások, amelyek termékek vételére, eladására vagy bérletére, illetve szolgáltatások nyújtására vonatkoznak (teleshopping); azok az elosztott szolgáltatások, amelyekkel mérési eredmények vagy adatközlések szöveges vagy képi terjesztése történik, kísérőszöveggel vagy anélkül; a televízió-szöveg, a rádiószöveg vagy hasonló szöveges elosztott szolgáltatások; valamint azok a lekérhető szolgáltatások, amelyeknél valamely szöveges, hang- vagy képkínálat felhasználói kezdeményezésre elektronikus tárolóról felhasználás végett közvetítésre kerül, a kölcsönös egyéni teljesítést vagy a tiszta adattovábbítást előtérbe állító szolgáltatások és a távjátékok kivételével.

A két jogszabály a hatályuk alá tartozó szolgáltatások sokfélesége miatt ötszintű szabályozást valósít meg. A TDG általában szabályozza a távszolgáltatásokat, de ezen belül néhány rendelkezés különböztet az üzletszerű és nem üzletszerű szolgáltatás között. Az MDStV a médiaszolgáltatásokra vonatkozó általános szabályoknál szigorúbb követelményeket támaszt az „újságírói-szerkesztői kialakítású” szolgáltatásokkal szemben, és több helyen eltérő rendelkezések vonatkoznak az elosztott és a lekérhető szolgáltatásokra. A legszigorúbb rendelkezések az újságírói-szerkesztői kialakítású médiaszolgáltatásokra vonatkoznak, amelyek egészben vagy részben időszaki sajtótermékek tartalmát adják vissza szövegben vagy képben, illetve amelyekben periodikus sorozatban szöveg kerül terjesztésre. Mivel ezek hatásukat tekintve is ténylegesen hasonlítanak a hagyományos sajtóra, szabályozásuk terjedelme lényegében megegyezik azzal (impreszum, helyreigazítás). Nem egyértelmű, hogy a periodikus megjelenés a tartalomnak milyen időközönkénti változását jelenti, és lekérhető szolgáltatások esetében a tartalomnak milyen mértékű megváltozása szükséges.

A két fogalom nem felel meg annak az alapvető követelménynek, hogy egy-egy konkrét szolgáltatás jogi helyzete egyértelműen meghatározható legyen. Mivel a két szolgáltatástípussal szemben a szabályozás különböző kötelezettségeket állapít meg, a szolgáltató számára nagy jelentősége van a besorolásnak. Annak ellenére, hogy a szükséges módosításokkal kapcsolatban több javaslat is született, a jogalkotó a jogszabályok 2001. évi felülvizsgálata során sem korrigálta az elsősorban jogtechnikai jellegű hibákat.

A távszolgáltatás és a médiaszolgáltatás fogalmában jelentős átfedések vannak, amelyeket a jogszabályok hatályára vonatkozó rendelkezések sem oldanak fel. A TDG kizárja a hatálya alól azokat a tartalomszolgáltatásokat, amelyeknél az MDStV szerinti, a nyilvánosságnak szóló, a véleményképzés befolyásolására irányuló szerkesztett tartalom áll az előtérben. Az MDStV nem érinti a TDG meghatározásait.

A jelentősen eltérő terjedelmű szabályozás miatt súlyos problémák merülnek fel az új szolgáltatások és a hagyományos médiumok – műsorszolgáltatások – elhatárolása során. Sem a TDG, sem az MDStV nem érinti a hagyományos elektronikus médiumokat szabályozó államszerződés (*Rundfunk-Staatsvertrag*, RStV) hatálya alá tartozó tevékenységeket, és az RStV is tartalmaz ilyen kizáró rendelkezést, az egyértelmű elhatárolás mégsem biztosított.

A távszolgáltatások és a médiaszolgáltatások elhatárolása

A távszolgáltatások meghatározásánál a törvényhozó az egyéni felhasználást nem tartalmi, hanem formális-technikai feltételként határozta meg. „A felhasználók által az új információs és kommunikációs technológiák útján egyénileg használható

szolgáltatások”⁴⁹ egyidejűleg a médiaszolgáltatás fogalmának megfelelően „közösség felé irányulóak” is lehetnek. A „közösség felé irányulás” ténylegesen csak annyit jelent, hogy az adott szolgáltatás nyilvánosan elérhető, azt bárki igénybe veheti. A szolgáltatást nyújtó szempontjából egyéni felhasználásról akkor lehet beszélni, ha a szolgáltatáshoz egyetlen felhasználó férhet hozzá, ez gyakorlatilag az egyéni kommunikáció esete. A felhasználó szempontjából viszont minden nyilvánosan elérhető információs- és kommunikációs szolgáltatás esetében egyéni felhasználás történik, a televíziós csatorna kiválasztásánál éppúgy, mint egy honlap letöltésénél vagy egy e-mail fogadásánál.

Az Interneten elérhető szolgáltatásoknak valamely fogalom alá sorolása jól szemlélteti a felmerülő nehézségeket. Például a honlapok elhelyezése a hálózaton lehetővé teszi az elérést a nyilvánosság számára. A honlapok tehát tekinthetők médiaszolgáltatásnak. A felhasználó ugyanakkor a honlap tartalmát annak önkéntes letöltésével egyénileg használja, a Web-szolgáltatások így a TDG hatálya alá is tartozhatnak. Mindenki, aki a hálózathoz hozzáfér, honlapján elvileg közvetíthet a nyilvánosságnak szánt tartalmat, és elvileg minden honlapot egyénileg elérhet. Szorosan összekapcsolódik a nyilvános szolgáltatás az egyéni felhasználással – ugyanazon jelenség két oldaláról van szó.

Az új szolgáltatások és a hagyományos elektronikus médiumok viszonya

Az új szolgáltatások közül elsősorban a médiaszolgáltatások mutatnak sok hasonlóságot a hagyományos műsorszolgáltatással. Az RStV 2. § (1) bekezdése a hagyományos média – a műsorszolgáltatás – normatív fogalmát tetszőleges formájú programkínálatnak (*Darbietung*) a közösség felé irányuló összeállításaként és terjesztéseként határozza meg, ami történhet szóban, hangban és képben, elektromágneses rezgések felhasználásával, vezeték nélkül illetőleg vezeték mentén vagy segítségével; a fogalom magába foglalja azokat a kínálatokat is, amelyek terjesztése kódolva vagy valamely külön ellenszolgáltatás ellenében történik.

A két szolgáltatástípust a jogalkotó a vélemények alakításának befolyásolásában betöltött szerepük alapján határolja el. A médiaszolgáltatások esetében a jogalkotó feltételezi, hogy hiányzik a műsorszolgáltatás „kiemelkedő, a nyilvános véleményképzés közvetítőjeként és tényezőjeként jellemezhető szerepe”.⁵⁰ Az RStV-ben szabályozott médiumok a médiaszolgáltatásoktól „programkínálat” csak rájuk jellemző elemében határolhatók el. Ezen keresztül érvényesül a műsorszolgáltatás széles hatása, aktualitása és meggyőző ereje, kiemelkedő szerepet biztosítva a társadalmi véleményképzésben.⁵¹ Ez a megkülönböztetés azonban a technikai lehetőségek bővülésével egyre kevésbé releváns.

A „programkínálat” tartalmának bizonytalanságát felismerve a jogalkotó a konkrét

⁴⁹ JuKDG Indokolás. Általános rész.

⁵⁰ MDStV Indokolás. Különös rész, a 2. §-hoz.

⁵¹ Erstes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten. Pressemitteilung der Landesmedienanstalten. <http://www.alm.de/aktuelles/presse/struktur2.htm>

szolgáltatások valamely jogszabály hatálya alá sorolását kétség esetén a tagállamok médiahatóságaira bízva. Ha az illetékes média-felügyeleti szerv az összes média-felügyeleti szervvel egyetértésben megállapítja, hogy az adott médiaszolgáltatás a hagyományos média fogalma alá sorolható, a szolgáltatónak választása szerint a tudomására jutástól számított hat hónapon belül ennek megfelelő engedélyezési igényt kell benyújtania vagy a médiaszolgáltatást a továbbiakban úgy kell nyújtania, hogy az ne legyen a műsorszolgáltatás fogalma alá sorolható. A jogbizonytalanság elkerülése végett médiaszolgáltatások szolgáltatóinak lehetőségük van az illetékes média-felügyeleti szervnél egyértelmű médiajogi helyzetük megállapítására vonatkozó igény benyújtására.

A tagállamok médiahatóságai a következő általános elhatároló ismérveket jelölték meg:

- A teleshopping és az adattovábbítás szűk tartalmi határai, a szöveges szolgáltatások csekély meggyőző erejük miatt nem rendelkeznek a „programkínálat” elemével.
- A lekérhető szolgáltatások esetében hiányzik a tartalom egyidejű vételéből származó jelentős befolyásoló hatás (multiplikációs hatás).
- Gyakran a szolgáltatás aktualitása is hiányzik, és a technikai feltételek mozgóképek esetében sem biztosítják a műsorszolgáltatás meggyőző erejét.

Az egyes konkrét szolgáltatások jellemzőit azonban mindig összességükben kell értékelni, mert adott esetben az MDStV 2. § (2) bekezdés 1-4 pontjának megfelelő szolgáltatás vélemény-befolyásoló ereje a hagyományos médiumokéval azonos lehet. A szélessávú technológiák tarthatatlanná teszik azt az álláspontot, hogy a hang- és mozgókép-elemek meggyőző ereje az adatátvitel kis sebessége miatt nem éri el a hagyományos műsorszolgáltatások meggyőző erejét.

Fogalom-meghatározás az Európai Unió jogalkotásában

A közösségi jog az elektronikus kommunikációs hálózatokon nyújtható szolgáltatásoknak jelenleg két típusát ismeri: a „televíziós szolgáltatásokat”⁵² (*television broadcasting, Fernsehseendung*) és az „információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokat”⁵³ (*information society service, Dienste der Informationsgesellschaft*). Lényegében ezt az elhatárolást alkalmazza a magyar jogrendszer is.

- Televíziós műsorszolgáltatás a nyilvános vételre szánt televíziós programok (*television programmes, Fernsehprogramme*) vezeték nélkül vagy vezetékkel, földfelszíni vagy műholdas terjesztéssel, kódolatlan vagy kódolt, közvetlen

⁵² A meghatározást a tagállamoknak a televíziós irányelv tartalmazza.

⁵³ A meghatározást a szabványok és technikai előírások területén alkalmazandó információs eljárásról 98/48/EK irányelvvel módosított 98/34/EK irányelv tartalmazza; legfontosabb alkalmazási területe 2000/31/EK sz. az elektronikus kereskedelmi irányelv.

vagy közvetett sugárzása; a meghatározás kifejezetten kizárja azokat a kommunikációs szolgáltatásokat, amelyek egyéni lekérésre információkat vagy más tartalmakat továbbítanak.

- Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás minden, rendszerint ellenszolgáltatás fejében, elektronikus úton, távollévők között, a felhasználó egyéni lekérésére teljesített szolgáltatás.

A közösségi jog tehát a tartalomhoz való hozzáférés módja alapján különbözteti meg a szolgáltatás-típusokat. A televíziós szolgáltatások ún. elosztott szolgáltatások, amelyek legfőbb jellemzője, hogy az egyes tartalmi elemek a felhasználó kezdeményezése nélkül, egyidejűleg jutnak el a közönség minden tagjához. Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások ezzel szemben lekérhető szolgáltatások, amelyeknél a tárolt tartalomhoz való hozzáférés a felhasználó igénye szerint történik.

Nem felel meg a technológia-semlegesség követelményének a televíziós irányelv meghatározása – az Irányelv rendelkezési a pontosan nem definiált „televíziós programokra” is csak akkor terjednek ki, ha terjesztésük a meghatározott infrastruktúrán történik. Ennek eredményeként a *webcasting*-szolgáltatások minden esetben információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak minősülnek, és nem vonatkoznak rájuk a televíziós irányelv szigorúbb tartalmi követelményei. Nehezen illeszthető be ebbe a rendszerbe például az interaktív televíziózás. A közösségi jog arra sincs tekintettel, hogy az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások alá a tisztán egyéni kommunikációt biztosító szolgáltatásoktól a média-funkciókat teljesítő szolgáltatásokig számos szolgáltatástípus besorolható, de annak persze nincs akadálya, hogy a tagállamok további differenciálást alkalmazzanak.

Az európai médiaszabályozás áttekintése alapján az *Oreja*-jelentés a jövőbeli szabályozás számára a szolgáltatások két típusának meghatározását javasolta, alapvetően a nyilvános és az egyéni kommunikáció megkülönböztetése alapján.

- A nyilvánosság felé irányuló kommunikáció a nyilvánosság vagy a nyilvánosság egy része felé szolgáltat információkat vagy szerzői jogilag védett tartalmakat. E szolgáltatásokra vonatkozóan a közérdek védelmét szolgáló minden alapelvet érvényesíteni kell.
- A szolgáltatások másik típusa felhasználók közötti egyéni kommunikációt tesz lehetővé. E szolgáltatásokkal kapcsolatban a szabályozásnak elsősorban a kommunikáció biztonságára kell irányulnia.

Az *Oreja*-jelentés szerint a kommunikáció e két típusának megkülönböztetése akkor is fenntartható, ha a különböző szolgáltatásokat ugyanaz a szolgáltató akár ugyanazon az infrastruktúrán nyújtja. A koncepció azonban nem veszi figyelembe, hogy egyrészt a két

típus akár egyetlen szolgáltatáson belül is megjelenhet (pl. interaktív televíziózás), másrészt a nyilvánosság felé irányuló kommunikáció a szolgáltatások és tartalmak nagyon széles, egységes szabályozás alá nem vonható körét fedi le.

A médiaszabályozás hatályának módosításával az Európai Unió televíziós irányelvének felülvizsgálata is foglalkozik. Az Európai Bizottság munkaterve szerint az Irányelv jövőbeli hatályával kapcsolatban a legfontosabb követelmény a technológia-semlegesség: „az Irányelv rendelkezéseinek kivétel nélkül, megkülönböztetés nélkül és a terjesztés módjától függetlenül, mind az analóg, mind a digitális televíziózásra vonatkozóan érvényesülniük kell”. A technológia-semlegesség mellett a Bizottság továbbra is szükségesnek tartja a televíziós szolgáltatások és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások közötti különbségtétel fenntartását.

Az Európai Parlament jelentésében megállapítja, hogy a hatályos szabályozás az interaktív szolgáltatásokra való alkalmazhatósággal kapcsolatos értelmezési nehézségek miatt jogbizonytalanságot eredményez, ami véleménye szerint csak az Irányelv átfogó revíziójával küszöbölhető ki. A jelentés szerint az „audiovizuális tartalmak” meghatározását a konvergencia következményeinek figyelembe vételével kell kibővíteni, úgy, hogy az Irányelv, illetve a közösségi audiovizuális politika alapelvei az egész audiovizuális szektorra kiterjedő szabályozási keretben rögzíthetők legyenek.

Fogalom-meghatározás az Európa Tanács jogalkotásában

A médiaszabályozás hatályának meghatározására tett egyik legfrissebb – 2003. áprilisában nyilvánosságra hozott – javaslat az Európa Tanács határokon átnyúló televíziózásról szóló egyezményének (Egyezmény) felülvizsgálatával kapcsolatos jelentés.⁵⁴ A jelentés a technológiai és piaci feltételek áttekintése alapján az Egyezmény jövőjét illetően három megoldási javaslatot vázol fel; az ezek közötti választás elsősorban politikai kérdés.

- Az első alternatíva a jelenlegi szabályozási keretek változatlan fenntartása. Ez a megoldás indokolható azzal, hogy a hagyományos televíziózás a digitális környezetben is vezető szerepet tölt be, és továbbra is ez a legjelentősebb véleményformáló tömegkommunikációs tényező. Ezzel az Európa Tanács lemond az egyéb audiovizuális szolgáltatások szabályozásáról, az Egyezményben foglalt követelményeket azokra egyáltalán nem terjeszti ki.
- A második alternatíva az új szolgáltatásoknak (*services of a second order*) az Egyezmény keretein belül, de eltérő követelmények mentén történő szabályozása. Ez a megoldás figyelembe veszi, hogy az új szolgáltatásoknak a

⁵⁴ Dr. Andreas Grünwald jelentése a határokon átnyúló televíziózásról szóló európai egyezmény felülvizsgálatának lehetőségeiről [T-TT(2003)002]

televíziós szolgáltatásokénál ugyan kisebb, de releváns véleményformáló ereje van, ami a fejlődés következtében ráadásul várhatóan nőni fog. Az Egyezmény hatályát erre tekintettel szélesíteni kell, meghatározva a szolgáltatások új kategóriáját. Az Egyezményen belül a különböző szolgáltatástípusok különböző terjedelmű szabályozást igényelnek.

- A harmadik alternatíva egy önálló „multimédia egyezmény” (*Multimedia Convention*) elfogadása. E szerint a hatályos szabályozás érintetlenül hagyása mellett az Európa Tanács keretein belül az új szolgáltatásokra vonatkozóan, azokhoz illeszkedő szabályozási anyaggal születne egy új egyezmény.

A fogalomalkotás követelményei

Amennyiben – akár az Egyezmények belül, akár azon kívül – a döntéshozó a szabályozás hatályát ki akarja terjeszteni, akkor a jelentés szerint olyan normatív fogalmakat kell alkotni, amelyek megfelelnek a flexibilitás, a technológia-semlegesség és gyakorlati alkalmazhatóság (*practicable*) követelményeinek. A rugalmasság biztosítja a fogalom hosszú távú alkalmazhatóságát a technikai és piaci feltételek gyors változása mellett. A technológia-semlegesség egyrészt – a konvergencia folyamatával összhangban – kizárja meghatározott hálózati platformok beemelését a fogalomba. Másrészt annak eredményeként a jövőbeli fogalom nem csatorna-orientált (*channel-oriented*), hanem szolgáltatás-orientált (*service-oriented*), azaz a szabályozás a korábbinál kisebb egységekre irányul. A gyakorlati alkalmazhatóság alatt a jelentés azt a követelményt érti, hogy a nemzeti jogalkotók és felügyeleti szervek az alapján a piaci szereplők és a fogyasztók számára értelmezhető, világos és egyértelmű szabályozási környezetet teremthessenek.

A jelentés az elektronikus kommunikációs hálózatokon nyújtható szolgáltatásokat két nagy kategóriára osztja: a televíziós szolgáltatásokra (mint *broadcast television*), és a „média-szolgáltatásokra” (*media services*).

Műsorszolgáltatás

Az első kategória megfelel az Egyezmény hatályos fogalom-meghatározásának. E szerint a műsorszolgáltatás mindazon műsorokat jelenti, amelyeket egy adott műsorszolgáltató egyetlen program keretében szolgáltat. Nem fedt le a hatályos definíció többek között a *webcasting*-szolgáltatásokat, az igény szerinti szolgáltatásokat és az interaktív televíziót. Azért tartja mégis indokoltnak a jelentés a kategória fenntartását, mert a médiarendszer fejlődése mellett is várhatóan – mind a vélemények befolyásolása szempontjából, mind piaci szempontból – kiemelkedő szerepe marad a hagyományos műsorszolgáltatásnak. A jelentés szerint szükséges azonban a fogalom módosítása a műsorterjesztési lehetőségek vonatkozásában – a televíziós

szolgáltatásokkal kapcsolatban sincs indoka annak, hogy a meghatározás azokat néhány hálózati platformhoz kösse. Mivel a televíziós szolgáltatások a közönség felé minden szélessávú hálózaton ugyanúgy jelennek meg és ugyanolyan vélemény-alakító erővel rendelkezhetnek, ezek esetében is érvényesülnie kell a technológia-semlegesség elvének. A fogalom ilyen módosításának eredményeként annak hatálya kiterjedne a *webcasting*-ra és minden jövőbeli terjesztési formára.

A televíziós szolgáltatás fogalmát a jelentés ezek alapján olyan szolgáltatásként határozza meg, amelyet egyéni kezdeményezés (*individual demand*) nélkül meghatározatlan közönséghez (*general audience*) továbbítanak.

Média-szolgáltatások

A média-szolgáltatások definíciójában a jelentés szerint egyrészt a televíziós szolgáltatásoktól, másrészt az Egyezmény hatálya alá nem tartozó – egyéni kommunikációt biztosító – szolgáltatásoktól való elhatárolás ismérveit kell meghatározni. A jelentés az elhatárolásra három megoldási lehetőséget mutat be, ismertetve azok előnyeit és hátrányait. A feladat nehézséget mutatja, hogy optimálisnak egyik megoldás sem mondható, és a jelentés sem tesz konkrét javaslatot a választásra.

Általános elhatárolási szempontok

A jelentés első megoldási javaslata olyan általános jellemzőket keres, amelyek értékelhető módon utalnak az adott szolgáltatás hatásának terjedelmére/szélességére (*spread effect*), a szolgáltatás meggyőző erejére (*suggestive power*), valamint annak közvetlenségére (*immediacy*), azaz amelyek mentén megítélhető a szolgáltatás véleményformáló képessége (*potential impact on formation of opinion*).

- A szolgáltatás hatókörének terjedelme jelentősen befolyásolja annak közvélemény-formáló erejét. Ez az ismérv a szolgáltatást igénybe vevők számával mérhető, ami alapján gyakran megfogalmazódik az az álláspont, hogy az új szolgáltatások a felhasználók kis száma miatt a hagyományos szolgáltatásokhoz képest kis befolyással rendelkeznek. Nehézséget okoz az új szolgáltatásokat használók számának megbízható mérése, és a felhasználók kis száma nem jelenti azt, hogy e szolgáltatásokkal szemben ne állna fenn szabályozási szükséglet, pl. az ártalmas tartalmak vonatkozásában. A jelentés szerint összességében a felhasználók száma kizárólagos szempontként nem alkalmas a média-szolgáltatások elhatárolására.
- A szolgáltatás közvélemény-formáló hatásának meghatározása történhet a szolgáltatás által közvetített tartalom típusa alapján. A jelentés szerint gyakran megfogalmazódik az az álláspont, hogy a hírek és az aktuális eseményekkel foglalkozó tartalmak nagyobb vélemény-alakító erővel rendelkeznek, mint a

fikciós tartalmak. Ez alapján olyan megoldás is elképzelhető lenne, amely az új szolgáltatások közül csak a híreket, aktuális eseményekkel foglalkozó tartalmakat közvetítő szolgáltatásokat vonná a szabályozás hatálya alá. A gyakorlatban azonban nem alkalmazható ez a megoldás egyrészt a fikciós és nem-fikciós tartalmak közötti különbségtétel egyre jelentősebb nehézségei miatt, másrészt azért, mert a médiaszabályozás számos intézménye – mint pl. a gyermekek védelmével kapcsolatos szabályozás – számára ez a különbségtétel nem releváns.

- A hagyományos televíziós szolgáltatások közvélemény-formáló ereje általános megítélés szerint jelentős részben abban rejlik, hogy a kötött műsorrenddel a közönséget passzív pozícióba helyezi. Ez alapján a jelentés szerint meg kell vizsgálni, hogy a szolgáltatás felhasználói kontroljának lehetősége alkalmazható-e döntő kritériumként. E kritérium mentén televíziós szolgáltatásnak minősülne az a szolgáltatás, amely a felhasználói beavatkozás lehetőségét nem vagy csak kis mértékben biztosítja, a közepes (*medium*) mértékű kontrol-lehetőséget biztosító szolgáltatás minősülne média-szolgáltatásnak, és a ténylegesen interaktív (*truly interactive*) szolgáltatások nem tartoznának a jövőbeli szabályozás hatálya alá. A jelentés szerint azonban az új szolgáltatásokban egyszerre van jelen az interaktivitás és a passzivitás (pl. a *video-on-demand* rendszerben a film lekérése jelentős felhasználói kontrolt jelent, ugyanakkor maga a film teljesen passzív nézői magatartást feltételez). Az interaktivitás önmagában semmit nem mond a szolgáltatás vélemény-befolyásoló erejéről – az interaktív szolgáltatások az aktív felhasználói közreműködésen keresztül akár a hagyományos televíziónál erősebb „betolakodó” (*intrusiveness*) és „meggyőző” (*persuasiveness*) tényezővé is válhatnak. Gyakorlati nehézséget okozhat továbbá az interaktivitás mértékének meghatározása.
- A jelentés felveti végül a szerkesztői tartalom (*editorial content*) mértékének a szolgáltatások elhatárolásában történő figyelembe vételét. A szerkesztettség a hagyományos televízió esetében jelentősen meghatározza mind a meggyőző erőt, mind a közvetlenséget. A szerkesztettség a jelentés szerint olyan értékelési szempont lehet, amely a közvélemény formálására alkalmas minden szolgáltatást elhatárol az egyszerű adat-szolgáltatásoktól (*pure data service*). A gyakorlati elhatárolás – a szerkesztettség mértékének meghatározása – azonban e szempont alapján is jelentős nehézségekbe ütközik.

A lehetséges értékelési szempontokkal kapcsolatban a jelentés összességében megállapítja, hogy nincs olyan kritérium, amely egyszerre felelne meg az általánosság, innovativitás és gyakorlatiasság követelményeinek, és utalna a szolgáltatás

közvélemény-alakító képességére. A vélemény-alakító képesség túl komplex jelenség ahhoz, hogy egyetlen kritériummal mérhető lenne. Eredményesebb lehet több szempont együttes alkalmazása, ami azonban a jelentés szerint átláthatatlanná – és ezzel kiszámíthatatlanná – teszi a szabályozást.

A szolgáltatások katalógusa

A jelentés által felvázolt második megoldás (az ún. *listing approach*) olyan lista összeállítását javasolja, amely tételesen tartalmazza az Egyezmény hatálya alá tartozó, vagy éppen a hatálya alól kizárt szolgáltatásokat. A jelentés megállapítja, hogy ez a megoldás aligha tekinthető rugalmasnak, technológia-semlegesnek és absztraktnak, ugyanakkor e három követelményt talán nem is lehet egyszerre kielégíteni. A médiapiac jelenlegi fejlődése mellett kockázatos minden olyan szabályozási megoldás, amely még nem is létező szolgáltatásokkal szemben állapít meg absztrakt *ex-ante* követelményeket. Ebből kiindulva célszerűbb lehet a szolgáltatások katalógusának meghatározása. A megoldás rugalmatlansága kiküszöbölhető azzal, hogy maga az Egyezmény írja elő a katalógus rendszeres felülvizsgálatát. Erre sor kerülhet az Egyezménnyel létrehozott Állandó Bizottság keretében, vagy akár nemzeti szinten is; az első megoldás az Egyezmény egységes alkalmazását biztosítja, a második pedig a tényleges piaci feltételekhez való hatékony alkalmazkodást. Az Egyezmény az Állandó Bizottság részére előírhatja, hogy a katalógus módosítása előtt végezzen piacelemzést.

Átfogó megközelítés

A javaslatban felvázolt harmadik megoldás (ún. *comprehensive approach*) azon a feltételezésen alapul, hogy elvileg minden olyan elektronikus kommunikációs szolgáltatás alkalmas lehet a vélemények alakítására, amely valamilyen szerkesztett tartalmat közvetít a felhasználók meghatározatlan számához. A releváns média-szolgáltatások ilyen meghatározása mellett nincs szükség a szolgáltatás vagy a közvetített tartalom további jellemzőinek vizsgálatára. A televíziós szolgáltatáson kívüli minden más *point-to-multipoint* jellegű szolgáltatás média-szolgáltatásnak tekinthető, amennyiben nem egyszerű – szerkesztői tartalom nélküli – adat-szolgáltatást valósít meg. A jelentés szerint e megoldás előnye, hogy a részletes szempontrendszer kidolgozásával járó nehézségeket elkerülve képes rugalmas, a jövőben is alkalmazható fogalmi kereteket teremteni. Hátránya viszont, hogy nagyon sok szolgáltatástípust vonna a szabályozás hatálya alá, magában rejtve a túlszabályozás veszélyét. A meghatározás olyan heterogén szolgáltatás-csoportot fed le, amelyre nézve valószínűleg nem lehet – vagy nem célszerű – egységes követelményrendszert felállítani.

Összegzés

A nemzeti és európai jogalkotási folyamatokat áttekintve az az egyetlen következtetés

vonható le, hogy a szolgáltatások általános érvényű elhatárolására nincs jó megoldás. Ennek látványos beismerése az a német megoldás, amely végső soron minden egyes szolgáltatás esetében lehetővé teszi a médiafelügyeleti szerv általi besorolást – a gyakorlatban azonban ez nem lehet igazán célravezető.

Meghatározható talán az a szolgáltatási kör, amelyre vonatkozóan általában nem indokolt a médiaszabályozás alkalmazása. A szabályozás hatálya alól ki kell zárni azokat a szolgáltatásokat, amelyek tartalma teljes egészében a felhasználók interakciójának eredményeként jön létre. Ezzel az ismérvvvel többé-kevésbé elhatárolható az egyéni kommunikáció és a „média-kommunikáció”. Bár a magyar jogi gondolkodástól idegen ez a megfogalmazás, a médiaszabályozás hatálya alá tartozó szolgáltatások egyik fontos jellemzője a közvélemény formálásának képessége. Ez az ismerv kizárja a szabályozás hatálya alól a média-funkciókat be nem töltő, adatok szerkesztetlen továbbításából álló szolgáltatásokat.

Követendőnek tűnik az Európa Tanács – és részben a német jogalkotó – azon koncepciója, amely a szolgáltatásokat, és ezzel együtt a szolgáltatásokkal szemben meghatározott követelményrendszert nem két, hanem három csoportba sorolja. E szerint a mai értelemben vett műsorszolgáltatás és az egyéni kommunikáció között van egy további média-jellegű, azaz a vélemények alakítására alkalmas szolgáltatási kör, amivel szemben a műsorszolgáltatásnál enyhébb tartalmi követelményeket kell alkalmazni. Ez a szolgáltatási kör még mindig sok konkrét szolgáltatástípust foglal magába, ezért annak szabályozásában a konkrét szolgáltatás jellemzőihez – mint a felhasználói kör nagysága, a tartalom típusa, a felhasználói beavatkozás mértéke, valamint a szerkesztői tartalom aránya – igazodó differenciált követelményrendszert kell meghatározni.

V. A tartalomszabályozás európai távlatai

A tartalomszabályozás jövőbeli irányait és lehetőségeit az Európai Unió televíziós irányelvének érvényesülését értékelő bizottsági közlemény, valamint az annak mellékleteként nyilvánosságra hozott, az irányelv felülvizsgálatáról szóló munkaanyag alapján tekintem át.

Az európai közösségi audiovizuális politika egyik legfontosabb eszköze a tagállamoknak a televíziós tevékenység gyakorlására vonatkozó egyes jogi és közigazgatási előírásinak összehangolásáról szóló 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK irányelv („Televíziózás határok nélkül” irányelv). Az irányelv jogi minimumkeretet határoz meg a televíziós műsorszolgáltatásra vonatkozóan, amely egyrészt megteremti a tagállamok médiaszabályozásának a műsorszolgáltatások szabad áramlásához szükséges összhangját, másrészt viszont még a televíziózással kapcsolatban sem érint minden kérdéskört. Nem tartalmaz például az irányelv a kiegyensúlyozott tájékoztatással és a médiakoncentráció korlátozásával kapcsolatos rendelkezéseket. A közösségi médiajog ilyen kialakítása figyelembe veszi a média nemzeti kötődését, az egyes tagállami médiapiacok sajátosságaihoz igazodó szabályozás szükségességét.

Az audiovizuális szolgáltatások jogi helyzetét az irányelv mellett számos versenyjogi, szerzői jogi, hírközlési jogi, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokat érintő, fogyasztóvédelmi stb. közösségi jogszabály határozza meg. Az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy az audiovizuális politikát érintő beavatkozásnak figyelemmel kell lennie a kapcsolódó területekre, biztosítani kell a különböző jogszabályok koherens alkalmazhatóságát.

A televíziós irányelv érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokat összességében az Európai Bizottság úgy értékeli, hogy az irányelv az európai audiovizuális politika sarokkövévé vált, az európai audiovizuális térség megfelelő és hatékony szabályozási eszköze és a kulturális sokszínűség előmozdítója, amelyet tagállamok mellett a csatlakozó országok is megfelelően alkalmaznak. Az irányelv felgyorsította az európai médiapiac fejlődését, és csak kevés jogvitára vagy kifogásra adott okot.

A televíziós irányelv felülvizsgálata

A televíziós irányelv maga előírja a Bizottság részére a benne foglalt rendelkezések érvényesülésének rendszeres elemzését és szükség esetén a televíziós műsorszolgáltatás fejlődéséhez igazodó módosító javaslatok megfogalmazását. Az európai médiaszabályozás jövőbeli irányait és lehetőségeit az irányelv érvényesülését értékelő 2002. decemberi bizottsági közlemény, az annak mellékleteként nyilvánosságra hozott,

az irányelv felülvizsgálatáról szóló munkaanyag⁵⁵, valamint a munkaanyag alapján lefolytatott széles körű szakmai konzultációt összefoglaló bizottsági közlemény⁵⁶ foglalja össze. A Bizottság a felülvizsgálat jelentőségét abban látja, hogy az annak eredményeként kialakuló keretek között az audiovizuális média megfelelően tölthesse be a modern demokratikus társadalmak működtetésében, illetve a szociális értékek fejlesztésében és terjesztésében játszott vezető szerepét.

A televíziós irányelv érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokat összességében az Európai Bizottság úgy értékeli, hogy az irányelv az európai audiovizuális politika sarokkövévé vált, az európai audiovizuális térség megfelelő és hatékony szabályozási eszköze és a kulturális sokszínűség előmozdítója, amelyet tagállamok mellett a csatlakozó országok is megfelelően alkalmaznak. Az irányelv felgyorsította az európai médiapiac fejlődését, és csak kevés jogvitára vagy kifogásra adott okot.

Az Európai Bizottság az irányelv érvényesülését értékelő közleménye mellékleteként 2003. januárjában nyilvánosságra hozta az irányelv felülvizsgálatának munkatervét. A Bizottság szerint az irányelvnek alkalmazkodnia kell az audiovizuális területen végbement alapvető változásokhoz. A munkaterv módszertani elképzeléseket, vitatémákat és dátumokhoz kötött végrehajtási menetrendet tartalmaz. A Bizottság az egyes kérdésekkel kapcsolatban részletes vitaanyagokat dolgozott ki.⁵⁷ A vitaanyagok mentén lezajlott nyilvános konzultáció során a médiaszektor érintettjei több mint 150 írásbeli állásfoglalást juttattak el a Bizottsághoz; ezeket a Bizottság 2003. decemberében nyilvánosságra hozott közleményében foglalta össze.

Az irányelv felülvizsgálatának legfőbb indokaként a bizottsági munkaanyag a technikai fejlődést és annak gazdasági-társadalmi következményeit határozta meg. A Bizottság szerint a digitális technológiák kibővítették az adatátviteli lehetőségeket, új szolgáltatástípusok kialakulását ösztönözték, és jelentősen növelték a – számos platformon hozzáférhető – televíziós szolgáltatások számát. A nyilvános konzultációt lezáró 2003-as közlemény azonban már arra hívja fel a figyelmet, hogy az audiovizuális szektor legfontosabb jellemzői az elmúlt időszakban nem változtak. A digitális technológiáktól várt jelentős áttörés egyelőre nem következett be, és belátható időn belül nem várható a médiapiac szerkezetének alapvető megváltozása. Ennek okaként a Bizottság azt jelölte meg, hogy a már rendelkezésre álló technológiákkal kapcsolatban nem egyértelmű, hogy azok milyen többletértéket jelentek a felhasználók számára, illetve alkalmazásuk milyen üzleti modellek mentén válhat gazdaságossá.

A Bizottság a felülvizsgálatnak három súlypontját határozta meg. Az első súlypont az európai audiovizuális politika speciális eszközeinek figyelembe vétele, a második az

⁵⁵ COM (2002) 778

⁵⁶ COM (2003) 784

⁵⁷ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twff2003/consult_en.htm

egyéb, az audiovizuális politikához kapcsolódó közösségi politikák figyelembe vétele, a harmadik pedig az átláthatóságot biztosító nyilvános konzultáció eredményeinek figyelembe vétele. A felülvizsgálat során elemezni kell, hogy a televíziós irányelv rendelkezései alkalmasak voltak-e a kitűzött célok elérésére, és ez alapján szükség van-e az egyes intézmények módosítására vagy új intézmények létrehozására. E kérdések megválaszolása során csak az irányelvben szereplő közérdekű célok vehetők figyelembe, ezért a felülvizsgálat nem foglalkozik a műsorterjesztéssel és a hozzáféréssel (pl. a *must carry* szabályozással), valamint a szabványosítással.

A konzultációt összegző közleményében a Bizottság azt a véleményt fogalmazza meg, hogy középtávon szükség lehet az irányelv alapvető átdolgozására, annak érdekében, hogy alkalmas legyen a technológiai fejlődés és a médiapiaci szerkezetváltás kezelésére. A felülvizsgálat következő szakaszában az egyes szabályozási kérdéseket szakértői csoportok vizsgálják.

Az európai közösségi médiaszabályozás jövőjével kapcsolatban a felülvizsgálat eddigi folyamata alapján valószínűnek látszik, hogy a hatályos keretek egyelőre nagyrészt változatlanok maradnak. A Bizottság – és az audiovizuális szektor érintettjeinek jelentős része – nem akarja alapvetően megváltoztatni a szabályozás szerkezetét és érvényesülési körét, a felülvizsgálat eddigi szakaszában nem merült fel új szabályozási tárgy beemelése. A digitális műsorterjesztés sajátos kérdései például kívül maradnak a televíziós irányelv szabályozási rendszerén, és fontosabb, elsősorban a hozzáféréssel kapcsolatos szabályozási kérdéseit az elektronikus kommunikációról szóló – a későbbiekben részletesen bemutatandó – irányelv-csomag rendezi. A közösségi jogfejlődés mellett azonban a hazai szabályozás megújításában figyelmet érdemelnek az európai államok nemzeti szintű szabályozási megoldásai is, elsősorban az Egyesült Királyság és Svájc új médiatörvényei.

A közösségi médiaszabályozás alapelvei

Ahhoz, hogy a televíziós szolgáltatások szabadságán nyugvó egységes belső médiapiac ne okozza a tömegkommunikáció szabadságával szemben védendő érdekek és értékek sérelmét, szükség van e szolgáltatásokkal kapcsolatos alapvető követelmények egységes európai rögzítésére. A televíziós irányelv alapján ilyen egységes alapelv a kulturális sokszínűség (amit az európai művekkel és a jelentős társadalmi eseményekkel kapcsolatos rendelkezések biztosítanak), a gyermekek és az emberi méltóság védelme, a személyiség védelme (amit a helyreigazításhoz való jog garantál), valamint a fogyasztóvédelem⁵⁸ (amit a reklámmal és a szponzorálással kapcsolatos szabályozás biztosít). Az Európai Parlament azt javasolja, hogy az irányelv felülvizsgálata során az alapelvek katalógusa bővüljön a média sokszínűségének védelmével, a

⁵⁸ Ezzel a területtel a tanulmány nem foglalkozik.

véleményszabadság garantálásával, valamint az információhoz való hozzájutás szabadságával.

A jövőbeli médiaszabályozásban az alapelvek igen jelentős szerepet fognak betölteni, mivel kizárólag azok képesek hosszú távú normatív kereteket fenntartani. Ahogy erről korábban már szó volt, a részletszabályok kidolgozására a gyorsan változó technikai, gazdasági és társadalmi feltételek között inkább a médiafelügyeleti, illetve az önszabályozási/társszabályozási szervek alkalmasak. Az *Oreja*-jelentés⁵⁹ a jövőbeli szabályozás alapelveként határozza meg a pluralizmust, az értékes, minőségi tartalmak közvetítésének kötelezettségét, a nyelvi és kulturális sokszínűség megőrzését, valamint a gyermekek védelmét. A Bizottság digitális médiával foglalkozó 1999-es közleménye⁶⁰ hangsúlyozza, hogy a technológiai fejlődés nem kérdőjelezi meg az audiovizuális politika azon feladatát, hogy a releváns társadalmi érdekeket meghatározza és szükség esetén megvédje; a jogi kereteknek garantálniuk kell a véleménynyilvánítás szabadságát, a helyreigazítás jogát, a szerzők és műveik védelmét, a pluralizmust, a fogyasztóvédelmet, a gyermekek védelmét, az emberi méltóság védelmét, valamint a nyelvi és kulturális sokszínűséget.

A televíziós irányelv felülvizsgálatával kapcsolatos konzultációt összefoglaló közlemény szerint a televíziós irányelv egyes alapelvei minden audiovizuális szolgáltatással szemben megfogalmazható szakpolitikai célkitűzésnek is tekinthetők. A felülvizsgálat során az Európai Parlament olyan jövőbeli szabályozási rendszert javasolt, amely a tartalommal kapcsolatban legalább alapvető szinten a platformtól, az infrastruktúrától teljesen független, egységes követelményeket tartalmaz. A tartalomra vonatkozó szabályozási keret a Parlament szerint konszolidálná az audiovizuális területre vonatkozó közösségi jogot; egybe fogná a módosított televíziós irányelvet, az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvet, valamint a műholdas és kábeles műsorterjesztés szerzői jogi kérdéseit rendező irányelvet. A parlamenti javaslat jól illeszkedik az infrastruktúra-szabályozás és a tartalom-szabályozás következetes szétválasztásának koncepciójába. Ez a horizontális és átfogó szabályozási koncepció a magyar jogalkotó számára is irányadó lehet.

Az irányelvben szabályozott egyes kérdések

A jelentős társadalmi eseményekhez való hozzáférés

Az irányelv a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy intézkedéseket tegyen annak biztosítása végett, hogy a kizárólagos közvetítési jogok gyakorlása ne zárja ki a tagállam nyilvánosságának jelentős részét a jelentős társadalmi eseményekhez való

⁵⁹ A digitális kor: Az audiovizuális politikával foglalkozó Magas Szintű Csoport jelentése (Oreja-jelentés) http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/hlg_en.htm

⁶⁰ Az Európai Unió Bizottságának közleménye az audiovizuális politika alapelveiről és irányelveiről a digitális korban [COM (1999) 657]

hozzáférésekből. Ilyen nemzeti intézkedéseket 2002. végéig Olaszország, Németország, az Egyesült Királyság és Ausztria tett, a közeljövőben Belgium és Írország tervezi az intézkedések elfogadását.

Az intézkedések közül a legfrissebb az Ausztria által elfogadott kizárólagos televíziós jogokról szóló törvény (*Fernsehen-Exklusivrechtesetz*), amit a jelentős társadalmi események listáját tartalmazó rendelet egészít ki. Az osztrák szabályozásnak a televíziós irányelv szerinti európai bizottsági egyeztetése 2002. januárjában zárult le. Az osztrák törvény szerint a jelentős társadalmi eseményekkel kapcsolatban kizárólagos közvetítési jogot szerző műsorszolgáltató köteles biztosítani, hogy az eseményt a közönség legalább 70%-a valamely szabadon vehető műsorszolgáltatás segítségével figyelemmel kísérhesse. E rendelkezés tehát a meghatározott események közvetítésének egészéhez való hozzáférést írja elő. A jelentős társadalmi események közé tartozik a nyári és a téli olimpia; a FIFA futball-világbajnokság és Európa-bajnokság, amennyiben ezeken osztrák csapat részt vesz, valamint a nyitó- és záró-mérkőzés; az osztrák futball-bajnokság záró-mérkőzése; meghatározott sí-világbajnokságok; a Bécsi Filharmonikusok újévi koncertje; a bécsi Operabál.

A Bizottság az irányelv felülvizsgálata során felvetette, hogy a tagállami intézkedések bevezetését a jelenleginél kiterjedtebb, közösségi szintű konzultációnak kellene megelőznie, és a tagállamok és jogtulajdonosok közötti viták rendezésére közösségi eljárásokat kellene kidolgozni. A jogbiztonság erősítése érdekében az is felmerült, hogy a listára felvehető eseményekkel és a nemzeti intézkedések érvényesítésével kapcsolatban közösségi szintű alapelvekre vagy részletesebb szabályozásra lenne szükség. A bizottság szerint feltétlenül vizsgálni kell a rendelkezés szerzői jogi vonatkozásait.

A felülvizsgálat során szintén felmerült annak a lehetősége, hogy a Bizottság a jelenleginél erősebb jogköröket kapjon a tagállami intézkedésekkel kapcsolatban. A Bizottság jelenleg csak megvizsgálja, hogy a tagállami intézkedések a közösségi joggal összeegyeztethetők-e, de kötelező döntést ebben a kérdésben nem hozhat. Amennyiben az intézkedést az európai joggal ellentétesnek találja, akkor az egyetlen lehetősége a Bíróság előtti eljárás megindítása. A rendelkezéssel kapcsolatban az Elsőfokú Bíróság egy jelenleg folyamatban lévő ügyben a televíziós irányelv módosítása nélkül is kimondhatja, hogy a Bizottság döntése a tagállamra kötelező.⁶¹

Míg nemzeti szinten a jelentős társadalmi eseményekhez való hozzáférés biztosítása csak lehetőség, addig más tagállamokkal szemben ez kötelezettség: a tagállam köteles biztosítani, hogy a kizárólagos jogokat a joghatósága alá tartozó műsorszolgáltató ne gyakorolhassa úgy, hogy azzal más tagállam nyilvánosságának jelentős részét kizárja az esemény figyelemmel kísérésenek lehetőségéből. Az irányelv ezzel kizárja, hogy a

⁶¹ T 33/01 sz. ügy

tagállami intézkedéseket a más tagállam joghatósága alá tartozó műsorszolgáltató megkerülje. Ezzel a rendelkezéssel kapcsolatban nemzeti bíróságok⁶² és a közösségi szervek is folytattak⁶³ eljárást. A rendelkezés azt az értelmezési kérdést veti fel, hogy a műsorszolgáltatóért felelős tagállam a listát felállító tagállam intézkedéseire mennyiben van kötve. Az egységes álláspont szerint a műsorszolgáltatóért felelős tagállam köteles tiszteletben tartani mind az eseményeknek a másik tagállam által meghatározott listáját, mind a hozzáférés módját (egyidejű vagy későbbi, teljes vagy részleges tudósítás), mind „a nyilvánosság meghatározó részére” vonatkozó definíciót.

Az irányelv felülvizsgálatával kapcsolatos nyilvános konzultációban a Bizottság arra is választ keresett, hogy okozott-e gyakorlati problémát, vezetett-e visszaéléshez az a rendelkezés, amely szerint a lista tagállami meghatározása minden olyan szerződésre hatással lehet, amelyet az irányelv 1997-es módosításának kihirdetése után kötöttek.

A bizottsági értékelés összességében megállapítja, hogy a jelentős társadalmi eseményekkel kapcsolatos rendelkezések végrehajtása megfelelőnek minősíthető. Az intézmény jövőbeli szerepével kapcsolatban a Bizottság azon az állásponton van, hogy azt indokolt fenntartani, de nem indokolt kiterjeszteni sem az érintett események, sem az érintett szolgáltatók vonatkozásában. A Bizottság az egyértelműbb végrehajthatóság érdekében tervezi a rendelkezés megfogalmazásának felülvizsgálatát; a nyilvános konzultáció alapján is azon az állásponton van, hogy a vonatkozó rendelkezések részletesebb kifejtést igényelnek.

Az Európai Parlamentnek a bizottsági közleményre reagáló jelentés-tervezete⁶⁴ a hírértékkel rendelkező eseményekhez való hozzáféréssel kapcsolatos jogharmonizáció hiányát olyan hátránynak tartja, amely jelentősen korlátozza a független szolgáltatók (köztük a hírügynökségek) mozgásterét. A Parlament felhívja a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a kizárólagos joggal közvetített eseményekről adott rövid tudósítás lehetőségének közösségi szintű megteremtését.

Az irányelv felülvizsgálatára irányuló nyilvános vita egyik anyaga a rövid tudósítások közösségi szabályozásával foglalkozik. A vitaanyag tisztázza a jelentős társadalmi eseményekhez való hozzáférés és a rövid tudósítások közötti különbséget: amíg az első akár egy-egy esemény teljes terjedelemben és előben való közvetítését is jelentheti szórakoztatási célból, addig a második az eseményről való rövid, tájékoztató célú híradásra terjed ki. A két intézmény közös célja, hogy a kizárólagos közvetítési jogok ne korlátozzák aránytalanul az információkhoz való hozzáférést. A Bizottság szerint a kizárólagos jogok azt a veszélyt is magukban rejtik, hogy bizonyos eseményekről egyáltalán nem tudósít a média. Végző soron csökkenhet a nézők választási lehetősége

⁶² Id. Egyesült Királyság, Regina vs. ITC, 2001.

⁶³ Jelenleg folyamatban van Elsőfokú Bíróság előtt egy eljárás, amelyben elsősorban a Bizottságnak e rendelkezéssel kapcsolatos szerepét vizsgálják.

⁶⁴ 2003/2033 (INI)

és ezzel a média pluralitása. A közösségi szabályozás előképe lehet az Európa Tanács határokon átnyúló televíziózásról szóló egyezménye, amely jelenleg is rendelkezik a rövid tudósításokról. Az egyezmény alapján a hatályos magyar szabályozás is ismeri ezt az intézményt.

Az európai művek terjesztésével és előállításával kapcsolatos rendelkezések – kulturális sokszínűség

Az európai művek terjesztésével és előállításával kapcsolatos rendelkezések érvényesülését a Bizottság külön dokumentumban is elemezte.⁶⁵ A Bizottság megállapította, hogy a tagállamok többsége az irányelv követelményeinél („a gyakorlati végrehajthatóság keretei között és arányos eszközökkel”) átfogóbb és szigorúbb szabályozást fogadtak el. Az európai művekre és a független európai műsorgyártókra vonatkozó szabályozás összességében megfelelően, kielégítően érvényesül; a műsorszolgáltatások számának növekedésével párhuzamosan az európai gyártású művek sugárzása is dinamikusan nő. 2000-ben az európai művek az összes tagállam összes műsorszolgáltatóját figyelembe véve átlagosan a műsoridő 62,18%-át tették ki.

A Bizottság összefoglalta azokat az indokokat, amelyekre a kötelezettségeket nem teljesítő műsorszolgáltatók leggyakrabban hivatkoznak. Ilyen indok a műsorszolgáltatás sajátos tematikája és célközönsége, eddigi a műsorszolgáltatás rövid működési ideje, a műsorszámok csoportosítása, a harmadik országban letelepedett anyavállalat. A kötelezettségek nem teljesítése gyakran ugyanál a műsorszolgáltatónál több tagállamban is jelentkezik. A tagállamok számos különböző intézkedést határoznak meg a kötelezettségek kikényszerítése végett, mint pl. az állandó párbeszéd, az érintett szolgáltatók fokozott felügyelete, illetve a szolgáltatóval szemben kiszabott szankciók.

A szabályozás módosításának egyik iránya lehet az „európai mű” fogalmának egységes meghatározása. A televíziós irányelvben adott meghatározás kizárólag az irányelv vonatkozásában alkalmazandó; mind a nemzetközi jog, mind a közösségi jog, mind a nemzeti jogok tartalmazzak eltérő definíciókat is, pl. támogatási jogosultság meghatározása végett. A Bizottság felvetette egy szélesebb szolgáltatási körben harmonizált fogalom bevezetésének lehetőségét, vagy ennek alternatívájaként a különböző definíciók koordinációját, vagy a tagállamokban megalkotott definíciók kölcsönös elismerését.

Egyáltalán nem határozza meg az irányelv a „független műsorgyártó” fogalmát. Erre vonatkozóan az irányelv indokolása javasol néhány kiindulópontot, mint a tulajdoni részesedés vagy a program-beszállítói kapcsolatok. Az irányelv felülvizsgálata során felmerült az egységes definíció megalkotásának lehetősége.

⁶⁵ A Bizottság ötödik közleménye a televíziós irányelv 4. és 5. cikkelyének végrehajtásáról, COM (2002) 612

A nyilvános konzultáció eredményeit összegezve a Bizottság arra a megállapításra jut, hogy az irányelvben használt fogalmak további egységesítése nem időszerű.

Az európai műveket támogató rendelkezések között található a mozifilmek televíziós sugárzását szabályozó előírás. Ezzel kapcsolatban a felülvizsgálat során az a kérdés merült fel, hogy elegendő-e a televíziós sugárzás időpontját a felek megegyezése alapján rendezni, vagy szükség van az időpont harmonizálására. Ugyancsak felmerült az online-jogok rendezésének szükségessége: az érintettek egy része közösségi intézkedéseket javasol a művek online terjesztésének egységes feltételeivel kapcsolatban.

Az Európai Parlament határozottan a kvóta-szabályozás jövőbeli fenntartását támogatja. Elismeri ugyanakkor, hogy számos sajátos tematikájú műsorszolgáltatás nem képes teljesíteni ezeket a követelményeket. Álláspontja szerint ezért fenn kell tartani és figyelembe kell venni azt a korlátozást, hogy a rendelkezéseket „a gyakorlati végrehajthatóság keretei között és arányos eszközökkel” kell érvényesíteni. Az európai művekre vonatkozó szabályozással kapcsolatban a Parlament kiemeli, hogy azt a gyermeknek szánt műsorokban is érvényesíteni kell, mert ez hozzájárulhat az európai identitás kialakulásához. Az európai kultúrával és identitással kapcsolatban a Parlament felhívja továbbá a Bizottságot, hogy segítse elő az „összeurópai dimenzióval” rendelkező szolgáltatásokhoz (pl. ARTE) való hozzáférés bővülését, és az európai jelentőségű kulturális eseményeknek a Közösség egész területén való sugárzását.

Az európai művek jogi védelmét támogatási programok egészítik ki. Az audiovizuális terület legjelentősebb közösségi támogatási programja jelenleg a MEDIA Plus program, amely a korábbi MEDIA és MEDIA II. programok folytatása. A támogatási program az audiovizuális termékekre vonatkozó elképzelések fejlesztésének, a terjesztésnek és a marketing-tevékenységnek a támogatásával erősíti az európai audiovizuális ipar versenyképességét. Jelentős támogatási eszköz továbbá az Európai Fejlesztési Bank és az Európai Fejlesztési Alap „i2i Audiovisuell” intézkedéscsomagja, amely az audiovizuális szektor pénzügyi bázisát erősíti, és gyorsítja annak alkalmazkodását a digitális környezethez. A támogatási eszközök további eleme az eContent program, amely az európai digitális tartalmak fejlesztését és használatát, valamint az információs társadalom nyelvi sokszínűségét kívánja előmozdítani.

A fogyasztói érdekek védelme – reklámszabályozás

Az irányelv a reklámmal kapcsolatban a reklámozásra felhasználható műsoridő nagyságáról és szerkezetéről, valamint a reklámok tartalmáról és megjelenítési formájáról rendelkezik. Külön rendelkezések vonatkoznak a szponzorálásra. A reklámszabályozás egyrészt – és elsősorban – a nézők, fogyasztók, másrészt pedig az audiovizuális művekhez kapcsolódó szerzői jogi jogosultak érdekeit védi.

A Bizottság a negyedik értékelő jelentésben vizsgált időszakban is a tagállamok ellen irányuló több panasszal foglalkozott, amelyek elsősorban a reklámozási időnek egyes műsorszolgáltatók részéről történő rendszeres túllépését érintették. A Bizottság információkat gyűjt annak megítélésére, hogy ezek a jogsértések hogyan kezelhetők tagállami szinten. A vizsgált időszakban a reklámszabályok nem megfelelő átültetéséért három esetben tagállamok elleni eljárás is folyt.⁶⁶

A televíziós irányelv felülvizsgálata során a Bizottság elsősorban a hatályos szabályozás arányosságát kívánja vizsgálni, ezen belül különösen azt, hogy a nézők jelentősen kibővült választási- és műsorbefolyásolási lehetőségei mellett nem lenne-e lehetőség rugalmasabb szabályozás megalkotására. A reklámszabályozás felülvizsgálata összekapcsolódik a közösségi fogyasztóvédelmi intézmények felülvizsgálatával.

A felülvizsgálat egyik fő célkitűzése a reklámszabályozással kapcsolatban annak eldöntése, hogy az olyan új reklámozási technikák megjelenése, mint az osztott képernyős reklám (*split-screen*), a virtuális reklám és az interaktív reklám, feltétlenül jogalkotási lépéseket igényel, vagy elegendő a hatályos szabályozás megfelelő értelmezése. Ezekkel összhangban a felülvizsgálathoz kapcsolódó konzultációban a Bizottság a hatályos reklámfogalmaknak, a reklámok tartalmára vonatkozó előírásoknak, a szerkesztői tartalom és a reklám szétválasztása követelményének, a reklám műsorszervezési elhelyezésének az új technológiákra való alkalmazhatóságával kapcsolatos kérdést fogalmazott meg. A konzultációs során megfogalmazott vélemények jelentős többsége szerint egyelőre korai lenne a szabályozás módosítása, mivel az új reklámtechnikák még kiforratlanok.

A Bizottság megbízásából tanulmány készült az új reklámtechnikákról, amely megalapozhatja a tagállamok egységes jogértelmezését. A tanulmányból kiderült, hogy jelenleg e technikákkal kapcsolatban az egyes tagállamok igen eltérő megoldásokat alkalmaznak. Az Egyesült Királyságban speciális előírások vonatkoznak az interaktív reklámokra, az osztott képernyős és a virtuális reklám alkalmazását több tagállam tiltja. A hatályos szabályozásból levont ellentétes következtetések hátrányosan érintik a szolgáltatások szabad áramlását. A felülvizsgálathoz kapcsolódó konzultáció alapján a Bizottság közlemény kibocsátását határozta el, amelyben a hatályos reklámszabályozásnak a sokcsatornás modellben és az új technikákra való alkalmazhatóságát fogja elemezni.

A Bizottság vizsgálni akarja a reklámmal kapcsolatos önszabályozás szélesítésének lehetőségét, a jogbiztonságnak és a szolgáltatások szabadsága biztosításának figyelembe vételével. Az önszabályozás és társszabályozás mozgásterének bővítésével kapcsolatban az érintettek véleménye megoszlik.

⁶⁶ Görögország, Spanyolország, Olaszország

A felülvizsgálathoz kapcsolódó konzultációban az érintettek részéről többek között a műsort megszakító reklám szabályozásának egyszerűsítése, a reklám elhelyezésére vonatkozó előírások enyhítése fogalmazódott meg javaslatként. Több hozzászóló kezdeményezte az alkoholreklámok szabályozásának szigorítását.

A gyermekek és az emberi méltóság védelme, helyreigazítási jog

A gyermekek és az emberi méltóság védelmének jelentőségét mutatja, hogy a televíziós irányelv kizárólag erre hivatkozva teszi lehetővé a műsorszolgáltatás szabadságának korlátozását. A bizottsági jelentésben vizsgált időszakban csak egy esetben került sor a megfelelő eljárás megindítására.⁶⁷

A káros médiatartalmakkal kapcsolatban „A fiatalok és az emberi méltóság védelme az audiovizuális- és információs szolgáltatásokban” című zöld könyv – a magatartás súlya és az alkalmazható eszközök szerint – különbséget tesz a jogellenes és az ártalmas tartalmak között. A jogellenes tartalmakhoz való hozzáférés az egész társadalom számára tilos, a lehetséges címzetti körtől és a terjesztés módjától függetlenül. E tartalmak mind az egyén, mind a közösség számára elfogadhatatlanok, a társadalom alapvető elveit sértik. A nemzeti jogrendszerek általában e kategóriába sorolják az emberi méltóságot sértő tartalmakat, a súlyosan obszcén, erkölcstelen és megbotránkoztató, valamint a rasszizmusra vagy a diszkrimináció más formájára, gyűlöletre és erőszakos cselekményre uszító tartalmakat. „Ártalmasnak” minősíti a zöld könyv azokat a tartalmakat, amelyek nem jogellenesek ugyan, de károsan befolyásolhatják a kiskorúak fizikai vagy szellemi fejlődését. Ezek elérhetővé tétele csak a felnőttek részére engedhető meg; az arányosság biztosítása végett minden esetben olyan megoldásra van szükség, amely a kiskorúakat elzárja e tartalmaktól, de a felnőttek számára azokat továbbra is elérhetővé teszi.

Az irányelv érvényesülésének értékelésében megfelelőnek találta a Bizottság gyermekek és az emberi méltóság védelmére vonatkozó követelmények érvényesülését. A szabályozás a szolgáltatásnyújtás szabadságának minimális korlátozásával biztosítja a kiemelt jelentőségű érdekek védelmét. A tagállamok a közösségi keretek között társadalmi és kulturális sajátosságaiknak megfelelő szabályozást alkottak; az egyes tagállamok eltérően ítélik meg azt, hogy mely tartalom minősül ártalmasnak, és azt, hogy milyen intézkedésekkel biztosítható a hozzáférés korlátozása. A Bizottság lehetséges módosítási javaslatként felvetette a „súlyosan ártalmas” és az „ártalmas” tartalmak közötti különbségek pontosabb meghatározását, esetleg a különbségtétel megszüntetését. A konzultáció során született vélemények szerint azonban a hatályos rendelkezések alkalmazása, értelmezése nem okoz gyakorlati nehézséget.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy megállapításait tényekre és jogi megfontolásokra

⁶⁷ Az eljárást Németország indította.

alapozza – a műsorok tartalmának erkölcsi nézőpontú értékelése annak a tagállamnak a feladata és lehetősége, amely a műsorszolgáltatás engedélyezéséért vagy megtiltásáért végső soron felelős. Ebben a tekintetben a Bizottság jogosultsága annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy a tagállami intézkedések megfelelnek-e az arányosság követelményének.

Az irányelv alapján nem kizárt, hogy ugyanazt a szolgáltatást különböző tagállamok szervei különböző módon értékelik. A fogadó ország intézkedései nem érintik az érintett szolgáltatóért felelős tagállam intézkedéseit és felelősségét. Az irányelv egészéből az is következik, hogy a tagállamoknak nincs joguk diszkriminatív erkölcsi követelményeket támasztani: nem határozhatnak meg például szigorúbb kritériumokat az országon belül szolgáltatást nyújtóktól, mint azoktól, akik csak külföldre sugározzák a műsorukat. A bizottsági közlemény kitér továbbá arra, hogy ugyanannak a tartalomnak a megítélése változhat a terjesztési módtól függően is.

A Bizottság a rendelkezés felülvizsgálata során azt vizsgálja, hogy az abban foglalt követelmények és mechanizmusok a digitális környezetben is betöltik-e a funkcióikat. A Bizottság álláspontja szerint több érv hozható fel a rendelkezés módosítása mellett. A műsorszolgáltatások számának jelentős növekedése megkérdőjelezi az ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságát. Az ártalmas tartalmakkal szemben korábban alkalmazott eszközök (mint a műsoridő megválasztása) az új típusú szolgáltatások esetében hatástalanok. A technológiai fejlődés ugyanakkor a védekezés új lehetőségeit is megteremtette (a néző aktív beavatkozási lehetőségei). A konzultációban részt vevők közül is többen felvetették ezt a problémát, és megoldásként az önszabályozás és a társszabályozás alkalmazását javasolták. Más vélemények szerint azonban az önszabályozás és a társszabályozás nem nyújt hatékony védelmet a gyermekek számára.

A nagy számú tartalom értékelésének szükségessége, valamint az új eszközök felderítése és alkalmazása a Bizottság szerint a leghatékonyabban az önszabályozás és a társszabályozás segítségével, illetve a nem kíván programok elkerülésének lehetőségét a néző kezébe adó eszközökkel oldható meg. A Bizottság pozitív példaként a holland megoldást említi, amely alapján a film- és videó-forgalmazók, valamint a műsorszolgáltatók az audiovizuális termékeket egy speciális eljárásban maguk értékelik, és különböző piktogramok segítségével a nézőket tájékoztatják az adott tartalom egyes jellemzőiről.

A helyreigazítás intézményével kapcsolatban a Bizottság szükségesnek látja annak kiterjesztését a „professzionális online médiumokra”. Erre már több nemzeti szabályozás – pl. a német és a francia – kínál mintát.

A tartalomszabályozás lehetséges modelljei

Az Európai Parlament olyan jövőbeli szabályozási rendszert javasol, amely a tartalommal kapcsolatban legalább alapvető szinten a platformtól, az infrastruktúrától teljesen független, egységes követelményeket tartalmaz. A tartalomra vonatkozó szabályozási keret a Parlament szerint konszolidálná az audiovizuális területre vonatkozó közösségi jogot; egybe fogná a módosított televíziós irányelvet, az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvet, valamint a műholdas és kábeles műsorterjesztés szerzői jogi kérdéseit rendező irányelvet. A parlamenti javaslat jól illeszkedik az infrastruktúra-szabályozás és a tartalom-szabályozás következetes szétválasztásának koncepciójába. Ez a horizontális és átfogó szabályozási koncepció a magyar jogalkotó számára is irányadó lehet.

Figyelemre méltó, differenciált szabályozást valósít meg a *Communications Bill*, ami a rádiózásra és televíziózásra vonatkozó tartalomszabályozást három szintre (*tier*) osztja. Az egyes szintek részletes követelményeit a *Content Board* dolgozza ki, ami az OFCOM tartalomszabályozási és -felügyeleti feladatait ellátó szervezet. A *Content Board*-ot az OFCOM alapítja és ruházza fel jogkörökkel, azokkal a feladatokkal kapcsolatban, amelyek egyrészt a sugárzással vagy más átviteli módszerrel továbbított tartalmakat érintik, másrészt az elektronikus média útján nyilvánosságra hozott tartalmakkal kapcsolatos fogyasztói tudatosságot erősítik. A *Content Board* feladata továbbá az önszabályozási és társszabályozási szervezetekkel való kapcsolattartás fejlesztése.

A *Communications Act* szabályozási szintjei a következők:

- Az első szint a kivétel nélkül minden szolgáltatóra kötelező „negatív tartalomszabályozás” (*negative content regulation*). A kötelezettségek e szintje az ártalmas és sértő tartalmakkal, a hitelességgel, pártatlansággal, tisztességes bánásmóddal (*fairness*), valamint a magánszféra védelmével kapcsolatos szabályozást foglalja magába. A reklámpia 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 *Communications Bill* e szolgáltatókra további minőségi, közszolgálati kötelezettségeket (*public service remits*) telepít, amelyek a jó minőségű és változatos műsorszerkesztésre irányulnak (*provision of a range*

of high quality and diverse programming). E kötelezettségek részleteinek kidolgozása elsősorban a szolgáltatói önszabályozás során történik.

VI.Sokszínűség a digitális médiarendszerben

A sokszínűség mint a médiaszabályozás alapelve

Az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) számú határozatában dolgozta ki a sajtószabadság többszintű, az egyes médiumok jellemzőihez igazodó korlátozhatóságának rendszerét, megteremtve ezzel a hatályos médiaszabályozás alapjait. A határozat szerint az államnak kötelessége, hogy biztosítsa a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeit és működése fenntartását, azt, hogy lehetővé váljon minden releváns vélemény nyilvános kifejezésre juttatása és ütköztetése. A demokratikus közvélemény e kötelezettség alapján a médiaszabadság külső korlátja. A média társadalmi rendeltetése, a tájékoztatásban és a véleményformálásban betöltött szerepe a sajtószabadság sajátos – a véleményszabadság anyagjából levezetett más alapjog vonatkozásában nem érvényesülő – korlátozásának alkotmányos alapja lehet. A korlátozhatóság azonban nem független az egyes médiumok technikai és társadalmi jellemzőitől. A médium sajátosságai határozzák meg azt, hogy az állami beavatkozás milyen módja és terjedelme képes garantálni a lehető legtöbb vélemény megjelenítését.

A médiaszabadságnak ez a funkcionalista megközelítése elsősorban a német alkotmánybíróság gyakorlatának hatását érzékelteti. E koncepció alapján a média szabadsága annyiban jelenti a médium tulajdonosának, szerkesztőjének, újságírójának megszólalási szabadságát, amennyiben ez a megszólalás hozzájárul a demokratikus közvélemény alakításához. Ez a társadalmi funkció az elektronikus média területén jelentősen korlátozza a szerkesztési szabadságot, másrészt a médiavállalkozások gazdasági-vállalkozási szabadságát. A szerkesztési szabadság korlátozása jelenik meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményében, a gazdasági szabadság korlátozása pedig a médiakoncentráció szabályozásában. A társadalmi funkció természetesen nem csak korlátozóként jelenik meg, hanem mind a „beszélőkre”, mind a vállalkozásra vonatkozóan különleges védelmet is jelent a túlzott állami beavatkozással szemben.

A funkcionalizmus hibás értelmezése jelenik meg a – „csonka kuratóriumokkal” kapcsolatos – 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban, amely szerint „a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működését”. Ebben az álláspontban a média mint információs és tájékoztatási monopólium jelenik meg, pedig a közérdekű adatok mindenki számára, bármilyen intézményi közvetítés nélkül elérhetők. Nem igaz, hogy a közösség tájékoztatásának egyetlen eszköze a sajtó (vagy éppen a közszolgálati média), és az sem igaz, hogy a média szabadságát feltétlenül a közvélemény formálásában betöltött szerepére kell visszavezetni. A sajtószabadság a politikai jellegű hírektől való tartózkodás szabadságát

is magában foglalja.

Az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) számú határozatában rögzítette azokat a feltételeket, amelyek alkotmányosan indokoltá teszik a médiumhoz való hozzáférésnek, azaz meghatározott álláspontok megjelenítésének jogi kikényszerítését. A hozzáférés-szabályozással az állam a véleményszabadság gyakorlásához szükséges szűkös javakat a közérdek érvényesülésére figyelemmel osztja el, így biztosítva, hogy a társadalmi nyilvánosság a vélemények lehető legszélesebb körének összemérésén alapuljon. Az állami beavatkozás eredményeként a médiapiacra elvileg több szereplő, a vélemények piacán elvileg több álláspont jelenhet meg, mint amennyinek a szűkös erőforrások természetes – piaci – körülmények között teret engednének. A hagyományos elektronikus médiára vonatkozó jogszabályok ennek megfelelően egyrészt a műsorszolgáltatási jogosultságok, másrészt a műsoridő elosztásáról rendelkeznek; ezek érvényesítése speciális engedélyezési és felügyeleti eljárások keretében történik. A beavatkozás egyik formája a szolgáltatók tulajdonosi szerkezetére és piacszerzésére vonatkozó, az általános versenyszabályoknál szigorúbb feltételek előírása. Ennek célja, hogy a korlátozottan rendelkezésre álló fizikai tényezők elosztásánál a lehető legnagyobb számú önálló médiapiaci szereplő jusson tartalomszolgáltatási lehetőséghez.⁶⁸ A hozzáférés-szabályozás másik módja a speciális tartalomszabályozás. Ahhoz, hogy a közügyek vitatásában az adott kérdésre vonatkozó minden releváns álláspont kifejezésre jusson, az állam előírja a szolgáltatás sokszínűségének és kiegyensúlyozottságának követelményét.⁶⁹

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint a legnagyobb terjedelmű állami beavatkozás a közpénzekből, társadalmi ellenőrzés alatt működő közszolgálati médiumok esetében igazolható. Ez biztosítja – elvileg legalábbis – az alapvető információs és kulturális szolgáltatásként funkcionáló, a nem piacképes tartalmakat megjelenítő közszolgálati műsorszolgáltatók viszonylagos védelmét a médiapiaci versennyel szemben, valamint a működéshez felhasznált közpénzek hatékony felhasználását. A közszolgálati rendeltetés szerint a társadalom egészét szólítja meg, a közszolgálati médiumokhoz ezért minden társadalmi érdekcsoportnak egyenlő eséllyel kell hozzáférnie. A széles körű hozzáférés a közszolgálati médiumokat egyrészt a társadalmi nyilvánosság meghatározó fórumává teszi, másrészt garantálja az intézmények pártatlanságát. Ennek megfelelően rájuk nézve „a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják.”⁷⁰

⁶⁸ Monroe Price ezt a megoldást „tulajdon-hozzáférés”-ként jelöli. Price, Monroe E.: A televízió, a nyilvános szféra és a nemzeti identitás. Magvető Kiadó, 1998. 318-331.

⁶⁹ Monroe Price kifejezésével „beszélő-hozzáférés”. Price, Monroe E.: i.m.

⁷⁰ 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

A közszolgálati szférán kívüli elektronikus médiumok befolyásolására az Alkotmánybíróság a fenténél szűkebb terjedelmű beavatkozást tartott indokoltnak. A sajtószabadság sajátos korlátozásának e körben is helye van, mivel „az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek »szűkösségével«, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltával”. Ezzel a magyar alkotmánybírák követték más országok alkotmányvédő szerveinek gyakorlatát. A szűkösség túlzó értelmezése lenne azt állítani, hogy a kirekesztett véleménynek egyáltalán nincs lehetősége a nyilvánosság előtt kifejezésre jutni – a nyilvánosság soha nem szűkül egyetlen médiumra. Az elektronikus média azonban nem csak meghatározhatja a nyilvánosság témáit és szereplőit, de hatékonyan elő is segítheti a neki tetsző álláspont széles körű elfogadását. A német Alkotmánybíróság szerint az elektronikus médiumok működéséből származó sajátos veszélyforrások a széles körben kifejtett hatás, az aktualitás, valamint a mozgóképek, hangok és élő tudósítások meggyőző ereje.⁷¹

Az Alkotmánybíróság 1992-es határozata szerint a demokratikus közvélemény védelme érdekében e médiumok működését jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal úgy kell befolyásolni, hogy elvileg lehetővé tegyék a társadalomban jelenlévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást. E médiumoknál tehát a demokratikus közvéleményre tekintettel szintén szükség van a hozzáférés szabályozására, a nyilvános fórumok elérhetőségének állami garantálására. A határozatban megfogalmazott követelményekkel kapcsolatban két dolgot kell kiemelni. Egyrészt a kiegyensúlyozottságot az Alkotmánybíróság nem az elektronikus média egészére tartja érvényesítendőnek, hanem csak ennél jóval szűkebb körben, a szűkös erőforrásokat felhasználó médiumokra vonatkozóan. A kiegyensúlyozottság megvalósulását másrészt nem az egyes médiumokat, hanem „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.”⁷²

A tanulmány a továbbiakban a sokszínűség garantálásának jogi eszközi közül először a kiegyensúlyozott tájékoztatásra, azután a médiakoncentrációra vonatkozó szabályozást elemezi, és külön kitér a sokszínűségnek a digitális műsorterjesztéssel kapcsolatos sajátos kérdéseire.

⁷¹ BVerfGE 90, 60, 87.

⁷² 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

A kiegyensúlyozottság követelménye

A kiegyensúlyozottság szabályozása az európai médiajogban

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye, mint minden műsorszolgáltatásban érvényesítendő alapelv – annak ellenére, hogy arra vonatkozóan nem áll fenn jogharmonizációs kötelezettség – lényegében minden európai médiatörvényben megjelenik. A kiegyensúlyozottság általában részletesen meg nem határozott minőségi követelményként kerül meghatározására, olyan fogalmakkal, mint az objektivitás, pártatlanság, pluralizmus, arányos és méltányos megjelenés lehetősége.

A német műsorszolgáltatási államszerződés például előírja, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak tartalmilag a vélemények sokszínűségét (*die Vielfalt der Meinungen*) kell kifejezésre juttatniuk, a jelentős politikai, világnézeti és társadalmi erőknek és csoportoknak szót kell kapniuk. A jogszabály kifejezetten kiemeli továbbá a kisebbségek álláspontjának figyelembe vételét. Nem vonatkoznak ezek a rendelkezések szakosított műsorszolgáltatásokra. A műsorszolgáltatás egészére vonatkozó követelmények mellett az egyes műsorszámok sem befolyásolhatják nagy mértékben kiegyensúlyozatlanul a közvéleményt.

Átfogóan szabályozza a pártatlanság kérdését a *Communications Bill*. A pártatlansággal kapcsolatos követelményeket (*special impartiality requirements*) a politikai vagy gazdasági vitákkal (*political or industrial controversy*), valamint az aktuális „közügyekkel” (*current public policy*) kapcsolatban kell alkalmazni. A *Communications Bill* három követelményt fogalmaz meg: a kizárást (*exclusion*), a „megóvást” (*preservation*), valamint a megelőzést (*prevention*). Az egyes követelményeket pontosan meghatározott típusú és vételkörzetű szolgáltatásokkal szemben kell érvényesíteni. A követelmények részletes kifejtését az OFCOM előírásai tartalmazzák.

- A kizárás követelménye alapján a szolgáltatást nyújtó személy saját szolgáltatásában semmilyen módon nem fejezheti ki nézeteit vagy véleményét. Kivétel ez alól a televízió-szolgáltatással kapcsolatos nézeteket és véleményeket bemutató televízió-műsor, illetve a rádió-szolgáltatással kapcsolatos nézeteket és véleményeket bemutató rádióműsor.
- A megóvás a pártatlanság megóvásának általános kötelezettségét jelenti a szolgáltatást nyújtó részéről. Ez a követelmény nem csak az egyes műsorszámokon belül, hanem – a szolgáltató választása szerint – a műsorszámok sorozatának egészére vonatkozóan is teljesíthető.
- A megelőzés követelménye annak megakadályozását írja elő, hogy az adott szolgáltatásban meghatározott személyek vagy testületek nézeteiket vagy véleményüket indokolatlan mértékben jeleníthessék meg. Ezt a követelményt

szolgáltatásban megjelenő programok összességére vonatkozóan kell teljesíteni.

Az előzőektől eltérően a francia szabályozás a kiegyensúlyozottságot kvantitatív követelményként határozza meg: a kormányt, a kormánypártokat és a parlamenti ellenzéket egyaránt a műsoridő egyharmada illeti meg. A szabályozás minden olyan műsort érint, amelyben politikusok megjelennek. A francia megoldás nem az egyes műsorszámok kiegyensúlyozottságára koncentrál, hanem a műsorfolyam egészére: az előírt arányok a hírműsorok esetében havi, a magazinműsoroknál pedig éves időtartamra vonatkoznak.

Jövőbeli szabályozási lehetőségek

A kiegyensúlyozottság a véleményszabadság olyan korlátozását jelenti, amely elsősorban a frekvenciaszűkösséggel volt indokolható – a sokesaternás modellben e kötelezettség fenntartása – alkotmányossági és médiapolitikai szempontból – megkérdőjelezhető. A jövőbeli szabályozással kapcsolatban felmerülhet az a megoldás, hogy a törvényhozó a kiegyensúlyozottság érvényesülését a jelenleginél szélesebb szolgáltatási körben követeli meg. A műsorszolgáltatás vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a tájékoztatás akkor is kiegyensúlyozott, ha az eltérő álláspontok nem egy műsorszolgáltatáson belül, hanem a meghatározott műsorszolgáltatói kör egészében jelennek meg. A jogirodalomban olyan elképzelés is megfogalmazódott, amely a kiegyensúlyozottság, sokszínűség érvényesülését az elektronikus média több szektorában együttesen vizsgálná (*intermediale Vielfalt*).⁷³

A médiakoncentráció szabályozása

Jelenleg még szinte általánosan – világszerte – elfogadott az az álláspont, amely szerint a médiapiacra jelen levő szereplők lehető legnagyobb száma a médiatérben megjelenő vélemények sokszínűségének elengedhetetlen feltétele. E megközelítés szerint egy-egy vállalkozás meghatározott mértéket meghaladó médiapiaci jelenléte önmagában veszélyezteti a média, a vélemények piacának sokszínűségét.

Ha azonban a médiakoncentráció szabályozásának valódi indokát keressük, akkor arra a következtetésre kell jutnunk, hogy ez a szabályozási módszer aggályos, különösen olyan médiakörnyezetben, amelyre a szolgáltatások és szolgáltatók igen nagy száma jellemző. A médiakoncentráció korlátozásának célja nem a vállalkozások piaci erejének korlátozása – ez a cél az általános versenyszabályozásban jelenik meg. A médiavállalkozások szigorúbb megítélésének célja a vélemények, az érdekek és értékek sokszínűségének biztosítása. Ebből pedig az következik, hogy a koncentráció korlátozása során nem hagyható figyelmen kívül a vállalkozás tényleges

⁷³ Sporn, Stefan: Vielfalt im digitalen Rundfunk <http://www.emr-sb.de/news/dabgutachten.pdf>

véleménybefolyásoló ereje, a véleménymonopóliumok kialakulásának a médiapiaci jelenlétből következő veszélye.

A következőkben a médiakoncentráció szabályozásával kapcsolatos általános kérdéseket, valamint a legújabb közösségi és nemzeti szabályozási megoldásokat tekintem át, különös tekintettel a digitális műsorterjesztésben felmerülő új kérdésekre.

A médiakoncentráció szabályozásának irányai

A médiakoncentráció szabályozása az összefonódásoknak általában – így a magyar médiatörvényben is – három formájára van tekintettel: a horizontális, a vertikális és a diagonális koncentrációra.

- Az egy piaci szegmensen, egy produkciós szinten belüli, horizontális koncentrációt a médiatevékenységek méretgazdaságossága ösztönzi: a vállalkozás akkor maximalizálhatja a bevételeit és minimalizálhatja a költségeit, ha ugyanazzal a médiatermékkel a lehető legnagyobb számú közönséghez jut el. A horizontális koncentráció az adott médiaszegmens sokszínűségét veszélyezteti, legmagasabb foka a monopólium.
- A médiatermék-előállítási és -értékesítési értéklánc – az egymásra épülő produkciós szintek – lehető legtöbb elemének uralásával, ellenőrzésével járó kockázatsökkenés ösztönzi a vertikális integrációt. A vertikális integráció egyik jellemző területe a tartalom-előállítók és a műsorszolgáltatók közötti integráció. Szintén jellemző a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés közötti összefonódás. A digitális műsorterjesztésben kiemelkedő szerep jut az infrastruktúra egyes elemei (ún. *gatekeeper*) fölött rendelkező vállalkozásoknak, ezért a konvergencia feltételei között a vertikális koncentráció erre a területre összpontosul. A vertikális integráció a piaci szereplőknek az erőforrásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférését, és ezzel végső soron az elérhető tartalmak sokszínűségét veszélyezteti.
- A koncentráció harmadik jellemző formája a médiapiac különböző szegmenseire kiterjedő integráció. A diagonális, *cross-ownership* koncentráció lehetővé teszi ugyanazon tartalom több médiumon történő értékesítését. Az összefonódások ezen formája a médiarendszer és a nyilvánosság egészének sokszínűségét veszélyezteti.

Az általános versenyszabályozás és a szektor-specifikus szabályozás viszonya

A médiakoncentráció korlátozásának szabályozásával kapcsolatban egyre inkább az a kérdés vetődik fel, hogy a versenyjogi szabályozás mellett szükség van-e sajátos

médiajogi megoldásokra. Már a kérdés felvetése is egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a médiaviszonyok szabályozásában egyfajta liberalizációs folyamat indult el.⁷⁴

A speciális szabályok létjogosultságával szemben megfogalmazott érv, hogy egy olyan piacon, amelyen nagy számú szolgáltató verseng, a gazdasági részesedésből nem feltétlenül következik a sokszínűség veszélyeztetése – a vállalkozások médiapiaci jelenléte nem lehet a sokszínűség kizárólagos mércéje. Ez az érv vitatja tehát a médiapiacon és a vélemények piacán elfoglalt pozíció közötti egyenes arányosságot. A médiakoncentráció speciális szabályozásával szemben azt a kérdés is felmerül, hogy a műsorszolgáltatási lehetőségekből való részesedés, illetve a közönségarány az uralkodó piaci pozíció általános versenyjogi mércéjétől valóban eltérő mércét jelent-e.

A kritikus vélemények szerint a médiakoncentrációt korlátozó szabályok a maguk rugalmatlan szektor-specifikus követelményrendszerével nem akadályozzák meg az oligopolikus piacszerkezet kialakulását. E vélemények szerint az általános, szektor-semleges fúziókontrol hatékonyabb, a jogbiztonságot is garantáló megoldást jelent. Ezt támasztja alá a kommunikációs és információs piacok átfogó, szektorok fölötti kezelésének szükségessége is, ami a szolgáltatások több különböző jogszabály hatálya alá sorolásával nem biztosítható.

Ugyancsak vitatott a kapcsolódó piacok (pl. nyomtatott sajtó), a diagonális koncentráció speciális vizsgálatának szükségessége. Egyes vélemények szerint a kapcsolódó piacok bevonása a televíziós piacon elfoglalt pozíció meghatározásába csak akkor indokolt, ha a kapcsolódó piac közvetlenül befolyásolja a televíziós piac mozgásait – ilyen esetben az általános versenyjog is megfelelő megoldást jelent. Nincs helye azonban az együttes vizsgálatnak akkor, ha a piacok közötti kölcsönhatás csak időleges és közvetett. E vélemények szerint a vertikális koncentráció szintén kezelhető az általános versenyszabályokkal. A vállalkozás piaci pozíciójának vizsgálata során értékelhető e vállalkozásnak a vertikálisan kapcsolódó piacokon való jelenléte.

Az általános versenyszabályoknak a médiakoncentráció területén való kizárólagos alkalmazásával szembeni legfőbb érv az, hogy versenyjogi beavatkozásra mindig csak utólag, a vállalkozások jogszerűtlen összekapcsolódása után kerülhet sor. A médiával kapcsolatban azonban a véleménymonopóliumok kialakulásának megelőzése végett előzetes beavatkozásra van szükség. Ezen álláspont képviselői szerint az utólagos versenykontrol magában rejti annak a veszélyét, hogy a felügyeleti szervek arra hivatkozva túlzott tartalmi kontrollt gyakorolnának. A versenyjogi fúziókontrol másrészt utólag is csak a vállalkozások külső – azaz a más vállalkozásokban való befolyásszerzésen keresztüli – növekedését, terjeszkedését ellenőrzi, a vélemények sokszínűségét azonban a vállalkozások belső növekedése is veszélyeztetheti.

⁷⁴ Scheuer és Strothmann elemzése alapján, Scheuer, Alexander/Strothman, Peter: i.m.

A piaci uralom versenyjogi meghatározása a releváns piacok definiálását feltételezi. Az adott piacon elfoglalt pozíció azonban nem feltétlenül utal az egyes piacok határain átnyúló véleménybefolyásoló erőre. A vélemények piacán elfoglalt pozíció szempontjából például nem releváns az ingyenes (reklám-finanszírozású) és a fizetős televíziós piac közötti különbségtétel, ami az általános versenyjogi – gazdasági szemléletű – megközelítésben szükségszerű.

A konvergencia szükségessé teszi a médiakoncentrációt korlátozó szabályozás alkalmazási határainak újragondolását. A „média-releváns” piacok meghatározásában az egyik kiindulópont az érintett szolgáltatások funkciója, a másik pedig az infrastruktúra-függetlenség. Ez alapján a koncentráció vizsgálatánál az átviteli hálózattól függetlenül minden olyan szolgáltatást figyelembe kell venni, amely tömegkommunikációs véleménybefolyásoló hatással rendelkezik.

A szektor-specifikus szabályozás és a versenyszabályozás kapcsolatáról *Mario Monti*, az Európai Unió versenyjogi főbiztosa a következőt nyilatkozta: „(...) versenyszabályozásra szükség van a hatékony, működő szabad piac biztosításához. (...) Létezik azonban egy értékes politikai cél a média pluralitásának és a vélemények diverzitásának biztosítására vonatkozóan is az egyes médiaszektorokon belül és azok között. Ez a pluralitás és diverzitás alapvető jelentőségű egy nyitott, demokratikus társadalom egészséges működéséhez – ez nem garantálható az egyszerű szabad piaci megközelítéssel.”⁷⁵ Összességében tehát szinte általánosan elfogadott az az álláspont, hogy az eltérő szabályozási célkitűzések az általános versenyszabályozás mellett ma is indokolják a médiakoncentráció sajátos szabályozását.

A médiakoncentráció szektor-specifikus szabályozásának modelljei

A magyar médiaszabályos azt a szabályozási módszert követi, amely szerint a szolgáltatókat a tényleges médiaviszonyokra tekintet nélkül előre meghatározott kötelezettségek terhelik. A médiapiac fejlődésének megalapozó korszakában ez a módszer szolgálta a leghatékonyabban a médiapolitikai célok elérését – így volt biztosítható, hogy a közönség minden tagja hozzáférjen az alapvető információs és kulturális szolgáltatásokhoz. Ez a szabályozás végső soron egy olyan sokszereplős médiapiac kialakulását segíti, amely a későbbiekben már enyhébb beavatkozás mellett is megfelelően működhet. A szolgáltatók és a szolgáltatások választékának jelentős bővülésével azonban meg kell vizsgálni a terhek elosztásának más lehetőségeit.

A médiakoncentráció szabályozására vonatkozóan – jelenleg – nem áll fenn jogharmonizációs kötelezettség, egységes európai szabályozási modell nincs. Az egyes országok saját médiapiacaik jellemzői alapján a koncentrációt korlátozó rendelkezéseket maguk határozzák meg. A nemzeti megoldások különbözőségei

⁷⁵ idézi: Media diversity in Europe. Report prepared by the AP-MD

ellenére felvázolható néhány általános szabályozási modell.

- Az egyik jellemző szabályozási modell a megszerezhető műsorszolgáltatási jogosultságok számának *ex ante* korlátozásán alapul. A hatályos magyar szabályozás ezt a modellt követi. A modell jellemzője, hogy általában korlátozza az egy vállalkozás által a műsorszolgáltatásban megszerezhető részesedést is. E szabályozás előnye a kiszámíthatóság, ami azonban abból fakad, hogy a médiapiaci jelenlét korlátozása teljesen független a tényleges piaci helyzettől. A műsorszolgáltatási jogosultságok száma alapján nem értékelhető az adott vállalkozás véleménybefolyásoló ereje, a vélemények piacán elfoglalt pozíciója. Ennek a modellnek elsősorban az adott médiapiac kialakulásának kezdeti szakaszában lehet létjogosultsága, amikor a szabályozás célja a piac „létrehozása”, és amikor a tényleges piaci jellemzők még nem ítélték meg. Egy már működő médiapiacon ez a modell túlságosan merev kereteket tart fenn, amely végső soron akadályozhatja a piaci fejlődést, és ezzel hátrányosan hat a sokszínűsége. A modell előnye, hogy egyszerűen kezelhetővé teszi a vertikális és a diagonális koncentrációt.
- A műsorszolgáltatási jogosultságok számának korlátozásánál egy működő, sokszereplős médiapiacon lényegesen rugalmasabb megoldást jelent a médiapiaci jelenlétnek a vállalkozás által elért közönségarány alapján történő korlátozása. E modell alapján a jogalkotó – országonként eltérően – az összlakossághoz képest meghatározza azt a legmagasabb közönségarányt, amelyet az adott vállalkozás műsorszolgáltató közvetlen vagy közvetett tulajdonosaként elérhet. A modell legfőbb előnye, hogy a korlátozást valóban a vállalkozás véleménybefolyásoló helyzetéhez, az elért közönség nagyságához köti. Ez a modell igen nagy felelősséget ruház a médiafelügyeleti szervekre, mert a közönségarány meghatározása e szervek feladata, amit csak a piaci viszonyok folyamatos elemzése alapján láthatnak el. A közönségarány hiteles megállapítása a jogalkalmazás során nehézséget okoz. E szabályozási megoldáshoz gyakran kifejezetten a médiakoncentrációhoz igazodó *ex post* felügyeleti beavatkozások kapcsolódnak. A modell hátránya, hogy a vertikális és diagonális koncentrációt legfeljebb közvetve érinti.
- Lehetséges szabályozási megoldás a médiakoncentrációnak a médiapiac egészen elért forgalom alapján történő korlátozása. Ez a modell a korlátozást nem az elért közönség nagyságához, hanem a piaci-gazdasági teljesítőképességhez. Előnye, hogy a vállalkozás helyzetét a tényleges piaci helyzetéhez köti, és ennek meghatározásában figyelembe veszi mind az ingyenes, mind a fizetős televíziós szolgáltatásokat. Ugyanakkor a modell csak közvetve veszi figyelembe a médiakoncentráció korlátozásának valódi

funkcióját, a vélemény-piaci jelenlét korlátozását.

Egy új médiatörvény megalkotása során a médiakoncentráció szabályozásában feltétlenül indokolt a modellváltás. A konvergencia feltételei között a jogosultságok számának a tényleges piaci viszonyokat figyelmen kívül hagyó korlátozása hátráltatja a médiapolitikai célkitűzések megvalósítását.

Néhány európai állam szabályozása

A médiakoncentráció európai szabályozását továbbra is az eltérő nemzeti megoldások jellemzik. A jogalkotók az adott médiapiac sajátosságaihoz igazodó szabályrendszerek kidolgozására törekszenek – ez jelentősen nehezíti egységes európai követelmények elfogadását. A vonatkozó európai szabályozási megoldások alapján nem állapítható meg egyértelmű tendencia a jogfejlődés irányára vonatkozóan, egyszerre van jelen a liberalizációs és deregulációs igény a szigorítás szándékával. Az egyes jogalkotási folyamatokban mégis megfigyelhető az a koncepció, amely alapján a médiapiaci szereplőknek és mechanizmusoknak egyre nagyobb mozgásteret hagyó megoldások jelennek meg. A beavatkozás egyre inkább valóban azokra az esetekre korlátozódik, amikor a médiapiaci folyamatok veszélyeztetik a vélemények sokszínűségét, a beavatkozás pedig e veszélyhelyzet elhárítását célozza. Az Egyesült Királyságban elfogadott *Communications Act 2003* annak az eddig általánosan elfogadott álláspontnak is nagyrészt ellentmond, amely szerint a médiakoncentráció korlátozásában a szektor-specifikus szabályozás nem mellőzhető.

A következőben azokat a nemzeti szabályozásokat tekintjük át, amelyek leginkább szemléltetik a jogfejlődési folyamatokat.⁷⁶

Franciaország

A francia jog a médiakoncentrációt korábban egyrészt a megszerzhető műsorszolgáltatási engedélyek számának, másrészt a műsorszolgáltató egy – természetes vagy jogi – személy által megszerzhető részesedésének korlátozásával szabályozta – a francia szabályozás volt a jogosultságok számát korlátozó modell legkövetkezetesebb megvalósítója. A kommunikációs szabadságról szóló törvény 2000. és 2001. évi módosításai ezt a szabályozási megoldást kiegészítették a közönségarány-alapú szabályozás elemeivel. A francia jogalkotó a konvergencia hatásait figyelembe vevő módosításokat hajtott végre a médiakoncentráció szabályozásában. A módosítások másik fő célja a francia médiavállalkozások – és ezzel a francia kultúra – számára előnyös szabályozási környezet kialakítása. A hatályos francia szabályozás kiemelten foglalkozik a digitális televíziózás és rádiózás kérdéseivel.

⁷⁶ Az áttekintés alapjául a következő dokumentum szolgált: Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenz. Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Massnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk

A szabályozás korábban kizárólag az egy vállalkozás által megszerezhető jogosultságok számának a terjesztési módszertől függő korlátozásán alapult. A törvény szerint földfelszíni terjesztésű műsorszolgáltatásokra vonatkozóan az országos – több mint hatmillió nézőt elérő – jogosultsággal rendelkező szolgáltató más jogosultságot nem szerezhethet. Ezt kiegészíti az a rendelkezés, amely szerint földfelszíni terjesztésű szolgáltatásra csak olyan vállalkozás kaphat licencet, amelyben egyetlen tulajdonos sem rendelkezik 49%-nál nagyobb tulajdoni és szavazati hányaddal. A 2000. évi módosítás e szabályokat a közönségarány-alapú modell egyes elemeivel egészítette ki. A hatályos szabályozás szerint országos földfelszíni műsorszolgáltatás esetében egy vállalkozás a tulajdoni vagy szavazati jogok legfeljebb 49%-ával rendelkezik, amennyiben ez a vállalkozás az összes analóg és digitális, földfelszíni, műholdas és kábeles terjesztésű műsorszolgáltatásával éves átlagban a közönség 2,5%-át nem éri el.

Enyhébb szabályok vonatkoznak a digitális földfelszíni televíziózásra, mivel ennek fejlesztését a jogalkotó kiemelt célnak tekinti. E szolgáltatási körben egy személy legfeljebb öt országos licencet szerezhethet, és nem kell alkalmazni a 49%-os szabályt. A licencek megszerzésének feltétele, hogy minden műsor tartalmáért más társaság viselje a szerkesztői felelősséget. Az országos analóg földfelszíni licenc tulajdonosa is öt digitális jogosultságot szerezhethet, amennyiben az egyes szolgáltatásokat egymástól elkülönítetten nyújtja. Az analóg műsorra megszerzett jogosultság magába foglalja a műsor digitális terjesztésének jogosultságát is; valamely műsor analógról digitálisra történő átalakítása csökkenti a megszerezhető digitális licencek számát.

Egy szolgáltató legfeljebb két műholdas licenccel rendelkezik. Helyi és regionális műsorjogosultság esetében a törvény nem a licencek száma, hanem az elért közönség-nagyság alapján határozza meg a korlátokat: a szolgáltató mindaddig szerezhethet analóg vagy digitális földfelszíni műsorjogosultságot, amíg az elért közönség nagysága nem haladja meg a hatmilliót. Egy adott vételkörzetben egy szolgáltató azonban legfeljebb egy licencet szerezhethet. Műholdas terjesztésű vagy regionális – kétszázézer és hatmillió lakos közötti vételkörzettel rendelkező – műsorszolgáltatás esetében egy vállalkozás legfeljebb a tulajdoni vagy szavazati jogok 50%-ával rendelkezik. Kábeles terjesztés esetében a vállalkozás korlátlan számú licencet szerezhethet, ameddig szolgáltatásaival kevesebb, mint nyolcmillió nézőt ér el; az egy vállalkozás által megszerezhető tulajdoni vagy szavazati arányt a törvény kábeles terjesztésű műsoroknál nem korlátozza.

A törvény nemcsak a műsorszolgáltatók, hanem az egyes személyek (vállalkozások) médiapiaci jelenlétét is korlátozza. Az a személy, aki földfelszíni analóg szolgáltatás műsorszolgáltatójában 15%-nál nagyobb tulajdoni vagy szavazati részesedéssel rendelkezik, még egy szolgáltatóban szerezhethet 15%-nál nem nagyobb részesedést; ha a vállalkozás két műsorszolgáltatásban 5%-nál nagyobb részesedéssel rendelkezik, még egy földfelszíni szolgáltatóban szerezhethet legfeljebb 5%-os részesedést. Műholdas

szolgáltatás esetében a 33,3 %-ot meghaladó részesedéssel rendelkező még egy szolgáltatásban szerezhethet legfeljebb 33,3 % részesedést, harmadik szolgáltatásban pedig legfeljebb 5 % részesedést szerezhethet.

Külföldi személyek francia műsorszolgáltatásban legfeljebb 20%-os tulajdoni vagy szavazati arányt szerezhhetnek; ez a korlátozás nem vonatkozik az Európai Unió tagállamainak vállalkozásaira.

A vertikális koncentrációt korlátozza az a rendelkezés, amely a műholdas platform üzemeltetőjét arra kötelezi, hogy külön rendeletben meghatározott arányban biztosítson kapacitást tőle független műsorszolgáltatók részére. A külső műsorgyártók befolyásának korlátozására a – később bemutatandó – beszámítási szabályok alapján biztosít lehetőséget a szabályozás.

A médiaszektorok közötti összefonódások kezelésére a szabályozás az ún. „kettő a négyből” elvet tartalmazza, amelyet a 2000. évi módosítás a digitális szolgáltatások figyelembe vételével egészített ki. Ez alapján a televíziós műsorszolgáltató – a koncentrációt korlátozó egyéb szabályok figyelembe vételével – választhat, hogy napilap-kiadóként, rádiós műsorszolgáltatóként vagy kábeltelevíziós szolgáltatóként akar jelen lenni a médiapiac más szektoraiban. A szabályozás országos és regionális szinten eltérő megoldásokat alkalmaz. Országos szinten a vállalkozás a következő pozíciók közül választhat kettőt: egy vagy több, négymillió nézőnél nagyobb vételkörzetű televíziós műsorszolgáltatási jogosultság; egy vagy több, az országos politikainapilap-piac 20%-át vagy annál nagyobb arányát uraló politikai napilap kiadása; 30 millió hallgatónál nagyobb vételkörzetű rádiós műsorszolgáltatási jogosultság; hatmillió nézőnél nagyobb vételkörzetű kábeltelevíziós műsorszolgáltatási jogosultság. Regionális és helyi szinten a következő választási lehetőségek állnak fenn: egy földfelszíni analóg terjesztésű televíziós műsorszolgáltatás az érintett régióban; egy vagy több regionális vagy helyi politikai napilap kiadása; egy földfelszíni rádiós műsorszolgáltatás, amely az érintett régió lakosságának legalább 10%-át eléri; egy kábeltelevíziós rádió- és televízió-műsorszolgáltatás nyújtása az érintett régióban. Az e szabályoknak nem megfelelő vállalkozás azzal a feltétellel kaphat televíziós műsorszolgáltatási jogosultságot, hogy meghatározott határidőn belül a törvénynek megfelelően rendezze a médiapiaci helyzetét.

A koncentrációt korlátozó francia rendelkezések azokra a személyekre vonatkoznak, akik a műsorszolgáltatási engedélyt megszerző vállalkozást ellenőrzik, uralják, vagy egyéb módon a befolyásuk alatt – „függőségi viszonyban” – tartják. A vállalkozás fölötti ellenőrzés megítélése a társasági jog általános szabályai szerint történik – alapja a tulajdoni részesedés mértékéből vagy a tagok közötti megállapodásból következő szavazattöbbség, vagy a döntések meghatározásának a szavazati arány mértékéből

következő gyakorlati lehetősége. A társasági törvény a műsorszolgáltatókra vonatkozóan tartalmaz egy speciális vélelmet, amely szerint a műsorszolgáltatót ellenőrzi az a személy, aki közvetlenül vagy közvetve a szavazatok 40%-át meghaladó mértékű szavazati aránnyal rendelkezik, amennyiben a társaságnak nincs többségi szavazati joggal rendelkező tagja.

A jogalkotó felhatalmazta továbbá a médiafelügyeleti szervet (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*, CSA), hogy pontosítsa a műsorszolgáltató uralásának és befolyás alatt tartásának eseteit. A CSA szerint az adott személy akkor uralja a műsorszolgáltatót, ha akkora szavazati aránnyal rendelkezik, ami lehetővé teszi számára egy-egy döntés meghozatalának megakadályozását. Függőségi viszonyra utal az a helyzet, ha a műsorszámok nagy része ugyanattól a műsor-beszállítótól származik. A függőségi viszony veszélyét rejti továbbá a műsorszolgáltatónak nyújtott jelentősebb hitel – ilyenkor vizsgálni kell, hogy a hitelező nem befolyásolja-e a műsorszerkesztési döntéseket.

A francia médiajog alapján műsorszolgáltatási engedély megszerzéséért csak gazdasági társaságok pályázhatnak; a pályázónak átfogó tájékoztatást kell adnia a tulajdonosi szerkezetéről. Az átláthatóság biztosítása végett a törvény – ahogyan a magyar médiatörvény is – előírja, hogy részvénytársaságnak csak névre szóló részvényei lehetnek. A műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlása során a tulajdoni és szavazati arányok 10%-ot meghaladó változását a részesedést szerző személynek be kell jelentenie a CSA felé. A változások minden esetben a CSA és a szolgáltató között létrejött licenc-szerződés módosítását teszik szükségessé. A CSA maga is folytathat vizsgálatot a tulajdoni viszonyok feltárása – és a tájékoztatási kötelezettség megszegésének felderítése – érdekében. Kifejezetten tiltja a szabályozás „közvetítők” alkalmazását, azaz a más nevében történő licenc-szerzést.

A koncentrációt korlátozó szabályok megszegése esetén a CSA több szankciót szabhat ki, amelyek azonban nem a koncentráció szabályozásához kapcsolódó speciális – a jogsértéshez igazodó – szankciók. A felügyeleti szerv informálisan megállapíthatja a jogsértés megtörténtét, ehhez a jövőbeli jogsértések megtiltása kapcsolódhat. A műsorszolgáltató „megintése” olyan közigazgatási szankció, amivel a felügyeleti szerv a műsorszolgáltatót késedelembe ejti. Ha a szolgáltató a jogsértő állapotot a megintés ellenére fenntartja, akkor helye van a műsorszolgáltatási jogosultság felfüggesztésének. Súlyosabb jogsértés esetén a CSA időlegesen visszavonja a jogosultságot. A jogosultság időtartama továbbá legfeljebb egy évvel megrövidíthető. A legsúlyosabb szankció a jogosultság visszavonása. Erre akár előzetes megintés nélkül is sor kerülhet akkor, ha a szolgáltató tulajdonosi szerkezete lényegesen megváltozott. A koncentrációt korlátozó és az átláthatóságot garantáló rendelkezések megszegése a legtöbb esetben büntetőjogi szankciót is von maga után, aminek alkalmazására azonban csak igen ritkán kerül sor.

Németország

A koncentrációt korlátozó német médiaszabályozás a közönségarány-alapú modell legkövetkezetesebb megvalósítása, amely alapján egy vállalkozás közvetlenül vagy más vállalkozáson keresztül korlátlan számú műsorszolgáltatást nyújthat, mindaddig, amíg uralkodó véleménybefolyásoló erőhöz (*vorherrschende Meinungsmacht*) nem jut. A szabályozást a tartományokra nézve egységesen az elektronikus médiáról szóló államszerződés (*Rundfunk-Staatsvertrag*, RStV) határozza meg. Az RStV meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján megítélhető a vállalkozásnak a vélemények piacán elfoglalt helyzete. A szabályozás véelmezi az uralkodó véleménybefolyásoló erő fennállását, ha az adott vállalkozáshoz rendelhető programok éves átlagban a közönség 30%-át érik el. Az érintett vállalkozás ezzel a vélelemmel szemben bizonyítással élhet. Ennél alacsonyabb közönségarány esetén is véelmezett a sokszínűség veszélyeztetése akkor, ha a vállalkozás egy kapcsolódó „médiareleváns” piacon (*mediarelevante verwandte Märkte*) erőfölényes helyzetben van, vagy a televíziós és a kapcsolódó médiareleváns piacon kifejtett tevékenységének együttes értékeléséből az következik, hogy a vállalkozás összességében rendelkezik akkora véleménybefolyásoló képességgel, mintha elérné a 30%-os közönségarányt. Az RStV 2002. évi módosítása pontosította a szabályozást, és az „alacsonyabb közönségarányt” 25%-ban határozta meg. E rendelkezést kiegészíti egy ún. „bónusz-rendszer” (*Bonussystem*), amely „jutalmazza” a regionális műsorok sugárzását és a harmadik személyek részére biztosított műsoridőt. Eszerint ha a vállalkozás a legnézettebb nem szakosított műsorszolgáltatásában (*Vollprogramm*) a regionális műsorablakot sugároz, akkor ez 2% levonást eredményez a neki beszámított közönségarányból, az ezzel egyidejűleg harmadik személyek részére biztosított műsoridő pedig további 3%-kal csökkenti a figyelembe veendő közönségarányt. A regionális műsorablak sugárzásával kapcsolatban a jogszabály előírja, hogy a kedvezményhez arányosan, legalább a korábbi terjedelemben kell ilyen műsorszámokat sugározni; e követelmények értelmezése a gyakorlatban nehézséget okoz.

A német szabályozással szembeni egyik általános kritika, hogy csak nagyon korlátozottan veszi figyelembe a szektorok közötti integrációt. A vertikális és diagonális koncentráció értékelésére biztosít lehetőséget a kapcsolódó médiareleváns piacokon való jelenlét figyelembe vétele. Médiareleváns piacok különösen a reklámpiac, a rádiózás piaca, a nyomtatott sajtó piaca és a műsorgyártás piaca.

A domináns véleménybefolyásoló erőt elérő vállalkozás további műsorszolgáltatási jogosultságot nem szerezhet, és más műsorszolgáltatásban való tulajdoni részesedés szerzése aggályosnak minősül. A sokszínűség veszélyeztetését kiküszöbölő további intézkedésként az illetékes tartományi médiafelügyeleti szerv – a médiakoncentrációt

vizsgáló bizottságon (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK*) keresztül – a vállalkozás részére javasolja (*vorschlagen*) egyes tulajdoni részesedések feladását vagy a kapcsolódó piacokon való jelenlét csökkentését. A tulajdoni-médiapiaci viszonyok közvetlen befolyásolása mellett lehetőség van az RStV-ben meghatározott, a sokszínűséget garantáló egyéb intézkedések elrendelésére is; ilyen intézkedés lehet a műsoridő biztosítása független harmadik felek részére vagy egy programtanács (*Programmbeirat*) felállítása. Amennyiben a vállalkozás és a KEK a szükséges intézkedésekről nem tud megállapodni, vagy a vállalkozás megfelelő időn belül az intézkedést nem hajtja végre, akkor a tartományi médiafelügyeleti szerv a KEK javaslatai alapján a vállalkozás által működtetett annyi műsorszolgáltatástól vonja vissza az engedélyt, amennyinek a visszavonása az uralkodó véleménybefolyásoló erő megszüntetéséhez szükséges.

Szigorúbb szabályok vonatkoznak azokra a műsorszolgáltatókra, amelyek feltehetően erőteljesebb hatást gyakorolnak a vélemények alakulására. A nem szakosított szolgáltatást nyújtó, illetve a hírszolgáltatásra szakosított szolgáltatást nyújtó vállalkozás esetében ennek megfelelően már a 10%-os közönségarány elérése megalapoz bizonyos intézkedéseket. Ezekben az esetekben azonban még nincs helye a tulajdoni viszonyokba való közvetlen beavatkozásnak, a médiafelügyeleti szerv csak a független harmadik fél részére biztosított műsoridő elrendelésére jogosult. Ennek nem teljesítése a műsorszolgáltatási jogosultság visszavonását eredményezi.

Az RStV szerint a közönségarány meghatározásában figyelembe kell venni mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi műsorszolgáltatók minden német nyelvű műsorszolgáltatását; a közönségarány megállapítására a felügyeleti szervek egy külső vállalkozást bíznak meg.

Ebben a megoldásban alapvető jelentősége van annak, hogy a szabályozás mely műsorszolgáltatásokat minősíti az adott vállalkozás piaci helyzetének megítélésénél figyelembe veendő szolgáltatásnak. Az RStV szerint az adott vállalkozásnak azokat a műsorszolgáltatásokat kell „beszámítani” (*zurechnen*), amelyeket ő maga nyújt, és amelyeket olyan vállalkozás nyújt, amelyben a vizsgált vállalkozás legalább 25%-os tulajdoni vagy szavazati aránnyal rendelkezik. A vállalkozásnak beszámítandó továbbá minden olyan vállalkozás műsorszolgáltatása, amelyben a vizsgált vállalkozás közvetlen részesedéssel rendelkezik, feltéve, hogy ezek a német jogszabályok alapján kapcsolt vállalkozásnak minősülnek, és a kapcsolt vállalkozás egy műsorszolgáltatóban legalább 25%-os tulajdoni vagy szavazati aránnyal rendelkezik. Ha több vállalkozás megállapodás alapján vagy egyéb módon úgy működik együtt, hogy együttesen meghatározó befolyást gyakorolhatnak egy érintett vállalkozásra, akkor mindegyikük domináns vállalkozásnak minősül. Az előzőekkel azonos megítélés alá esik az a helyzet, ha egy vállalkozás egyedül vagy másokkal együtt a műsorszolgáltatóra az előzőekhez

hasonló befolyást gyakorolhat. Hasonló befolyásként minősíti az RStV azt, ha a vizsgált vállalkozás az általa szállított műsorszámokkal egy műsorszolgáltató műsoridejének lényeges részében rendszeresen megjelenik, vagy valamilyen módon olyan helyzetbe kerül, hogy a műsorszolgáltató műsorszerkesztése, műsorbeszerzése vagy műsorgyártása az ő beleegyezésétől függ.

A tartományi médiahatóságok azzal a jogosítvánnyal is rendelkeznek, hogy beavatkozzanak a részesedési és befolyásolási viszonyoknak a sokszínűséget veszélyeztető változásokba. Az érintett vállalkozásoknak minden ilyen változást be kell jelenteniük. A változtatás akkor aggálytalan, ha az új feltételek között is lehetőség lenne a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésére. Ha a változást a felügyelet aggályosnak ítéli, azt nincs joga megakadályozni, de visszavonja a műsorszolgáltatási engedélyt.

A német szabályozásban a sokszínűség védelmének egyik sajátos eszköze a független harmadik fél részére biztosított műsoridő, amely a műsorszerkezetbe és a beszállítói rendszerbe való beavatkozással növeli a műsorszolgáltatás sokszínűségét. A független harmadik fél részére biztosított műsoridőnek a műsorszolgáltató szerkesztési szabadságának megóvása mellett annak hozzá kell járulnia a műsor sokszínűségéhez, különösen a kultúra, a képzés és a tájékoztatás területén. A szabályozás meghatározza az így felhasználandó műsoridő időtartamát és műsorszerkezeti elhelyezését. E műsorszámok készítője és a műsorszolgáltató között nem állhat fenn jogi függőségi kapcsolat; ennek megítélésében a műsorok beszámítására vonatkozó szabályok irányadók.

A műsoridő kitöltésére az illetékes médiafelügyeleti szerv a műsorszolgáltatóval egyeztetve pályázatot ír ki; a beérkezett ajánlatok közül a hatóság a műsorszolgáltató egyetértésével választ. Ha megegyezés nem jön létre, a hatóság maga választ a pályázók közül. A kiválasztott pályázóval a műsorszolgáltató szerződést köt, amelyben többek között a műsorszolgáltató a műsorkészítő megfelelő finanszírozására vállal kötelezettséget. A médiahatóság a megállapodás alapján, az abban foglaltakat követve ad három évi időtartamra engedélyezi a független műsorkészítő tevékenységét.

A sokszínűség védelme érdekében a német szabályozás szervezeti megoldást is ismer: a médiahatóság kötelezheti a szolgáltatót műsortanács (*Programmbeirat*) létrehozására. A műsortanácsot a RStV igen erős jogkörökkel ruházza fel, a műsort érintő kérdés nélküle nehezen hozható meg.

A műsortanács a műsor összeállításával kapcsolatban tanácsokkal látja el a műsorokért felelős személyeket, a szolgáltató üzletvezetését, illetve a társaság tagjait; javaslataival hozzájárul a vélemények sokszínűségéhez és a műsor pluralitásához. A műsortanács hatékony működésének feltételeit szerződésben vagy szabályzatban kell biztosítani. A tanács tagjait a műsorszolgáltató jelöli ki, arra figyelemmel, hogy azok képviseljék a

lényeges társadalmi véleményeket. A tanácsot a társaság vezetői a műsorral kapcsolatos minden kérdéstről tájékoztatni kötelesek; véleményét meg kell hallgatni a műsorszerkezet, a műsortartalom módosításánál, valamint a médiahatósági meghallgatásokkal a panaszügyekkel kapcsolatban. Feladatai teljesítéséhez a tanács a társaság vezetésétől felvilágosítást kérhet, a műsorral kapcsolatban kifogást emelhet. Amennyiben a megkereséseket és kifogásokat a vezetőség nem megfelelően kezeli, a műsortanács az üzletvezetést felügyelő szervtől vagy a társaság tagjaitól határozat meghozatalát követelheti; ennek elutasítása csak a szavazatok 75%-ával lehetséges. A műsorszerkezet, a műsortartalom módosításánál, valamint a panaszügyekkel kapcsolatban a társaság vezetőinek be kell szerezniük a műsortanács beleegyezését. Beleegyezés hiányában a döntés csak a vezetőséget felügyelő szerv vagy a társaság tagjainak 75%-os szavazatával hozható meg. Az így meghozott döntéseket továbbítani kell a médiahatóság felé.

Egyesült Királyság

Az angol médiaszabályozás a műsorszolgáltatási engedélyek számának korlátozásáról a *Broadcasting Act 1996* elfogadásával tért át a közönségarány-alapú szabályozásra. A szabályozást alapvetően módosította a *Communications Act 2003*, amely talán minden más ország médiaszabályozásánál liberálisabb megoldást tartalmaz – a *Communications Act 2003* jelentős mértékben lemond a szektor-specifikus szabályozásról. Az új szabályozás bemutatásához szükség van a korábbi törvény vonatkozó rendelkezéseinek ismertetésére is.

Broadcasting Act 1996

A 2003. végéig hatályban volt angol szabályozás a teljes brit televíziós piac 15%-ában korlátozta az egy vállalkozás által ellenőrizhető piac nagyságát. Nem vonatkozott ez a korlát arra a vállalkozásra, amelyik egyetlen műsorszolgáltatással uralja a piac több mint 15%-át. Ezt a tisztán a piaci részesedésen alapuló szabályozást két, az engedélyek számát korlátozó rendelkezés egészítette ki: egyrészt az országos Channel 5 engedélyének megszerzése nem volt összeegyeztethető a Channel 3 országos reggeli szolgáltatásában való részesedéssel; másrészt egy vállalkozás nem szerezhette meg ugyanazon régió két Channel 3 engedélyét⁷⁷.

Míg korábban a nyomtatott sajtó területén tevékenykedő vállalkozások a földfelszíni terjesztésű műsorszolgáltatásokban legfeljebb kisebbségi részesedést szerezhettek, az 1996-os törvény a szabályozás már csak a legnagyobb példányszámú újságok kiadói számára tiltotta a Channel 3 és Channel 5 szolgáltatásokból való nagyobb részesedés megszerzését. Ez a korlátozás a nemzeti újságpiacon több mint 20%-os részesedéssel rendelkező vállalkozásokat érintette („Lex Murdoch”). Minden más sajtó-vállalkozás a

⁷⁷ Kizárólag Londonban van két regionális szolgáltatási lehetőség.

televíziós piacnak legfeljebb 15%-át ellenőrizhette. A kereskedelmi televíziók műsorszolgáltatói szintén jelen lehettek a nyomtatott sajtó piacán – egy-egy televízió-vállalkozás a *Broadcasting Act 1996* szerint a sajtópiac legfeljebb 20%-át szerezhette meg.

A szabályozás a szektorok közötti összefonódásra vonatkozóan további korlátozásokat is felállított. A regionális nyilvánosság fokozott védelme érdekében az egy régió nyomtatottsajtó-piacának több mint 20%-át uraló kiadó e régió Channel 3 szolgáltatójában legfeljebb 20%-os részesedést szerezhethetett, és e régióban nem juthatott digitális műsorszolgáltatási engedélyhez. Egy további speciális korlát vonatkozott azokra a televízió-vállalkozásokra, amelyek többségi tulajdona az országos sajtópiac több mint 20%-át ellenőrző kiadó kezében van: ez a vállalkozás sem Channel 3, sem Channel 5 szolgáltatásban nem szerezhethetett többségi tulajdont.

A közönségarány meghatározásában egy műsorszolgáltatás akkor volt teljes egészében a vizsgált vállalkozáshoz rendelhető, ha a vállalkozás a szolgáltatást ellenőrizte, azaz a műsorszolgáltató tulajdoni vagy szavazati jogainak több mint 50%-ával rendelkezett. 20 és 50% közötti részesedés (*qualifying interest*) esetén a műsorszolgáltatás a közönségarány számításánál csak félig volt figyelembevehető, 20% alatti tulajdoni vagy szavazati hányad esetén a műsorszolgáltatást nem kellett a vizsgált vállalkozásnak beszámítani. A közönségarányt az *Independent Television Commission* (ITC) határozta meg. A koncentrációt korlátozó szabályok megsértése esetén az ITC az adott vállalkozásnak nem adott újabb műsorszolgáltatási engedélyt, illetve olyan általános szankciókat alkalmazhatott, mint a bírság, az engedély időtartamának csökkentése, sőt akár az engedély visszavonása.

A törvény egyes konkrét esetekben meghatározott indokok alapján felhatalmazta az ITC-t a szektorok közötti összefonódás általános szabályaitól való eltérésre. Az eltérésre az ún. *Public-Interest-Test* keretében volt lehetőség: a közérdek védelme érdekében az ITC az általános feltételek teljesülése esetén is megtilthatta a lapkiadók műsorszolgáltatóban való részesedés-szerzését. A törvény releváns közérdekként említette többek között az információforrások sokszínűségének megőrzését, az elektronikus és nyomtatott sajtó tulajdoni szerkezetének diverzitását, a monopolisztikus technológiai fejlődés megakadályozását, valamint a médiapiac zavartalan működését. A *Public-Interest-Test* alapján a felügyeleti szerv nem léphetett fel a nyomtatott sajtó piacán már jelenlévő televízió-vállalkozás ellen, ha az egy további újságot szerzett.

A korábbi angol szabályozás a médiakoncentráció kérdéseit külön rendezte a digitális televíziózás vonatkozásában. A szabályozás figyelemmel volt arra, hogy a digitális televíziózásban a műsorszolgáltató elválik a platform üzemeltetőjétől. A

multiplex-szolgáltató a digitális műsorterjesztés kulcsfontosságú szereplője,⁷⁸ amelyre a koncentráció szabályozásában is kiemelt figyelmet kell fordítani. A *Broadcasting Act 1996* egy vállalkozás részére az összesen hat multiplexből legfeljebb háromnak a megszerzését tette lehetővé. A negyedik multiplexnek a vállalkozás legfeljebb 20, az ötödik és hatodik multiplexnek pedig legfeljebb 10%-át ellenőrizhette.

Sajátos, a 15%-os szabálytól eltérő megoldást alkalmazott a törvény a digitális műsorszolgáltatók koncentrációjának korlátozásában, amely a koncentráció megengedhető mértékét az elérhető szolgáltatások számától tette függővé. A jogalkotó olyan pontrendszert dolgozott ki, amelyben a digitális platformokon terjesztett minden műsorszolgáltatás, illetve műsorszolgáltató 2 pontot kap. Kivétel volt ez alól az a műsorszolgáltatás, amelynek vételkörzete legfeljebb az adott multiplex vételkörzetének felét éri el, illetve amelynek műsorideje hetente 12 és 50 óra közé esik; ezek a szolgáltatások és szolgáltatók 1 pontot kaptak. Nem kapott pontot a heti 12 órát el nem érő műsoridejű műsorszolgáltatás. A törvény a digitális műsorszolgáltatók lehetséges részesedését e pontrendszer alapján határozta meg. Ha a műsorszolgáltatások összpontszáma tíznél kevesebb volt, egy vállalkozás legfeljebb 2 pontot szerezhett. 10 és 24 közötti összpontszám esetén az egy vállalkozásra jutó maximális pontszám 4. Ha az összpontszám legalább 25, akkor egy-egy vállalkozás az összpontszám legfeljebb 25%-át szerezhette meg.

Communications Act 2003

Igen jelentős változásokat hozott a koncentráció szabályozásában a *Communications Act 2003*, amelyek lényegében a médiapiac teljes liberalizálását eredményezik, néhány minimális garancia fenntartásával. A törvényt elfogadása előtt sok vita előzte meg, ellenzői szerint a liberalizáció túlzottan megkönnyíti *Rupert Murdoch* médiabirodalmának további, a vélemények sokszínűségét károsan befolyásoló terjeszkedését.

AZ Egyesült Királyságban 2000. decemberében készült el a kommunikáció szabályozásának jövőbeli lehetőségeit vizsgáló fehér könyv (*White Paper „A New Future For Communications”, Communications White Paper*), amely a távközlés és a média egységes, versenyalapú és a fogyasztói jogokat erősítő szabályozását vázolta fel. A fehér könyv a szabályozás módszerével kapcsolatban is új megközelítést képvisel, amely szerint állami beavatkozásra csak a legszükségesebb esetekben kerülhet sor, és a szabályozási folyamatba széles körben be kell vonni az önszabályozási mechanizmusokat. A *Communications White Paper* alapján megindult jogalkotási folyamatban született meg a *Communications Bill*, a kommunikáció egységes szabályozási keretét biztosító törvény tervezete. A tervezet elfogadásával 2003-ban született meg a *Communications Act 2003*, amely már nem médiarendszert, hanem

⁷⁸ Id. a digitális televíziózásra vonatkozó rész

egységes kommunikációs rendszert szabályoz.

Az új törvény megszünteti a 15%-os közönségarány-alapú korlátozást. Hatályon kívül helyezi az engedélyek száma alapján korlátozó rendelkezéseket is: megszűnik az egy régió két Channel 3 szolgáltatásának egy tulajdonos általi megszerzésének tilalma, valamint az országos Channel 5 és Channel 3 szolgáltatásában való egyidejű részesedés tilalma. A vállalkozások tulajdon- és befolyás-szerzésére ezek alapján kizárólag a fúziókontroll általános szabályai vonatkoznak. A *Communications Act 2003* a rádiós műsorszolgáltatók terjeszkedését akadályozó korábbi szabályrendszert is megszünteti.

Jelentősen enyhülnek a kereszttulajdonlást korlátozó korábbi szabályok. Megszűnik a lappiacon legalább 20%-os részesedéssel rendelkező vállalkozások Channel 5 szolgáltatásban való részesedésének tilalma. A jövőben az országos televíziós jogosultsággal rendelkezők országos rádiós jogosultságot is szerezhetnek, és egy adott vételkörzetben a szolgáltató egyaránt szerezhet helyi televíziós és rádiós jogosultságot, amennyiben ott legalább további két helyi, az adott terület lakosságának legalább feléhez eljutó rádió működik. A jövőben ugyanilyen feltétellel szerezhet a helyi lap kiadója helyi rádiós jogosultságot.

Fennmaradnak viszont a helyi nyilvánosságot védő szabályok. Az országos lappiac legalább 20%-át uraló vállalkozás nem szerezhet Channel 3 engedélyt, és Channel 3 szolgáltatóban nem szerezhet 20%-nál nagyobb részesedést. A Channel 3 engedéllyel rendelkező vállalkozás az adott régióban nem uralhatja a lappiac több mint 20%-át.

Megszűnik az Európai Unión kívüli államok vállalkozásainak, valamint a reklámügynökségeknek a tulajdonszerzési tilalma.

A hatályos szabályozás a Channel 3 szolgáltatót arra kötelezi, hogy a hálózatban közvetített országos hírszolgáltatás működtetéséhez vegyen igénybe független szolgáltatót, az ún. *nominated news provider*-t (kijelölt hírszolgáltató). A szabályozás célja az, hogy a BBC alternatívájaként szolgáló hírszolgáltató valódi versenyhelyzetet teremtsen a hírszolgáltatásban. Jelenleg e szolgáltatóban – a függetlenség biztosítása végett – egyetlen vállalkozás sem szerezhet 20%-nál nagyobb részesedést. A *Communications Act 2003* ezt az arányt 40%-ra növeli, ugyanakkor azt is előírja, hogy a Channel 3 szolgáltatók együttesen sem szerezhetnek 40%-nál nagyobb részesedést. A jövőbeli szabályozás a Channel 3 szolgáltatókat arra is kötelezi, hogy gondoskodjanak a hírszolgáltató megfelelő finanszírozásáról. A *Communications Act 2003* fenntartja független hírszolgáltatói rendszer módosításának vagy megszüntetésének jövőbeli lehetőségét, ugyanakkor lehetővé teszi a rendszer a Channel 5 szolgáltatásra is.

Annak érdekében, hogy a szabályozás valóban alkalmas legyen a piaci helyzet kezelésére, az OFCOM köteles azt legalább háromévente felülvizsgálni, és a szükséges módosításokkal kapcsolatban törvénymódosítást kezdeményezni.

A médiakoncentráció közösségi szintű szabályozása

A nemzetközi médiavállalkozások felvetik a médiakoncentráció nemzetközi szintű kezelésének szükségességét – az Európai Unió különösen alkalmasnak tűnhet a nemzetek fölötti koncentráció ellenőrzésére. Vita folyik arról, hogy szükség és lehetőség van-e – az általános versenyjogi kompetenciával rendelkező Európai Bizottság mellett – a médiakoncentrációt ellenőrző közösségi szintű intézmény létrehozására. Egy ilyen intézmény létrehozása csak kifejezett közösségi hatáskör alapján történhetne. Az Európai Unió alapidokumentumai azonban a médiakoncentráció ellenőrzésével és a sokszínűség biztosításával kapcsolatos hatáskört nem tartalmazzák – sem a maastrichti, sem az amsterdami szerződés nem alapított közösségi média-kompetenciát. Másrészt a sokszínűség és a pluralizmus követelményeinek mindig tagállami szinten kell érvényesülniük. Mivel a sokszínűség nem közösségi szintű követelmény, a szubszidiaritás és az arányosság elvei nem teszik lehetővé a közösségi szintű közvetlen beavatkozást.

Médiapluralizmus és a szolgáltatások szabadsága

A Római Szerződés pontosan meghatározza azokat az indokokat, amelyekre alapozva a tagállamoknak joguk van korlátozni a szolgáltatásnyújtás szabadságát. A korlátozások meghatározott esetekben lehetnek diszkriminatívak, más esetekben megkülönböztetés nélküliek. A diszkriminatív korlátozás csak a tagállamon kívüli vállalkozást érinti, indoka lehet a közrend, a biztonság, az egészség – kultúrpolitikai célok alapján diszkriminatív intézkedéseknek nincs helye.⁷⁹ A nem megkülönböztető korlátok a tagállam területén működő minden vállalkozást érintenek, alapjuk a kényszerítő közérdek. Az Európai Bíróság joggyakorlatában a véleményszabadságot és a pluralizmust biztosító kultúrpolitika a médiával kapcsolatos olyan kényszerítő közérdek, amely indokolja a szolgáltatásnyújtás szabadságának nem megkülönböztető korlátozását.⁸⁰

A Bíróság a korlátozás megengedhetőségét az általános jogelvekből, különösen az alapvető jogok védelméből vezette le. Egy 1997-es döntésében a korlátozás megengedhetőségének megítélésében az európai alapjogi mércére hivatkozott: „Ha egy tagállam [...] olyan kényszerítő követelményekre hivatkozik, mint a média sokszínűség biztosítása, hogy ezzel az áruk szabad mozgásának korlátozására alkalmas jogszabály elfogadását indokolja meg, ezt az indoklást a továbbiakban az általános jogelvek, különösen az alapvető jogok fényében kell értelmezni. Ezekhez az alapvető jogokhoz tartozik az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkelyében biztosított véleményszabadság. [...] Az Egyezmény 10. cikkelye lehetővé teszi e szabadság

⁷⁹ Bizottság vs. Belgium, 1992.

⁸⁰ Bizottság vs. Hollandia, 1991.

korlátozását a média sokszínűségének biztosítása végett, amennyiben azt törvényben szabályozzák és arra egy demokratikus társadalomban szükség van.”

Az európai versenyjog alkalmazása az audiovizuális szektor

A szolgáltatások szabadsága mellett a médiakoncentráció szabályozásában nagy jelentősége van az Európai Bizottság általános versenyjogi hatáskörének. Az európai versenyjog középpontjában a vállalkozások összekapcsolódásának ellenőrzése áll. A fúziókontroll-rendelet 1990-es hatályba lépése óta ez a hatáskör az összefonódások teljes és átfogó ellenőrzését biztosítja. A rendelet a médiaszektorban is alkalmazandó. A rendelet fenntartja a tagállamoknak azt a jogot, hogy megtegyék a média sokszínűség érdekében szükséges megfelelő intézkedéseket, azzal a feltétellel, hogy az intézkedések az általános alapelvekkel és a közösségi jog többi részével összeegyeztethetők legyenek. A rendeletnek a közösségi szintű fúziókra vonatkozó kizárólagos hatálya alól tehát kivételt jelent a médiaszektor, amely esetében a tagállam a sokszínűség védelme érdekében akkor is megtilthatja az összekapcsolódást, ha az Európai Bizottság azt már ellenőrizte és helyben hagyta. A fúziókontroll-rendelet jelentősége összességében azonban a médiaszektorra vonatkozóan csak korlátozott – az abban megállapított általános korlátok nem befolyásolják a vállalkozás helyzetét a műsorszolgáltatási engedély megszerzésekor. Az összefonódás megengedhetőségének vizsgálata nincs figyelemmel a médiavállalkozások véleménybefolyásoló erejére. A médiaszektoron belüli összefonódások vizsgálata minden más szektorral azonos szempontok alapján történik.

A Bizottság ilyen korlátozott hatáskör alapján is számos olyan versenyjogi döntést hozott, amely jelentős hatással volt a médiapiaci folyamatokra. A gazdasági verseny védelmében hozott döntések közvetve hozzájárultak a média sokszínűségének védelméhez is. A Bizottság eddig öt esetben tiltotta meg médiavállalkozások fúzióját.

- Az első ilyen döntés 1994-ben született a *Media Service Gesellschaft* ügyben, amelyben a Bizottság megtiltotta a *Kirch* és a *Bertelsmann* médiavállalkozásoknak a német fizetős televíziós piac megszerzésére irányuló közös vállalkozás alapítását.
- 1995-ben elutasító döntés született a *Nordic Satellite Distribution* megalapításával kapcsolatban, amely vállalkozás három skandináv távközlési vállalkozás műholdas tevékenységének összehangolását szolgálta volna.
- 1996-ban a Bizottság a *Holland Media Group* megalapítását akadályozta meg, amely az *RTL*, a *Veronica* és az *Endemol* műsorszolgáltatási, reklámértékesítési és műsorgyártási tevékenységét koordinálta volna.

- 1998-ban a Bizottság újra megtiltotta a *Bertelsmann*, a *Kirch* és a *Premiere*, illetve a *Deutsche Telekom* és a *BetaResearch* fúzióit, amelyek a digitális fizetős televíziós piacot érintették volna.

A releváns piacok versenyjogi körülhatárolásában a döntő szempont a termékek és szolgáltatások fogyasztói helyettesíthetősége. Az Európai Bizottság ennek megfelelően különböztette meg az ingyenes és a fizetős televíziózás piacát, mindaddig, amíg a vegyes finanszírozású szolgáltatások és szolgáltatáscsomagok meg nem jelentek. A fizetős szolgáltatások piacán különbséget tesz a fizetős csatornák (*pay-per-channel*) és a fizetős műsorszámok (*pay-per-view*) piaca között,⁸¹ és mindkettőtől megkülönbözteti a digitális interaktív szolgáltatások piacát. Az ingyenes televíziózás piacán a Bizottság az érintettek a televíziós reklám piacán elfoglalt pozícióját vizsgálja, amelyen a műsorszolgáltatók reklámidő-értékesítőként állnak a reklámparral mint keresleti oldallal szemben. Kifejezetten nyitva hagyta a Bizottság azt a kérdést, hogy versenyjogi értelemben létezik-e fogyasztói szempontú „nézői piac”. Az ezzel kapcsolatos fő probléma, hogy a nézők és a műsorszolgáltatók között nincs közvetlen gazdasági kapcsolat, illetve az, hogy a nézettség elsősorban nem a médiapiaci helyzetet, hanem a műsorszolgáltató véleménybefolyásoló (véleménypiaci) helyzetét jellemzi.⁸² A Bizottság a nézettséget inkább a reklámpiaci helyzet megítélésében veszi figyelembe.

Kapcsolódó piacként a Bizottság többek között a külső műsorgyártás piacát, a reklámidő ügynökségen keresztüli értékesítésének piacát, a film- és más műsorjogok piacát, a műholdas átviteli kapacitások piacát, a fizetős és egyéb kódolt szolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosító szolgáltatások piacát, a kábelhálózat üzemeltetésének piacát, illetve a fizetős televízióhoz kapcsolódó adminisztratív és technikai szolgáltatások piacát vizsgálja. A médiatevékenységek különböző részpiacokra való felosztása egyfelől biztosíthatja a véleménybefolyásoló pozíció meghatározását egy jól körülhatárolt piacon, másfelől viszont megnehezíti az egyes szektorokon átnyúló koncentráció kezelését. A Bizottság ennek ellenére több esetben figyelembe vette a több médiumot érintő koncentrációt; vizsgálta például a televíziós reklám piacán és a független műsorgyártás piacán érintett vállalkozások integrációját, valamint a televíziós reklámpiac és más reklámpiacok, illetve a fizetős televíziózás közötti kölcsönhatásokat.⁸³

A földrajzi piacok körülhatárolásában a Bizottság a nyelvi és jogszabályi különbségekre alapoz. Ez az elhatárolás is megkönnyíti a véleménybefolyásoló erő megítélését, de nem teszi lehetővé a vállalkozások országhatárokon átnyúló tevékenységének értékelését.

⁸¹ Media Service Gesellschaft ügy

⁸² Fortschreitende Medienkonzentration... 78.

⁸³ pl. RTL/Veronica/Endemol ügy, Bertelsmann/Kirch/Premiere ügy

A médiakoncentráció szektor-specifikus szabályozására vonatkozó közösségi elképzelések

Az általános versenyjogi szabályok alkalmazása mellett az Európai Unió Bizottsága azt is vizsgálta, hogy előmozdítható-e a közösségi szintű sokszínűség a tagállami rendelkezések harmonizálásával. A közösségi médiakoncentrációról folytatott vita megalapozó dokumentumaként 1992-ben született meg a pluralizmusról és a médiakoncentrációról szóló zöld könyv,⁸⁴ amely elsősorban az eltérő tagállami jogszabályokat összehangoló közösségi intézkedések szükségességét vizsgálta.

A Bizottság a dokumentumban arra a következtetésre jutott, hogy a sokszínűség biztosítása nem közösségi feladat, és ezért hiányzik az intézkedésekhez szükséges közösségi kompetencia. A tagállamonként eltérő szabályozás ugyanakkor – a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságát korlátozva – hátráltatja az egységes belső piac működését.

A zöld könyv az európai szabályozási lehetőségek három opcióját jelölte meg. Az első opció szerint semmilyen közösségi akcióra nem kerül sor. A második opció a médiaszektor tulajdoni viszonyainak átláthatóságát biztosító ajánlás elfogadását javasolta. A harmadik opció alapján a médiakoncentráció tagállami szabályozásának harmonizálására került volna sor, rendelettel vagy irányelvvel, esetleg egy független bizottság támogatásával. A dokumentumot követő vita összefoglalásában a Bizottság már azt az álláspontot képviselte, hogy a közösségi intézkedések hozzájárulnak a sokszínűség biztosításához, és támogatta a kérdés közösségi irányelvben való rendezését. A jogharmonizáció és a közösségi beavatkozás szükségessége mellett foglalt állást az Európai Parlament és a Gazdasági és Szociális Bizottság is. A tagállamok többsége azonban az első opciót támogatta.

A Bizottság 1996-ban elkészítette a médiakoncentrációt szabályozó irányelv első tervezetét, amelyet azonban hamarosan vissza kellett vonnia. Az 1997 márciusában nyilvánosságra hozott második – az elsőhöz igen hasonló – tervezet szintén nem került elfogadásra. Az irányelv helyett ezt követően már csak egy ajánlás elfogadását tervezte a Bizottság.

Az irányelv-tervezetek tárgyi hatálya a televízió- és rádiószolgáltatásokra, valamint a hetente legalább ötször megjelenő napilapokra terjedt ki. A szabályozás hatálya nem terjedt volna ki a helyi médiapiacokra. A tagállamoknak – a televíziós irányelvtől eltérően – nem lett volna lehetőségük eltérő szabályok alkotására; kivétel ez alól a – belső pluralizmus alapján szerveződő – közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó szabályozás. A végrehajtást a tagállamok és a Bizottság képviselőiből álló bizottság

⁸⁴ Zöld Könyv a pluralizmusról és a médiakoncentrációról a belső piacon – a közösségi akció szükségességének értékelése, COM (92) 480.

támogatta volna.

Az irányelv-tervezetek a közönségárány-alapú szabályozási modellt követték. Az irányelvek a televíziós vagy a rádiós műsorszolgáltatóban uralkodó helyzetben levő vállalkozások számára megtiltották volna további műsorszolgáltatókban való részesedés-szerzést, a lejáró műsorszolgáltatási engedélyek meghosszabbítását, valamint műsorszolgáltatások átvételét, amennyiben a vállalkozás által az adott médium részleges vagy teljes vételkörzetében elért közönségárány legalább 30%. A napilapokra is kiterjedő koncentrációt korlátozó rendelkezés szerint a vállalkozás részesedése a teljes médiapiacból nem haladhatja meg a 10%-ot. A tervezetek tartalmazták azokat a szempontokat, amelyek alapján a tagállami hatóságok meghatározhatják, hogy a vállalkozás a műsorszolgáltatóban uralkodó helyzetben van-e. Ilyen értékelési szempont a tulajdoni részesedés, a döntéshozó szervezetben elért szavazati arány; a befektetések finanszírozása, a vállalkozói követelések; a beszállítói és terjesztői szerződések, többek között a műsorjogok beszerzésére vonatkozóan.

A tervezetekkel szemben kifogásként fogalmazódott meg a közösségi kompetencia hiánya és az egyes nemzeti szabályozásokra gyakorolt negatív hatás. A tervezetek a jogalkotás jogalapjaként az egységes belső piac kialakítása érdekében a közösségi szervekre ruházott átfogó kompetenciát jelölték meg. Kétséges azonban, hogy a vélemények sokszínűségének garantálása alapozható-e gazdasági kompetenciákra, és a médiakoncentráció nemzeti, diszkrimináció-mentes szabályozása a közösségi mércék szerint valóban hátrányosan érinti a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságát. A Bizottság javaslatai másrészt számos tagállam megfelelő rendelkezéseinél lényegesen enyhébb korlátozást tartalmaznak. E tagállamok joggal hivatkozhatnak arra, hogy saját – és sajátos jellemzőkkel rendelkező – médiapiacukon a közösségi korlátok nem képesek garantálni a sokszínűséget. Az irányelv-tervezeteket ért kritikák miatt a Bizottság nem készített újabb javaslatokat. E területen nincs olyan közös európai alap, amelyre egy egységes szabályozást fel lehetne építeni – lényegében minden tagállam eltérő módszert alkalmaz a koncentráció korlátozására.

A Gazdasági és Szociális Bizottság és az Európai Parlament ugyanakkor 2000-ben ismét úgy foglalt állást, hogy – most már az új médiumokat is figyelembe véve – szükség lenne a kérdés közösségi szintű rendezésére. A Parlamentnek az irányelv felülvizsgálatával kapcsolatos jelentés-tervezetében az az álláspont fogalmazódik meg, hogy a közösségi médiaszabályozás alapelvei közé fel kell venni a média sokszínűségének védelmét. A jelentés-tervezet szerint az egyre erősödő koncentráció veszélyezteti a pluralizmust és végső soron a demokráciát, ezért a koncentráció korlátozásával minden jövőbeli közösségi jogszabálynak foglalkoznia kell. A Parlament felszólítja a Bizottságot, hogy vizsgálja meg az európai médiakoncentráció mértékét, és erről számoljon be a Parlamentnek.

A sokszínűséget biztosító eszközrendszer

A tartalomra vonatkozó, a szervezeti, illetve a médiakoncentrációt korlátozó szabályozást olyan egységes eszközrendszerként kell alkalmazni, amely a konkrét problémákra, azok felmerülésekor képes megfelelő, a problémához leginkább illeszkedő, arányos megoldást biztosítani. Ez a megoldás lehetővé teszi, a megfelelően funkcionáló médiapiac minimális állami beavatkozással működjön, ugyanakkor a zavarok észlelésének és kezelésének is hatékony kereteket teremt.

Egy-egy vállalkozás médiapiaci jelenlétének mértéke önmagában nem sokat mond a vállalkozás véleménybefolyásoló szerepéről, azzal kapcsolatban legfeljebb vélelmet alapozhat meg. A médiapiac működését a „vélemények piacának” működése minősíti. Mindaddig nincs indoka a médiapiac működésébe való külső, az általános versenyszabályozásnál szigorúbb beavatkozásnak, amíg az nem veszélyezteti a vélemények piacának megfelelő működését.

Ez a megközelítés a következő kérdéseket veti fel:

- milyen zavarok jelentkezhetnek a vélemények piacán?
- hogyan lehet e zavarokat észlelni?
- milyen intézkedésekkel lehet e zavarokat helyreállítani?

E kérdéseket elsősorban a konkrét tények ismeretében, a konkrét helyzetnek megfelelően lehet megválaszolni. A vélemények piaca akkor nem működik megfelelően, ha valamely érdek vagy érték nem jut társadalmi relevanciájával arányos nyilvánossághoz. A vélemények piacának zavarára utal egy-egy vállalkozás túlzott piaci jelenléte, a műsorszolgáltatással kapcsolatos adekvát panaszok tendenciája. Az intézkedések irányulhatnak a harmadik fél rendelkezésére bocsátott műsoridő biztosítására, a szolgáltató megfelelő szervezeti átalakítására, adott esetben a műsorszolgáltatási jogosultság visszavonására. A kérdések megválaszolásában megfelelő kiindulópontot jelentenek az ismertetett külföldi példák.

A médiakoncentráció kezelésében a legjelentősebb szerepe a médiafelügyeleti intézményrendszernek van. A törvényhozónak le kell mondania arról, hogy általános érvénnyel *ex ante* rögzítse a sokszínűség védelme érdekében szükséges szabályokat. E helyett olyan garanciális kereteket kell alkotnia, amely a felügyeleti szervek számára lehetővé teszi a médiapiaci helyzethez és vélemények piacának helyzetéhez való gyors igazodást.

A médiafelügyeletnek képesnek kell lennie arra, hogy a konvergencia eredményeként kialakuló információs és kommunikációs piac egészét egységesen szemlélje, másrészt arra is, hogy ezen belül releváns piaci szegmenseket határozzon meg. A felügyeleti szervnek kell megállapítania, hogy a vállalkozás médiapiaci jelenléte mikor

veszélyezteti a média sokszínűségét, és azt is, hogy a konkrét veszélyhelyzet milyen adekvát eszközzel kezelhető. Meg kell határozni azokat az értékelési szempontokat, amelyek alapján megítélhető, hogy jelentkeznek-e zavarok a vélemények piacán.

E koncepció szerint tehát a médiapiaci folyamatok rendszeres elemzése alapján a médiafelügyeleti szerv a tényleges piaci helyzetre tekintettel a törvény keretei között a közérdek érvényesülését és a versenyt korlátozó akadályok által indokolt, azokkal arányos kötelezettségeket állapít meg az egyes szolgáltatókkal szemben.

Az Európa Tanácsnak a média sokszínűségéről szóló, 2002 decemberében készült jelentése⁸⁵ a jövőbeli szabályozásban szintén az olyan megoldásokat tartja követendőnek, amelyek „általános vizsgálati felhatalmazás” (*general clause of investigation*) alapján a médiafelügyeleti szervek részére minden olyan esetben beavatkozási lehetőséget biztosítanak, amikor a felügyelet szerint a koncentráció veszélyezteti a véleményszabadságot, a sokszínűséget. Az Európa Tanács szerint ez a megoldás a jogszabályok rendszeres módosításának kényszere nélkül is rugalmasan alkalmazkodik a változó piaci feltételekhez. Hátránya azonban, hogy az eseti döntések nem garantálják a jogbiztonságot. A jogbiztonság világos és egyértelmű törvényi alapot feltételez, ami rögzíti legalább azokat a szempontokat, amelyeket a felügyeleti szerveknek figyelembe kell venniük. A döntéseket minden esetben indokolni kell, nyilvánosságra kell hozni, és azokkal kapcsolatban biztosítani kell a bírói felülvizsgálatot.

Az általános elvek megállapítása mellett nem hagyható figyelmen kívül, hogy a média sokszínűségét garantáló szabályozási megoldás csak az adott ország tényleges médiaviszonyaira alapozva dolgozható ki. A digitális televíziózástól várható társadalmi előnyök indokolják e szolgáltatási terület enyhébb szabályozását.

A sokszínűség biztosításában a digitális médiarendszer a korábbinál is jelentősebb szerepet ruház a közszolgáltatásra, a közszolgálati intézményekre. A közszolgáltatásnak az új médiarendszerben egyre inkább olyan korrekciós mechanizmusként kell működnie, amely gondoskodik a nem versenyképes tartalmak megjelenítéséről.

Sokszínűség és digitális televíziózás

A digitális televíziózással (és rádiózással) a (műsor)szolgáltatások számának jelentős növekedése ellenére számos, a sokszínűséget veszélyeztető új tényező jelent meg.

A digitális műsorterjesztés olyan összetett folyamat, amelyben a műsorjel a fogyasztóhoz több szolgáltatáson és szolgáltatón keresztül jut el. A műsorjeleket és más szolgáltatásokat a multiplex szolgáltató alakítja digitális jelsorozattá, a szolgáltatások

⁸⁵ Media diversity in Europe. Report prepared by the AP-MD. H/APMD (2003) 1

között a felhasználó navigációs rendszerek segítségével választhat, egyes szolgáltatásokhoz pedig csak az arra jogosultak férhetnek hozzá, feltételes hozzáférési rendszereken keresztül. Mivel e technikai jellegű szolgáltatások jelentősen befolyásolják az esélyegyenlőség és a sokszínűség alapelveinek érvényesülését, az alapjukul szolgáló szabványok kialakítása és alkalmazása nem egyszerűen technikai kérdés. E szolgáltatások nyújtói és a műsorszolgáltatók, tartalomszolgáltatók közötti összefonódások veszélyeztetik más műsorszolgáltatók kínálatának egyenlő esélyű eljutását a közönséghez, illetve a korábban piacra lépők e szolgáltatásokon keresztül akadályozhatják új szereplők belépését.

A műsorterjesztés folyamatában igénybe vett technikai szolgáltatások alapvetően az infrastruktúra-szabályozás körébe tartoznak. Az Európai Unió az ezekkel kapcsolatos alapvető fogalmakat és rendelkezéseket az elektronikus kommunikációs hálózatokat és elektronikus kommunikációs szolgáltatásokat szabályozó irányelv-csomagban határozza meg. E szabályok azonban – éppen az érintett szolgáltatások „médiá-relevanciája” miatt – jelentősen eltérnek az irányelvek általános szabályozási koncepciójától – a digitális televíziózást érintő rendelkezések nem az egyéb kommunikációs hálózatokra és szolgáltatásokra vonatkozó, az általános versenyszabályokhoz közelítő arányos szabályozás elvét, hanem a – digitális műsorterjesztést korábban szabályozó – 95/47/EK irányelvben megfogalmazott tisztességes, méltányos és megkülönböztetés-mentes hozzáférés elvét (az ún. FRND-elvet) követik.⁸⁶ A szabályozás nyitva hagyja a koncepció módosításának lehetőségét arra az esetre, ha a piaci feltételek már lehetővé teszik az arányos szabályozás – a kisebb terjedelmű beavatkozás – alkalmazását.

A digitális műsorterjesztéssel kapcsolatos rendelkezéseket elsősorban az elektronikus kommunikációs hálózatok és szolgáltatások közös jogi kereteiről szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus kommunikációs hálózatokhoz és a hozzájuk tartozó berendezésekhez való hozzáférésről, és azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv, valamint az egyetemes szolgáltatásról és elektronikus kommunikációs hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz kapcsolódó fogyasztóvédelmi jogokról szóló 2002/22/EK irányelv tartalmazza. Mivel ezek az irányelvek a hírközlési törvény jelenleg zajló felülvizsgálatának is alapjául szolgálnak, mindenképpen szükség van a két törvény-előkészítési folyamat összehangolására.

Szűk keresztmetszetek a digitális műsorterjesztésben

- A digitális műsorterjesztésben kulcsszerepet tölt be a multiplex szolgáltató, amely a különböző műsorszolgáltatásokat és értéknövelt szolgáltatásokat technikailag egy csomaggá, egy digitális jelköteggé alakítja. E szolgáltató

⁸⁶ Erről részletesen ld. Dr. Lendvai András: A feltételes hozzáférési rendszerek és a digitális televíziózás szabályozásáról. in: Enyedi Nagy Mihály, Polyák Gábor, Dr. Sarkady Ildikó (szerk.): Médiakönyv 2002. 545-557. old.

feladata a rendelkezésre álló átviteli kapacitások hatékony kezelése. A hatályos magyar hírközlési törvény szerint a multiplex tevékenység olyan távközlési tevékenység, amely során rádió-, illetőleg televízió-műsorjelekből, valamint egyéb adatjelekből egyetlen szabványos digitális jelfolyamot állítanak elő a műsorterjesztőhöz való továbbítás céljából.⁸⁷ A multiplex szolgáltató dönt az egyes szolgáltatásokhoz rendelt kapacitásokról, ezzel jelentősen befolyásolva az adott szolgáltatás minőségét. Megfelelő jogi garanciákra van szükség ahhoz, hogy a multiplex szolgáltató és a tartalomszolgáltató közötti tulajdonosi összefonódás esetén se kerüljenek hátrányba más szolgáltatók. A jogalkotónak arról is döntenie kell, hogy mekkora mozgásteret hagy a multiplex szolgáltatónak, azaz a kapacitások milyen arányában hagy lehetőséget értéknövelt szolgáltatások nyújtására, és mennyire korlátozza az értéknövelt szolgáltatások kiválasztását.

- Az alkalmazási program-interfész (*Application Programme Interface, API*) eredetileg a digitális vevőkészülék operációs rendszere és a felhasználói alkalmazások (pl. navigációs eszközök) közötti együttműködést biztosító csatlakozó felületet jelentette, feladata elsősorban annak meghatározása volt, hogy hogyan jelenjenek meg a grafikus jelek a képernyőn. A fejlesztések során az API egyre inkább általános rendszerkezelő szoftverré bővül, betöltve az operációs rendszer funkcióit. Az Európai Unió jogszabályai az alkalmazási program-interfészt a műsorszórók vagy a szolgáltatásnyújtók által rendelkezésre bocsátott alkalmazások, valamint a digitális rádió és televízió szolgáltatások vételét szolgáló fejlett digitális televíziós berendezések erőforrásai közötti szoftver-interfészként határozzák meg. Az API minden felhasználói alkalmazás (pl. navigációs rendszer, bármilyen interaktív szolgáltatás) fejlesztésének megkerülhetetlen eleme – a platform működtetőjén kívüli szolgáltató csak az API megfelelő technikai vonatkozásainak ismeretében jelenhet meg szolgáltatásaival a közönség előtt. Az API jogtulajdonosa elvileg tehát minden más szolgáltatót kizárhat a saját platformjáról, jelentősen korlátozva ezzel a piaci lehetőségeket. Az API mint szoftver a szerzői jogban az „interoperabilitási kivétel” hatálya alatt áll: a szerzői jogi jogosult a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén nem tilthatja meg a szoftver kódjának visszafejtését, amennyiben az a más szoftverekkel való együttműködéshez szükséges információk megszerzésére irányul.⁸⁸
- Az elektronikus programkereső (*Electronic Programme Guide, EPG*) olyan navigációs eszköz, amely a műsorszolgáltatások és az interaktív szolgáltatások

⁸⁷ Hkt. 110. § 43. pont

⁸⁸ Sztj. 60. §

közötti választást teszik lehetővé a felhasználó részére, és amely lehetőségeivel és megjelenésével lényeges versenytényezővé válhat. Az EPG a digitális kommunikációs folyamatnak ismét olyan eleme, amely egyes szolgáltatókat jelentős versenyelőnyhöz juttathat. A szolgáltatások hátrányos megkülönböztetése nem csak az EPG-ből való teljes kirekesztést, hanem az egyes műsorokról adott információk egyenlőtlen mennyiségét vagy a kedvezőtlen képi megjelenítést is jelentheti. Mivel a fogyasztó a programválasztékból csak azt a szolgáltatást választhatja, amelyet a navigációs rendszer számára felkínál, e rendszerhez minden szolgáltatásnak egyenlő eséllyel kell hozzáférnie. A szabályozás kiemelt pozíciót biztosíthat a közszolgálati műsorszolgáltatások részére a navigációs rendszerben való megjelenéshez.

- A feltételes hozzáférési rendszer (*Conditional Access System, CAS*) az az eszköz és technológia, amellyel egy digitális fizetős műsorszolgáltatás kódolható, és amely a szolgáltatáshoz csak az erre jogosult előfizetői kör számára biztosít hozzáférést, dekódolási lehetőséget. A vonatkozó európai irányelv szerint feltételes hozzáférési rendszer minden olyan műszaki intézkedés és/vagy berendezés, amely egy védett rádió vagy televízió műsorszolgáltatáshoz való kódolatlan hozzáférést előfizetéstől vagy más előzetes egyedi engedélytől teszi függővé. Mivel a CAS alkalmazása minden fizetős szolgáltatást nyújtó részére nélkülözhetetlen, ezért a rendszerrel rendelkező – iparjogvédelmi – jogosultak jelentős versenyelőnyben vannak a rendszerhez nem hozzáférő szolgáltatókkal szemben.

A multiplex szolgáltatás szabályozása

A multiplex szolgáltató helyzetét, a vele kapcsolatos szabályozás terjedelmét az határozza meg, hogy „a szabványos digitális jelfolyam” technikai előállításán túl rendelkezik-e döntési jogosultsággal a multiplexbe kerülő tartalomszolgáltatások kiválasztásában. Ilyen döntési jogosultság – „szerkesztői” tevékenység – hiányában a multiplex szolgáltatás médiajogi szabályozása teljes egészében mellőzhető.

A „gyenge multiplex” modellben a multiplex szolgáltatás egyszerű technikai szolgáltatásként jelenik meg, és nem terjed ki a multiplex-kötegbe kerülő tartalomszolgáltatások kiválasztására (a programcsomag „megszerkesztésére”). Az „erős multiplex” modellben a multiplex szolgáltató a technikai jellegű tevékenység mellett aktívan alakítja a multiplex-programcsomag összetételét, legalább részben szabadon dönt az adott frekvencián rendelkezésre álló kapacitások felhasználásáról. A „gyenge multiplex szolgáltató” tehát médiajogilag releváns tevékenységet nem végez, az „erős multiplex szolgáltató” szerkesztői tevékenység azonban médiajogi szabályozást

igényel.

Az európai szabályozások a multiplex szolgáltatásokkal kapcsolatban eltérő megoldásokat alkalmaznak.

Az egyik jellemző – pl. Svédországban, Finnországban, Franciaországban alkalmazott – megoldás szerint az engedélyezés, ahogy az analóg környezetben is, az egyes műsorszolgáltatási jogosultságokra vonatkozik. Ez a megoldás elvileg széles lehetőséget biztosít a kormányzatnak a médiapolitikai célkitűzések érvényesítésében, a sokszínűség garantálásában. A digitális platform üzemeltetését (a multiplex szolgáltatás nyújtása) ebben az esetben vagy az állami monopóliumként működő műsorszóró végzi, vagy megfelelő eljárást kell kidolgozni annak kiválasztására. A francia szabályozás szerint az azonos frekvencián jogosultságot szerzett műsorszolgáltatóknak meghatározott időn belül közösen kell kiválasztaniuk egy multiplex szolgáltatót, akit végül a médiafelügyeleti hatóság nevez ki. A szabályozást ebben az esetben is úgy kell kialakítani, hogy egy-egy műsorszolgáltató (vagy vállalkozás) a sikeres üzleti modellek kialakításához megfelelő kapacitásokkal rendelkezessen, azaz elegendő számú műsorszolgáltatási jogosultsághoz és egyéb szolgáltatásnyújtási lehetőséghez jusson.

Az angol, holland, portugál megoldás szerint az engedélyezés nem csak az egyes műsorszolgáltatásokhoz, hanem a multiplex egészéhez kötődik. Egy-egy vállalkozás akár több – de korlátozott számú – multiplexet is megszerezhet. Ez a megoldás a piacra lépőknek elvileg széles lehetőséget biztosít a sikeres üzleti modellek kialakításában, a piacképes szolgáltatáscsomagok összeállításában. A jogalkotó általában nem korlátozza az ingyenes és fizetős szolgáltatások, illetve a tematikus szolgáltatások arányát, de sok esetben meghatározza a kötelezően műsorszolgáltatásra felhasználandó kapacitások arányát. Általában ez a megoldás is kiegészül a multiplexek egy részének a közszolgálati műsorszolgáltató részére, és esetleg más analóg földfelszíni FTA jogosultsággal rendelkező szolgáltatók részére történő fenntartásával.

A műsorszolgáltatási jogosultságok egyedi elosztásának és a multiplexek egységesen történő engedélyezésének modellje kombinálható is. A spanyol szabályozás 3 multiplex egyben történő pályáztatása mellett két új ingyenes műsorszolgáltatás engedélyezését is lehetővé tette.

Az ír szabályozás engedélyhez köti a multiplex szolgáltatást, a megszerzett engedély azonban valamennyi multiplex működtetésére – ide értve a műsorszórást is – kiterjed. Az egyes műsorszolgáltatóknak ezzel a szolgáltatóval kell megegyezniük a műsorterjesztés feltételeiről.

Az engedélyezésre vonatkozó szabályozás során a jogalkotó meghatározhatja az adott platform kapacitásai felhasználásnak módját, ezzel jelentősen befolyásolva a kialakuló piacszerkezetet. E szabályoknak különösen abban a szabályozási rendszerben van

jelentősége, amelyben az engedélyezés a multiplexek üzemeltetésére terjed ki.

Egyes országokban a szabályozás kifejezetten meghatározza a multiplex kapacitásainak azt az arányát, amit műsorszolgáltatástól eltérő célra, értéknövelt szolgáltatások nyújtására lehet felhasználni. Az Egyesült Királyságban ez az arány multiplexenként legfeljebb 10%, Írországban és Spanyolországban 20%. Az értéknövelt szolgáltatások arányának meghatározása egyúttal meghatározza a DTT platformnak a távközlési szolgáltatások piacán való megjelenési esélyeit is.

A szabályozás egyes országokban a szabad hozzáférésű (*free-to-air*, FTA) és a fizetős szolgáltatások arányának meghatározására is kiterjed. A szabályozás mögött az információs alapellátás biztosításának koncepciója húzódik meg, valamint az a feltételezés, hogy a DTT platformok üzleti modellje a fizetős szolgáltatás lesz. Ezt a feltételezést a piaci folyamatok gyorsan megcáfolták. Az FTA szolgáltatások arányának meghatározásában a jogalkotó és az engedélyezést lefolytató szerv minden esetben lehetőséget biztosít az analóg piacon jelen lévő műsorszolgáltatók számára a digitális platformon való megjelenésre, illetve – pl. az engedély meghosszabbítása feltételeként – ezt kötelezővé is teszi számukra.

Nyílt platformok és esélyegyenlőség az Európai Unió szabályozásában

Az Európai Unió Bizottsága – számos szerzővel összhangban – a digitális televíziózás eddigi mérsékelt sikerét jelentős részben azzal indokolja, hogy a műsorterjesztéshez szükséges kiegészítő szolgáltatások mindenki számára hozzáférhető technológiák hiányában hátráltatják a piac bővülését. A Bizottság 2002 decemberében megjelent munkaanyaga szerint a fejlődés nyílt platformok alkalmazásával ösztönözhető. A nyílt szabványokon alapuló platformok – a Bizottság munkaanyaga szerint – biztosítékai egyrészt a szolgáltatások együttműködési képességének (interoperabilitásának), másrészt a fogyasztók választási lehetőségének. A munkaanyag megfogalmazásában egy szabvány akkor tekinthető nyitottnak, ha megalkotása minden érintett – ide értve a fogyasztói érdekképviseletet – bevonásával és egyetértésével történik, nyilvánosan hozzáférhető, továbbá arányos, ésszerű és diszkriminációmentes alapokon gazdasági célból felhasználható. Az interoperabilitás a hálózat üzemeltetője számára a más hálózatokkal való együttműködés képességét, a tartalomszolgáltató számára szolgáltatásának az erre alkalmas minden platformon elérhetővé tételét, a fogyasztó számára pedig a szolgáltatások széles választékának egyszerű – optimálisan egyetlen készülék segítségével történő – igénybevételét jelenti. A platformok nyitottsága jelentősen meghatározza az elérhető szolgáltatások és alkalmazások választékát, ezzel együtt a fogyasztói magatartást és a piaci lehetőségeket.

A korán piacra lépő szolgáltatóknak alapvetően nem fűződik érdeke a nyílt platformok alkalmazásához, mivel az számukra a különböző hozzáférési eszközök fejlesztéséhez szükséges befektetéseik megtérülésének veszélyét jelenti. Mivel a magyar piacon jelenleg nincsenek versengő szabványok és technológiák, a digitális műsorterjesztés már kezdettől alkalmazhat nyílt platformokat. Ennek garanciája lehet a megfelelő törvényi előírás és az ilyen feltételekhez kötött engedélyezés.

A nyílt platformok alkalmazását nagymértékben előmozdíthatja az Európai Unió új szabályozási csomagja.

A nyitottság és az interoperabilitás fontos garanciáit tartalmazza a keret-irányelv, amely – a digitális interaktív televízió-szolgáltatások együttműködése cím alatt – a szabad információáramlás, a média-pluralitás és a kulturális sokszínűség védelme érdekében a tagállamokat arra kötelezi, hogy segítség elő a nyílt platformok alkalmazását. A tagállamoknak ösztönözniük kell egyrészt azt, hogy a digitális interaktív televízió-szolgáltatások nyújtói nyílt API-t alkalmazzanak. Támogatniuk kell másrészt azt, hogy a digitális interaktív televízió-szolgáltatások vételét szolgáló készülékek gyártói teljesítsék a nyílt API egységes szabványainak minimum-követelményeit, azaz a készülékeket tegyék alkalmassá nyílt szabványok alkalmazására. Az irányelv szerint a tagállamoknak elő kell segíteniük továbbá, hogy az API-tulajdonosok tisztességes, méltányos és diszkriminációmentes módon, arányos díjazás fejében rendelkezésre bocsássanak minden olyan információt, amely a digitális interaktív televízió-szolgáltatások nyújtói számára lehetővé teszi az API által támogatott szolgáltatásaik teljesen működőképes formában történő nyújtását.

A szolgáltatókat, a készülék-gyártókat és a jogtulajdonosokat az irányelv elsősorban tehát nem kényszeríteni akarja a nyílt szabványok alkalmazására. A Bizottság azonban fenntart magának a támogatásnál lényegesen erőteljesebb eszközt is: az irányelv hatálybalépése után egy évvel megvizsgálja e rendelkezések eredményeit, és ha az interoperabilitás és a felhasználók választási szabadsága egy vagy több tagállamban arányosan nem valósult meg, egyes szabványok és specifikációk alkalmazását kötelezővé teheti.

A DVB-projekt résztvevői a nyílt platformok szükségességét felismerve kidolgoztak egy nyílt API-szabványt, a *Multimedia Home Platform (MHP)* specifikációt. A Bizottság munkaanyagával kapcsolatos állásfoglalások jelentős része támogatja e szabvány széleskörű alkalmazását. Magyarországon is célszerű a digitális televíziózást az MHP-re alapozva megkezdeni.

Az egyetemes szolgáltatási irányelv külön rendelkezik a felhasználói eszközök együttműködési képességéről. Az irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák egyrészt a kódolási algoritmusok és a kódolatlan vétel egységét, másrészt a

televíziókészülékek interoperabilitását.

A digitális televíziós jelek vételére szánt, és a Közösség területén hozzáférhető végfelhasználói készülékek mindegyikének alkalmasnak kell lennie az egységes európai kódolási algoritmusnak megfelelő jelek visszafejtésére, valamint a kódolatlanul továbbított jelek megjelenítésére. Ez a rendelkezés egyúttal azt is jelenti, hogy el kell fogadni egy egységes kódolási eljárást. Az egységes európai kódolási algoritmussal kapcsolatos igazgatási feladatokat elismert európai szabványosító szervezet (jelenleg az ETSI) látja el.

Az irányelv előírja, hogy a legalább 42 cm képernyő-átmérőjű analóg televíziókészülékeket legalább egy, az európai szabványoknak megfelelő olyan csatlakozóval el kell látni, amely lehetővé teszi külső eszközök – különösen dekóderek és set-top-box-ok – egyszerű csatlakoztatását. A legalább 30 cm képernyő-átmérőjű digitális televíziókészülékeket szintén fel kell szerelni legalább egy olyan csatlakozóval, amely biztosítja a perifériák egyszerű csatlakoztatását, és amely átengedi a digitális televíziós jelek minden elemét, ideértve az interaktív és feltételes hozzáférésű szolgáltatásokkal kapcsolatos információkat is. E csatlakozókra vonatkozóan nincs egységes európai szabvány, ezért ezeknek vagy az európai szabványosító szervezetek által elfogadott, vagy az e szervezetek által elismert szabványoknak, ilyenek hiányában pedig az iparági specifikációknak kell megfelelniük.

A hozzáférési irányelv a digitális rádió és televízió műsorszolgáltatásokhoz kapcsolódó feltételes hozzáférési rendszerek üzemeltetőire vonatkozóan – az irányelv mellékletében részletezett – az FRND-elv szerinti követelményeket állapít meg. A piaci erőttől független tisztességes, méltányos és diszkriminációmentes hozzáférés követelményét a nemzeti szabályozó hatóságok a tagállamok által meghatározott digitális rádió és televízió műsorszolgáltatásokhoz való végfelhasználói hozzáférés biztosításához szükséges terjedelemben kiterjeszthetik az API- és az EPG-szolgáltatókra is.

Az irányelv fenntartja azt a lehetőséget, hogy az Európai Unió a szolgáltatókat terhelő kötelezettségeket a piaci és technikai fejlődésre tekintettel módosítsa. A feltételekhez való rugalmas alkalmazkodás érdekében a tagállamok feljogosíthatják továbbá a nemzeti szabályozó hatóságokat arra, hogy azok piacelemzés keretében rendszeresen vizsgálják meg, szükség van-e a többletkötelezettségek fenntartására. Amennyiben a piacelemzés során a szabályozó hatóság arra az eredményre jut, hogy a piacon nincs jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató, a többletkötelezettségeket módosíthatja vagy megszüntetheti. Ennek azonban feltétele, hogy a módosítás ne befolyásolja hátrányosan az egyetemes szolgáltatásként meghatározott rádió- és televízió-műsorszóráshoz, illetve átviteli csatornákhöz és szolgáltatásokhoz való

végfelhasználói hozzáférést, továbbá ne befolyásolja hátrányosan a digitális rádió és televízió műsorszolgáltatások, illetve a feltételes hozzáférési rendszerek és más járulékos eszközök piacának versenyképességét.

Az irányelv a piaci erőviszonyokra tekintet nélkül biztosítja a fizetős szolgáltatást nyújtók esélyegyenlőségét. A feltételes hozzáférést biztosító szolgáltatások nyújtói, amelyek hozzáférési szolgáltatásától függ, hogy a műsorszóró bármely lehetséges nézői vagy hallgatói csoportot elér-e, kötelesek minden műsorszóró részére tisztességes, méltányos és diszkriminációmentes feltételekkel, valamint a közösségi versenyjog betartásával olyan technikai szolgáltatásokat nyújtani, amelyek lehetővé teszik, hogy a műsorszóró digitálisan terjesztett szolgáltatásait a megfelelő dekóderrel rendelkező és ezzel a műsor vételére jogosult nézők és hallgatók képesek legyenek fogadni.

Annak érdekében, hogy a szolgáltató tevékenysége több szolgáltatási piacon való érintettsége esetén is átlátható legyen, feltételes hozzáférési szolgáltatási tevékenységéről köteles elkülönült könyvvitelt folytatni.

Az esélyegyenlőség garantálása a feltételes hozzáférési szolgáltatást nyújtók mellett kiterjed az ilyen rendszerek szellemi jogi jogtulajdonosaira is. A feltételes hozzáférési termékek és rendszerek iparjogvédelmi jogainak jogosultjai a felhasználói készülékek előállítóinak adott felhasználási engedély megadása során kötelesek biztosítani, hogy a felhasználási engedély megadása tisztességes, méltányos és diszkriminációmentes feltételekkel történik.

Az iparjogvédelmi jogok jogosultjai – a technikai és gazdasági tényezők figyelembe vételével – az engedélyezést nem tehetik függővé olyan feltételektől, amelyek megakadályozzák, gátolják vagy megnehezítik a különböző feltételes hozzáférési rendszerekkel való összekapcsolást szolgáló közös interfész (*common interface, CI*⁸⁹), illetve további feltételes hozzáférési rendszerek működéséhez szükséges eszközök integrálását egy meghatározott termékbe. Nem köthető tehát olyan megállapodás, amely alapján valamely digitális vevőkészülék kizárólag egy szolgáltató feltételes hozzáférési rendszerével képes együttműködni – az ilyen megállapodás súlyosan sértené a fogyasztói érdekeket, és a piacot átjárhatatlan részekre tördelné.

Az irányelvnek a feltételes hozzáférési rendszerekkel kapcsolatos további követelménye az ún. *transcontrol* biztosítása, azaz annak lehetővé tétele, hogy a CAS kezelését a hálózat-üzemeltető átadhassa egy másik hálózat-üzemeltetőnek (pl. a műholdas szolgáltató a kábelszolgáltatónak). A CAS-t tehát technikailag úgy kell kialakítani, hogy az lehetővé tegye az ellenőrzés költséghatékony átadását, ezzel a hálózatüzemeltetők számára biztosítva helyi és regionális szinten azoknak a szolgáltatásoknak a teljes

⁸⁹ A CI olyan csatlakozó-szabvány, amely az adott digitális felhasználói vevőkészülékhez különböző feltételes hozzáférési modulok csatlakoztatását teszi lehetővé. Ez az egyik megoldás arra, hogy a fogyasztó viszonylag egyszerűen férjen hozzá a különböző feltételes hozzáférési rendszereket alkalmazó szolgáltatásokhoz. A másik megoldás a *simulcrypt*, amely több, a különböző CAS-ok számára értelmezhető hozzáférési üzenet bekódolását jelenti a digitális jelsorozatba.

ellenőrzését, amelyek ilyen feltételes hozzáférési rendszert használnak.

A hozzáférési irányelv az FRND-elv alkalmazása mellett a tagállamok részére azt is lehetővé teszi, hogy szabályozzák az EPG-k és más navigációs eszközök megjelenítési vonatkozásait, azaz kötelezzék például ezeknek az eszközöknek a szolgáltatóit az összes érintett műsorszolgáltatás diszkriminációmentes elérhetővé tételére.

Az egyetemes szolgáltatásról szóló irányelv tartalmaz végül egy további rendelkezést, amely befolyással lehet a digitális műsorterjesztésre. Ezen irányelv szerint a tagállamok meghatározott rádió és televízió műsorszolgáltatások továbbításának biztosítása érdekében a műsorterjesztő hálózatokat üzemeltető vállalkozásokra arányos műsorterjesztési kötelezettséget róhatnak, ha a végfelhasználók jelentős része e hálózatokat használja a műsorszolgáltatások vételének legfőbb eszközeként. Ilyen kötelezettségek megállapításának azonban csak akkor és addig van helye, ha azok egy világosan meghatározott közérdekű cél eléréséhez szükségesek. E rendelkezés alapján és keretei között a törvényhozó *must carry* kötelezettségeket róhat az egyes digitális platformok üzemeltetőire is.

VII. Tézisek

- A médiaszabályozás reformja nem korlátozódhat egyetlen törvény felülvizsgálatára és egyetlen tevékenységre – a mai értelemben vett „műsorszolgáltatás” – újrászabályozására. A médiaszabályozás egészét modernizáló átfogó felülvizsgálatra van szükség.
- A digitalizáció és a konvergencia a jelenlegi médiaszabályozás számos kiindulópontját megkérdőjelezte, és olyan feltételeket teremtett, amelyek a korábbinál sokkal kisebb mértékű állami beavatkozást indokolnak. A digitális médiarendszer szabályozásának is a szükséges és arányos beavatkozás jelenti a végső – alkotmányossági – mércéjét.
- A digitális televíziózás bevezetése átgondolt állami szerepvállalást igényel, és szükségessé teszi a szabályozási környezet megfelelő módosítását.
- A „médiaszabályozás” a digitális környezetben nem egy törvényt, hanem komplex szabályozási rendszert jelent. E rendszer elemei a médiarendszert közvetlenül vagy közvetve érintő számos – pl. távközlési, szerzői jogi – jogszabály, a jogszabályokon kívüli állami – elsősorban támogatási – eszközök, valamint a nem állami eszközök. A médiarendszer e szabályozási komplexum együttes hatásaként működik „szabályozottan”.
- Olyan innovatív szabályozási környezet kialakítására van szükség, amely hozzájárul a digitalizációban rejlő előnyök legteljesebb és leggyorsabb kihasználásához. Az innovativitás azonban indokolhatja az egyéni érdekek és a közérdek alacsonyabb szintű védelmét.
- A digitális médiarendszer viszonyainak rendezésében jelentősen nő a médiafelügyeleti szervek szerepe és felelőssége. A médiafelügyeleti szervek a jogalkotónál alkalmasabbak arra, hogy a szabályozást – „szabályozó hatóságként” – a változó feltételekhez igazítsák. Tevékenységük során szorosan együtt kell működniük a távközlési felügyeleti szervekkel és a verseny-felügyeleti szervekkel, más országok médiafelügyeleti szerveivel, továbbá az önszabályozási/társszabályozási szervezetekkel.
- A digitális környezetben a médiarendszerrel kapcsolatos kérdések nem oldhatók meg mereven szétválasztott hatáskörök alapján – a távközlés, az informatika és a média szabályozásáért és felügyeletéért felelős állami szerveknek (pl. IHM, HÍF, NKÖM, ORTT) hatékonyan együtt kell működniük, feladataikat egymásra figyelemmel kell ellátniuk.
- Kerülni kell a jogrendszer egészétől idegen szabályozási megoldásokat; a

felügyeleti szervek jogállását világosan és egyértelműen kell rendezni.

- A digitális médiarendszer viszonyainak rendezésében – az európai törekvésekkel összhangban – aktív, jogilag garantált szerepet kell biztosítani az érintett szolgáltatók és fogyasztók önszabályozó kezdeményezéseinek. A közhatalmi, a piaci és a civil tényezők csak együttműködve képesek hatékonyan eleget tenni a gyorsan változó szabályozási kihívásoknak.
- A médiaszabályozás felülvizsgálata során azonosítani kell azokat a szabályozási területeket, amelyeken az önszabályozás és a társszabályozás hatékony megoldást jelenthet. Ilyen terület elsősorban a digitális műsorterjesztéssel kapcsolatban kulcsfontosságú szabványosítás, az ártalmas tartalmak elleni védelem, valamint a reklámszabályozás.
- Ahol lehet, meg kell valósítani az infrastruktúra és a tartalom szabályozásának következetes szétválasztását. A médiatörvényben elsősorban a tartalommal kapcsolatos kérdéseket kell rendezni, úgy azonban, hogy a tartalomszabályozás minden esetben figyelemmel legyen az adott platform jellemzőire.
- A platform-függetlenség egyik legnagyobb szabályozási kihívása annak meghatározása, hogy meddig terjed a médiaszabályozás hatálya. A szabályozás hatálya alól ki kell zárni azokat a szolgáltatásokat, amelyek tartalma teljes egészében a felhasználók interakciójának eredményeként jön létre”. A médiaszabályozás hatálya alá tartozó szolgáltatások egyik fontos jellemzője a közvélemény formálásának képessége. A szabályozásnak a konkrét szolgáltatás jellemzőihez – mint a felhasználói kör nagysága, a tartalom típusa, a felhasználói beavatkozás mértéke, valamint a szerkesztői tartalom aránya – igazodó differenciált követelményrendszert kell meghatároznia.
- A jogbiztonság garantálása végett ki kell zárni ugyanazon szolgáltatás több, eltérő követelményeket támaztó szabályozás hatálya alá sorolásának lehetőségét.
- A tartalomszabályozás hosszú távú kereteit az Európai Unió – jelenleg felülvizsgálat alatt levő – televíziós irányelve határozza meg, amely azonban a konkrét megoldások kiválasztásában számos területen jelentős mozgásteret hagy a magyar törvényhozónak. Az irányelv felülvizsgálatának egyik célja éppen a nemzeti mozgástér növelése.
- A tartalomszabályozás egyes területein – pl. a gyermekek védelmével vagy a reklámmal kapcsolatban – lehetőség van médium-független, horizontális szabályozási keretek kialakítására.
- A sokcsatornás modellben a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményével

kapcsolatban indokolt olyan szabályozási megoldás alkalmazása, amely a kiegyensúlyozottság érvényesülését a jelenleginél szélesebb szolgáltatási és szolgáltatói körben követeli meg.

- A médiakoncentrációval kapcsolatos hatályos szabályozás alkalmatlan a digitális média piacán felmerülő kérdések megválaszolására; a konvergencia feltételei között a jogosultságok számának a tényleges piaci viszonyokat figyelmen kívül hagyó korlátozása hátráltatja a médiapolitikai célkitűzések megvalósítását. Az új médiatörvény megalkotása során e szabályozási területen feltétlenül indokolt a szabályozási modellváltás.
- A vállalkozások médiapiaci mozgásterét az új feltételek között csak annyiban indokolt korlátozni, amennyiben a releváns társadalmi érdekek és értékek védelme ezt kifejezetten szükségessé teszi.
- A sokszínűség garantálása a digitális médiarendszerben is alapvető médiapolitikai követelmény marad, amelynek érvényesítéséhez azonban új – aktív médiafelügyeleti tevékenységre építő – eszközök meghatározása szükséges. A tartalomszabályozást és a médiakoncentrációt korlátozó szabályozást olyan egységes eszközrendszerként kell alkalmazni, amely a sokszínűséget veszélyeztető konkrét problémákra, azok felmerülésekor képes megfelelő, a problémához leginkább illeszkedő, arányos megoldást biztosítani.
- Meg kell teremteni a digitális műsorterjesztés megfelelő szabályozási környezetét, mert ennek hiányában a digitális televíziózás és rádiózás akkor sem indulhat el, ha a technikai lehetőségekhez piaci igények is társulnak.
- A digitális műsorterjesztésben számos „szűk keresztmetszet” (mint az MPX, az API, az EPG és a CAS), amelyek veszélyeztethetik a média sokszínűségét. Meg kell alkotni ezeknek a tényezőknek az európai joggal összhangban álló törvényi szabályozását.

VIII. Felhasznált irodalom

„Európai kormányzás” – Fehér könyv [COM (2001) 428]

A Bizottság jelentése az analógról a digitális műsorszolgáltatásra való átállásról (digitális átállás és analóg leállítás) [COM(2003) 541]

A Bizottság jelentése az európai szabályozási politika jövőjéről az audiovizuális területen [COM (2003) 784]

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0784en01.pdf

A Bizottság negyedik jelentése a 89/552/EK sz. „Televíziózás határok nélkül” irányelv alkalmazásáról [COM (2002) 778]

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/applica/comm2002_778final_en.pdf

A digitális kor: Az audiovizuális politikával foglalkozó Magas Szintű Csoport jelentése (Oreja-jelentés) http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/hlg_en.htm

Az elektronikus úton végzett nyilvános kommunikáció tartalomszabályozásának alaptételei. Országos Rádió és Televízió Testület Irodája, Stratégiai Igazgatóság, 2002. http://www.ortt.hu/tanulmanyok/koncepcio_20020619.doc

Az Európa Tanács ajánlása az önszabályozás és a felhasználók jogellenes és ártalmas tartalmak elleni védelmének támogatásáról az új kommunikációs és információs szolgáltatásokkal kapcsolatban [Recommendation No. R (2001) 8]

Az Európai Unió Bizottságának „A fiatalok és az emberi méltóság védelme az audiovizuális- és információs szolgáltatásokban” című Zöld Könyve [COM (96) 483]

Az Európai Unió Bizottságának a távközlési, média és információtechnológiai szektorok konvergenciájáról és ennek szabályozási kihatásairól szóló Zöld Könyve [COM (1997) 623]

Az Európai Unió Bizottságának állásfoglalása az Interneten elérhető jogellenes és káros tartalmakról [COM (96) 487]

Az Európai Unió Bizottságának értékelő jelentése a Tanács és az Európai Parlament részére a fiatalok és az emberi méltóság védelméről szóló ajánlás alkalmazásáról [COM (2001)106.]

Az Európai Unió Bizottságának jelentése az európai szabályozási politika jövőjéről az audiovizuális területen [COM (2003) 784]

Az Európai Unió Bizottságának jelentése az információs társadalom új szolgáltatásaihoz és alkalmazásaihoz való széles hozzáférés akadályairól a digitális televízió és a harmadik generációs mobilhálózat nyílt platformjain [COM(2003) 410]

Az Európai Unió Bizottságának közleménye az audiovizuális politika alapelveiről és irányelveiről a digitális korban [COM (1999) 657]

Az Európai Unió Bizottságának közleménye: „A Közösség politikája az audiovizuális területen: jövőbeli lépések” [COM (1998) 446]

Az Európai Unió Bizottságának közleménye: „Az elektronikus kommunikációs infrastruktúra és a kapcsolódó szolgáltatások új keretfeltételeinek fejlődése – Kommunikációs Jelentés 1999” [COM (1999) 539]

Az Európai Unió Bizottságának közleménye: kapcsolódó intézkedések a Közösségnek a globális hálózatokon az illegális és ártalmas tartalmak elleni harc segítségével az Internet biztonságos használatát támogató többéves akciótervéhez [COM (2002) 152]

- Beckert, Bernd: Medienpolitische Strategien für das interaktive Fernsehen, Westdeutscher Verlag, 2002
- BIPE Consulting: Digital Switchover in Broadcasting, Final Report (Study for the European Commission), 2002.
- Blair, Christopher: Media ownership and the Communications Bill. Research Paper 02/68 <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-068.pdf>
- Börner, Fritjof: Broadcast goes Online – welches Recht ist Anwendbar? K&R 8/1998.
- Burkart, Roland: Was ist eigentlich ein „Medium“? in: Die Zukunft der Kommunikation. StudienVerlag. 1999.
- Burkert, Herbert: Hotlines. in: Waltermann, Jens/Machill, Marcel (Hg.): Verantwortung im Internet. Bertelsmann Stiftung, 2000.
- Closs, Wolfgang: Does the Existing Regulatory Framework for Television Apply to the New Media? http://obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus6_2001.pdf
- Communications Bill <http://www.communicationsbill.gov.uk/>
- Damjanovic, Dragana: Regulierung der Kommunikationsmärkte unter Konvergenzbedingungen. Springer, 2002.
- Danby, Graham: Broadcasting and the Communications Bill. Research Paper 02/69 <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-069.pdf>
- Degenhart, Christoph: Medienrecht und Medienpolitik im 21. Jahrhundert, K&R 2/2000.
- Dittmann, Armin: Analoger Switch-Off ohne Gesetz? Nomos, 2002
- Donges, Patrick/Jarren, Otfried/Schatz, Heribert (Hg.): Globalisierung der Medien? Westdeutscher Verlag, 1999.
- Dyson, Esther: 2.0 verzió. HVG Kiadó, 1998.
- eEurope 2005: Információs társadalom mindenkinek [COM 2002 (623)]
- Farda, Constanze: Europäische Medienpolitik. Eine Policy-Analyse der Fernseh- und der Antikonzentrationsrichtlinie. Deutscher Universitäts-Verlag, 2000.
- Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenz. Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Massnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk <http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/mk-bericht/>
- Galbi, Douglas A. (2001): Communications Policy, Media Development, and

Convergence. <http://www.ijclp.org>

Gálik Mihály - Horvát János - Szente Péter Egy új médiatörvény alapjai, 2003.
http://archiv.meh.hu/media_vitaanyag/media_vitaanyag.html

Gálik Mihály: Médiagazdaságtan. Aula Kiadó, 2002.

Grünwald, Andreas Dr. jelentése a határokon átnyúló televíziózásról szóló európai egyezmény felülvizsgálatának lehetőségeiről [T-TT(2003)002]
http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/2_T-TT/3_Texts_and_documents/PDF_T-TT_2003_002%20E%20Gr%FCnwald%20report.pdf

Grünwald, Andreas: Analog Switch-Off, Beck, 2002.

Halmi Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó. 1994.

Hamm, Ingrid/Hart, Thomas (Hg.): Kommunikationsordnung 2010. Märkte und Regulierung im interaktiven Zeitalter. Bertelsmann Stiftung, 2001

Hart, Thomas: Kommunikationsordnung 2010 und die Zukunft der Regulierung. in: Hamm, Ingrid/Hart, Thomas (Hg.): Kommunikationsordnung 2010. Märkte und Regulierung im interaktiven Zeitalter. Bertelsmann Stiftung, 2001.

Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht, Verlag Franz Vahlen, 2003.

Holznagel, Bernd: Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia-Zeitalter, ZUM 1/1996.

Holznagel, Bernd: Rechtsprobleme der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation, MMR 9/1998.

Holznagel, Bernd: Rundfunkrecht in Europa. J.C.B. Mohr. 1996.

Holznagel, Bernd: What Future for Broadcasting in the Digital Era? (Expert Seminar on “The European Convention on Transfrontier Television in an Evolving Broadcasting Environment”)
[http://www.humanrights.coe.int/media/events/2001/TTT_sem_exp\(EN\).htm](http://www.humanrights.coe.int/media/events/2001/TTT_sem_exp(EN).htm)

Höflich, Joachim R.: Der Mythos vom umfassenden Medium. in: Die Zukunft der Kommunikation. StudienVerlag. 1999.

Janik, Viktor: Rundfunkregulierung auch im Internet? Kommunikation & Recht 11/2001.

Jarass, Hans D.: Rundfunkbegriff im Zeitalter des Internet, AfP 2/1998.

Kleist, Thomas: Medienkonzentrationsrecht in Europa – Ein Überblick

Koenig, Christian: EG-beihilfenrechtlicher „Switch-Off” für das digitale terrestrische

- Fersehen (DVB-T)? in: Kommunikation&Recht, 5/2004.
- Ladeur, Karl-Heinz: Rundfunkaufsicht im Multimedia-Zeitalter zwischen Ordnungsrecht und regulierter Selbstregulierung, K&R 4/2000.
- Lendvai András, Dr.: A feltételes hozzáférési rendszerek és a digitális televíziózás szabályozásáról. in: Enyedi Nagy Mihály, Polyák Gábor, Dr. Sarkady Ildikó (szerk.): Médiakönyv 2002. ENAMIKÉ 2002
- Lessig, Lawrence: Hogyan szabályozzuk a szólást az Interneten? Fundamentum 1999/1.
- Lytel, David: Ein neues interaktives Medienregime.
<http://www.jtg-online.de/jahrbuch/online/online-artikel/lytel.html>
- Mai, Manfred: Strukturwandel in der Medienwirtschaft. Konsequenzen für die Medienpolitik. in: Mai, Manfred/Neumann-Braun, Klaus (Hg.): Von den „Neuen Medien“ zu Multimedia. Nomos, 1998.
- Mayer, Patrick: Selbstregulierung im Internet: Institutionen und Verfahren zur Setzung technischer Standards, K&R 1/2000.
- McGonagle, Tarlach: Changing Aspects of Broadcasting: New Territory and New Challenges http://obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus10_2001.pdf
- Media Division, Directorate General of Human Rights: Media diversity in Europe. Report prepared by the AP-MD [H/APMD (2003) 1]
- Munkaanyag az információs társadalom új szolgáltatásaihoz és alkalmazásaihoz való széles hozzáférés akadályairól a digitális televízió és a harmadik generációs mobilhálózat nyílt platformjain.
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/publicconsult/documents/211_29_en.pdf
- Nikoltchev, Susanne (Hrsg.): Die Regulierung des Zugang zum Digitalen Fernsehen, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2004.
- Palzer, Carmen: Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen
http://obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus6_2002.pdf
- Polyák Gábor: A digitális televíziózás egyes médiapolitikai kérdései, Médiakutató 2004. ősz
- Polyák Gábor: Hatalomleosztás. Nemzetközi önszabályozási kísérletek. in: Enyedi Nagy Mihály, Polyák Gábor, Dr. Sarkady Ildikó (szerk.): Médiakönyv 2002. ENAMIKÉ 2002
- Polyák Gábor: Közérdek és kiegyensúlyozottság a médiaszabályozásban, Jura 2002/2.
- Polyák Gábor: Megjegyzések a digitális kor médiapolitikájához, Médiakutató 2002. ősz

- Price, Monroe E./Verhulst, Stefaan G.: Selbstregulierung und Verhaltenskodizes als Grundlage von Internet-Politik. in: Waltermann, Jens/Machill, Marcel (Hg.): Verantwortung im Internet. Bertelsmann Stiftung, 2000.
- Rossen-Stadtfeld, Helge: Medienaufsicht unter Konvergenzbedingungen, ZUM 1/2000.
- Scheuer, Alexander/Stothmann, Peter: Media Supervision on the Threshold of the 21st Century - Structure and Powers of Regulatory Authorities in the Era of Convergence http://obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2002.pdf
- Schily, Otto: Weltweite Kommunikation – eine neue Kultur gemeinsamer Verantwortung. in: Waltermann, Jens/Machill, Marcel (Hg.): Verantwortung im Internet. Bertelsmann Stiftung, 2000.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten: Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens <http://www.rrz.uni-hamburg.de/hans-bredow-institut/publikationen/apapiere/10Selbstregulierungneu.PDF>
- Schulz, Wolfgang/Seufert, Wolfgang/Holznapel, Bernd: Digitales Fernsehen. Regulierungskonzepte und –perspektiven. Leske + Budrich, 1999.
- Selhofer, Hannes: Der Medienbegriff im Wandel. Die Zukunft der Kommunikation. StudienVerlag. 1999.
- Sporn, Stefan: Vielfalt im digitalen Rundfunk <http://www.emr-sb.de/news/dabgutachten.pdf>
- Stammler, Dieter: Paradigmenwechsel im Medienrecht, ZUM 2/1995.
- Wagner, Chrisoph/Grünwald, Andreas: Rechtsfragen auf dem Weg zu DVB-T, Medienanstalt Berlin-Brandenburg, 2002
- Waldenberger, Arthur: Das Recht der „elektronischen Presse“, Archiv für Presserecht 3/2000.
- Waltermann, Jens/Machill, Mrcel (Hg.): Verantwortung im Internet. Verlag Bertelsmann Stiftung, 2000.
- Weber, Rolf H./Dörr, Bianka S.: Digitale Verbreitung von Rundfunkprogrammen und Meinungsvielfalt,
- Wer regiert das Internet? Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung zu Internet Governance. http://www.democratic-internet.de/berlin2001/d_main.html
- White Paper „A New Future for Communications“. Secretary of State for Trade, Secretary of State for Culture, Media and Sport <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>
- Zervos, Frank: Digitales Fernsehen in Deutschland, Westdeutscher Verlag, 2003.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

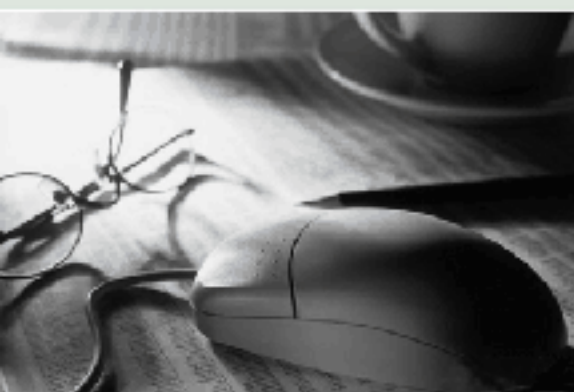
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás