

Az önszabályozás szerepe a modern szabályozási struktúrákban

Dr. Sarkady Ildikó

tanulmány

2015.

Készült: Az Önszabályozó Reklám Testület

felkérésére 2015

Tartalomjegyzék

Bevezetés	3
I. Az önszabályozás történeti eredete és lényegi tartalma	4
<i>I.1. Az önszabályozás kezdetei</i>	<i>4</i>
<i>I.2. Az önszabályozás lényege</i>	<i>6</i>
II. Szabályozás és szabályozási struktúrák	8
<i>II.1. Jogi szabályozás és önszabályozás</i>	<i>8</i>
<i>II.2. Az önszabályozás és az állam viszonya</i>	<i>12</i>
<i>II.3. A szabályozási modellek hatása a médiaszabályozás intézményi rendszerére</i>	<i>16</i>
<i>II.4. Önszabályozás az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek egyes dokumentumaiban és a hazai médiaszabályozásban</i>	<i>17</i>
III. A reklám önszabályozása	30
<i>III.1. A reklám önszabályozás létrejötte</i>	<i>31</i>
<i>III.2. A reklám önszabályozás intézményi keretei és fejlődését befolyásoló tényezők</i>	<i>32</i>
III.2.1. Intézményi hálózat és szabályozási lánc a reklámiparban	34
III.2.2. Az intézményi hálózatok szintjei és egyes reklám önszabályozó szervezetek	37
<i>III.3. A reklám-önszabályozás kapcsolódási pontjai az állammal és a jogi szabályozással</i>	<i>45</i>
<i>III.4. A Magyar Reklámetikai Kódex</i>	<i>46</i>
Összegzés	48

Bevezetés

Az önszabályozás megjelenése a 20. század végének szabályozási rendszerében elsősorban a globalizált világgazdaság kiteljesedésével, a nem etikusnak tekintett piaci folyamatokat megzabolázni akaró, egyre bonyolultabbá váló szabályozási (korlátozási) kérdésekkel függ össze. Az állami hatalom közpolitikai szabályozó rendszere, a jogi szabályozás egyre kevésbé tudja betölteni – más iparágak mellett – a média- és a reklámparban is, azt a mindenre kiterjedő regulációs szerepkört, amely még a két, egymással szoros kapcsolatban álló gazdasági szektor „kordában tartása” érdekében az un. hagyományos média világában működött. A szakmai önszabályozás világszerte elterjedt gyakorlat a médiában, létrejötté azonban nem a reklámhoz, illetőleg a kereskedelmi kommunikáció intézményéhez kötődött. Az önszabályozást ugyan nem a reklámpar fedezte fel, de az nem is új a számára;¹ szerepe a reklámparban a kezdetektől fogva jelentős volt. A rendszeres reklám-önszabályozás, az önszabályozási gyakorlat – más iparágak önszabályozási rendszerének kialakulásával szemben – megelőzte a jogi szabályozás létrejöttét. Az első, 1937-ben született nemzetközi reklámkódex szabályai fontos iránymutatást adtak a későbbi nemzeti állami reklámszabályozások részére.²

Az Önszabályozó Reklámtestület felkérésére született jelen tanulmány – a történeti kezdetek rövid ismertetését követően – az elmúlt évek nemzetközi jogi dokumentumai és más, nemzetközi és hazai források alapján igazolja a 21. század globalizált gazdasági környezetének a korábbiaktól eltérő, többszintű szabályozási igényeit felvető, komplex regulációs rendszer kialakulásának szükségességét.

Az új szabályozási hullám, a „*new wave*” működésével kapcsolatban a tanulmány választ kíván adni arra a kérdésre, hogy az önszabályozás képes-e teljesen új szabályozási szerepkört betölteni a szabályozási rendszerek egymással szervesen összefüggő struktúrájában vagy pedig más struktúrák konvergáló jellegéhez és hatásaihoz hasonlóan, a szabályozási lánc

¹ Colin SCOTT: *Governing Without Law, or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU*, 160-173, European Law Journal 15 no. 2. March 2009 160-173 In: Dr. Gabor BENKE: *Constitutional Issues of European Advertising Self-Regulation Outsourcing Chilling Effect?* 19, Budapest, 2013 (SCOTT)

² Fabrizio CAFAGGI: *Constitutional Foundations of Transnational Private Regulation* ix, HiiL Project, Coordinated by Fabrizio CAFAGGI European University Institute Florence, Italy 2010 Colin SCOTT University College Dublin, Ireland & Linda SENDEN Tilburg University Tilburg, The Netherlands 2011 (CAFAGGI Tanulmány)

folyamatában a többi elemmel együttműködve valósítja meg a 21. századi korszerű szabályozás egyre bonyolultabbá váló feladatait.³

A tanulmány bemutatja a tisztán jogi szabályozást meghaladó modern szabályozási struktúrák elemeinek, elsősorban az önszabályozásnak vitathatatlan jelentőségét és szerepének növekedését – különösen a médiával való összefüggésében – a reklámparban, továbbá rámutat a hagyományos jogi szabályozási rendszer felbomlásának folyamatára, az új szabályozási rendszerek közül a „private”⁴ szabályozás modern, „többes” regulációs rendszerekbe integrálásának szükségességére és fejlesztésére. A dolgozat az OECD iparági önszabályozással kapcsolatos jelentéseit, Cafaggi tanulmányát, valamint az APEC országok önszabályozással kapcsolatos erőfeszítéseit részletesebben is bemutatja.

I. Az önszabályozás történeti eredete és lényegi tartalma

I.1. Az önszabályozás kezdetei

Az önszabályozás kialakulásának gyökereit a szakirodalom a sajtó feletti ellenőrzéséhez kapcsolja. Svédországban a sajtó működését már az 1916-ban felállított Sajtó Panaszügyi Bizottság kontrollálta, majd 1969-től sajtó ombudsman kapcsolódott a bizottság munkájába.⁵

A francia újságírók országos szervezete 1918-ban elfogadta a szakmai kötelezettségeket megállapító chartát, majd 1935-ben meghatározták az újságírók jogi státuszát.

A II. Világháborút követően a bajor demokratikus sajtó újjászervezését végző amerikai megszálló tiszték 1947-ben kiadták a „Tisztességes újságírás útmutatóját” (Fair Practice Guide), amely több kódex és kézikönyv tartalmát egyesítve jelentős hatást gyakorolt a későbbi etikai kódexekre.

³ A tanulmány felhasználta a szerző Ph. D. értekezésének egyes, vonatkozó részeit

⁴ CAFAGGI ix

⁵ Jesper FALKHEIMER: *Swedish Press Ethics in a Changing Media Landscape* 1, Paper for the 23rd Conference and General Assembly, IAMCR, Intercultural Communication, Barcelona, 21-26 July 2002

http://www.portalcomunicacion.com/bcn2002/n_eng/programme/prog_ind/papers/0_arribats_peremail/abans_07_2002/pdf/falkheimer.pdf (FALKHEIMER)

A Német Sajtótanács 1973-ban, a kiadókkal és az újságírók különböző szakmai szervezeteivel folytatott egyeztetések eredményeként elfogadta a „Publicisztikai Alapelvek” néven a sajtókódexet, amelyet a „Szerkesztői irányelvek” egészítenek ki.⁶

A briteknél az önszabályozás hosszú történetének kezdeteit a 19. századra vagy még korábbra teszik, minden esetre az önszabályozás kialakulása szempontjából a 20. század volt a meghatározó, amikor is az önszabályozás az állami szabályozás egyik változatává válik.

Ennek a folyamatnak a gyökerei a 19. századi *'laissez faire'*⁷ gazdaságirányítási és kormányzati elvhez nyúlnak vissza, amelynek értelmében az állam a lehető legkevésbé avatkozott be a gazdasági folyamatokba és hagyta, hogy a piacot a kereslet és kínálat viszonyai alakítsák.

”A kormányzat szerepe korlátozódjék a törvény és a rend fenntartására, az ország védelmére, valamint azon közjavak nyújtására, amelyek termelésére a magánvállalatok nem vállalkoznak (pl. közegészségügy, köztisztaság).” /Adam Smith/

Ez a megengedő gazdaságpolitika vezetett a 20. század második felére a „gondoskodó” vagy más néven „jóléti állam” létrejöttéhez, illetőleg fokozatosan a „szabályozó állam” kialakulásához. A folyamat reflexiójaként fogalmazódott meg a túlzott szabályozást megvalósító, a gazdasági és társadalmi rendszerekbe aktívan beavatkozó állammal szemben a jogszabályok leépítésének, a deregulációnak az igénye, és a hagyományos jogi szabályozás mellett megjelentek azok az új „önkéntes” és/vagy „párhuzamos” szabályozási lehetőségek, amelyek a hagyományos jogi szabályozási struktúrák kereteit szétfeszítve, azokat egyben kiegészítve biztosítják a követendő iparági magatartási normák betartását.

Magyarországon a *Magyar Reklámszövetség* 1975 januárjában, az *Önszabályozó Reklámtestület* 1996 márciusában alakult meg; 2006-ban tizenhat szakmai szervezet segítette

⁶ Lásd bővebben: SARKADY Ildikó: *A sajtó európai szabályozása* 70, 74 MTA Társadalomkutató Központ 2002, Budapest, Magyarország az ezredfordulón, Stratégiai Tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián, In: *Média jogi írások* 36-85 Új Mandátum 2005 (SARKADY I.)

⁷ 'Laissez-faire' gazdaságirányítási elmélet lényege szerint a kormánynak csak a lehető legkisebb mértékben szabad befolyásolnia a gazdasági tevékenységeket, a döntéseket a piacra kell hagynia. A laissez-faire gazdaság tisztán soha nem létezett, bár a 19. századi Anglia közel állt megvalósításához. Mivel a 19. században sok nemzeti kormányzat vallotta 'a gazdasági döntéseket a piac a kínálat és a kereslet határozza meg' elvét, a század a laissez-faire évszázada lett Európában és Észak-Amerika jelentős részén.

<http://hu.wikipedia.org/wiki/Laissez-faire>

a reklámparág működését, 2009-ben pedig már huszonhat reklámszakmai szervezet írta alá a megújult Reklámetikai Kódexet.⁸

1.2. Az önszabályozás lényege

Az iparági önszabályozásnak nevezett intézmény sokkal inkább egy gazdasági szektor belső késztetése, önkorlátozása, mint a szó jogi értelmében vett tényleges, a kikényszerítés lehetőségével, azaz szankciórendszerrel megtámogatott „szabályozás”.

Az önszabályozás – legtágabb jelentésében – a jogi, állami szabályozáson túlmutató intézmény, amely magában foglalja:

1. általában egy adott iparág szereplői által az iparágban több évtizedes tapasztalat alapján kialakult és folytatott szakmai-üzleti gyakorlatra, szakmai értékrendre, etikai normákra és magatartási előírásokra vonatkozó, a fennálló jogrendszerrel nem ellentétes, sokszor annál szigorúbb szabályok megalkotását,
2. az iparág szereplőinek önkéntes, követő magatartását és alávetését a szakma értékrendjének, etikai elvárásainak és az általuk kialakított szabályoknak, valamint
3. a viták elrendezésének önkéntes eljárásán alapuló, békés módját.

Az önszabályozás lényegi jellemzője, hogy rendszerének létrejöttét és működését az abban részvevő szereplők maguk finanszírozzák és a szabályok negligálása, be nem tartása nem jár a jogi szabályok megsértésének szankcióihoz hasonló következményekkel. Megjegyzem, vannak olyan – álláspontom szerint vitatható – szakmai vélemények is, miszerint az önszabályozás megsértéséhez is fűződnek szankciók.⁹ Nyilvánvalóan itt bizonyos más jellegű, üzleti, az adott vállalkozás „jó hírnevével”, image-jával összefüggő vagy anyagi terhekkel járó következményekre lehet gondolni, vagy – amint azt a következőkben látjuk –, a magatartási szabályt megszegő reklám esetén a káros tartalom médiában való blokkolása is kezdeményezhető a médiaszolgáltatók részéről, de semmi esetre sem a jogi értelemben vett, közhatalmilag kikényszeríthető szankció alkalmazása áll fenn az önszabályozás során.

⁸ Reklámetikai Kódex http://mrsz.hu/cmsfiles/4d/b6/Rekametikai_Kodex_2009.pdf

⁹ BAYER Judit: *Az internet tartalomszabályozása Magyarországon (Önszabályozás versus állami szabályozás)* 451 In: Enyedi Nagy Mihály, Sarkady Ildikó, Polyák Gábor (szerk.): *Magyarország médiakönyve 2002*, Enamiké]

A szakirodalomban az önszabályozás többféle meghatározásával találkozunk, így például a definíció lényege szerint az önszabályozás

„az államtól függetlenül működik, a piaci szereplők önkéntes vállalása útján, sajátos eljárási renddel, a résztvevők finanszírozása mellett és nem fűződik hozzá közvetlen jogkövetkezmény. Az állami elem azonban ebben a rendszerben is megjelenhet.”¹⁰

Az önszabályozás kialakulásában – többek között – szerepe volt egyes média iparági szereplők elhatárolódásának a jogsértő gyakorlatot folytató más piaci szereplőktől, az állami szabályozással együtt járó szankciók alóli mentesülés lehetőségének, valamint annak a prevenciónak, amely a káros jelenségeket kivonja az állami szabályozás alól.¹¹ Az önszabályozás előnyei között sorolja fel a szakirodalom az adott szektor vitathatatlan ismereteit és tapasztalatait a szabályozás tárgyát illetően, a rugalmasságot és alkalmazkodó képességet a változó körülmények tekintetében, a szabályozás hatékonyságát és alacsonyabb költségeit az állami szabályozással szemben, valamint a piac jobb működésére gyakorolt ösztönző hatást az önkéntes normák betartása által. Az önszabályozó rendszerek intézményi, eljárási és pénzügyi átláthatósága, működésük kontrollálhatósága, valamint az „önszabályozó” és az „önszabályozott” felelőssége, további előnyös tényezők az ennél sokkal bonyolultabb állami szabályozó rendszerrel szemben. Meg kell említeni azonban, hogy az önszabályozás adott esetben egyes iparági érdekek elfogult érvényesítője lehet a közérdekkel szemben, illetőleg a szektorális érdekek „önkiszolgálójává” válhat,¹² továbbá adott esetekben figyelmen kívül hagyja az önszabályozáson kívüli más iparági szereplők érdekeit. Egyes nézetek az önszabályozás hátrányaként említik és kétségbe vonják az önszabályozó normák betartásának eredményességét is. Az önszabályozás további gyengeségeként hozzák fel, hogy a magatartási szabályok versenyellenesek, mert fennáll az abban érdekelt felek összejátszásának, kartellizálódásának veszélye.¹³

¹⁰ Angela CAMPBELL: *Self-Regulation and the Media*. Federal Communications Law Journal 711, 06/15/99 In: CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban* 36 Médiatudományi Intézet, 2012, Sorozatszerkesztő: Koltay András és Nyakas Levente (CAMPBELL In: CSINK – MAYAER)

¹¹ Az önszabályozás és a társszabályozás rendszeréről lásd: GÁLIK Mihály – POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás* 40-45, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2005, (GÁLIK – POLYÁK)

¹² P.SWIRE: CSINK – MAYER 41

¹³ OECD (2002a) United Kingdom, Challenges at the Cutting Edge, Paris, OECD, p61 In: Jan BARTLE – Péter VASS: *Self-Regulation and the Regulatory State. A Survey of Policy and Practice*.

The University of Bath Research Report 17, 2005. 1-73, Overview 8 (BARTLE – VASS)
http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf

Az OECD megállapítása¹⁴ szerint – mindezek alapján – az önszabályozás „*soft law*”, amely kikényszeríthetőség hiányában nem éri el a céljait. Az önszabályozás ugyan „lazább” szabályozási módszernek tűnik, mégsem egyszerű deregulációs eszköz, amely ki tudná váltani az állami szabályozást. Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy az önszabályozás kevésbé előnyös adottságai mellett is sokkal több hasznos és a korszerű szabályozás szempontjából kedvező tulajdonsággal rendelkezik, amely az állami szabályozással együtt teremt modern szabályozási kereteket.

II. Szabályozás és szabályozási struktúrák

II.1. Jogi szabályozás és önszabályozás

A tanulmány elsődleges témája szempontjából nem szükséges részletesen kitérni általában a szabályozás, illetőleg a piacsabályozás történeti kialakulására, a különböző szabályozási elméletek ismertetésére, azonban röviden érdemes felvetni az állami-jogi szabályozással, ezen belül is a médiaszabályozással, illetőleg vele „rokon” reklámszabályozással kapcsolatos néhány gondolatot.

A szabályozás általános fogalma az állami cselekvés, az állami szerepvállalás minden formáját felöleli,¹⁵ a leginkább elfogadott elméletek szerint az állam és a gazdaság „harcmezeje”,¹⁶ illetőleg a hatóságok által a társadalmilag értékes tevékenységek feletti tartós és célzott felügyelet,¹⁷ amely alapos hozzáértést és a szabályozott tevékenységgel való egyfajta együttélést feltételez.¹⁸

¹⁴ OECD (2002b), *Regulatory Policies in OECD Countries, From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris, OECD., p55 In: BARTLE – VASS 8

¹⁵SARKADY Ildikó: *Közös jogkezelés és médiaszabályozás*, megjelent: Emlékkönyv Ficsor Mihály 70. születésnapja alkalmából barátaitól c. könyvben 280, Szent István Társulat, Budapest, 2009. (SARKADY II.)

¹⁶ C.VELJANOVSKI: *Regulators and the Market*, Institute of Economic Affairs, London 1991, In: DR. TÓTH András: *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai* 21 HVGORAC, 2008 (TÓTH I.)

¹⁷ P. SELZNIK: *Focusing operational research on regulation*, in R. Noll, ed., *Regulatory Policy and the Social Science*, Berkeley California, 1985, In TÓTH I. 21

¹⁸ Giandomenico MAJONE – Alexander SURDEJ: *Regulatory Agencies in Economic Governance, The Polish Case in a Comparative Perspective*, KICES Working Papers, June 2006 In: TÓTH I.

Az európai kontinens médiaszabályozása – más iparági szektorok szabályozásához hasonlóan – hagyományosan a nemzeti államok piaci folyamatokba beavatkozó, sokszor túlzott szabályozó jellegű funkcióján alapult. Az állam kezdeti szabályozó monopóliumát több tényező együttes léte határozta meg: a frekvenciák szűkösége, az adók és más műsorterjesztő hálózatok kiépítésének és üzemeltetésének jelentős költségigénye, valamint az állam alkotmányos tájékoztatási feladata, az alapjogokból eredő kötelezettsége, miszerint a csekély számú, (többnyire közszolgálati) csatornákon belül is biztosítania kell a kiegyensúlyozott tájékoztatás feltételeit.¹⁹

A rádiózás megjelenése, a frekvenciák határokat nem ismerő természete, illetőleg a múlt század közepére elterjedt televíziózás kezdetben nem változtatott a szabályozó állam monopolisztikus, a kialakuló médiapiac folyamatait meghatározni akaró és képes szerepfelfogásán. Az állami tulajdonú, az államigazgatásba vagy az állami szolgáltató szektorba betagolt, jellemzően monopolszervezetű rádió és televízió küldetése volt, hogy az állam szócsöveként a nemzeti értékek és hagyományok megjelenítőjeként, a kulturális normák őrzőjeként és teremtőjeként működjön.²⁰

A média valamennyi társadalmi berendezkedésben a hatalomért és annak felügyeletéért folytatott küzdelem; a média ugyanakkor egyfelől piac, másfelől a kulturális értékek teremtője és hordozója. Ez a kettős megközelítés jellemzi a médiát kezdetektől és ez a megosztott természet alakította ki a média meghatározásának alapvetően két szempontú szemléletét, a „*piaci modellt*”, valamint a „*nyilvános szféra*” modellt.²¹ A piaci modell szerint a média úgy viselkedik, mint bármely más termék, viszonyait a kereslet-kínálat szabályai határozzák meg és az üzleti siker mércéjét a profit nagysága jelzi.

Ezzel szemben a nyilvános szféra modellje, a „társadalmi nyilvánosság” elmélete²² a médiát a közérdek szolgálatába helyezi, amelyben a média célja nem pusztán a fogyasztó „kegyeinek” elnyerése és a profitszerzés, hanem az állampolgárok kulturális, társadalmi és információs igényeinek kielégítése, értékek közvetítése.

¹⁹ „Belső pluralizmus” 1/2007. (I. 18.) AB határozat - A kiegyensúlyozottság követelménye

²⁰ GÁLIK – POLYÁK 39

²¹ David CROTEAU – William HOYNES: *A média mint üzlet Nagyvállalati média és közérdek* 35-56, Complex Wolters Kluwer Budapest, 2013, sorozatszerkesztők: Koltay András – Nyakas Levente

²² A társadalmi nyilvánosság eszméjének kidolgozója Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása Vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban* Századvég Kiadó 1993, eredeti megjelenés: 1962, HABERMAS habilitációja (HABERMAS)

A média évszázados változásait és fejlődését leképezik a média definíciójára kidolgozott meghatározások, nevezetesen, hogy milyen médiaipar képes leginkább a „köz” érdekét szolgálni. A szabályozás médiára adaptált körülírása szerint

„a nemzeti médiajog az állam által a médiával fennálló viszonyának meghatározására, illetve az őt körülvevő nyilvános információs környezet lehető leghatékonyabb kezelésére használt szabályrendszer.”²³

A média szabályozása tehát elsősorban a köz, a közösség érdekében kialakított szabályrendszert, illetőleg azoknak a védelmi szabályoknak az összességét jelenti, amely a kereskedelmi média működését a magánérdek felől a közérdek felé tereli. Ebből következően nem a kormányzati beavatkozás szükségessége, hanem annak mikéntje a lényeges. A jövő médiaszabályozásának már nem egyedül a közhatalmi eszközökkel való médiakorlátozás a célja, hanem az vált elsődleges kérdéssé, hogy a médiaszabályozás mennyire akarja és mennyire képes „kordában tartani” a megállíthatatlan technológiai fejlődés által állandó változásban lévő médiát, illetőleg mennyire tud az alkotmányos elveknek érvényt szerezni.

A médiaszabályozás megváltozott személyi köre – emiatt is –, az állami szabályozók (minisztériumok, hatóságok és más közigazgatási szervek) mellett újabban felöleli az utóbbi időszakban jelentős mediabefolyást szerző magánfeleket és gazdasági érdekeltségeiket, a média-értéklánc²⁴ valamennyi szereplőjét – beleértve a reklámpiaci vállalkozásokat is –, valamint a saját belső szabályzataikat kialakító mediavállalatokat és civil-szakmai szerveződéseket. A szabályozás szintjén ezért is indokoltá vált a legszélesebb rétegek bevonása a nyilvános döntéshozatali eljárásokba és törekedni célszerű a mediavállalkozások szabályozásban való részvételére is.

Az un. „*többszereplős*”, *többszabályozási modell*, amely figyelmen kívül hagyja a hagyományos közjogi és magánjogi szabályozás több évszázados rendszereit, legitimálja a hatósági intézkedéseket és erősíti az állami-jogi határozatokba vetett közbizalmat.

A hagyományos jogi szabályozási rendszer egyre több, új elemmel egészült ki és – a vázolt történeti folyamat eredményeként – létrehozta azt a *szabályozási láncot*, amelyben az önszabályozás a modern szabályozási rendszerek között egyfajta alternatív mechanizmus.

²³ Perry KELLER *Európai és nemzetközi médiajog Liberális demokrácia, kereskedelem és az új média* 1, Wolters Kluwer Budapest, 2014 sorozatszerkesztők: Koltay András – Nyakas Levente (KELLER)

²⁴ SARKADY Ildikó – GRAD-GYENGE Anikó: *A média-értéklánc szerzői jogi vonatkozásai* 47-48 Médiatudományi Intézet 2012 (SARKADY– GRAD-GYENGE)

A jogi szabályozás és az önszabályozás jellege, tulajdonságai és hatása között azonban jelentős különbségek vannak. Míg az állami szabályozás a lehető legszélesebb közérdek érvényesítésének talaján hozza létre a közpolitikai célok megvalósítása érdekében szabályrendszerét, addig az önszabályozás kisebb közösségi érdekek érvényesítése céljából, iparági szinten fogalmazza meg magatartási normáit. Az állami jogszabályok végrehajtását minden esetben a közhatalom kényszerítő ereje, önálló szankciórendszer erősíti, az „önszabályok” betartása – ilyen szankciók híján – az üzleti érdekekkel való összhang létén múlik. Ennek a „*self-interest*”-nek a hiánya mutatkozott meg például abban, hogy az Egyesült Királyság legnagyobb médiavállalatai 1980-ig nem csatlakoztak a sajtótanácsához, illetőleg *Rupert Murdoch* médiamágnás több éves kihagyás után csak 1987-ben lépett újra vissza a tanácsba, amikor is médiabirodalmát újabb nagy kiadó megvásárlásával növelte.²⁵

Az állam szabályozói monopóliumát megalapozó tényezők alkotta rendszer a 70-es évek közepére bomlásnak indult; egyes, korábban fontos tényezők jelentősége eliminálódott.

A technikai fejlődéssel, különösen a digitalizáció következtében a frekvenciaszűkösség már nem volt értelmezhető, a médiaszolgáltatást nyújtó csatornák száma is korlátlan lett, ezzel az állam tájékoztatási kötelezettsége, illetőleg az egyes csatornákon belüli kiegyensúlyozott médiakínálat, a belső pluralitás biztosítása súlytalanná vált. A reklámpiaci bevételeken megerősödött kereskedelmi médiapiac szereplői számára sem jelentett már különösebb nehézséget az új műszaki vívmányokba való befektetés, sőt több esetben a jelentős reklámbevételekre szert tett magántőke kényszerítette ki az állami monopóliumról való lemondást.²⁶ A technológia forradalma a reklámpiacot sem hagyta érzéketlenül;

*„az ezredfordulót követő évtizedekben a reklám 'kereskedelmi gyakorlattá', a média szempontú normatív alrendszerekben pedig 'kereskedelmi kommunikációvá' szélesedett.”*²⁷

²⁵ CSINK – MAYER 36

²⁶ KERTÉSZ Krisztina: *A média szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon. A jogharmonizáció folyamata az audiovizuális szektorban* 1 Médiakutató 2001 tavasz (KERTÉSZ)

²⁷ PÁZMÁNDI Kinga: *A kereskedelmi kommunikáció és a médiapiac 'Tények' és normatív 'ellensúlyok'* 69 In *Medias Res* 2012/1 (PÁZMÁNDI)

II.2. Az önszabályozás és az állam viszonya

A hagyományos állami közhatalmi szabályozási rendszer új szabályozási megoldásokkal való kiteljesedése nem eredményezi az állam kivonulását a szabályozási folyamatból, figyelme továbbra is ráirányul az állami szabályozási rendszeren kívüli szabályozási struktúrák működésére. A fokozatosan létrejött *többes szabályozási modell*, a *szabályozási lánc* új elemei, „láncszemei” (önszabályozás, társszabályozás stb.) közötti kapcsolat, valamint az egyes szabályozási „láncszemek” jelentősége is csak az államhoz, illetőleg a hagyományos állami szabályozáshoz való viszonyban értelmezhető.

Az önszabályozás szabályozási láncon belüli helyzetével kapcsolatban – amint azt a későbbiekben látni fogjuk –, az államhoz, a jogalkotáshoz való viszonyában első láncszemként létezik a „tisztá önszabályozás”, a „*pure self-regulation*”²⁸ rendszere, amelyben az állam lényegében hátra dől, kivonul a szabályozásból. A gyakorlatban azonban az állam nem nézi tétlenül az iparági önszabályozó rendszerek létrejöttét és működését, sőt az önszabályozás létéhez – amint azt a reklám önszabályozása kapcsán is látni fogjuk –, több módon viszonyul. Az állam szerepe az önszabályozással való kapcsolatában mindenekelőtt létének elfogadásában, nevezetesen annak a ténynek a felismerésében rejlik, hogy belássa: a jogi-hatalmi viszonyból eredő állami szabályozás létjogosultsága nem egyedülálló, a globalizált világ olyan bonyolult gazdasági, társadalmi és politikai viszonyrendszert épített ki, amelyben nem elegendő a kizárólagos közpolitikai eszközökkel való jogi szabályozás és bizonyos iparági viszonylatokban célravezetőbbek az alternatív szabályozási módszerek, különösen az önszabályozás.

Az állami szerepkör másik fontos megnyilvánulása az önszabályozással kapcsolatban az önszabályozás önkéntes jellegének elismerése, annak elfogadása, hogy a magánszabályozás intézményének kialakulása a piaci-iparági szereplők kezdeményezésnek az eredménye. Az állam és az önszabályozás kapcsolatában további lényeges problémakör az állam szabályozási kötelezettsége. Ez a kötelezettség amennyiben ugyanis az Alkotmányból/Alaptörvényből, azaz az alapvető alkotmányos jogokból levezethető, úgy az önszabályozás lehetősége szűkül. Erre példa a hazai digitális átállás jogszabályi hátterének megteremtése, nevezetesen a földi digitális műsorszórás feltételeinek és az átállás céldátumának törvényi meghatározása. A médiaszabályozási reform 2006. évi elindulásakor hatályban volt magyar Alkotmány értelmében ugyanis az információhoz való alapjog az állam szabályozási kötelezettségévé

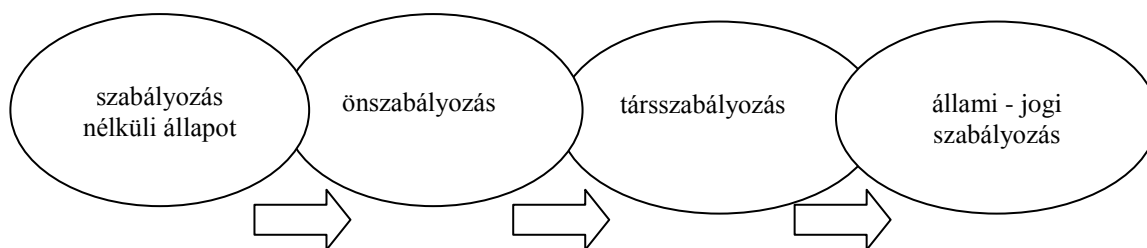
²⁸ BARTLE – VASS 17

teszi a jogi feltételek biztosítását ahhoz, hogy a műsorjel valamennyi magyar állampolgárhoz eljusson, oda is, ahova üzleti alapon nem éri meg kiépíteni az átviteli rendszereket. Az önszabályozás ebben az államilag kötelező szabályozási folyamatban nem játszott elsődleges szerepet, de a Digitális Átállás Stratégiájának (DÁS) és a digitális törvénynek²⁹ széles körű, szakmai és társadalmi egyeztetése lehetővé tette a civil szakmai szervezetek álláspontjának kifejtését és az álláspontok törvényszövegbe való integrálását.

Alkotmányos állami szabályozási kötelezettség hiányában az önszabályozás jelentősége, illetőleg más jogi szabályozáson kívüli rendszerek belépésének lehetősége a szabályozási láncba, megnő. Erre példa a hazai önszabályozás fokozódó jelentősége a médiaszabályozás kereskedelmi kommunikációval, különösen a reklámmal összefüggő kérdésekben.

A szabályozási lánc elemeit az állami, közhatalmi szabályozáshoz való viszonyulásukat tekintve a következő, leegyszerűsített ábra mutatja:

1. ábra A szabályozási lánc az állami jogi szabályozáshoz való viszonyulás alapján³⁰



A „tisztá önszabályozás” (*pure self-regulation*) rendszere – amint azt fentebb jeleztem –, mindenféle állami beavatkozás és kontroll nélküli szabályozást jelent, a szabályok betartását is az azt létrehozó magánszervezetek ellenőrzik.

²⁹ 2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és digitális átállás szabályairól. (Dtv.)

³⁰ BARTLE – VASS Overview 1 szövege alapján készült ábra

A *Bartle – Vass* féle szabályozási lánc modellben az önszabályozási láncszem esetén a szabályokat az önszabályozó szervezet hozza létre és betartásukat is maga a szabályozott testület ellenőrzi. A társszabályozásban kombinált szabályalkotás és ellenőrzés érvényesül az állami szervek és az önszabályozó szervezetek részéről; végül pedig az állami-jogi szabályozás megalkotása és érvényesítése kizárólag az állami kontroll rendszerén keresztül valósul meg.

A fenti, az Európai Bizottság által is elfogadott – legegyszerűbb szabályozási séma – az önszabályozást létrehozó, azt működtető nemzetközi szervezetek, illetőleg államok által képviselt modellek szerint még további elemekkel, láncszemekkel bővíthetnek, egészülhetnek ki.

Az *ausztrál modell* az önszabályozás és a társszabályozás közé illeszt egy további elemet, a „kvázi szabályozást”, amely szerint – mintegy átmenetet képezve a két szabályozási láncszem között –, az iparági magatartási szabályokat az állami jogalkotó szervek alkotják meg, de a szabályok érvényesítése, betartásának ellenőrzése továbbra is az önszabályozó szervek feladata. A kvázi szabályozási elem lehetővé teszi, hogy a magatartási kódex be nem tartása, szabályainak megszegése esetén azok jogszabályi formát öltsenek és kikényszeríthetők legyenek állami eszközök útján.

A brit „*Better Regulation Task Force*” (*BRTF*)³¹ a fentiekben bemutatott alapmodelltől eltérő, 2003-ban kialakított modelljében az önszabályozás az öt elem centrumában helyezkedik el, a „*Tájékoztatás és oktatás*”, valamint az „*Ösztönzésen alapuló struktúra*” között. Az első és az utolsó elem megegyezik az alapmodell kezdő és végső láncszemével. A *BRTF* meghatározásában „*az önszabályozás önkéntes szabályok összessége, amelyet azok alkottak meg, akik azt be is tartják.*” A *Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)*³² anélkül, hogy az önszabályozás fogalmát expressis verbis meghatározná, azt az önkéntes eszközök körében helyezi el; a szabályozási eszközök palettáját pedig az alapmodellhez hasonlóan, a kormányzati beavatkozás szintjéhez méri.

Az *Egyesült Királyság Fogyasztóvédelmi Tanácsa* a sikeres önszabályozás feltételeit: a) az önszabályozási célok pontos kijelölésében, valamint b) az iparági kódex lényeges tartalmi elemeinek meghatározásában (követendő magatartási normák és létrejöttük konzultációs folyamata, végrehajtás, kontroll szervezet, eljárási szabályok, a be nem tartás hátrányai, jogorvoslati rend) látja.

³¹ A Jobb Szabályozásért létrejött munkacsoport

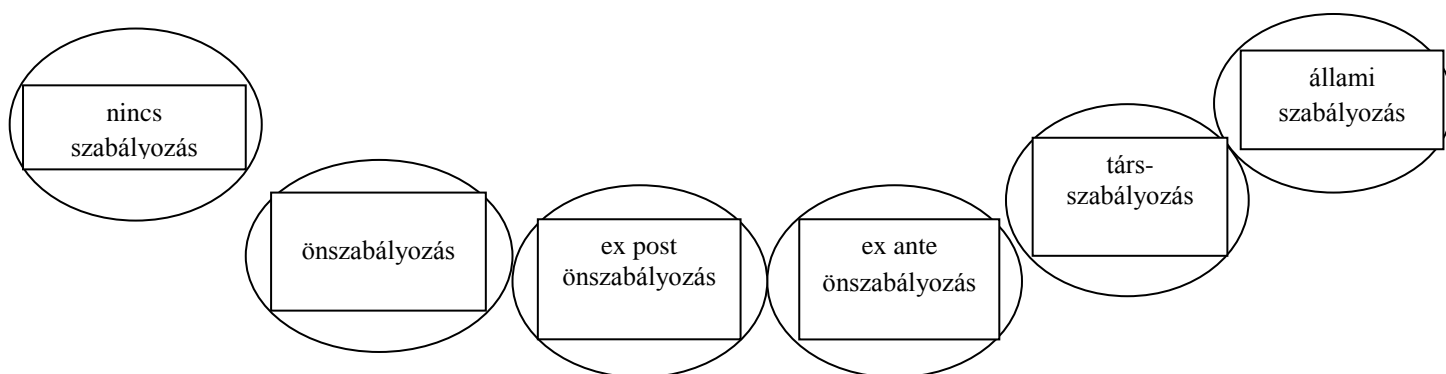
³² Organisation for Economic Co-operation and Development OECD

Az államhoz való viszonyát tekintve az önszabályozás *Hyuyse* és *Parmentier*³³ értelmezésében a következő kategóriákat öleli fel:

- alvállalkozói (az állam által megadott szabályozói keretet az önszabályozó tölti meg tartalommal)
- összehangolt akció (közös szabályalkotás az állam és az önszabályozó által)
- beépítés (az önszabályozási normákat beépítik a jogi szabályozásba)
- tiszta önszabályozás (az iparági kollektív cselekvés megvalósulása, amely kizárja a szakma hitelét rontó szektorális szereplőket)

Az önszabályozással foglalkozó elméletek közül meg kell még említeni a *multidimenzionális* megközelítést, amely lényege szerint az állami szabályozás és az önszabályozás két területén: a) az államilag elismert önszabályozás terén, valamint b) a kötelező önszabályozás keretében átfedésben van egymással. Az a) esetben az önszabályozással rendezett norma *ex post* jogi szabállyá válhat, a b) esetben pedig az állami szabályozás előre, *ex ante* meghatározza az önszabályozás keretébe tartozó szabályozási tárgyköröket.

2. ábra a multidimenzionális szabályozási modell



³³ Hyuyse és Parmentier elméletét SEGAL nyomán felhozta: CSINK – MAYER 45

II.3. A szabályozási modellek hatása a médiaszabályozás intézményi rendszerére

A különböző szabályozási modellek hatással vannak a szabályozás, így a médiaszabályozás intézményi rendszerére is. A felügyeletet gyakorló hatóság – a szabályozási feladat gyakorlásának tükrében, ennek megfelelően – lehet a) ún. szabályozó jellegű (*regulator*), amely szerepkörben a hatóság a közte és az ügyfél között fennálló kapcsolatát szigorúan hierarchikus viszonyként fogja fel (*szabályozó hatósági elmélet*). A hatóság egy más típusú modellt is megvalósíthat, nevezetesen a b) *governance* hatósági működést (*irányító hatósági modell*), melyben a hatóság és az ügyfél viszonya közelít a partnerségi kapcsolathoz, a piaci szereplőknek nagyobb rálátást és együttműködési lehetőséget biztosít.³⁴ Ebben a modellben van jelentősége a hatóság és az önszabályozó szervezetek együttműködésének, ez utóbbiak bevonásának a szabályozás, a végrehajtás és az ellenőrzés folyamatába.

A médiaszabályozás – amint az a fentiek alapján látható is –, mára nem egyedülállóan az állami hatalom közpolitikai eszköze, hiszen a szabályozás lehetséges palettáján az állami kontrolltól az társszabályozáson keresztül a gazdasági szektorok szakmai szervezeteinek önszabályozása is megtalálható.³⁵

A kialakult önszabályozási rendszer sem homogén, igen széles spektrumát szintén az államhoz való kapcsolatában kell vizsgálni. Ennek alapján a következő alapvető rendszerek léteznek:³⁶

- „*co-operative*” rendszerben a szabályozó és a szabályozott együttműködik az állami szabályozás végrehajtásában,
- „*delegated*” modellben az önszabályozó szervezet az állam által átadott hatáskörben közreműködik az állami szabályok érvényesítésében

³⁴ Jan KOOIMAN: *Governing as Governance* London, Sage, 2003, In: POLYÁK Gábor: *Konvergens piac, konvergens hatóság?* Médiakutató 2008 nyár

³⁵ Az önszabályozás jelentőségének növekedéséről lásd többek között: *Industry self-regulation: Role and use in supporting Consumer interests* OECD 23-Mar-2015 DSTI/CP (2014) 4 FINAL, (OECD Jelentés 2015) *APEC Action Agenda on Advertising Standards and Practice Development* 2014/SOM3/045anx10 Third Senior Officials' Meeting Beijing, China 20-21 August 2014, (APEC Cselekvési Terv), valamint CAFAGGI már idézett tanulmánya

³⁶ BARTLE – VASS Overview 2

- „*devolved*” önszabályozási modellben az állami hatóság átruházza az önszabályozó szervezetre az állami szabályozás egyes jogköreit, „quasi állami önszabályozás” valósul meg, melyben az „önszabályok” állami szabályként „viselkednek”
- „*facilitated*” államilag segített rendszerben az állam valamilyen módon támogatja az önszabályozást, de a rendszer maga nem élvez jogszabályi támogatást, végül pedig a
- „*tacit*”, hallgatólagos rendszer közel áll a tiszta önszabályozási modellhez, amelyben némi állami közreműködés meg nyilvánul, azonban ez az állami közreműködés a háttérben, a színpalak mögött akár jelentős hatású is lehet.³⁷

II.4. Önszabályozás az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek egyes dokumentumaiban, valamint a hazai médiaszabályozásban

Az önszabályozás egyre növekvő szerepét az Európai Unió szervei, illetőleg más nemzetközi szervezetek is felismerték és több esetben átfogó tanulmányok alapján különböző jogi dokumentumokban tettek kísérletet az önszabályozás fogalmának, lényegi tartalmának meghatározására, valamint előnyeinek és hátrányainak bemutatására. Ezekből néhányat az alábbiakban mutatok be.

I./ Az Európai Unió dokumentumai

1) Az Európai Bizottság

Közleményében³⁸ kiemelte, hogy

„Az EU jobb szabályozási politikájának célja a szabályozás minőségének javítása, a szabályozás alaposabb megtervezése...” [...] „ A célok, amelyekért küzdünk átfogó jogi keretet igényelnek. Így biztosítható az egységes belső piacon a szabad mozgás – amely révén ösztönözhető a növekedés és a munkahelyteremtés – a környezeti és társadalmi kérdések figyelembevétele mellett. A Bizottság véleménye szerint ezt a jobb szabályozás létrehozására

³⁷ BARTLE – VASS osztályozását hivatkozva: OECD Fogyasztópolitikai Bizottság 2015. márc.20-i, „Az önszabályozás szerepe és jelentősége a fogyasztói érdekek szolgálatában” című jelentése 12 (OECD Jelentés 2015)

³⁸ Az Európai Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban” Brüsszel, 16.3.2005 COM (2005) 97

irányuló, már létező keretek bővítésével, valamint a politikai menetrend és a szabályozás gazdasági terhei közötti megfelelő egyensúly kialakítása iránti nagyobb elkötelezettséggel, illetve az ebbe fektetett munka fokozásával lehet elérni. Ez magában foglalja a megfelelő szabályozási eljárás körültekintő elemzését, különösen a tekintetben, hogy a vonatkozó ágazat és probléma esetében előnyösebb-e a jogi szabályozás, vagy egyéb megoldások is elképzelhetők, például az önszabályozás vagy az együttműködés.

A jobb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodás tartalmazza az együttműködés és az önszabályozás meghatározásait, kritériumait és eljárásait. Összességében hozzájárul az arányosság és a szubszidiaritás elvének hatékony alkalmazásához.”

2) Az EU jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodása³⁹

Az Európai Unió *a jogalkotás minőségének javítása* tárgyában megalkotott *intézményközi megállapodása* (Intézményközi Megállapodás, Megállapodás, IM) az Európai Parlamentre, az Európai Unió Tanácsára, valamint Bizottságaira vonatkozóan meghatározza – elsősorban a jogalkotási folyamat során felmerülő – együttműködés módját és általános elveit. A Megállapodás célja, hogy összehangolja a jogalkotási folyamat egyes eljárási szakaszait, és ez által optimalizálja az uniós jogalkotás hatékonyságát. Az Intézményközi Megállapodás leszögezi, hogy az Európai Unió csak szükség esetén alkot jogszabályt.

„Egyes esetekben hasznosnak bizonyulhatnak alternatív szabályozási módszerek, így a társszabályozás és az önszabályozás alkalmazása.”

A Megállapodás értelmében *társszabályozás* alkalmazásakor valamely jogszabály célkitűzéseinek megvalósítását a területen elismert érintett szereplőkre (gazdasági szereplők, szociális partnerek, nem kormányzati szervezetek stb.) bízzák. Az alapjogszabály határozza meg a társszabályozás keretét és hatókörét. Az érintett szereplők ezt követően önkéntes megállapodásokat köthetnek egymással a jogalkotási aktusban foglalt célok megvalósítása érdekében. *Önszabályozás* alatt – az Intézményközi Megállapodás – a gazdasági szereplők, a szociális partnerek, a nem kormányzati szervezetek vagy egyesületek azon lehetőségét érti, miszerint az érdekelték egymás között, uniós szinten magukra nézve közös iránymutatásokat fogadnak el magatartási kódexek vagy ágazati megállapodások formájában. Önszabályozás esetén az Unió intézményeinek megmarad az a joga, hogy a hatáskörükbe tartozó kérdésekben jogszabályt alkossanak.

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:110116> 2003.12.16.

3) Az EU médiaszolgáltatási irányelve (AVMS)⁴⁰

Preambulumában rögzíti az önszabályozás szükségességét, és az önszabályozást olyan „önkéntes kezdeményezési típus”-ként határozza meg, amely lehetővé teszi a gazdasági szereplők, a szociális partnerek, a nem kormányzati szervek vagy a szövetségek számára, hogy saját maguknak fogadjanak el közös iránymutatásokat.⁴¹ Az Irányelv szerint „a szabályozási megközelítés alkalmas módját gondos elemzés alapján kell meghatározni annak megállapítása érdekében, hogy az adott ágazatban és problémakörben a jogalkotás vagy más alternatív módszer, például a társszabályozás vagy az önszabályozás jelenti-e a legjobb megoldást.”

Az AVMS Irányelv alapján az ön- és társszabályozási eszközök fontos szerepet játszhatnak a magas szintű fogyasztóvédelem biztosításában is.

4) „Better Regulation”

Az Európai Unió 2014 óta alelnöki⁴² szinten, önálló bizottságban kezeli a megfelelő, „jobb szabályozás”, a „better regulation” (BR) kérdését. A BR mechanizmusát a Bizottság az egyik legfontosabb prioritásnak tekinti az EU politikai célkitűzéseinek minél eredményesebb megvalósítása érdekében. Az EU Bizottsága 2015. május 19-én fogadta el a *Jobb szabályozásért Agenda*⁴³ reformcsomagot, amely a lehető leghatékonyabb döntéshozatali mechanizmus kialakítása céljából az Unió jogalkotási folyamatait nyitottabbá és átláthatóbbá kívánja tenni. A Bizottság által kezdeményezett témakörökben⁴⁴ az – EU szakpolitikák meghatározási és jogalkotási folyamatait teljesen lefedő – intézkedési terv csomag a döntéshozatalt előkészítő eljárásokat, a jogi dokumentumok és módosítások tervezeteit a Bizottság honlapján nyilvánosságra hozza, hogy az érdekeltek véleményezhessék azokat.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, AVMS irányelv)

⁴¹ AVMS (44)

⁴² Az önszabályozás első EU bizottsági alelnöke, egyben az illetékes Better Regulation Bizottság elnöke 214. november 1-től a holland Frans Timmermans

⁴³ Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making Strasbourg, 19 May 2015 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm

⁴⁴List of planned Commission initiatives - 11 June 2015
http://ec.europa.eu/atwork/pdf/planned_commission_initiatives_2015.pdf

A véleményezési eljárás során van lehetősége az önszabályozó és más civilszervezeteknek is szakmai álláspontjuk kifejtésére, amelyek – megalapozottságuk esetén – a végleges dokumentum részévé válhatnak. Az AGENDA kiemelt jelentőséget tulajdonít i) a jogalkotást és döntéseket alátámasztó hatáselemzéseknek, ii) a jogszabályok és döntések tényekkel való alátámasztásának, iii) a hatályos jogforrások felülvizsgálatának és a jogi dokumentumok aktualizálásának, iv) a nyilvános konzultációknak, valamint v) az EU politikába és jogalkotásába vetett állampolgári bizalom erősítésének. A nyilvánosság bevonásával zajló és transzparens folyamat eredményeként a Bizottság által előkészített Intézményközi megállapodás tervezetét a Bizottság az EU Parlament és a Tanács elé terjeszti, és velük együttműködve alakítja ki a végleges dokumentumot. Az EU a fentiekben és a BR eszközein túl az Európai Unió bizottságokon átívelő platformot hozott létre, amely a *Community of Practice for better self- and co- regulation*⁴⁵ néven fogja össze az alternatív szabályozással kapcsolatos témaköröket. Az *EU Pledge*⁴⁶ keretében az élelmiszeripari cégek vállalták, hogy bizonyos, az egészséges táplálkozási kritériumoknak megfelelő élelmiszerek kivételével a 12 éven aluli gyermekeknek nem hirdetik termékeiket.⁴⁷ Az alkoholreklámok terén még jelentősebb volt az iparág önszabályozási vállalása: a 18 éven aluli korosztály számára nemcsak az alkohol tartalmú italok reklámozásától tartózkodtak a hirdető, hanem azt is vállalták, hogy nem mutatnak 25 éven aluli fiatalokat a hirdetésekben és nem készítenek olyan reklámokat, amelyek elsődlegesen a fiatalok számára tartalmaznak vonzó elemeket.⁴⁸

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/join-our-community-practice-better-self-co-regulation>

⁴⁶ Az EU Pledge ebben az értelemben a piaci szereplők önkéntes vállalásait jelenti elsősorban a gyermekeknek szóló élelmiszeripari reklámok terén. A 2005-ben indult nemzetközi kezdeményezés magyar változatát 2014-ben már tizenkét piacvezető élelmiszeripari szereplő írta alá; önként vállalták, hogy nem hirdetik termékeiket 12 év alatti gyermekeknek, valamint nem reklámozzák azokat tévében, nyomtatott sajtóban és interneten olyan médiaközönség számára, amelynek legalább 35 százaléka 12 évesnél fiatalabb. A 2014-ben publikált jelentés szerint a cégek 98,4 százalékban teljesítették vállalásaikat, a gyerekcsatornákon sugárzott élelmiszerreklámok száma pedig a kezdeményezés 9 éve alatt közel harmadára csökkent. <http://www.danone.hu/hir/2015-05-19/eu-pledge-magyarorszagon>

⁴⁷ A Nestlé az EU Pledge első aláírói között volt. Ennek keretében nem reklámozzák a táplálkozási profilba nem illeszkedő termékeiket 12 éven aluli gyermekeknek tévében, sajtóban és a honlapjaikon. 2016 januárjától pedig mozira, rádióra, a mobilmarketingre és a direkt marketingre is kiterjesztetik a vállalást. <http://brandtrend.hu/hir/2015/07/09/az-ort-treningezte-a-nestle-munkatarsait> 2015.07.09.

⁴⁸ <https://www.mediapiac.com/mediapiac/Kiemelt-szerepet-kapott-az-onszabalyozas-a-Bizottsagban/111745> 2014.09.12.

II./ Nemzetközi dokumentumok

1) Az UNESCO 2011. évi jelentése

A Jelentés meghatározásában az önszabályozás – a média területén – „*magatartási kódexekbe foglalt, a szólásszabadságot védő minőségi előírásoknak és annak a folyamatnak a kombinációja, amely az előírások megtartására és a felelősségre vonásra irányul.*”⁴⁹

2) OECD jelentések

Az OECD elsősorban a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos összefüggésekben elemzi az önszabályozás szerepét és jelentőségét.⁵⁰

Az OECD Fogyasztópolitikai Bizottságának 2010-ben kiadott „*Fogyasztópolitikai eszköztár*”⁵¹ című jelentése – figyelemmel az OECD korábbi, (2002, 2006) hasonló tárgyú riportjaira –, kijelöli a fogyasztóvédelmi politika fejlesztésének és alkalmazásának kereteit (OECD Jelentés 2010). A Jelentés 2010 leszögezi, hogy a fogyasztóvédelmi témakörök meghatározásában az iparági önszabályozásnak (*industry self-regulation*, a továbbiakban: ISR, iparági önszabályozás) különösen akkor lehet jelentősége, ha ezek a kijelölt tárgykörök az üzleti világ normáira és viselkedési előírásaira is kiterjednek.

Az OECD Fogyasztópolitikai Bizottságának „*Az önszabályozás szerepe és jelentősége a fogyasztói érdekek szolgálatában*” című 2015. évi jelentése (OECD Jelentés 2015) az ISR szerepét elsősorban azokban a fogyasztóvédelmi kérdésekben tanulmányozza, amelyekben az iparági önszabályozás hasznos lehet, illetőleg azt elemzi, hogy milyen lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy az iparági önszabályozás – ezen a téren – a jövőben is sikeres legyen. A Jelentés az önszabályozást 23 esettanulmány alapján ún. önszabályozó csoportok szerint vizsgálja: teljes iparági szektorok, egy adott iparág vállalkozásai, cégei, illetőleg a szellemi foglalkozások tekintetében.

Az egyes, tanulmányozott önszabályozó csoportok szerepe, vállalásai igen változatos képet mutatnak, és ahogy az már fentebb említésre került, az önszabályozást annak konkrét fogalmi

⁴⁹ UNESCO Jelentés 2011 Zlatev, Ognian; Laní, Remzi; Baydar, Yavuz; Mollerup, Jacob; Vilović, Gordana; Turtia, Tarja; Hulin, Adeline Professional Journalism Self-Regulation and New Media, Old Dilemmas in South East Europe and Turkey

⁵⁰ Lásd: OECD Fogyasztópolitikai Bizottság jelentései, 2002, 2006, 2010, 2015

⁵¹ Consumer Policy Toolkit

meghatározása nélkül, az államhoz, illetőleg az állami, kormányzati szabályozáshoz való viszonyában elemzi. Ebben a viszonylatban az önszabályozást megvalósító csoportok, szervezetek önállóan és teljes körűen felelhetnek az önszabályozási eszközök kidolgozásáért, a figyelő szolgálat, a monitoring működtetéséért és az önszabályozó normák betartásáért, vagy együttműködhetnek a kormányzati szervekkel és más érdekeltekkel az ön-, illetőleg társszabályozás során. Az OECD Jelentés 2015 a vizsgált fogyasztóvédelmi önszabályozási kódexeket és a magatartási szabályok rendszerét hat csoportra osztva elemzi: i) a kormányzati szerepvállalással működő önszabályozási rendszerekre, illetőleg ii) a reklám iparág önszabályozásának eseteire, iii) az e-kereskedelemre, iv) a pénzügyi szolgáltatásokra, v) a telekommunikációs szektorra, valamint vi) az egyéb területek reklám-önszabályozására.

Az állami, kormányzati támogatással, illetőleg részvétellel megvalósuló önszabályozási modellek⁵² közül a vizsgálat tárgyát képezik: a japán versenykódex, az Egyesült Királyság kereskedelmi-fogyasztóvédelmi kódexe, a Direkt Eladás⁵³ Szövetségének fogyasztóvédelmi kódexe, valamint az Autógyártók és Javítók Szövetségének magatartási kódexe. Az egyes rendszerek közös jellemzője az önszabályozási rendszerek önkéntessége, a magatartási kódexek megalkotását előíró részletes eljárási folyamat kidolgozása, a kormányzati tényezők (fogyasztóvédelmi hatóság, versenyhivatal stb.), valamint az eljárást levezénylő személy, „kódex szponzor” bevonása a kódex kialakításának folyamatába.

A fogyasztóvédelmi esettanulmányok alapját kormányzati, üzleti, civilszervezeti és más szakértői anyagok képezik. A vizsgálat a reklám önszabályozásán túl – többek között –, az ausztrál pénzügyi szolgáltatási (v) és a dán és ausztrál telekommunikációs szektorra (v), a videojátékokra, az amerikai szórakoztató szoftverek besorolási módszereire (vi), a japán játékok biztonságára (vi), valamint a direkt eladás (i, vi) területére terjed ki. Az igen széles körből vett példák azt illusztrálják, hogy az önszabályozás mennyiben állítható a különböző fogyasztóvédelmi témák szolgálatába.

A reklámkódexek⁵⁴ közül a Jelentés elemzi az USA Nemzeti Reklám Divízióját, az Elektronikus Kiskereskedelem Önszabályozási Programját, a Gyermekek-élelmezésre és ital fogyasztásra vonatkozó Reklámkezdemenyezést, a Brit Reklámkódexet, az Eladás-ösztönzési és a Direkt Marketing magatartási kódex előírásait, továbbá a Gyermekeknek szóló

⁵² OECD Jelentés 2015 40-43

⁵³ A direkt eladás lényegében a „házaló kereskedelem” fogalmát fedi le, a fogyasztási javak és szolgáltatások olyan értékesítését jelenti, amely jellemzően a kereskedelmi egységektől távol, a többnyire a vevő otthonában, katalógusból történő választással, az eladó személyétől függetlenül valósul meg. OECD Jelentés 2015 42

⁵⁴ OECD Jelentés 2015 43-52

Élelmiszer és Alkoholmentes Italok Marketingjének mexikói önszabályozási rendszerét, valamint az ICC Globális Reklám- és Marketing Gyakorlatára irányadó kódexet.

A Jelentés 2015 kulcsfontosságú megállapítása szerint, az ISR előnyösen kiegészítheti a kormányzati politikát, de számos kihívással is szembe kell néznie. Az ISR egyidejűleg előnyös lehet mind az állam, mind az ipari szektorok, mind pedig a fogyasztók számára; sikere azonban számos tényezőtől függ. Ilyenek például: i) a résztvevők elkötelezettségének erőssége, elszántságának foka az önszabályozás iránt, ii) az ISR iparági lefedettsége, iii) az önszabályok önkéntes betartásának mértéke, valamint iv) az önszabályok megszegésének következményei.

A Jelentés 2015 leszögezi: azon túl, hogy az ISR valamennyi szereplő számára, a kormányzati, piaci és fogyasztói oldal számára is hasznos lehet, a kormányok szempontjából további előnye, hogy sokkal költségkímélőbb, mivel a szabályok végrehajtásának, valamint a figyelőszolgálat kialakításának és működtetésének pénzügyi vonzatai nem az államot terhelik, hanem azt az üzleti szereplők viselik. A Jelentés 2015 kiemeli, hogy a kormányok az önszabályozás ösztönzésével, a fogyasztóvédelmi társadalmi problémák önszabályozás révén történő megoldási javaslataikkal támogathatják a reklám önszabályozás fejlődését és jövőbeni sikerét.

A tanulmányozott esetek alapján a Jelentés 2015 az önszabályozás további elvi előnyeit és hasznos tulajdonságait azonosította a *fogyasztók*, valamint az *üzleti szektor* szempontjából.

A *fogyasztók* számára az iparági önszabályozás a következő tényezők miatt lehet *előnyös*:

- *javítja a fogyasztók tájékoztatását*: a reklámkódexek rendelkezései, a reklámiparra vonatkozó magatartási szabályok csökkentik a fogyasztókat megtévesztő vagy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatásának esélyét. Az iparági önszabályozás értékelési mechanizmusai továbbá segítik a fogyasztók eligazodását a termékek kiválasztásában, a márkajelzések pedig a minőségi termékek és szolgáltatások azonosításában; a márkajelzés ugyanis fontos kereskedelmi elveknek és előírásoknak való megfelelést jelenít meg
- *biztosítja a hatékonyabb vitarendezést az érintett felek között*: az ISR speciális, független és költségkímélő vitarendezési módszerei elősegítik a fogyasztói bizalom növelését
- *a tisztességtelen, illetve visszaélést megvalósító magatartásokkal szembeni küzdelem*: az ISR által kidolgozott eljárások ezen a téren is biztosítják a speciális kérdések hatékony kezelését. Ennek egyik sikeres példája a „SPAM”-ekkel, azaz a „kéretlen

reklámokkal, üzenetekkel” szembeni önszabályozói fellépés volt, amikor az ISR a telemarketing kérdéseiben az érintett szereplőkkel együttműködve, rájuk vonatkozó kötelezettségeket állapított meg. Az önszabályozás hatékonyságát és eredményességét – ebben az esetben – az biztosította, hogy az iparági önszabályozáshoz kellően nagy számban csatlakoztak a kötelezettségeket teljesítő érintett iparági szereplők

- *fogyasztói jogok*: egyes ISR kódexek, megállapodások olyan előírásokat tartalmaznak, amelyek a fogyasztók számára erősebb védelmet és több jogot biztosítanak

A vitarendezési eljárások hatékonyságán túl – amire fentebb már utaltam – a fogyasztói jogok meghatározása és önszabályozási kódexekben való lefektetése a termékek tekintetében többlet-jótállást biztosít a fogyasztók számára, valamint a termékek visszavételének kedvezőbb rendjét is jelentheti.

Az ISR iparágakat illető kedvező hatásai

- *a fogyasztói bizalom növelése/piaci szereplők image-jének javulása*

a Jelentés 2015-ben elemzett legtöbb ISR megállapodás, kódex megnevezi azokat az értékeket, előnyöket, amelyek hozzájárulnak a fogyasztói bizalom növeléséhez azáltal, hogy segítik mind a termékminőség javulását, mind pedig a jó kereskedelmi gyakorlat folytatását. Az üzleti szereplők image-jét illetően a márkák értékét, jelentőségét minden tanulmányozott ügy kiemelte. A márka ugyanis minden esetben növelte a piaci szereplők pozitív megítélését

- *A szabályszegők „fegyelmezése”, a magatartási normák be nem tartásának következményei:*

Számos ISR megállapodás megemlíti a kiegyenlített üzleti környezet fenntartásának, a kiegyensúlyozott piaci feltételek biztosításának fontosságát; ezért is jelentősek azok az előírások, amelyek a magatartási normák megszegésének következményeit rendezik, és anyagilag teszik felelőssé a szabályszegőket

- *A panaszok kezelésének javítása*

Az ISR megállapodásokban részes tagok kiemelték a vitarendezési eljárások hatékonyságának fontosságát a panaszok kezelésében, az alacsony fogyasztói költségeket, és az eljáró szerv függetlenségét

- *A kormányzati szabályozás „kiüresítése”, elkerülése*

Számos tekintetben az ISR megállapodások azzal a céllal jönnek létre, hogy az iparági szereplők a közvetlen állami beavatkozást, illetőleg a jogi szabályozást és

annak következményeit elkerüljék. Az ISR ugyanis sokkal rugalmasabban tud alkalmazkodni a megváltozott gazdasági és egyéb körülményekhez, illetőleg az önszabályozás kellően flexibilis eszköznek bizonyul mindenfajta gazdasági, illetőleg jogi környezetváltozás esetén

- *Képzési források előteremtése*

A szakmailag megfelelő ISR megállapodások az azt aláíró, abban részes iparági szereplők számára több szolgáltatást is nyújtanak; ilyenek például a képzés lehetősége vagy az információk megosztásának eszközei.

Az iparági önszabályozás – előnyei mellett – számos *kihívás*nak is ki van kitéve, ezek a következők:

- *az eszközök „erőssége”, hatékonysága*

a széleskörű iparági támogatás esetén az önszabályozás eszközei fellazulhatnak, ezáltal azok erőssége, hatékonysága csökken

- *iparági vállalások és azok ellenőrzése*

Hatékony végrehajtás és monitoring nélkül az iparági szereplőknek csekély a szabálykövetési ösztönzöttsége, érdekeltsége

- *a „szabályozási csapda” kockázata*

„*Regulatory capture*” akkor fordul elő, ha az önszabályozó szervezet túl „közel” kerül az általa felügyelt vállalkozásokhoz, azaz nem kellően független a tagjaitól és teljesen nem önálló

- *a „potyautas effektus”*

„*Free-riders*” esetén azok a piaci szereplők, amelyek nem vetik alá magukat az önszabályozás normáinak, azaz nem vesznek részt az iparági önszabályozásban,

i) nem kötelesek betartani annak szabályait és megspórolják a részvétellel járó költségeket is; illetve ii) jelentősen kedvezményezett, kiváltságos helyzetbe kerülhetnek azáltal is, hogy teljesen kivonják magukat mindenféle szabályozás alól és a jogszabályokat sem tartják be

- *piaci lefedettség*

Ha túl kevesen csatlakoznak az iparági önszabályozáshoz, azaz alacsony az iparági részvétel szintje, az hatástalaníthatja az önszabályozás rendszerét

- *kedvezményezett*

Ha kisszámú szereplő uralja az ISR irányítását, akkor előbb-utóbb ez a kisszámú szereplő az önszabályozó szervezetben kedvezményezetté válik, előnyösebb helyzetbe kerül

- *versenytorzítás*

Az önszabályozás belépési korlátokat állíthat az új piaci szereplők elé vagy más módon, pld. engedélyezési eljárásokkal, akkreditációs testületek mechanizmusaival diszkriminálhat egyes iparági szereplőket, és ez által torzíthatja a versenyt

- *hitelesség – átláthatóság, megbízhatóság, számonkérés*

Egyes önszabályozó rendszerekből hiányzik a magatartási szabályok értékelésére és a beszámolásra vonatkozó eljárás, illetőleg az önszabályozó szervezetek nem rendelkeznek elég anyagi háttérrel és eszközzel ahhoz, hogy az ISR a céljait megvalósítsák

- *költségek*

Az ISR a létrehozatalával és működtetésével járó költségeket átháríthatja a fogyasztókra.

A Jelentés 2015 céljául tűzte ki az ISR megállapodások, iparági önszabályozó kódexek hatékonyságának, eredményességének növelését. E tekintetben megállapította, hogy az ISR megállapodások hatása és eredményessége számos tényezőtől függ; e körben kiemelt jelentőségű a szabályok alkalmazásának és végrehajtásának hatékonysága, valamint az iparági részvétel szintje. A tényezők összefüggenek a piac természetével, az adott iparág üzleti környezetével, valamint az ISR sajátosságaival és speciális tulajdonságaival. A Jelentés 2015 a fogyasztóvédelmi kérdésekkel kapcsolatos *iparági önszabályozás sikerességét előmozdító tényezőket* a következők szerint jelöli meg:

A/ Fogyasztói oldalon felmerülő tényezők

- *iparági önérdék* – az iparági üzlet számára egyértelműen előny származik az önszabályozásból
- *az állami-kormányzati és a fogyasztói érdekek egybeesése* – az érdekek minél inkább egybeesnek, annál sikeresebben működik az önszabályozás
- *a piaci szereplők száma, az iparági részvétel szintje* – a viszonylag kevés piaci szereplő egyszerűbbé teszi az önszabályozás létrejöttét

- *a piac lefedettsége* – a minél több iparági szereplő részvétele az önszabályozásban sikeresebbé teszi az ISR-t
- *a termékek homogenitása, egysége* – a termékek hasonlósága egyszerűsíti az önszabályozó előírások alkalmazását
- *a fogyasztói kár jellege és nagysága* – minél nagyobb a fogyasztói kár elvi lehetősége és mértéke, annál fontosabb az iparági részvétel szintje és az önszabályok betartása
- *a verseny* – az iparági önszabályozó megállapodások nem korlátozhatják a piacra való belépést és nem segíthetik elő a piactorzító hatások érvényesülését.

B/ Az önszabályozás sajátosságaiból adódó, az ISR sikerét előmozdító tényezők

- *egyértelmű célok meghatározása* – befolyásolhatja az iparági részvétel szintjét és az önszabályozás hatékonyságát
- *az önszabályozási rendszerek összhangja az állami közpolitikával* – elősegíti az önszabályozás kormányzati támogatását
- *jogi alap* – azok az önszabályozási megállapodások, amelyek a jog és a közpolitikai célok megvalósításának talaján állnak, széleskörű támogatást élveznek
- *az önszabályozó szervezet irányítása* – az erős és független management elősegíti az önszabályozás hitelességét és hatékonyságát
- *a kollektív iparági tudás és tapasztalat kihasználása* – javíthatja az önszabályozás eredményességét és növelheti az iparági támogatást
- *a monitoring, az átláthatóság és a nyilvános elszámoltathatóság* – az önszabályozás hitelességének és az önszabályozásba vetett bizalom kulcsai
- *jogérvényesítés és szankcionálás* – elvei ösztönzik az iparági szereplők önkéntes kötelezettségvállalásait és anyagi hátrányt jelentenek az önszabályozás normáit megsértők számára
- *a vitarendezési és „helyreállítási” eljárások* – növelik a fogyasztói bizalmat, miközben jelentős adatokat és információt szolgáltatnak a monitoring szolgálat működéséhez
- *az érdekeltek részvétele* – javíthatja az ISR megállapodások szakmai színvonalát és lehetővé teszi, hogy a legfontosabb témák azonosításra és az önszabályozás keretében szabályozásra kerüljenek

- *a nyilvánosság ereje* – elősegíti az önszabályozó normák széles körű elterjedését és ismertté tételét, valamint a fogyasztók érdekében történő alkalmazását.

A Jelentés 2015 külön vizsgálat tárgyává teszi az önszabályozás különböző szervezeti szintek közötti együttműködés hatékonyságát. Ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy az ISR nemcsak egy-egy iparágat érintően, illetőleg azokon belül, egyes szereplők, illetőleg vállalkozások tekintetében lehet eredményes, hanem nemzeti, nemzetközi, valamint nemzetek fölötti, államokat átívelő, transznacionális viszonylatokban is. Az üzleti szervezetek, vállalkozások önszabályozási együttműködése ugyanis a fogyasztóvédelem mellett több területre, így különösen a reklámaparra, az élelmiszer szektorra is kiterjedhet, továbbá lefedheti a marketing, a környezetvédelmi marketing, valamint a direkt eladás gyakorlatát.

Összegezve az OECD Jelentés 2015 önszabályozással kapcsolatos vizsgálati eredményeit, megállapítható, hogy a Jelentés változatos, több gazdasági szektort lefedő esettanulmányok alapján az iparági önszabályozás teljes körű felderítésére vállalkozik, részletesen elemzi valamennyi lehetséges piaci és nem piaci szereplő szempontjából az ISR előnyeit, kockázati tényezőit és iránymutatást ad az iparági önszabályozás további sikere érdekében teendő intézkedések köréről. Az OECD vizsgálatok alapját azonban elsősorban az iparági önszabályozás *fogyasztóvédelemmel* összefüggő kérdései jelentik, emiatt annak eszközei a fogyasztóvédelemre korlátozódnak és az eszközök alkalmazása egyben túlzott befolyásolási lehetőséget hordoz magában e terület vonatkozásában. Mindazonáltal az OECD Jelentés 2015 által bemutatott önszabályozási modell az iparági önszabályozást, az ISR-t már nem csupán egy-egy iparág „belügyének” tekinti, hanem a társadalmi problémák jelentős megoldási eszközének,⁵⁵ amely hasznos lehet minden további önszabályozó rendszer kidolgozása és alkalmazása szempontjából, természetesen az OECD modell megfelelő aktualizálásával.

⁵⁵<http://brandtrend.hu/reklampiac/2015/05/19/az-oecd-is-egyre-komolyabban-veszi-az-onszabalyozast>

III./ Hazai médiaszabályozás és társszabályozás

A magyar médiatörvény egyik vívmánya, hogy a *Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia és Jogalkotási Koncepció*⁵⁶ tételeinek megfelelően alapelvi szinten, a következők szerint rögzíti az ön- és társszabályozás jelentőségét:

*„A médiaszabályozás területén, illetve a törvényben foglaltak alkalmazásában, betartásában fontos szerepet látnak el a médiaszolgáltatókat, a sajtótermékek kiadóit, a közvetítő szolgáltatókat, valamint a műsorterjesztőket tömörítő önszabályozó testületek és a különböző ön- és társszabályozó eljárások. E törvény alkalmazása során ezek tiszteletben tartásával kell eljárni.”*⁵⁷

Az alternatív szabályozási módszerek közül a médiaigazgatási társszabályozás új jogintézményként került a médiaszabályozási rezsimbe 2011-től.⁵⁸ A társszabályozás nem témája a tanulmánynak, de annyit mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy a hazai jogalkotás a társszabályozás sajátos változatát, a társszabályozás delegált hatáskörben történő megvalósítását hozta létre. Az Mttv. a társszabályozás olyan törvényi rendszerét alakította ki, amelyben az állam, konkrétan a Médiatanács a törvény által meghatározott ügýtípusok tekintetében „nem hatósági feladatként” történő ellátásra hatalmazhatja fel az önszabályozó szervezeteket.⁵⁹ Az állam tehát a társszabályozás törvényi lehetőségének és feltételei meghatározását követően kivonul a törvényben meghatározott ügýtípusok egyedi ellátásából, a viták rendezéséből és a magatartási szabályok ellenőrzéséből. A sajátos magyar modell szerint tehát nem tényleges „együttszabályozás” jön létre az állami szerv, a Médiatanács és a vele közigazgatási szerződést kötő önszabályozó társadalmi szervezet között, hanem egy, a médiatörvény szerinti ügyekben a szabályok betartását ellenőrző és a viták rendezését átadott hatáskörben megvalósító, „delegált” co-regulációs modell valósul meg.⁶⁰

⁵⁶ A 2006-2008 évek között zajló átfogó médiaszabályozási reform DÁS melletti két másik, az Audiovizuális Média Kormánybiztosa által kidolgozott alap dokumentuma a Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia és az ennek lényegi tartalmát képező Jogalkotási Koncepció, az ön- és társszabályozás jelentőségét alapelvei között hangsúlyozza.

⁵⁷ A 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (Mttv.) 8.§

⁵⁸ Mttv. VI. Fejezet

⁵⁹ A Nemzeti Média- és Hírközlési Médiahatóság Médiatanácsa és az Önszabályozó Reklám Testület között létrejött közigazgatási szerződés médiaigazgatási feladatok ellátására

http://mediajogfigyelo.hu/uploads/files/0_Kozig_szerz_onszabalyzo_reklam_testulet.pdf

⁶⁰ Mttv.192. § (2)

III. A reklám önszabályozása

Előzetesen le kell szögezni, hogy a reklámpiar önszabályozása más iparágak önszabályozási mechanizmusaihoz képest viszonylag korán, a szektor jogi szabályozását megelőzően kialakult, ennél fogva jelentősen fejlett, eszköztára és intézményi keretei valamennyi, – nemzeti, nemzetközi, európai, és transznacionális – szinten stabilizálódtak,⁶¹ és leginkább magán hordozza az előzőekben kifejtett, az iparági önszabályozásra általában jellemző tulajdonságokat. Emiatt is a reklámpiar viszonylag szilárd önszabályozási rendszere egyfelől mintaként szolgál a többi iparág magánszabályozási struktúráinak kialakítása és fejlesztése során, másfelől pedig – amint azt az alábbiakban látjuk –, a már bemutatott általános jellemzők a reklám önszabályozásának szintén alapvető ismérvei.

A reklámpiar a globális világgazdaság szerves része, a termékek és szolgáltatások népszerűsítése által jelentős gazdasági és foglalkoztatottsági tényező, amely két módon is hozzájárul a gazdasági folyamatok értékteremtő képességének növeléséhez: hozzáadott értéket állít elő és foglalkoztatást biztosít. A technológiai fejlődés, különösen pedig a digitalizáció kora előhívott olyan új kommunikációs eszközöket, amelyek a korábbi kontrollálható, *one to one* információáramlást interaktívvá, megszámlálhatatlan szereplő közötti kommunikációvá varázsolták, ugyanakkor ellenőrizhetetlenné tették.

A hagyományos kommunikáció, a nyomtatott sajtó, a rádió és a televízió, valamint a médiaszektor legjelentősebb finanszírozási alapját képező reklámpiar jogi szabályozásának több évtizedes módszerei már nem bizonyulnak elegendőnek az új eszközök feletti kontroll érvényesítésére. A reklámpiar történetileg a hagyományos kommunikációs eszközök, az elektronikus média, és a nyomtatott sajtó hirdetési tevékenységén alapszik; e médiumok reklámtevékenységét, kereskedelmi kommunikációját elsősorban jogszabályok rendezik. Mivel a globális világgazdaságban a termékek és szolgáltatások iránti kereslet és kínálat viszonyai határokon átnyúlnak, illetőleg világméretben érvényesülnek, a nemzeti reklámszabályozások tiltó és korlátozó rendelkezései akadályozhatják a természetes gazdasági folyamatokat, továbbá a reklámozás alapvető céljait, nevezetesen a termékek és szolgáltatások nemzetközi népszerűsítését. A reklámpiarban ezért jelentős szerepet játszanak az állami szabályozásokon túli alternatív szabályozási módszerek, amelyek a reklámszektor

⁶¹ Itt szükséges megjegyezni, hogy a reklám önszabályozásának komplex rendszere is állandó megújulást igényel és az iparág meg is tesz mindent a folyamatos fejlődés érdekében

szereplőinek kollektív tudásán, tapasztalatain, kialakult gyakorlatán nyugszanak, mint például a „best practice”, valamint a társ és az önszabályozás.

III.1. A reklám önszabályozás létrejötte

A magánszféra különböző nyelvi, kulturális és gazdasági sajátosságai, a többszintű, multilaterális rendszer eltérő tulajdonságai, valamint a gyorsan változó globalizált világ kihívásaira rugalmasan reagálni képes „szabályozási kényszer” hívták életre a reklám önszabályozását és szervezeteik megalapítását. A reklámszektort többfajta szabályozási rendszer is érinti, amelyek elsődleges célja, hogy megakadályozza a megtévesztő és félrevezető reklámok közzétételét, megóvják a közmorál érvényesülését, továbbá, hogy az üzleti életben, a gazdasági szereplők közötti verseny viszonyokban is biztosítsák a tisztességes, etikus magatartást.

A reklám önszabályozási rendszere kiváló példája a különböző szabályozó hatóságok és önszabályozó szervezetek együttműködésének a normák kidolgozásában, teljesítésében és végrehajtásában. A reklámparban az önszabályozási modell fokozatosan alakult ki, részben iparágon belüli tényezőknek köszönhetően, részben pedig a fogyasztóvédelmi szabályok változásának következményeként. Az önszabályozás a reklám-iparban kezdetekben a piaci szereplők megóvását szolgálta, a 20. század második felétől pedig dominánsan a fogyasztók védelmének eszközévé vált.

A magánszabályozás európai jelentőségének növekedése a különböző reklámjogi irányelvekben, először a megtévesztő reklámra vonatkozó direktíva létrejöttében, majd e direktívának az összehasonlító reklámokra való kiterjesztésében, végül pedig a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv megszületésében mutatkozott meg.⁶²

A reklám önszabályozás legutóbbi fejlődése az alapjogok védelmével van összefüggésben,⁶³ a kisebbségek védelme, a diszkrimináció-mentesség és a nemi egyenlőség a reklám-

⁶² A Tanács 1984. szeptember 10-i 84/450/EGK irányelve a megtévesztő reklámra vonatkozó tagállami, törvényi, rendeleti, közigazgatási rendelkezések közelítéséről, az Európai Parlament és a Tanács 97/55/EK irányelve a megtévesztő reklámra vonatkozó irányelv módosításáról és kiterjesztéséről az összehasonlító reklámra, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (UCP unfair commercial practices) HL L 149/22 2005.6.11 (UCP Irányelv)

⁶³ Lásd: Zayenne D. VAN HEESSEN-LACLE & Anne C.M. MEUWESWE: The legal framework for self-regulation in the Netherlands Utrecht Law Review, published by Igitur 2007

önszabályozás kiemelkedő tényezőjévé vált. Helyi szinten, a nemzeti önszabályozásokban – ennek megfelelően – jelentős különbségek mutatkoznak a szabályozás tárgya szerint.

Míg egyes nemzeti önszabályozó szervezetek az önszabályozásban a gazdasági folyamatokra, a piac működésére és annak hibáira fókuszálnak, addig más országok önszabályozó testületei sokkal átfogóbb megközelítésben az alapjogokat is a szabályozás tárgyának tekintik.

A reklámpiac önszabályozása *jól megalapozott hagyományokra* épül,⁶⁴ és általános célja, hogy a hirdetési gyakorlat tisztességes, becsületes, ízléses és ne félrevezető legyen. A reklám-marketing módszerek figyelembe vételével kialakított magatartási normák valamennyi médiumra és hirdetési tartalomra irányadó általános elveket, valamint olyan sajátos princípiumokat is megfogalmaznak, amelyek egy-egy adott termékre, például az alkoholra, az élelmiszerekre, a kiskorúakra, illetőleg egyes szolgáltatásokra vonatkoznak. A nemzeti reklámetikai kódexekben meghatározott általános elvek hasonlóságot mutatnak: hitelesség, tisztesség, igazság és jogszerűség, objektivitás, pártatlanság, méltányosság, pontosság, stb.

Az önszabályozás fejlődése átrendezi a szabályozási viszonyokban résztvevő szereplők közötti funkciókat, valamint hatással van a reklám hagyományos piaci szereplőinek, a reklámozók, az ügynökségek és a média kapcsolataira is.

Az analóg média világában az „ügyfél-barát” viszonyrendszer az iparág elsődleges szabályozó ereje és ebben a viszonyrendszerben a média „*gatekeepers*”-ként, kapuórként működik. A hagyományos műsorszolgáltatók mintegy ellenőrző funkciót töltenek be és figyelik az iparág és az ügynökségek választásait a különböző tartalmak között.

Az új médiák megjelenésével ezek a viszonyok is megváltoznak, a hagyományos műsorszolgáltatók, „őr” szerepe és jelentősége csökken az internet- szolgáltatókkal szemben. A megváltozott viszonyok hatással vannak a szabályozás folyamatára, a szabályok tartalmára, a tartalom választékára és a viták rendezésére is.

III.2. A reklám önszabályozás intézményi keretei és fejlődését befolyásoló tényezők

A reklám önszabályozásának intézményi struktúrája – amint arra a fentiekben is rámutattam – stabil, komplex és többszintű szervezeti rendszert, hálózatot alkot.

A reklám önszabályozása a nemzeti és a transznacionális szervezetek, valamint a köz és magán szféra szereplői között kialakult átfogó együttműködés keretein belül fejlődik, és ezt a fejlődést négy tényező befolyásolja:

⁶⁴ CAFAGGI xix 3.

- a reklámpar „meta”szervezetein keresztül alakítja ki a hirdetési gyakorlat magatartási normáit valamennyi kereskedelmi típusra vonatkozóan transznacionális és nemzeti szinten
- az állami befolyás, a kormányzati jogi és végrehajtási eszközök szintén hatással vannak önszabályozás fejlődésére
- a reklámpar saját érdeke, hogy az általa kialakított önszabályozás rendszere jól működjön, elhárítva a félrevezető, támadó reklámtartalmakat. Ez erősíti a piaci szereplők, és a fogyasztók bizalmát, tudatosságát, mindezzel pedig növeli a reklámozás elsődleges célját, a termékek és szolgáltatások népszerűsítését és kelendőségének fokozását. A reklámozás sikere nagy részben a reklámok elfogadottságától függ
- a technológiai változás erős ösztönzést adott az iparágnak, hogy elfogadják és felülvizsgálják a transznacionális kódexek magatartási szabályait.⁶⁵

Az egyes nemzeti önszabályozó szervezetek között fennálló hasonlóságok és eltérések, valamint a nemzeti és a nemzetközi szervezetek közötti szintek azonossága, illetve különbözőségei sokkal inkább piaci és politikai tényezőktől, mint jogi szempontoktól függenek.

*Cafaggi*⁶⁶ a reklám önszabályozás intézményi kereteinek több szintjét is megkülönbözteti: i) nemzeti, ii) nemzetközi (európai) és iii) nemzetközi szervezeteken is átívelő, transznacionális⁶⁷ reklám önszabályozási szervezetek. A reklámparág önszabályozása *Cafaggi* álláspontja szerint tökéletes példája a nemzetek és nemzetközi szervezetek felett is átívelő transznacionális önszabályozási rendszernek (TPR, transnational private regulation). A nemzetközi önszabályozó szervezetek transznacionálisak abban az értelemben, hogy működésük határok felett átível és hatásuk nemzetek feletti. A reklámparág önszabályozása mára különböző nemzeti és nemzetközi szervezetek, valamint transznacionális együttműködési formák törekvéseinek eredményeként *piac-érzékeny, többszintű hálózatot*⁶⁸ alkot.

⁶⁵ CAFAGGI xix – xx 4.

⁶⁶ A transznacionális szint fogalmát és kifejezést – vélhetően CAFAGGI tanulmánya nyomán – a részletesen bemutatott OECD Jelentés 2015 is használja

⁶⁷ CAFAGGI xix 1

⁶⁸ Az értékláncok hálózatosodásáról lásd: CSERMELY Péter: *A rejtett hálózatok ereje: Hogyan stabilizálják a világot a gyenge kapcsolatok?* Budapest, Vince, 2005. In: SARKADY – GRAD-GYENGE 47-48

A következőkben röviden ismertetem a reklám önszabályozási lánc elméletét, továbbá a komplex intézményi hálózat elemei közül az egyes transznacionális szervezeteket, illetőleg az európai nemzetközi szervezetek tevékenységét és hatását emelem ki.

III.2.1. Intézményi hálózat és szabályozási lánc a reklámparban

A reklám önszabályozásában a szabályozási lánc elméletének kidolgozása *Cafaggi* nevéhez fűződik.⁶⁹ Megállapítása szerint az önszabályozás, (az általa készített tanulmány szerint: magánszabályozás „*private regulation*”)⁷⁰ a reklámszektorban különböző, egymással összekapcsolt intézményi szintek rendszere. A reklámparban kialakult önszabályozó szervezeti rendszer *Cafaggi* értelmezésében olyan sajátos vertikális szabályozási láncot (*regulatory chain*) alkot, amelyben a nemzetközi és nemzeti önszabályozó szervezetek, testületek, szövetségek stb. nem állnak hierarchikus viszonyban egymással.

Egyfelől ugyanis az irányító nemzetközi szervezetek, a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC),⁷¹ illetőleg az EASA⁷² által kiadott ajánlások, iránymutatások és más, az iparágra vonatkozó dokumentumok nem bírnak kötelező erővel a nemzeti önszabályozó szervezetekre, másfelől pedig a nemzeti önszabályozó testületek, a SRO⁷³- k közvetlenül vagy közvetett módon befolyásolják a nemzetközi önszabályozás rendszerét és eseményeit.⁷⁴ A szabályozási lánc folyamatai, a szabályozási „flow”⁷⁵ egyrésztől tehát a nemzetközi szintről a helyi szervezetek felé, másrésztől pedig a nemzeti önszabályozó szervezetektől a nemzetközi intézmények felé is áramlik.

Cafaggi regulatory chain-re vonatkozó elméletében az önszabályozás az állami, jogi szabályozás kiegészítőjeként funkcionál. A két terület, nevezetesen az állami jogi szabályozás és az önszabályozás dinamikus kapcsolata két dimenzióban valósul meg:

Vertikális síkon érvényesül a kapcsolat a transznacionális önszabályozó kódexek és a nemzeti jogi szabályozás között, továbbá a transznacionális jogi szabályozás és a nemzeti

⁶⁹ CAFAGGI már idézett tanulmánya

⁷⁰ CAFAGGI ix

⁷¹ International Chamber of Commerce ICC

⁷² EASA: European Advertising Standards Alliance

⁷³ SRO Self-regulatory Organizations

⁷⁴ CAFAGGI xi

⁷⁵ CSÍKSZENTMIHÁLYI Mihály: FLOW Az áramlat A tökéletes élmény pszichológiája című könyvéből (Akadémiai Kiadó 1997.) kölcsönzött kifejezés, jelen esetben a folyamatok dinamikáját kívánja érzékeltetni

önszabályozási rezsimek között. A vertikális dimenzió mellett az önszabályozó szervezetek közötti horizontális viszonyok legalább ilyen jelentőséggel bírnak. *Horizontális síkon* jelentkezik a kapcsolat a nemzetközi jogi normák és szakpolitikák, valamint a transznacionális önszabályozó kódexek között. Svédország példája azt mutatja, hogy az ICC kódex általános elvei modellként szolgálhatnak a kereskedelmi gyakorlatok alkalmazásával kapcsolatos bíróságok előtti és hatósági eljárásokban. A nemzeti önszabályozó kódexek feltételeit és elveit ugyanakkor a transznacionális jogi szabályozás is támogatja. Az Európai Unió számos irányelve a jogi szabályozást kiegészítő alternatív szabályozásként népszerűsíti az önszabályozási rendszereket. A UCP irányelv alapján például az önszabályozó normák megszegése a jogsértések következményeivel járhat. A UCP Irányelv hazai implementálásának eredményeként született 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról (Ftktv.) meghatározza a *magatartási kódex* fogalmát és *expressis verbis* tiltja az olyan magatartási kódexet, amelynek rendelkezése ösztönöz a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatására.

i) *magatartási kódex: olyan – piaci önszabályozás keretében létrehozott – megállapodás vagy szabály-együttes, amely valamely kereskedelmi gyakorlat vagy tevékenységi ágazat vonatkozásában követendő magatartási szabályokat határoz meg azon vállalkozások számára, amelyek a kódexet magukra nézve kötelezőnek ismerik el (a továbbiakban: magatartási kódexnek való alávetés).*⁷⁶

*Magatartási kódex nem ösztönözhet tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra.*⁷⁷

Az önszabályozás végrehajtásának elsődleges színtere a nemzeti önszabályozó testületek szintje. Az önszabályozó szervezetek által létrehozott figyelőszolgálatok meglehetősen kezdetlegesek, illetőleg viszonylag kevés szervezet rendelkezik anyagi forrásokkal saját monitoring szolgálat alapítására és folyamatos működtetésére. Emiatt is a nemzeti önszabályozó szervezetek már csak a hirdetések közzétételét követően tudnak eljárni a megtévesztő, félrevezető, valamint a magatartási kódexekbe ütköző reklámok esetén. Ideális esetben még a hirdetések megjelenése előtt, az előzetes vizsgálati eljárások keretében nyújtott tanácsadással meg lehetne előzni a sértő, magatartási szabályokat megszegő reklámok közzétételét és a szabályszegő üzleti viselkedés következményeit.

⁷⁶ Ftktv.2.§ i)

⁷⁷ Ftktv.5.§

Az SRO-k számos olyan eszközzel, szankcionálási lehetőséggel rendelkeznek, amelyek orvosolják a szabályszegést, de – a *Cafaggi* Tanulmány tapasztalatai alapján – a nemzeti önszabályozó szervezetek sokkal inkább a meggyőzés erejével küzdenek a jogkövető és az önszabályokat is betartó, a tisztességes, becsületes, nem félrevezető és igazolható, valós reklámozásért, minthogy a szabályszegéstől visszatartó, elrettentő szankciókat alkalmazzanak a piaci szereplőkkel szemben. Ez utóbbi ugyanis nem összeegyeztethető az önszabályozás „credo”-jával, a soft law magatartási, erkölcsi szabályok önkéntes betartásával és azzal az alapvető önszabályozási elvvel, miszerint a magánszabályozás elsősorban előzze meg vagy korrigálja a reklámozás kommunikációs hibáit. A szankcionálás jogi rendszere ugyanis elsősorban a fogyasztóvédelmi szabályok megsértése esetén működik. A Tanulmány megállapításai szerint a feldolgozott panaszos esetek többsége, mintegy 60%-a az ízlés, az erkölcsi illem íratlan szabályainak megszegésével foglalkozik, továbbá a társadalmi felelősség, az egészségügy és a biztonság kérdéseire vonatkozik, amely témák – a kutatás értelmében – nem igénylik a büntető jellegű szankciók alkalmazását. A média- és reklámpiaci szereplők, a reklámozók, az ügynökségek és a médiavállalkozók többsége aláveti magát az önszabályozás normáinak. Alávetés hiányában – a normák megszegése esetén – pedig a nemzeti önszabályozó szervezetek indítványozhatják az adott reklám blokkolását a médiákban.

A médiaszolgáltató szervezetek káros, normaszegő tartalmakat szelektáló „gatekeepers” szerepköre rendkívül fontos a jogszerű és az önszabályozási előírásoknak is megfelelő normák érvényesítésében. Mivel az új médiaszereplők, az internetszolgáltatók még vonakodnak elfogadni az önszabályozás elveit és előírásait, a nemzeti önszabályozó szervezetek igyekeznek az új médiatulajdonosokkal kötött megállapodások keretében biztosítani a keresőprogramokban, akvizíciós weboldalakon, a közösségi portálokon és hálón megjelenő hirdetések jog- és normaszzerűségét. Az önszabályozás hatékonyságát a legjelentősebb médiaszereplők önszabályozáshoz való viszonya befolyásolja. A legfőbb problémát az jelenti, hogy a nyomtatott sajtó, a rádió és a televízió szolgáltatóival ellentétben az új médiatulajdonosok, legfőként az internetszolgáltatók a kereskedelmi kommunikációikban nem alkalmazzák a reklám-önszabályozás elveit, illetőleg a hagyományos médiaszolgáltatókkal szemben nem töltik be a káros reklámtartalmak kiszűrésével kapcsolatos „gatekeepers” szerepkört. Mivel a jövő az új médiáké, illetőleg az új médiákban megjelenő kereskedelmi kommunikációé, rendkívül lényeges, hogy az új médiaszereplők fokozatosan bekapcsolódjanak az önszabályozás teljes folyamatában.

A *Cafaggi* Tanulmány megállapítása szerint az önszabályozás minősége nagymértékben függ a jogi szabályozással való összhangtól és a kidolgozott magatartási normák precizitásától.

Ebben a megközelítésben a transznacionális kódexek rendelkezéseit jelentős általánosítás és a konkrétumok hiánya jellemzi, hiszen ezek az előírások elsősorban iránymutatásként szolgálnak a rendkívül heterogén jogtörténeti hagyományokkal rendelkező országok nemzeti önszabályainak megalkotásához. A holland önszabályozó szervezet például azt a megoldást választotta a UCP irányelv átültetése kapcsán, hogy az önszabályozó kódex rendelkezéseit kiegészítette az irányelv szinte szó szerinti átültetésével, így a tisztességtelen, félrevezető kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó „fekete lista” lényegében egy az egyben szerepel a holland magatartási kódex előírásai között.⁷⁸ A nemzeti önszabályozó szervezetek egyes szervei között ellentmondás keletkezhet, amennyiben egy adott vitatott reklám előminősítése során hozott szakmai vélemény eltér a SRO hivatalos álláspontjától. Ez a reklámpiaci szereplők körében kétséggé teszi az önszabályozás hitelességét.

Az önszabályozás irányítása szempontjából a *Cafaggi* Tanulmány javaslatokat dolgozott ki a szabályozás szintjét, valamint a médiatípusokat illetően. A szabályozási szinteket tekintve ahhoz, hogy az állami, illetőleg az önszabályozás között magas szintű koordináció valósuljon meg, a transznacionális szervezetek (ICC) és más nemzetközi szervezetek (APEC országok, EASA) között bilaterális és/vagy multilaterális szerződések megkötése szükséges. A szerződésekben meghatározott kötelezettségeknek ki kell terjednie az önszabályozó, illetve soft law normáknak való megfelelésre, a közös eljárási szabályok elfogadására (a konzultációktól az együttes szabályozás folyamatáig), valamint a közös normák kialakítására.

III.2.2. Az intézményi hálózatok szintjei és egyes reklám önszabályozó szervezetek

A reklám önszabályozásának kialakult komplex, egymással vertikálisan és horizontálisan is összefüggő intézményi rendszeréből bemutatásra érdemes a transznacionális hálózati szint és ennek egyes szervezetei, valamint az európai szint leglényegesebb nemzetközi önszabályozó szövetségei, testületei.

a) *transznacionális hálózati szint*

⁷⁸ CAFAGGI xxiv

A nemzetközi szervezeteken átnyúló transznacionális önszabályozás legmagasabb szintje a már említett ICC. A Nemzetközi Kereskedelmi Kamara már az 1930-as években kidolgozta a Reklámgyakorlat Kódexét, amely a kezdetektől alapját képezi a nemzeti önszabályozási magatartási szabályoknak. A 2006-ban felülvizsgált, Reklám és Marketing Kommunikáció Gyakorlatának Kódexe⁷⁹ címmel közzétett és jelenleg is hatályos magatartási normarendszer „egyenlő játékeret”, azaz kiegyensúlyozott piaci feltételeket biztosít az érdekeltek számára, valamint minimalizálja az állami beavatkozás, a jogi szabályozás lehetőségét, miközben a fogyasztói oldal részére garantálja a tisztesség, a jogszerűség, a bizalom és megbízhatóság elveit. A transznacionális és nemzeti reklám önszabályok, illetőleg kódexek között jelentős összefüggések mutathatók ki. Az ICC Kódex számos általános elv mellett speciális szabályokat is megfogalmaz az eladási promóció, a támogatás, a direkt marketing, az elektronikus média és telefónia, valamint a környezetvédelmi témakörökben, – ezeken túl pedig –, az önszabályozás kereteinek meghatározásával és módszerei kidolgozásával útmutatást ad az iparágak számára, hogy miként kell az aktuális és az adott iparág számára sürgető kérdéseket kezelni.

Az APEC⁸⁰ országok szintén igen jelentős lépéseket tesznek az önszabályozás nemzeti és nemzetközi fejlesztése érdekében.⁸¹ A világ gazdaságának lényeges országait tömörítő és a reklám költségek jelentős részét képező APEC országok⁸² komoly eredményeket értek el a reklám önszabályozásában, de vannak még feladatok – áll a Csendes-óceán melletti országokat tömörítő APEC 2014-ben készített tanulmányában.(APEC Tanulmány 2014)⁸³

Az APEC Tanulmány 2014 szerint az állami, kormányzati jogi szabályozás mellett 16 APEC országban már működik a reklámipar önszabályozása és további 5 országban pedig kialakulóban van az önszabályozási rendszer.

⁷⁹ Consolidated Code of Advertising and Marketing Communication Practice CAFAGGI xx

⁸⁰ Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés (APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation)

⁸¹ *Reklám önszabályozás a világban* 2014.07.03.

http://www.elelmiszer.hu/reklamok/cikk/reklam_onszabalyozas_a_vilagban

⁸² APEC tagállamok: Ausztrália, Brunei, Kanada, Chile, Kína, Hong Kong, Indonézia, Japán, Dél-Korea, Malajzia, Mexikó, Új-Zéland, Pápua Új-Guinea, Peru, Fülöp-szigetek, Oroszország, Szingapúr, Taipei, Thaiföld, USA, Vietnam – és Mongólia felvétele folyamatban van <https://www.mediapiac.com/mediapiac/A-reklam-onszabalyozas-ujabb-vilagsikere/111691#sthash.CENUge23.dpuf>

⁸³ *APEC Voluntary Standards and Regulatory Approaches in Advertising in APEC Economies* Issues Paper No. 5. APEC Policy Support Unit April 2014. (APEC Tanulmány 2014)

Az egyes APEC tagállamok reklám-önnszabályozása jelentősen különbözik egymástól a szerint, hogy az ICC Kódex általános elveit, illetőleg egyes magatartási normáit mennyiben veszik át és építik be a saját önszabályozási rendszerükbe, illetve mennyiben alkalmazzák azokat az eltérő kommunikációs eszközök szerint. Az ágazati reklámszabályok szintén jelentős eltéréseket mutatnak az egyes APEC országokban. Így például az elektronikus médiában közzétett reklámokra vonatkozó önszabályok időbeli és tartalmi téren írhatnak elő korlátozást, míg a nyomtatott sajtó és az online reklámozás terén a reklámok elhelyezésére vonatkozó korlátozás vagy tiltás érvényesülhet. Ugyanakkor az APEC országok önszabályozásának konvergenciáját mutatja, hogy bizonyos szektorok kereskedelmi kommunikációjára, mint például a dohány-, az egészségügyi- vagy az élelmiszerekre vonatkozó reklámokra több önkorlátozást és tiltást határoznak meg, mint más iparágak hirdetései. Az APEC országok a reklám önszabályozásáról kezdetben az ARKAM⁸⁴ keretében folytattak gyümölcsöző egyeztetéseket; a szervezet kezdeményezője volt a reklámszektor önszabályozása előtt álló eredményes párbeszédnek és tanácskozásoknak. Később az egyes gazdasági szektorok e téren is önállósulva mind általános, mind pedig ágazati szinten alkalmazták a „*best practice*” elveit és ez a folyamat végeredményben hozzájárult önszabályozás ésszerűségének, valamint tényleges céljának iparági megértéséhez. Az APEC az ázsiai – csendes óceáni térségben az internetes reklámozás terén is többoldalú tárgyalási fórummá vált, és jelentős szerepet vállalt az új kommunikációs eszközök útján közzétett hirdetések lényegének tisztázásában. Az APEC Tanulmány 2014 megállapítása szerint a nemzeti önszabályozó testületek legjelentősebb szerepe i) a magatartási normáknak való megfelelés megfigyelésében, ii) a hatékony önszabályozási tudatosság megvalósításában, valamint iii) az erős és megfelelő forrásokkal rendelkező önszabályozó szervezet kialakításában lehet. Az APEC országok vezető kormányzati tisztségviselőinek legutóbbi, pekingi tanácskozásán állásfoglalást tettek közzé a reklám önszabályozásának további támogatásáról.⁸⁵ A tanácskozás záródokumentumában a reklámnak a gazdaságban és a foglalkoztatásban betöltött szerepét, versenyre gyakorolt pozitív hatását, valamint a termékek és szolgáltatások határokon átnyúló kereskedelmében játszott élénkítő hatását hangsúlyozták, egyben hitet tettek a társadalmi felelősségvállalás keretében történő felelős kommunikáció, valamint a reklám önszabályozásának támogatása mellett.

⁸⁴ APEC Regulatory Cooperation Advancement Mechanism on Trade-Related Standards and Technical Regulations, APEC Tanulmány 2014 i

⁸⁵ A reklám önszabályozás újabb világsikere 2014. 09.02.

<https://www.mediapiac.com/mediapiac/A-reklam-onszabalyozas-ujabb-vilagsikere/111691>

Az önszabályozó szervezetek fejlesztése és azonos alapelvek alapján történő működése az egész reklámpiac érdeke; független attól, hogy a világ mely pontján működnek.

Az önszabályozás egységes brandjét jelzi, hogy az APEC államok közül 10 tagja – a csak nevében európai – EASA - nak. A két szervezet transznacionális együttműködését jelzi, hogy az EASA a pekingi konferencia létrejöttében is fontos szerepet játszott.

A digitális kommunikáció adatvédelmi- és személyiségi jogainak kérdéseiben az EU jogalkotók is komoly figyelmet fordítanak az APEC országaira, elsősorban az USA-ra. Az APEC országok álláspontja, önszabályozás iránti bizalma pedig a WHO által felvetett kérdések – élelmiszer- és alkoholreklám – témaköreiben is jelentős.

b) Európai szint

Előzetesen le kell szögezni, hogy a következőkben ismertetésre kerülő nemzetközi szervezetek, így elsősorban az EASA, a fogyasztóvédelem terén kifejtett önszabályozási tevékenysége és működésének hatása szintén transznacionális a fentiekben bemutatottak szerint és *Cafaggi* értelmezésében is. Az EASA európai eredete miatt kerül az európai szintű nemzetközi önszabályozó szervezetek között tárgyalásra.

Az európai nemzetközi együttműködés igénye hozta létre az EASA⁸⁶ - t, a reklám önszabályozásának európai szövetségét, amely elsőként kezelte a reklámozás határokon átnyúló vitás kérdéseit.⁸⁷ Európában oly mértékben eltérőek voltak a nemzetállami önszabályozási normák, hogy az EU illetékes Bizottsága az 1990-es években nyomást gyakorolt a reklámpiacra a határokon átnyúló reklámpanaszok kezelésének egységesítése érdekében.

⁸⁶ „Az Európai Önszabályozó Reklámszervezet (EASA) az európai reklám önszabályozás vezető képviselője, és magas etikai elvárásokra ösztönöz a kereskedelmi kommunikáció területén a hatékony önszabályozás segítségével, a kultúra, a jog és a kereskedelmi gyakorlatok területén fennálló nemzeti különbségeket is szem előtt tartva. Ezeket az elvárásokat például az EASA Reklámozási Önszabályozási Chartája és az EASA legjobb gyakorlatra vonatkozó ajánlásai útján segíti elő. Brüsszeli székhelyű nonprofit szervezetként egyesíti a nemzeti reklámozási önszabályozási szervezeteket (SRO-k), valamint a reklámpiacot képviselő európai és Európán kívüli szervezeteket. Az EASA felelősségteljes reklámozásra ösztönöz azáltal, hogy részletes útmutatásokat nyújt a reklámszakmabeli önszabályozásról az egységes piacon mind a fogyasztók mind a vállalkozások előnyére.”

<http://www.ort.hu/hu/onszabalyozas/easa> alapján

⁸⁷ <http://www.ort.hu/hu/onszabalyozas/easa> alapján

A határokon átnyúló reklamációk rendszere egy 1992-ben, az EASA megalapítását követően létrejött megegyezésen alapul. A megegyezés szerint az EASA tagságát alkotó összes önszabályozó szervezet a nemzeti reklamációkkal megegyező feltételek szerint kezeli a határokon átnyúló panaszokat.

Az EASA, amely a brit modell⁸⁸ alapján szervezi meg az önszabályozás rendszerét, tagságát 2002-ben további 15 európai kereskedelmi szervezettel bővítette és azon nemzeti önszabályozó testületek európai szintű nemzetközi koordinációs szövetségévé vált, amelyek alávetik magukat a fogyasztóvédelem terén kialakított magatartási szabályoknak és kódexeknek, továbbá előtérbe helyezik az önszabályozás fogyasztóvédelemmel kapcsolatos kérdéseit. Az önszabályozási gyakorlat koordinálásának eredményeként egyszerűsödött és aktívabbá vált az információcsere a különböző kontinenseken megalakult önszabályozó szervezetek között, és a nemzetközi együttműködés napi gyakorlata e szervezetek között fokozatosan kialakította a tapasztalatokon alapuló, a bevált, legjobb gyakorlatot folytató „best practice” (BPRs)⁸⁹ intézményét is. A nem normatív jellegű *BPRs ajánlások*⁹⁰ az EASA tagszervezetei számára fogalmazznak meg önszabályozási funkciókat optimalizáló eljárásokat és eszközöket,⁹¹ a következő területeken:

- 1) az önszabályozó kódexek tervezeteinek elkészítése és konzultáció, 2) kommunikáció és ismertség, 3) panaszok kezelése, 4) bizalom, 5) előzetes állásfoglalás, 6) digitális marketing-kommunikáció,⁹² 7) panaszbizottság összetétele, 8) monitoring 9) határozatok közzététele, 10) SRO tájékoztatások, 11) SRO-k finanszírozása, 12) reklámállítások alátámasztása.

A *BPRs* ajánlások elfogadásában és alkalmazásában fontos szerepet játszottak az EU-ba 2004-ben újonnan belépő államok, amelyek többsége előtt már ismert volt az önszabályozás rendszere.⁹³ Az EASA legutóbb, 2015-ben a digitális marketing-kommunikációra vonatkozó, 2008-ban készült ajánlását módosította valamennyi médiapiaci szereplő és érdekelt bevonásával. A felülvizsgált *BPRs* értelmében az önszabályozás működési elvei örökérvényűnek és időtállóknak bizonyulnak a digitális világ valamennyi marketing-kommunikációs eszközén közvetített reklámok tekintetében.

⁸⁸ British advertising watchdog wins EASA gold award for public code consultation 22 April 2010

http://www.easa-alliance.org/News/Press-releases/page.aspx/47?xf_itemId=103&xf_catId=2

⁸⁹ Best Practice Recommendations (BPRs)

⁹⁰ EASA legjobb gyakorlatra vonatkozó ajánlásai <http://www.ort.hu/hu/onszabalyozas/easa>

⁹¹ <http://www.ort.hu/hu/onszabalyozas/easa>

⁹² 16/2011. sz. vélemény a viselkedésalapú online reklám bevált gyakorlatára vonatkozó EASA/IAB ajánlásról, elfogadva: 2011. december 08. http://www.saffnershop.hu/upload/file/16_2011._sz._velemeney.pdf

⁹³ A hazai reklám önszabályozás szervezete, az Önszabályozó Reklám Testület 1996-ban alakult meg

A *BPRs* szerint a digitális marketing- kommunikációs eszközökkel terjesztett hirdetéseknek is beazonosíthatónak kell lenniük a fogyasztók részéről, függetlenül attól, hogy azokat hol és hogyan tették közzé.⁹⁴

Az évek folyamán az EASA több európai önszabályozó rendszer felállításához járult hozzá; nemzeti szinten hatékony információ átadással, európai szinten pedig a reklám önszabályozás előnyeiről szóló tájékoztatással, különösen a jogi szabályozás melletti alternatív regulációs szerepének kiemelésével kívánja az önszabályozás további elterjedését elősegíteni.

A reklámpiar 2004-ben aláírta az *EASA Reklámozási Önszabályozási Chartáját*,⁹⁵ amelyben a média és reklámpiaci szereplők, a reklámozók, az ügynökségek és a média elkötelezték magukat az európai önszabályozási rendszerek megerősítése és hatékonyabbá tétele mellett. Az EASA a Charta alapján több kötelezettségvállalást tett, és 2007 végéig számos jelentést nyújtott be az európai intézményekhez. A nemzetközi reklámozással kapcsolatban felmerült kérdések európai szintű tisztázására, a szükségletek globális egységesítésére és kielégítésére létrehozott Nemzetközi Tanács tagjai Ausztrália, Brazília, Kanada, India és az Egyesült Államok jelentős reklámpiacainak önszabályozó szervezeteit képviselik; a Tanácsnak központi szerepe van az ICC kódex felülvizsgálatában és elfogadtatásában is.

Szintén az európai szintű önszabályozás példái az európai söripar „Felelős Kereskedelmi Kommunikációs Irányelvei”⁹⁶ vagy az Európai Kozmetikai és Parfümipari Egyesület termék-élettartamra vonatkozó iránymutatása.⁹⁷ Kiegészítésként érdemes megjegyezni, hogy a termékbiztonság terén a Játékszövetség⁹⁸ alkotta meg 1976-ban az első játékbiztonsági szabványokat; a jelenleg is élő szabványrendszer később a játék iparág általánosan elfogadott termékbiztonsági előírásaivá váltak, és a szabványrendszert 2012-ben az USA kongresszusa a Fogyasztóvédelmi Bizottság által is kötelezővé nyilvánította.

A játékok termékbiztonságával kapcsolatban utalni szükséges az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára. Az EUB legutóbbi vonatkozó, Németország által a Bizottság döntésével szemben fellebbezés folytán, a C-360/14. P. sz. ügyben hozott ítéletében megerősítette a

⁹⁴ <http://www.easa-alliance.org/Publications/Best-Practice-Guidance/page.aspx/356>

⁹⁵ <http://www.ort.hu/hu/onszabalyozas/easa>

⁹⁶ Responsible Commercial Communications Guidelines for the Brewing Industry of the Brewers Europe (CMBC)

⁹⁷ Guidelines of the Lifespan of Products of the European Cosmetic and Perfumery Association (COLIPA)

⁹⁸ Toy Industry Association

Bizottság által Németországgal szemben elrendelt, a játékokban az arzénre, az antimonra és a higanyra vonatkozó németországi határértékek tilalmát.⁹⁹

A transznacionális szervezetek mellett számos szektor-specifikus nemzetközi önszabályozó szervezet is működik, mint például az élelmiszeriparban a Nemzetközi Élelmiszer és Ital Szövetség,¹⁰⁰ amelyik a cukorban gazdag és zsíros ételek korlátozása, valamint a gyermekeknek szóló alkoholmentes italok reklámozása terén számos általános magatartási szabályt fogadott el. Az alkohol szektorban a „Felelős ivásért” Európai Fórum,¹⁰¹ valamint az Európai Sörfőzők¹⁰² magatartási normákat dolgoztak ki a sör és az égetett szeszesitalok reklámozására. Az OECD 2012. évi, multinacionális szervezetekre vonatkozó irányelve¹⁰³ (*MNE Guidelines 2012*) a multinacionális vállalatok társadalmi felelősség-vállalásának ösztönzése céljából, a jogszabályoknál szigorúbb magatartási normák elfogadásának érdekében jött létre.

A reklámpiar jól kialakított önszabályozó rendszere az állam támogató szándéka esetén fejleszthető tovább, amennyiben a kormányok szabályozási eszköztárában a jogi szabályozás mellett az önszabályozásnak is szerepet szánunk.¹⁰⁴ Európai szinten jelenleg a *Cafaggi* Tanulmány a legsürgetőbb feladatnak a nemzeti SRO szervezetek együttműködési formáinak kialakítását tekinti.¹⁰⁵ A kutatás eredményei alapján ilyen együttműködési lehetőség i) az előminősítési eljárások tapasztalatainak kicserélése és az előminősítések eredményeinek kölcsönös elismerése. Az előminősítési elvek kölcsönös elismerése azáltal csökkenti az önszabályozás költségeit, hogy az előminősítés elfogadása adott esetben egy jogszerűtlen és/vagy magatartási kódex rendelkezéseibe ütköző reklámkampány tetemes anyagi terheitől mentesíti a reklámszereplőket.

A nemzeti önszabályozó reklámszervezetek közötti együttműködést erősítő forma továbbá ii) a több országot érintő adott panaszos ügyek kivizsgálásának és döntéshozatali eljárásának

⁹⁹http://www.jogiforum.hu/hirek/34044?utm_source=jfhl&utm_medium=email&utm_campaign=201528
2015.07.09.

¹⁰⁰ International Food and Beverage Alliance (IFBA)

¹⁰¹ European Forum for Responsible Drinking (EFRD)

¹⁰² Brewers of Europe

¹⁰³ OECD Guidelines for Multinational Enterprises (MNE Guidelines)

¹⁰⁴ Napirenden az önszabályozás 2015.02.03. Az EP Gazdasági és Szociális Bizottság közmeghallgatásán szerzett tapasztalatokról számolt be az EASA ügyvezetőségi ülésén Oliver Gray, az EASA vezérigazgatója
<http://brandtrend.hu/aktualis/2015/02/03/napirenden-az-onszabalyozas>

¹⁰⁵ CAFAGGI xxvi 23

egységesítése, valamint iii) olyan monitoring szervezetek létrehozatala, amelyek adott esetben a több országot is érintő panaszok kivizsgálására is alkalmasak.

Nemzeti szinten – a *Cafaggi* Tanulmány – fontosnak tartja a nemzeti SRO-k és az állam közötti együttműködési lehetőségek kiaknázását. Az együttműködés különböző formái lehetnek a szerződések, képviseleti megállapodások, illetőleg a mindkét fél érdekeit érvényesítő, a felek számára egyaránt előnyös, „win-win” helyzetek kidolgozása, amelyben a kormányzat prioritásokat fogalmazhat meg az önszabályozással szemben és az SRO-k kormányzati támogatást élvezhetnek az iparági célok megvalósításában.

A nemzeti önszabályozó szervezetek tevékenységének további fejlesztését szolgálhatja az állandó és folyamatos monitoring rendszer létrehozása, amely jelzi az iparági szereplők, a fogyasztók és kormányzati tényezők számára is a magatartási szabályoknak való megfelelést. Az önszabályozó szervezetek hivatalos figyelő szolgálata biztosítja a szervezet függetlenségét a panaszok kivizsgálása során. Szintén az önszabályozás fejlődését szolgálja az ex ante és ex post mechanizmusok közötti egyensúly megteremtése, valamint a saját döntéshozó testületek eljárási szabályainak kidolgozása és elfogadása. Az SRO-k hivatalos döntéshozatali eljárásában – az átlátható és koherens döntések meghozatala érdekében – különös jelentősége van az előminősítések során hozott állásfoglalásoknak, valamint az azokra való hivatkozásnak.¹⁰⁶

A nemzeti önszabályozás jelenleg még a nagyon költséges egyedi panaszok kivizsgálására és elbírálására épül. A Tanulmány ezért azt javasolja, hogy egységes vitarendezési eljárási rendszert hozzanak létre a hasonló szabályszegések kivizsgálására, illetőleg eljárási rendjére.

A jelenlegi önszabályozási rendszerek legnagyobb gyengeségét a kutatás a digitális médiatulajdonosok hozzáállásában látja. Az új médiák szereplői ugyanis a hirdetési szolgáltatásaik során nem alkalmazzák a reklám-önszabályozás elveit. A jövőben meghatározó jelentősége lesz annak, hogy az új médiák szolgáltatói és tulajdonosai mennyiben kapcsolódnak be az önszabályozás rendszerébe és folyamataiba, illetőleg annak, hogy mennyire vetik alá magukat az önszabályozás magtartási normáinak.

¹⁰⁶ CAFAGGI xxvi 24

III.3. A reklám-ön szabályozás kapcsolódási pontjai az állammal és a jogi szabályozással

A reklám önszabályozás fejlettségi szintje, intézményi keretei és eszköztára is csak az államhoz, illetőleg az állami szabályozáshoz való viszonyban értelmezhetők.

Az *OECD 2015.* évi fentiekben már részletesen ismertetett *Jelentése* külön is kitér a reklámiparban kialakult önszabályozási rendszer fogyasztóvédelemmel kapcsolatos „küldetésére”. Ennek kapcsán – más dokumentumokkal egyezően – megállapítja, hogy az iparági önszabályozás általában valamennyi érdekelt résztvevő számára előnyös lehet. A *Jelentés 2015* az állam, illetőleg a kormányzatok önszabályozással kapcsolatos érdekeltisége tekintetében a reklámipar önszabályozását hozza fel annak példájaként, hogy az állam, illetőleg a kormányzat akkor lehet motivált az iparági önszabályozásban, ha az bizonyos korlátozott *hatósági jogkörbe* tartozó témaköröket is lefed. Az *OECD 2015-ös Jelentése* ilyen iparágnak mutatja be a reklámipart, amelyben – amint azt már említettem –, az önszabályozás rendszerének létrejötte megelőzte a jogi szabályozás kialakulását.

A reklámokra, kereskedelmi kommunikációra vonatkozó jogi dokumentumok – uniós¹⁰⁷ és nemzetállami szinten –, általános és ágazati jogforrásokban is meghatározzák a kereskedelmi kommunikáció elveit, a reklámtilalmakat és korlátokat.

A reklámipar önszabályozó szervezetei ugyanakkor e jogi rendelkezéseknél részletesebb és esetenként szigorúbb magatartási normákat is előírhatnak a reklámetikai kódexekben, illetőleg az érintett iparági szereplők e jogi rendelkezéseknél „keményebb” etikai, magatartási előírásoknak is alávetetik magukat. A reklámipar önszabályozása az üzleti magatartási szabályok kidolgozása mellett jelentős szerepet vállal a reklámetikai kódexek rendelkezéseinek betartatásában a monitoring működtetésével és a vitarendezési eljárások kialakításával.

A kormányok, illetőleg a civilszervezetek változatos módokon járulhatnak hozzá az ISR megállapodások létrejöttéhez, fenntartásához, valamint végrehajtásához. Az *OECD Jelentés 2015* által vizsgált esetek kevesebb, mint felében az állam szerepe az ISR megállapodások létrehozásában csak formális és még ennél is csekélyebb a kormányok jelentősége a megállapodások végrehajtásában, valamint az egyes önszabályozási eszközök értékelésében.

Az állami szerepvállalás csekély volta azonban ezekben az ügyekben csak látszólagos, a háttérben itt is kimutatható az iparági önszabályozás kormányzati támogatása tanácsadás útján vagy a monitoring biztosítása révén.

¹⁰⁷ UCP Irányelv

A kormányzati szervek ilyen háttértámogatása különösen a reklámpiac önszabályozása terén érvényesül, illetőleg – többek között – a már szintén említett SPAM-k elleni küzdelem során nyilvánult meg. Más ágazati területeken az állam aktív szerepet vállal az iparági önszabályozás megtervezésében, a hatáskörök kialakításában, továbbá a monitoring rendszerek kiépítésében és működtetésében, valamint az ISR megállapodások végrehajtásában. A *kormányzati beavatkozás* így például *jelentős a pénzügyi szolgáltatási szektorban*, ahol a piaci szereplők és a kormányzati szervek közösen dolgozzák ki az egyben a piaci működés feltételeit is jelentő ISR megállapodás tartalmát.

A kormányzati szerepvállalás eszköztára is igen változatos képet mutat. Az állam ösztönözheti, bátoríthatja az önszabályozást, tanácsaival segítheti bizonyos önszabályozási kérdések megjelenítését, az önszabályozási elképzelések kidolgozását, jóváhagyhatja az önszabályozás jogszabályokkal összhangban álló célkitűzéseit, elősegítheti az önszabályozó normák jogi szabályozásnak való megfelelését a magatartási szabályok betartásának megkövetelésével, továbbá figyelőszolgálat működtetésével ellenőrizheti az önszabályozás hatékonyságát, valamint a nyilvánosság erejével népszerűsítheti az önszabályozás intézményét és hozzájárulhat annak sikeréhez.¹⁰⁸

III.4. A Magyar Reklámetikai Kódex

A 22 szakmai szervezet által 2015. február 17-én aláírt Magyar Reklámetikai Kódex¹⁰⁹ (Reklámetikai Kódex, Kódex, Normagyűjtemény) azzal a céllal készült, hogy *„a Magyarországon reklámtevékenységet folytatók szakmai - etikai normagyűjteményeként szolgáljon, és alkalmazásával megvalósuljon – a vonatkozó európai uniós irányelvek önszabályozást elismerő kitételei, valamint a reklámszakma önszabályozás iránti elkötelezettsége és eredményei alapján – az Országgyűlés által a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről szóló, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény preambulumban is elismert szakmai önszabályozás.”*

Az 1981-ben létrehozott, majd többször megújított Kódex aktualizálását a normagyűjtemény alkalmazása során időközben szerzett tapasztalatok, az ICC Reklám- és Marketing Kódexének 2011-es átdolgozása, valamint a változó társadalmi környezet tette szükségessé.

¹⁰⁸ OECD Jelentés 2015 12

¹⁰⁹ Hatályos: 2015. június 30.

A Kódex érdekessége, hogy nem tartalmazza a reklámokkal kapcsolatos panaszok kivizsgálásának eljárási rendjét, a vitarendezési procedúrát, valamint szankciórendszert.¹¹⁰ A Normagyűjtemény – értelemszerűen – nem tér ki a vonatkozó jogszabályok ismertetésére, nem érinti az egyes iparágakra irányadó speciális magatartási szabályokat és a Kódex a jogi rendelkezéseknél adott esetben szigorúbb és részletesebb előírásokat is tartalmazhat. A közel félszáz oldalas Reklámetikai Kódex szerkezete, főbb szabályozási tárgykörei, általános és különös szabályai, valamint a digitális úton közzétett reklámokra vonatkozó előírások és etikai normák egyfelől összhangban vannak az ICC Kódex elveivel és rendelkezéseivel, továbbá az EASA Reklámozási Chartájával és ajánlásaival, másfelől több esetben a magyar reklámpiar sajátosságaira is kitérnek.

A Kódex személyi hatálya az azt aláíró szervezeteken kívül azokra is kiterjed, akik önként alávetik magukat a Normagyűjtemény előírásainak; tárgyi hatálya pedig – a tételen felsorolt tartalmakon kívül – valamennyi közzétett reklámra vonatkozik, azok megjelenési formájától és a közzététel helyétől függetlenül.

A Kódex taxatívan felsorolja a digitális marketingkommunikáció azon eszközeit (interneten, mobileszközön közzétett reklámok) is, amelyek útján közzétett reklámokra – a hagyományos reklámeszközökön felül – szintén kiterjed a Normagyűjtemény hatálya. A Kódex az alapelvek között rögzíti a jogszerű, tisztességes, igaz és valós, jogsértésre nem ösztönző reklám elveit, deklarálja a tisztességes reklám kritériumait, a társadalmi felelősségérzetet, a társadalomban általánosan elfogadott erkölcsi-etikai normák és a közízlés, valamint a reklámtevékenységbe vetett közbizalom, és a kereskedelmi szólásszabadság fontosságát.

A Kódex *általános* előírásai – a fentiekén túl – tartalmazzák az általános reklámtilalmakat és reklámkorlátozásokat, a reklám azonosíthatóságára vonatkozó szabályokat, az anyanyelv, a reklámötletek, valamint a személyhez fűződő jogok védelmét, illetőleg a reklámért való felelősség előírásait. A Normagyűjtemény reklámozásra vonatkozó *különös* szabályai tiltják a megtévesztő reklámot, a hírnévrontást, és magukban foglalják a társadalmi célú reklámokra vonatkozó külön rendelkezéseket, a gyermekek és fiatalok védelmét, az eladásösztönzés előírásait, a súlycsökkentő, valamint az egészségügyi és kozmetikai termékek, az élelmiszerek, és az alkoholos italok reklámozására irányadó szabályokat.

¹¹⁰ Az Önszabályozó Reklám Testület Eljárási Szabályzata <http://www.ort.hu/hu/ort/alapdokumentumok/eljarasi-szabalyzat>

A Kódex tartalmazza a járművek reklám- és marketing kommunikációjára, továbbá a szerencsejátékkal, valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos reklámra vonatkozó előírásokat, végül pedig külön rendelkezések vonatkoznak az emeldíjas és értéknövelt telekommunikáció szolgáltatások reklámjára is. A *Digitális úton (interneten és mobil eszközön) közzétett reklámokra irányadó szabályok* körében a Kódex a fogalmi meghatározásokon túl e körben szabályozza a reklámozásra indokoltan igénybe vehető sávszélességet, a látogatói navigációs lehetőségek korlátozásának tilalmát, továbbá az értékesítés céljából digitálisan reklámozott termékekkel, szolgáltatásokkal kapcsolatos pontos és hiteles tájékoztatás kötelezettségét, valamint a fogyasztót megtévesztő, félrevezető vagy egyéb módon károsító internetes és mobiltechnológiák alkalmazását. A fejezet külön szabályokat ír elő a digitális reklámok azonosítására,¹¹¹ a digitális úton küldött szerződéses ajánlatok és feltételek egyértelmű meghatározására, a digitális független szervezetek és minősítő oldalak elismerésére, a kéréstlen egyénileg célzott digitális reklámokra, továbbá a gyermekek és fiatalok számára szóló digitális reklámokra.

Összegzés

Jelen tanulmány kísérletet tett az alternatív szabályozási rendszerek jogi szabályozást kiegészítő szerepének, a komplex szabályozási struktúrák és elsősorban az önszabályozás növekvő jelentőségének a bemutatására. Mára egyértelművé vált, hogy a globális rendszerekben az állami, kormányzati jogi szabályozás nem képes betölteni azt a kizárólagos szerepkört, amelyet évszázadokon keresztül a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális folyamatok irányításában vállalt. Az egyre bonyolultabbá váló globlizált világ fokozatosan előhívta és kialakította azokat az alternatív szabályozás módszereket és struktúrákat, amelyek a hagyományos jogi szabályozással csak együtt képesek megfelelni az új kor, a digitális médiakörnyezet kihívásainak. A kezdetben alternatív szabályozási módszerek folyamatos fejlődés által önálló rendszerekké alakultak és az állami jogi szabályozási mechanizmusokkal láncot alkotva, azok méltó társaivá váltak.

A jövő komplex szabályozási igényének kielégítése jelentős mértékben attól függ majd, hogy az állami szabályozási rendszerek mennyiben engednek teret az alternatív ön- és társszabályozás beépülésének a különböző jogalkotási és döntés előkészítő folyamatokba.

¹¹¹ Lásd: EASA BPRs <http://www.easa-alliance.org/Publications/Best-Practice-Guidance/page.aspx/356>

Minden esetre az már látszik, hogy a jövőbeni jogi szabályozás nem tudja teljesen kikerülni az ön és társszabályozás eszközeit, valamint a „jobb reguláció” érdekében kifejlesztett módszerek használatát. Az alternatív szabályozási módszerek elterjedése és egyre gyakorlottabb alkalmazása szoros együttműködést tesz szükségessé az állami szervek, a hatóságok és az alternatív szabályozási rendszereket alkalmazó önszabályozó szervezetek transznacionális, európai és nemzeti testületei között. Az együttműködés iránya – vélhetően – a közös szabályozási gondolkodás, célmeghatározás és a tényleges együttes szabályozás felé tart, valamint lassan helyet követel magának a jogi oktatásban is. Az alternatív szabályozási rendszerek létrejöttét, szerepük növekvő jelentőségét részletesen ismerteti a *Cafaggi* Tanulmányban feldolgozott önszabályozási rendszerek modelljei és következtetései, továbbá a gyakorlatban erősíti a jelen tanulmányban bemutatott ICC, EASA és az APEC világméretű alternatív szabályozó tevékenysége, valamint – többek között – az Európai Unió politikai célokat meghatározó döntés-előkészítő és jogalkotási folyamatait nyitottabbá és átláthatóbbá tevő, „*Better Regulation Agenda*” okmányban kifejtett kezdeményezése.

A magyar önszabályozás – különösen a reklámpiac etikai kódexe, valamint gyakorlata – nemzetközi összehasonlításban is rendkívül fejlett.¹¹² Amint az a hazai reklám-önszabályozás tradicionális folyamataiból is jól látszik, a Magyar Reklámetikai Kódex az iparág önálló szabályozási rendszerét alakította ki, amely már jelenleg is képes – a hazai jogi rendszer keretei között, azzal összhangban –, a reklámszektor normakövető magatartásának szabályozására és az önszabályozó normák betartására.

A fejlődés egyik iránya a Médiatanáccsal való kapcsolat és együttműködés lehetőségeinek további kiaknázásában, az önszabályozás módszereinek és eszközeinek az állami média- és reklámszabályozásban való még hatékonyabb alkalmazásában rejlik.

¹¹² Dr. Fazekas Ildikó, az ÖRT főtítkára 2009 és 2014 között az EASA elnöke is