

BEVEZETÉS AZ ON-LINE DIGITÁLIS INFORMÁCIÓTARTALMAK SZABÁLYOZÁSÁHOZ

Az on-line digitális információtartalmak szabályozása egyrészt a társadalmat védi, másrészt emberi jogokat korlátoz. Bonyolult feladat annak eldöntése, hogy:

- (a) mikor van és mikor nincs szükség a tartalom szabályozására;
- (b) a tartalomszabályozás milyen formái elfogadhatók/kívánatosak és milyen formái nem elfogadhatók/kívánatosak.

Ahhoz, hogy a társadalom érdekében szükséges tartalomszabályozási feladatokat meg tudjuk határozni először foglalkoznunk kell az információval mint piaci áruval. Ehhez pedig szükségünk van egy rövid közgazdasági bevezetőre.

1. A szabályozás szükségessége

Az információs piacokon az áru szerepét különféle információtartalmak töltik be.¹ Ezeket adják és veszik különféle módokon, vagyis létezik maga az áru (az információtartalom), vannak kínálói és keresői, akik piaci egymásrahatása során kialakul az árunak az a piaci ára, amelyen végül is az áru tulajdonost vagy használatot cserél. Vannak továbbá olyan piaci közvetítők (ügynökök), akik a keresők és kínálók kapcsolatának kialakításában és alakításában játszanak szerepet.

A közgazdaságtan azt tanítja, hogy a gazdaságban általában igaz az, hogy ha valamilyen adott piacon hatékony verseny létezik (vagyis sok kínáló és sok kereső van; a kínálók és keresők egyikének sincsen különleges piaci helyzete, privilégiuma, speciális joga; sem a kínálók, sem pedig a keresők nem képesek önmaguk egyoldalú akciója révén meghatározni vagy jelentősen befolyásolni a piaci árat²), akkor a piac a társadalom egésze szempontjából optimálisan működik, azaz olyan árakat hoz létre, amelyek biztosítják a termelés maximális hatékonyságát, a társadalom szűkös erőforrásainak optimális elosztását és az ún. társadalmi jólét (social welfare)³ maximumát.

Az információs piacok általában nem ilyenek. Az információs piacok erőteljesen tökéletlenek - közgazdasági zsargonnal élve "nemhatékonyak" (inefficient) -, azaz, ha szabályozatlanul hagyják őket akkor sokféle olyan jelenség keletkezik a piacon, amelyeket társadalmi szempontból nemkívánatosnak ítélnék - közöttük egyeseket súlyosan károsnak. Az információ ugyanis több szempontból is speciális termék. A piac hatékony működését gátló legfontosabb jelenségeket - a teljesség igénye nélkül - az alábbi néhány pontban lehet összefoglalni:

- Az információ általában természetére nézve "*public good*", amit úgy kell érteni, hogy ha valakinek eladjuk és az elfogyasztja, akkor ezáltal nem csökken a mások számára rendelkezésre álló mennyisége.⁴
- Az információhoz gyakran társadalmilag kívánatos és törvényileg védett speciális jogok (például szerzői jogok) fűződnek, amelyek kívánatosságuk dacára különféle módokon korlátozzák a piac hatékony működését.

¹ Néha nemcsak a tartalom, hanem a forma is lehet áru, de ezzel a bonyodalommal most nem érdemes foglalkozni.

² Ezt a közgazdaságtan úgy is kifejezi, hogy a piaci szereplő számára az ár "adottság".

³ A társadalmi jólét közgazdasági alapfogalom, amely mérhető és amelyet a közgazdászok mérnek is.

⁴ Az angol kifejezés nehezen fordítható, ezért meghagytuk eredeti formájában. Sok példája van, mint az utak, utcák, közvilágítás. Gyakran "privatizálják", mint például az információ különféle fajtáit. Ellentéte a "*private good*". Ha ezt valaki elfogyasztja, akkor csökken a mások számára elérhető volumen. A legtöbb termék és szolgáltatás ilyen. Ha például megesszem egy almát, akkor eggyel kevesebb alma marad elérhető mások fogyasztása számára.

- Az információ igen sokféle nem-gazdasági (például politikai vagy kulturális) aspirációk hordozója.
- Az információ gyakran - az iránta megnyilvánuló jelentős fizetőképes kereslet ellenére - káros a társadalom és annak egyedei számára.
- Gyakran előfordulnak társadalmilag nemkívánatos speciális jogok, privilégiumok, piaci hatalmak, különösen az információt kínálók oldalán.

Rendszeresen és teljes terjedelemben illetve mélységben meg kell vizsgálni, hogy a digitális tartalmak speciális tulajdonságai mikor és mennyiben okoznak olyan piaci tökéletlenségeket, amelyeket csak szabályozói beavatkozással lehet orvosolni. Jelenleg csak egyes példák állnak rendelkezésre. Nyilvánvaló például, hogy az információ "public good" jellege kedvez az illegális és káros tartalmak terjesztésének, hiszen azt jelenti, hogy a terjesztés volumene majdnem vagy teljesen költségmentesen növelhető, mégpedig globális méretekben. Az információ által kiszolgálható pozitív aspirációk mellett erőteljesen jelentkezik a negatív - azaz illegális vagy káros - aspirációk is, mint például a különböző megkülönböztetések illetve gyűlölködések, vagy bűnözésre szövetkezések. Az információ speciális tulajdonságainak a negatív hatásai erősíthetik egymást.

2. A szabályozandó piac kijelölése

A szabályozás témáját az infokommunikációs piacok ágazat-specifikus szabályozója szemszögéből vetjük fel. Ez bizonyos korlátokat jelent. Nem minden információtartalom szabályozása tehát a cél, hanem csak azoké a tartalmaké, amelyek valamilyen módon az infokommunikációs ágazat területére esnek. Természetesen esetleg más információtartalmakat is szabályozni kell, ezekkel kapcsolatban azonban az infokommunikáció ágazat-specifikus szabályozójának nincsenek - és a belátható időben nem is lesznek - olyan volumenű és jellegű feladatai, amelyekre nézve külön kutatást kellene végezni. Ezeket elég lesz *ad hoc* módon megállapítani, megszervezni és menedzselni.

Az információs piacok leggyakrabban az információt hordozó eszközök - médiumok - mentén alakulnak ki. Így beszélhetünk például a sajtóról, a könyvkiadásról, rádióról, televízióról, telefonról és az elektronikus információs piacról. Ez utóbbi evolúciója során elsőként adatkommunikáció volt, majd a jól ismert módokon kiterjesztette határait, multimédiává vált és magában foglalja az összes előtte említett piacok bizonyos "digitalizált" funkcióit és részeit. Elektronikus hordozóként szolgálhatnak különféle eszközök (floppy, CD stb.). Közülük kiemelkedően a legfontosabbak az "on-line" hozzáférésű infokommunikációs hálózatok. Mindez közismert és csak azért kell vele itt foglalkozni, hogy elmondhassuk: szabályozási törekvéseink tárgyát az "on-line" elektronikus információs piacok képezik. Nicholas Negroponte érvelését elfogadva célszerűbb on-line digitális információról és annak piacairól beszélni.⁵ A helyzetet több körülmény bonyolítja. Az on-line hozzáférés mindig egyéb hozzáférési lehetőségekkel kombinálódik, noha azok másodlagos jelentőségűek. Az elektronikus információ egy része még mindig analóg formában létezik. A hagyományos információs piacok továbbélnek - persze módosult és állandóan módosuló határok között. Még tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a határok egyrészt gyorsan változnak, másrészt elmosódnak. Szerencsére ezek a bonyodalmak a tartalomszabályozás szempontjából nem képviselnek különösebb nehézségeket.

A tartalom szabályozását az on-line digitális információs piacok általános szabályozási keretein belül kell megvalósítani. Ebből következik, hogy az általános szabályozás egyes aspektusai hatással lesznek a tartalomszabályozásra, az pedig kihat majd magukra az általános keretekre. Ez a kölcsönhatás fontosnak ígérkezik ugyan, de a vizsgálódásnak a jelenlegi kezdeti szakaszában még

⁵ Negroponte szerint a digitális világ elemi egysége a bit, míg a fizikai világ atomokból áll. Hasznos párhuzamot von az atom és a bit között.

nincsen mód a vele való szisztematikus foglalkozásra. A vizsgálódás iteratív lesz, azaz először – mint jelenleg is - mintegy önmagukban vizsgáljuk a tartalomszabályozás legalapvetőbb kérdéseit, majd további tanulmányokban ugyanezt tesszük az infokommunikáció szabályozásának többi területével és általános elveivel, módszereivel és eljárásaival kapcsolatban, ha pedig ez is megtörtént, akkor újonnan szerzett ismereteinkkel felvértezve ismét megvizsgáljuk a tartalomszabályozást, és így tovább egészen addig, amíg úgy érezzük, hogy eljutottunk a szabályozási rezsím egészére és minden lényeges részterületére vonatkozólag a megfelelően látszó megoldáshoz.

3. A szabályozás feladatai

Hazánkban a szabályozást gyakran kizárólag negatív értelemben - korlátozásként vagy tiltásként - fogjuk fel. Ez nyilvánvalóan hibás szemlélet. A szabályozásnak erős - és egyre erősödő - pozitív ösztönzési feladatai vannak. Ezekre kellene helyoznunk a hangsúlyt. Az EU is ezt kívánja és kéri majd számon. A tartalomszabályozás tekintetében is azzal illik kezdeni a feladatok sorát, hogy mi az, amire a szabályozónak a piaci szereplőket aktív módon ösztönöznie kellene.

Az on-line digitális információs piacok kapcsán az infokommunikációs ágazat-specifikus szabályozójának a funkciója hármas:

1. Ösztönöznie kell és elő kell segítenie a társadalom számára hasznos információtartalmak termelését és akadálytalan univerzális terjesztését az országban és világméretben is.
2. Ösztönöznie kell és elő kell segítenie a hazai és nemzetközi forrásokból elérhető (azaz a "globális") információtartalmakhoz való univerzális hozzájutást és azoknak a felhasználók által történő használatát. Ennek a funkciónak részét képezi a felhasználók körének és az elektronikus információ használatának a maximalizálása ("minél többen, minél többet").
3. Meg kell védenie az egyéneket és a társadalmat az illegális, káros és kellemetlen információtartalmak által okozható károktól.

4. Ösztönzés az információ hazai termelésére és terjesztésére

Az állam szerepe ebben sokoldalú, az ágazat-specifikus szabályozó ösztönző szerepe azonban korlátozott. Az állami szerepkör fontos feladatokat és lehetőségeket foglal magába, mint például a kutatás-fejlesztés egyes kereskedelmileg nem kifizetődő alapfeladatainak és széles körben közös feladatainak a finanszírozása; az adókedvezmények; az információtartalom egy részének az állami szektoron belüli termelése (azért, mert ez ösztönözheti a magánvállalkozások információtermelését); a társadalmi elismerés különféle formáinak bevezetése stb.

Az infokommunikáció ágazat-specifikus szabályozója mit tehet? Pozitív szerepe elsősorban abban nyilvánulhat meg, hogy lehetővé teszi az információ termelőinek és forgalmazóinak a piacra lépését és akadálytalan piaci működését. E tekintetben feladatai nagyjában és egészében azonosak a távközlés területén meglévő hagyományos feladataival.

Jelenleg nem világos, hogy az infokommunikáció ágazat-specifikus szabályozójának vannak-e új típusú feladatai az információ hazai termelésére és terjesztésére való ösztönzés területén.

5. Ösztönzés a globális információ maximális hazai használatára

Az árszabályozási funkció gyakorlása során nagyfokú felhasználói ösztönöztség alakítható ki. Az ösztönzés korlátja az információ iránti piaci kereslet árugalmassága.

Mindenek előtt szükség van arra, hogy igen sok ország példáját követve nálunk is kialakuljanak az Internet hozzáférésnek azok az árformái, amelyek figyelembe veszik az Internet szolgáltatások speciális természetét és nem a távbeszélő díjak formáival azonosak, vagy azok mechanikus alkalmazását jelentik.

Egyszerű alapkövetelményként jelentkezik az, hogy az internet hozzáférés legyen olcsó a felhasználók minden kategóriája számára. Megfontolandó a hozzáférés társadalmi méretekben történő jelentős mértékű keresztfinanszírozása. Gazdasági szempontból az adóból történő finanszírozás látszik optimálisnak.

Fontos valamennyi felhasználói kategória ösztönzése. Jelentősek ugyanis a kereszthatások, amelyek során egy felhasználói szegmens felhasználási volumenének a növekedése ösztönzi egyfelől a más szegmensek számára is hasznos információ termelését, másrészt pedig – közvetlenül – a más szegmensek felhasználását is.

A globális információ hazai felhasználásának ösztönzése nem generál lényeges tartalomszabályozási feladatokat.

6. Társadalomvédő tartalomszabályozás

Egyre inkább úgy tűnik, hogy a tartalomszabályozási tevékenység legnagyobb része társadalomvédő jellegű és az is marad. Társadalomvédő tartalomszabályozásra a következő esetekben van szükség:

- illegális tartalom
- káros tartalom (legális, de káros)
- kellemetlen tartalom (legális és nem káros, de kellemetlen)

Nevezzük *illegálisnak* azt az információt, amelynek vagy a létrehozását, vagy a terjesztését, vagy mindkettőt jogszabály tiltja. Ezeket a mindenkor jogszabályi szövegek automatikusan pontosan meghatározzák. Egy-egy konkrét információval kapcsolatban azonban felmerülhetnek értelmezési problémák. Vannak ugyanis olyan esetek, amikor nehéz eldönteni, hogy valamely információ a jogszabályilag tiltott információk körébe tartozik vagy nem. Ennek eldöntése azonban nem az ágazat-specifikus szabályozó feladata. Remélhetőleg a jogszabály mindig intézkedik a felmerülhető értelmezési problémákra vonatkozó eljárásokról. Az illegális információ klasszikus példája a fajellenes uszítást szolgáló információ, amely a világ sok országában jogilag tiltott.

Nevezzük *károsnak* azt az információt, amelynek előállítása nem illegális (vagyis nem tiltja jogszabály), de terjesztésére vonatkozólag bizonyos korlátok léteznek.⁶ Az információ terjesztése e korlátokon

⁶ Ennek a megközelítésnek a helyessége vitatható. Legáltalánosabb megfogalmazásában ugyanis az az információ "káros", amely a társadalom egészének vagy valamely tagjának "kárt" okoz. Nem biztos, hogy itt Pareto típusú érvelésről van szó. Nem világos ugyanis, hogy társadalmi kár akkor keletkezik-e, amikor a társadalom tagjai közül bárki károsodik, vagy pedig csak akkor, amikor az információ terjesztése következtében előálló kár teljes nagysága meghaladja az információ összhasznát. Továbbá az alábbiakban csak arra az esetre térünk ki, amikor valamely információ a társadalom egyes tagjainak kárt okoz, más tagjai számára azonban nem okoz kárt. Azt az esetet is figyelembe kell venni, amikor az

belül nem kifogásolható tevékenység, az adott korlátokon kívül történő terjesztése azonban jogszabályilag tiltott. A káros információt a terjesztését korlátozó jogszabály elvileg automatikusan pontosan meghatározza, valamint a jogszabály maga intézkedik az értelmezési problémák esetén követendő eljárásról. A káros információ klasszikus példája a pornográf információ terjesztése gyermekek számára.

Jobb elnevezés hiányában nevezzük *kellemetlennek* azt az információt, amelynek sem az előállítása sem a terjesztése nem ütközik jogszabályi korlátozásokba, a valóságban azonban terjesztése által a felhasználókat vagy azok valamely szegmensét vagy egyedet kellemetlenség éri. A kellemetlenség a károosság egy különleges esete. A károosságtól az különbözteti meg, hogy egyrészt egyhébber, másrészt főként közvetlen hatásai vannak.⁷ A kellemetlenség okozásának szükséges feltétele az, hogy az információ kéretlen (unsolicited) legyen. Kért információ definíciója szerint nem lehet kellemetlen. A kellemetlenség okozásának leggyakoribb esete akkor fordul elő, ha kéretlen információ nagy tömegben érkezik. Ha e-mail-en érkezik akkor az angol nyelvű irodalomban "spam"-nak hívják. A kellemetlenségnek különféle formái és fokozatai lehetségesek. A kéretlen információ lehet időrabló, de okozhat költséget is a felhasználónak.

Az illegális, káros és kellemetlen tartalmakkal összefüggésben problémákat okozhat azok:

- megtalálása
- minősítése
- korlátozása
- szankcionálása

A tartalomszabályozás legtöbb feladata nem arra vár, hogy az ágazat-specifikus szabályozó oldja meg őket. Technológiai és szolgáltatói megoldások hosszú és gyorsan növekvő sora létezik. Ezekkel kapcsolatban az ágazat-specifikus szabályozó feladatai a következők lehetnek:

1. Felkutatja, megismeri, elemzi és értékeli a folyamatosan keletkező új megoldásokat azok társadalmi megfelelősége és haszna szempontjából. Ennek érdekében folyamatosan tanulmányozza a nemzetközi szakirodalmat, kapcsolatot tart fenn gyártókkal és szolgáltatókkal, akiket ösztönöz arra, hogy ötleteikkel és megoldásaikkal az ágazat-specifikus szabályozót megkeressék. Az ösztönzés legfontosabb eleme az, ha a szabályozó a gyártókkal és szolgáltatókkal szemben nem korlátozó, hanem segítő, előrelendítő módon gyakorolja funkcióit.
2. Kidolgozza a technológiai és szolgáltatói megoldásokkal kapcsolatos társadalmi elvárásokat. Ezek az általánosság különböző fokain állnak. Vannak minden információtartalommal szembeni elvárások; vannak azonban olyanok is, amelyek az információtartalmaknak csak bizonyos kategóriáira vonatkoznak. Az elvárásoknak többféle fajtája létezik. Ilyenek az információtartalom várt társadalmi haszna és annak lehetséges negatív hatásainak megelőzésére vagy csökkentésére vonatkozó elvárások is.

információ mindenki számára káros. Ez azonban egyszerűen megvalósítható, hiszen csak a terjesztés korlátozásának szigorúsága tekintetében van különbség. Az előbbi esetben a terjesztés részlegesen, az utóbbi esetben pedig teljesen tiltott. Kérdéses marad azonban az információ előállítására vonatkozó tiltás szükségessége.

⁷ Talán a leggyakoribb kellemetlenség az idővesztés, amely nem okoz közvetett károkat azokon az egyéneken és szervezeteken túlmenően, akiknek az idejét a kellemetlen információ vesztegeti. A káros információ ezzel éles kontrasztban gyakran erőteljes negatív közvetett társadalmi hatásokat fejt ki a "megrontott" személyek magatartásán keresztül (például bűnözésre serkent).

3. Különbféle módszerek és fórumok felhasználásával tárgyal, egyeztet és megállapodásokat köt a gyártókkal és szolgáltatókkal az általuk kidolgozott megoldások tulajdonságait, alkalmazhatóságát és a velük kapcsolatos egyéb feladatokat illetően. Ennek sikere is kritikusan függ attól, hogy a szabályozó mennyire pozitív, segítő, előrelendítő módon végzi feladatait és ténylegesen mennyiben képes a gyártókat és szolgáltatókat segíteni azok üzleti céljainak elérésében. Itt olyan témák rendezéséről van szó, mint az, hogy valamely adott megoldás sikeréhez illetve kudarcához kinek fűződnek kereskedelmi és egyéb érdekei, a gyártók, szolgáltatók képesek-e önmaguk alkalmazni az adott megoldást, esetleg milyen együttműködésekre van szükség, milyen módosítások, fejlesztések látszanak célszerűnek, vannak-e a megoldáshoz fűződő speciális jogok, felhatalmazások, hogyan segíthet a szabályozó stb.
4. Kidolgozza és gyakorolja azokat az ágazat-specifikus szabályozói funkciókat, amelyek a fenti módon kezelt technológiai és szolgáltatói megoldásokkal kapcsolatosak.
5. Folyamatos vagy időnkénti ellenőrzési funkciót lát el annak biztosítására, hogy a megoldások időben működőképesek maradjanak, illetve továbbfejlődjenek.

A fenti öt ponton túlmenően különféle egyéb ágazat-specifikus szabályozói feladatok is lehetségesek. Ezek feltárása további kutatás feladata.

Kiss Ferenc
2001. május 25.