

Tartalomjegyzék

Előszó (<i>Kukorelli István</i>)	7
---	---

Bevezető	9
-----------------------	---

I. rész

A média tartalmát érintő szabályozás és a sajtószabadság

KOLTAY ANDRÁS:

A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdései Európában, különös tekintettel a magyar jogrendszerre	13
--	----

POGÁCSÁS ANETT:

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megjelenése az európai jogrendszerekben	97
--	----

SZIKORA TAMÁS:

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének értelmezése a hazai médiaszabályozásban	133
--	-----

SZIKORA TAMÁS:

A kereskedelmi közlemények közzétételével szemben támasztott követelmények az európai államok médiaszabályozásában	153
---	-----

TÖRÖK BERNÁT:

Védhetjük-e a vallás(os)okat a blaszfémiától?	187
---	-----

II. rész

A médiahatóságra vonatkozó szabályozás

FAZEKAS JÁNOS:

Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának elméleti kérdései és nemzetközi megalapozása	215
---	-----

GÉCZI KINGA:

A médiajogi szankcionálás hazai és európai uniós szintű elméleti háttere 233

HULKÓ GÁBOR:

A médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése különös tekintettel a cseh, szlovák és lengyel szabályozásra 273

III. rész

Az Európai Unió és a média szabályozása

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS:

Kísérletek a hálózatsemlegesség szabályozására az Egyesült Államokban és az Európai Unióban 325

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS:

Médiakoncentráció-szabályozás az Európai Unió tagállamaiban 369

LÁNCOS PETRA LEA:

Értékek és elvek az európai médiajog területén 403

NYAKAS LEVENTE:

A médiapluralizmus szerepe az EU audiovizuális politikájában és szabályozásában 441

NYAKAS LEVENTE:

A kvótaszabályozás az európai audiovizuális médiaszabályozásban – gazdasági és kulturális megfontolások határán 497

IV. rész

A sajtószabadság speciális kérdései

FEKETE BALÁZS:

Érvelési típusok a szólás- és sajtószabadság megalapozásával és korlátozásával kapcsolatban az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának joggyakorlatában és ezek értékszociológiai relevanciája 521

MAYER ANNAMÁRIA:

Az újságírói forrásvédelemre vonatkozó szabályozás egyes európai államokban, az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek tükrében 541

SMUK PÉTER:

A demokratikus politikai diskurzus alkotmányos garanciái és gyakorlata Közép-Kelet-Európában 595

Előszó

Egy fiatalosan lendületes tudományos kutatócsoport kitűnő tanulmánykötetét tartja kezében az Olvasó, amely korunk egyik legvitatottabb „demokrácia kritériumáról”, „kráciájáról”, a modern médiavilágról szól. A tizenhárom szerző tollából született tizenhat, tartalmában és terjedelmében is veretes írás remek összképet ad a médiajogi gondolkodás és a médiajog állapotáról, euroatlanti összefüggésekbe helyezve a hazai jogot, a jogalkotást és a jogalkalmazást.

A kötet komplex megközelítése igazolja a médiajog és a médiatudomány önálló létét, amit ma már csak több jogág és tudományág nézőpontjából (például alkotmányjog-tudomány, politikatudomány, közigazgatás-tudomány, szociológia) együttesen lehet művelni.

A kötetben mindenekelőtt az a szimpatikus, hogy szinte valamennyi írása kiegyensúlyozottságra, a lehető legjobb modell megtalálására, a „legjobb gyakorlat” bemutatására törekszik.

A könyv címéből is következő központi gondolata a mediaszabadság és a szabályozás, vagyis a szabadság és a rend örök kérdésének megoldása, a határok bemérése. A könyv szabadságpárti, érti és értelmezi a szólás- és sajtószabadság (a kommunikációs alapjogok, a véleménynyilvánítás szabadsága) mint alapjog lényeges tartalmát.

A médiajogász, a médiajogtudós kiindulópontja nem lehet más, mint annak elfogadása, hogy a szólásszabadság, a szabad véleménynyilvánítás, a demokratikus közvélemény, a médiapluralizmus elengedhetetlen feltételei az alkotmányos demokráciáknak. A sokat idézett alkotmánybírósi alaphatározat [30/1992. (V. 26.) AB határozat] szerint: „Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.”

A liberális credo felidézése mellett jól tudjuk – és a könyv is ezzel birkózik –, hogy a szólás- és sajtószabadság sem korlátlan és korlátozhatatlan alapjog, még ha az csak különösen indokolt esetben lehetséges is. Hol vagyunk már attól a Deák Ferencnek tulajdonított egymondatos, ideális sajtótörvénytől, miszerint „hazudni nem szabad”?! Ez már a cenzúrát eltörlő 1848-as sajtótörvényre sem volt igaz, és azóta sokat változott a világ, a sajtó- és médiajog hatalmas jogággá nőtte ki magát.

A *ius* és a *non ius* mentén sokszor bizonytalan határait a kötet körvonalazni próbálja. Jól tudjuk, minden szabályozás egyben korlátozást is jelent, amelynek megvannak az alkotmányos jogállami mércéi.

A kötet amellet, hogy érzékeny az alapjogok lényeges tartalmát illetően, intézménypárti (nem rendpárti!) is, igazolja a médiajogi intézmények, a hatóságok létrehozatalának szükségességét. A politikai és gazdasági érdekekkel átszótt mediokráciával szemben mint polgárok, valóban sok szempontból kiszolgáltatottak vagyunk. Erre a tényre mint önálló és humanizálendő hatalmi tényezőre, már jó időben (1947) figyelmeztetett bennünket a szabadságszerető ember, Bibó István. Az állam itt tehát nem ösellenség, hanem demokrácia- és alapjogvédelmi kötelezettségét teljesíti, reményeink szerint értünk és velünk van.

A fő dilemma mellett a könyv széles körű képet nyújt a médiavilág, a politikai nyilvánosság számos izgalmas és érdekes területéről. Kritikai értékelő hangnemben olvashatunk többet között a közéleti szereplők becsületvédelméről, a kereskedelmi és politikai reklámokról, a hitbéli meggyőződés nyilvánosságon belüli védelméről, a médiahatóságok jogállásáról és szankcióinak erejéről, az audiovizuális mediaszabályozás rejtelveiről, az újságírói források védelméről – és az étlap korántsem teljes.

A kötet kiegyensúlyozottsága mellett még egy dolgot emelnék ki: értékelvűségét, amely több tanulmány központi témája is.

Mindezek alapján jó szívvel ajánlom az MTA BTK Médiatudományi Kutatócsoport fajsúlyos, gondolatgazdag és értékes kötetét a Tisztelt Olvasóknak!

Budapest, 2014. július 6.

KUKORELLI ISTVÁN
egyetemi tanár

Bevezető

A Médiatudományi Kutatócsoport 2012 júliusában jött létre a Magyar Tudományos Akadémia és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság együttműködése nyomán. Az MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpontja keretében felálló csoport azt tűzte ki célul, hogy a szólásszabadság mindig izgalmas, a hazai médiaszabályozás közelmúltbeli változásait követően pedig Magyarországon különösen is aktuális szakmai vitáihoz a médiatudomány egyes kérdéseinek részletes elemzésével járul hozzá. A csoport tagjai több tudományterület és tudományág kutatói, akik változatos kutatási témáikban különféle megközelítéssel nyúlnak a tárgyhoz.

A kutatócsoport 2013-ban kezdte meg „Az európai médiajogi gondolkodás alapjai, különös tekintettel a szólásszabadság egyes kérdéseire” című kutatási programját. A kutatási program több, elkülönülő jogterületen zajló kutatást fog össze. Ez a sokszínű megközelítés annak szemléltetéséhez próbál közelebb jutni, hogy miben állnak az európai médiajogi gondolkodás alapjai, a felmerülő kérdésekkel kapcsolatban milyen megoldási modellek azonosíthatók, mi az európai szabályozások valamennyi országban azonosítható „közös minimuma”, illetve létezik-e „legjobb gyakorlat” ezekben a kérdésekben, és ha igen, mi tekinthető annak. Az európai megközelítések azonosításán túl fontos az Egyesült Államok, illetve esetleg más, európai nézőpontból is releváns jogrendszerek (pl. Kanada, Ausztrália stb.), valamint a különböző jogrendszerek egymásra hatásának vizsgálata is.

A kutatási programba magyar kutatók mellett külföldi résztvevők is bekapcsolódtak. A program eredményeit a kutatócsoport külön kiadványokban publikálja, ezek közül az első a jelen kötet (ezzel párhuzamosan egy angol nyelvű tanulmánykötet is megjelenik, amely elsősorban a kutatásban részt vevő külföldi szerzők írásait gyűjti egybe).

Jelen kötet nemcsak terjedelmét tekintve vaskos, hanem tematikájában is szer-teágazó, számos eltérő kérdést igyekszik körüljárni. A szerkesztők szándéka az volt, hogy a tanulmányok e gyűjteménye ezzel a sokféleséggel járuljon hozzá közös európai vitáinkhoz, amelyeket a médiaszabályozás és a szólásszabadság kérdéseiről folytatunk. A tanulmányok egy-egy probléma pillanatképét rögzítik, amely talán néhány év múlva, a szabályozás és a gyakorlat folyamatos formálódása

miatt már nem lesz egészen éles, de a cikkekben szereplő fontos elméleti alapvetések és mélyreható elemzések meggyőződésünk szerint hosszabb távon is forrássá teszik azokat.

A szólásszabadság és a médiaszabályozás vitái feltehetően még hosszú ideig lezáratlanul maradnak. Akad köztük olyan, ami nem is zárható le, sőt olyan is, amivel sokat vesztenénk, ha egyszer s mindenkorra magunk mögött tudnánk. Mindezek figyelembevételével ajánljuk olvasásra és bocsátjuk szakmai diskurzusra a kötet tanulmányait.

Budapest, 2014. június

A szerkesztők

I. rész

**A média tartalmát érintő szabályozás
és a sajtószabadság**

KOLTAY ANDRÁS*

A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdései Európában, különös tekintettel a magyar jogrendszerre

1. Bevezető

A személyiségi jogok a 20. század jogfejlődése eredményeképpen az egyes jogrendszerekben erőteljes védelem alatt állnak, és hosszú ideig fel sem merült, hogy ezt a védelmet differenciálva, a reputációt sértő közlés jellegétől függően bizonyos körben csökkenteni volna szükséges. A hírnévsértő, hamis állítások teljes természetességgel soroltattak be az alkotmányos védelem alá nem eső kifejezések körébe, mígnem fokozatosan teret nem nyert a gondolat, hogy a közélet vitáival összefüggő, a közéleti szereplők hírnevét megsértő állítások jogosan tarthatnak igényt bizonyos különleges védelemre. Ezt kívánja meg a közviták szabad lefolytatásának kiemelkedő fontossága. A hírnévvédelem legújabb kori fejlődése nem igen ismer el privilegizált státuszokat, és a közéleti szereplést a hírnévvédelem hatókörét automatikusan csökkentő körülményként veszi figyelembe. Ezt követeli meg a demokratikus berendezkedés egyik alapvető játékszabálya: a közügyek nyílt vitatása egy bizonyos határig fontosabb szempont, mint a kritizált egyén személyiségi jogainak védelme. Aki a közéletben részt vesz, önként lemond személyiségi jogai általános érvényesíthetőségéről. Így a közéleti szereplők gyengített hírnév- és becsületvédelme fokozatosan teret nyert valamennyi, e különbségtételt elismerő jogrendszerben.

Az európai jogrendszerek szinte általánosan érvényesülő sajátossága, hogy a közéleti szereplők személyiségvédelmének csökkentett köre nem az írott jog által meghatározott; a jogalkalmazás körvonalainak meghatározása ebben a speciális esetben a bírói gyakorlatra van bízva. Ez alól csupán néhány állam képez kivételt, de ott is jellemzően csak a büntetőjogi jogalkalmazás talál a jogági kódexben elhelyezett kapaszkodókat. A sajátos, organikusan fejlődő tagállami megoldásokat tiszteletben tartva, a közös európai jog nem kísérelte meg e kérdés általános érvényű

* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, az MTA BTK Médiatudományi Kutatócsoportjának vezetője. E-mail: koltay.andras@jak.ppke.hu. A szerző ezúton is köszöni Szikora Tamás és Török Bernát találó lektori észrevételeit, valamint Ungváry Krisztiánnak azt, hogy rendelkezésére bocsátotta pereinek iratanyagát.

rendezését, ellenben az e területen rendkívül aktív strasbourgi bíróság sikerrel fektette le az állami jogalkalmazás számára is szükségszerűen figyelembe veendő fundamentumokat.

A tanulmány 2. pontjában bemutatjuk a vizsgált kérdés nemzetközi jogi hátterét, majd a 3. pontban az egyes európai államok megoldásait tekintjük át, a legfontosabb problémakörök szerinti csoportosításban. A 4. pont részletesebben kitér a magyar szabályozásra, alkotmánybírósági és bírósági gyakorlatra, míg a záró, 5. pont a magyar vonatkozású strasbourgi ügyeket vizsgálja, amelyek azonban nem csak magyar szemmel tanulságosak.

2. Nemzetközi jogforrások

Az Európai Unió közös joga nem foglalkozik a hírnév- és becsületvédelem kérdéseivel, leszámítva az AVMS irányelv¹ azon szabályát, amely a tagállamok számára – az audiovizuális médiaszolgáltatásokkal szemben – előírja a válaszadási jog megteremtését (jelenleg: 28. cikk). Az irányelv által előírt válaszadási jog a hírnév- és becsületsértés jogkövetkezményeként jelenik meg, de nem hordoz speciális, a közéleti szereplők ügyeire vonatkozó tartalmat.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) szerint „[a] 10. cikk 2. bekezdése kétségtől ad mások – azaz minden személy – hírnevének védelmére, és az a védelem kiterjed a politikusokra is, még akkor is, ha nem magánszemélyként járnak el; ilyen esetekben azonban a védelem követelménye a politikai kérdések nyílt megvitatásához fűződő érdekek fényében mérlegelendő”.²

Az EJEB gyakorlatában meghatározó súllyal bír a közéleti viták szabadságának védelme. Ebből eredően talán a közéleti szereplőkre tett hírnevsértő állításokkal és véleménynyilvánításokkal kapcsolatban a leggazdagabb és a legstabilabb a strasbourgi gyakorlat. Az EJEB ugyanakkor nem elsősorban a közszereplők hírnevédelmének csökkentett mértékét írja elő, hanem a közügyek vitáinak lehető leghélesebb védelmét, tehát nem az állítás tárgyaként szereplő személy státusza, hanem a vita közérdekűsége szempontjából dönt, elválasztja egymástól a tényállításokat és a véleményeket, utóbbiaknak szélesebb körű védelmet nyújtva, ezzel párhuz-

¹ Az Európai Bizottság 89/552/EGK sz. irányelve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról (Televíziózás határok nélkül EK irányelv), majd 2010 óta a 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, AVMS irányelv).

² *Lingens v. Austria* (no. 9815/82., 1986. július 8-i ítélet), 42. bek.

mosan pedig elismerve a hamis tényállítások polgári és büntetőjogi szankcionálhatóságát, és bizonyos megszorításokkal a bizonyítási teher alperesre/vádlottra helyezését, továbbá a közzétett állítások, a publikáció egészét vizsgálja, szövegkörnyezetével együtt, ami azzal a következménnyel jár, hogy egyes, önmagában, kiemelve nézve hírnévsértő kitétel a bíróság szerint még nem lesz feltétlenül jogsértő.³ Ugyanakkor a megtámadott személy pozíciója is jelentős kérdés: a szólás- szabadság védelmének mértéke ugyanis eltérő lehet, ha a kritika célpontja a kormány tagja, politikus, közhivatalnok, az igazságszolgáltatás alkalmazottja vagy magánszemély. A személyiség védelmének terjedelme – nem nehéz kitalálni – egyre nő, ahogy e listán lefelé haladunk. Bár az EJEB gyakorlata fontos és iránymutató valamennyi európai állam számára, e gyakorlattal a továbbiakban részletesen nem foglalkozunk (kivéve a magyar érdekeltségű ügyeket).

A határokat átlépő televíziózásról szóló európai egyezmény az AVMS irányelvhez hasonló tartalommal szabályozza a válaszadás jogát.⁴ Az Európa Tanács nem segédkezett olyan kötelező norma megalkotásában, amely a közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelme szempontjából releváns lenne, de egy 2004-es nyilatkozatban a Miniszteri Bizottság igyekezett lefektetni bizonyos alapokat.

EURÓPA TANÁCS, MINISZTERI BIZOTTSÁG

Nyilatkozat a politikai vita szabadságáról a médiában

(Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. február 12-én a Miniszterhelyettesek 872. ülésén)

I. A véleménynyilvánítás és az információ szabadsága a médiában

A plurális demokrácia és a politikai vita szabadsága megköveteli a nyilvánosság tájékoztatását a közügyekről. Ennek része a média joga arra, hogy negatív információkat és kritikuss véleményeket terjesszen politikai személyiségekkel és közhivatalnokokkal kapcsolatban, valamint a nyilvánosság joga az ilyen információkhoz való hozzáféréshez.

II. Az állam és a közintézmények bírálatának szabadsága

Az állam, a kormány és a végrehajtó hatalom, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás bármely intézménye bírálat tárgyává tehető a médiában. Domináns helyzetük miatt ezek az intézmények saját jogon nem élvezhetik a büntetőjog védelmét a becsületsértő vagy egyéb sérelmes állításokkal szemben. Amennyiben azonban ezek az intézmények mégis részesülnek ilyen védelemben, úgy e védelemnek korlátozottnak kell lennie, és kerülnie kell a bírálat szabadságának bármiféle korlátozását. Az ezeket az intézményeket képviselő személyek magánszemélyként jogsúltak maradnak a védelemre.

³ Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. (2. kiad.) Oxford – New York, Oxford University Press, 2005. 222–225. A bíróság esetjogának rövid összefoglalását l. Clare OVEY – Robin C. A. WHITE: *Jacobs & White: The European Convention on Human Rights*. (4. kiad.) Oxford – New York, Oxford University Press, 2006. 323–329.

⁴ European Convention on Transfrontier Television, Strasbourg, 5.V.1989., 8. cikk.

III. A közvita és a politikai szereplők ellenőrzése

A politikai szereplők igényt tartanak a köz bizalmára, és önmagukat politikai vitáknak tesszik ki. Éppen ezért a nyilvánosság jogosult alaposabb ellenőrzés alá vetni őket és potenciálisan élesebb kritikát gyakorolni a médián keresztül azzal kapcsolatban, ahogyan feladatukat ellátták vagy ellájták.

IV. A nyilvánosság ellenőrzése a hivatalos személyek felett

A közhivatalt betöltő személyeknek el kell fogadniuk, hogy a nyilvánosság ellenőrzést gyakorolhat felettük és bírálhatja őket, elsősorban a médián keresztül, azzal kapcsolatban, ahogyan ellátták vagy ellájták feladataikat, amennyiben az ilyen ellenőrzés és bírálat szükséges a hatalomgyakorlás átláthatóságának és felelős voltának biztosításához.

VI. A politikai személyiségek és közhivatalnokok hírneve

A politikai személyiségek hírneve és egyéb jogai nem érdemelnek az átlagemberekénél nagyobb védelmet, így nem megengedhető, hogy az állami törvények szigorúbban szankcionálják a médiát a politikai személyiségek bírálatáért. Ugyanez az elv vonatkozik a közhivatalnokokra is; derogáció ezzel szemben csak akkor megengedhető, ha arra mindenképpen szükség van annak biztosítása érdekében, hogy a közhivatalnokok megfelelően láthassák el feladataikat.

3. A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmével kapcsolatos egyes kérdések összehasonlító áttekintése⁵

3.1. Terminológiai kérdések, elhatárolások

A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelme összetett jogi problémakört jelent, hiszen egyfelől több jogág és -terület (büntetőjog, polgári jog, mediaszabályozás), másfelől több, egymástól elválasztva is értelmezhető személyiségi jog (jó hírnév, becsület, emberi méltóság) szabályait, alkalmazásának határait kell benne azonosítani. Ebből adódóan még az egyes jogrendszerek belső koherenciája is hiányos lehet, a kirajzolódó európai kép pedig sokszínű és szintén nem ellentmondásmentes.

A téma tárgyalási módja ezúttal nem tette lehetővé, hogy a hírnév és a becsület jogát egymástól elválasztva szemléljük; ennek oka az, hogy több jogrendszer ezeket egymás mellett, azonos módon szabályozza, és ezért differenciálásuk sokkal inkább a joggyakorlatra, mintsem a törvényben található szabályokra tartozó kérdés. (Vizsgálódásunk tárgya pedig ezúttal elsősorban az írott jogban található megoldások feltérképezése volt.) A rágalmozással kapcsolatos joganyag tehát a maga egészében tűnt fel előttünk.

⁵ Az egyes állami szabályozás vizsgálatokor nagymértékben támaszkodtam a DLA Piper Hungary által a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság megrendelésére 2011–2012 között végzett nemzetközi kutatás eredményeire.

Szintén fontos előzetes megjegyzés, hogy az alábbiakban megpróbáltunk a lehető legkevesebbet foglalkozni a hírnév- és becsületvédelem általános kérdéseivel; nem mintha ne lennének azok önmagukban is méltóak erre, sokkal inkább azért, mert ez a megoldás beláthatatlanul kitágította volna a vizsgált problémát. Tehát általános – a közéleti szereplők személyiségvédelméhez nem kapcsolódó – kérdéseket csak annyiban érintünk, amennyiben azok szükségesek ez utóbbi problematika megértéséhez, esetleg amennyiben az általános szabályok a közéleti szereplők vonatkozásában is érvényesülnek, és különös jelentőségre tesznek szert.

3.2. A személyiség védelmét szabályozó jogág, jogterület és jogforrás jellege

A hírnév és becsület jogi védelméről megállapítható, hogy jellemzően több, egymástól független jogág vagy jogterület is szerephez jut e védelem ellátásában. Egyértelműen közös vonása az európai jogrendszereknek az, hogy az emberi és vele párhuzamosan a jogi személyiséget mind a polgári jog, mind a büntetőjog által biztosítja. Azaz az uniós államokban jellemzően a nagy általános kódexek, a polgári és a büntető törvénykönyvek foglalják magukba a személyiségvédelem általános szabályait. Angliában és Írországból pedig külön hírnévsértési törvény(ek) (párhuzamosan akár egyszerre több *Defamation Act*) foglalkoznak e speciális kérdéssel, bizonyos, fontos problémák rendezését tudatosan a bírói jogalkotásra bízva. A hírnév és/vagy a becsület megsértése tehát az európai államokban polgári jogi deliktumként és általában büntetőjogi tényállásként is létezik, ugyanakkor e szabályok gyakorlati alkalmazásának intenzitása jelentősen eltérhet.

Keves olyan uniós tagállami jogrendszer van, ahol már hatályon kívül helyezték vagy eltörölték a büntetőjogi rágalmozás korábbi szabályait. Ezek közé tartozik az angol,⁶ az ír,⁷ valamint a ciprusi, a román, az észt és a lett szabályozás.⁸ Észtországban a 2001-es új büntető törvénykönyv már nem tartalmazta a büntetőjogi rágalmozás általános szabályait, ugyanakkor speciális rágalmozási szabályokat igen: az államhatalom képviselőjével vagy a közrend védelmezőivel, illetve bíró-

⁶ A *criminal libel*, az 1275-re visszavezethető, a történelem során a szólásszabadság elfojtásának gyakorta alkalmazott eszköze (az egykori *scandalum magnatum*) a 20. század második felétől kezdve gyakorlatilag csak névleg szerepelt a jogrendben, mígnem a Coroners and Justice Act 2009 73. cikke eltörölte alkalmazásának elméleti lehetőségét is (a törvény a *sedition libel*, a *defamatory libel* és az *obscene libel* bűncselekményeire terjed ki).

⁷ A Defamation Act 2009 35. cikke eltörölte a defamatory libel, seditious libel, obscene libel *common law* bűncselekményeit.

⁸ Aidan WHITE: Ethical Journalism and Human Rights. In: *Human Rights and a Changing Media Landscape*. Council of Europe Publishing, 2011. 57.

sággal vagy bírakkal szemben továbbra is elkövethető a rágalmazás bűncselekménye.⁹ A lett büntető törvénykönyv 2009. december 9-i módosítása szüntette meg a büntetőjogi rágalmazás tényállását; ugyanakkor megjegyzendő, hogy a „szégyenbe hozás” bűncselekménye, amelyet nyilvánosan közzétett, a közlő által tudottan hamis és sérelmes állításokkal lehet elkövetni, benne maradt a törvényben.

A hírnév- és becsületvédelmi előírások ugyanakkor a médiaspecifikus szabályozásban is megjelennek. Ennek kétféle módja létezik: (1) az általános személyiségvédelmen túli rendelkezés valamennyi médiumra kiterjedő sajtó- vagy egyéb törvényben szerepel, illetve (2) csak kifejezetten bizonyos típusú médiumok – pl. csak audiovizuális szolgáltatások – vonatkozásában, az adott médiumtípusra vonatkozó ágazati törvényben. Ugyanakkor megtévesztő lehet, hogy az egyes államok sajtótörvényeikben kifejezetten büntetőjogi szabályokat helyeznek el (így tesz pl. Franciaország), így a sajtótörvény valójában nemcsak önálló „ágazati” szabályokat tartalmaz, hanem átnyúlik a büntetőjog területére is.

Ezen túlmenően léteznek hírnév- és becsületvédelemre irányuló szabályok a különféle ön- és társszabályozási kódexekben is.

Fontos továbbá kiemelni a bíróságok tényleges vagy kvázi jogalkotó szerepét. A *common law* jogrendszerben a bíróságok a törvényi szabályozás tudatos visszahúzódása miatt (amely folytán törvény csak a hírnévvédelem bizonyos kérdéseit rendezi) ténylegesen a jogalkotó szerepébe kerülnek (Angliában és Írországban). Ugyanakkor, mint látni fogjuk, a legtöbb kontinentális jogrendszerű államban is hiányzik a közéleti szereplők személyiségvédelmének speciális törvényi szabályozása, ezért ennek körvonalait szükségszerűen szintén a bírói jogalkalmazás határozza meg.

Ki kell emelni még azt is, hogy a személyiségvédelmi szabályok alkalmazása Európában általában nem tartozik a médiahatóságok feladat- és hatáskörébe; azt jellemzően a bíróságok kezébe helyezik le az egyes jogrendszerek.

Az alábbiakban azon államok szabályozását tekintjük át, amelyek a médiaszabályozáson belül (is) rendezik a hírnév- és becsületvédelem kérdéseit.

Az osztrák médiatörvény általános jelleggel, valamennyi médiumra nézve határoz meg ágazati szabályokat a hírnév- és becsületvédelem vonatkozásában. A törvény értelmében a már folyamatban lévő büntetőeljárásban a sérelmet szenvedett fél kártérítést kérhet, amennyiben a vádlott egy médiavállalkozás; amennyiben büntetőeljárás nem indult, úgy a sérelmes fél önállóan is kezdeményezheti ezt.¹⁰ A polgári jog és a büntetőjog mellett a törvény egy sor előírást tartalmaz bizonyos, eredendő személyiségi jogok védelméről és a vonatkozó jogorvoslatokról.

⁹ Észtország büntető törvénykönyve (2001. június 6.), 275. és 305. cikk.

¹⁰ Médiatörvény (*Mediengesetz*), Federal Act on the Press and other Publication Media 12 June 1981, Federal Law Gazette No. 314/1981, 8a cikk. L. Cameron DOLEY – Alastair MULLIS (szerk.): *Carter-Ruck on Libel and Privacy*. (6. kiad.) LexisNexis Butterworths, 2010. 1090.

A 6. cikk értelmében, „ha a becsületsértés, rágalmozás, sértés vagy nevetségesség tétel jogsértése a médián keresztül valósul meg, úgy az érintett személynek jogában áll az elszenvedett sérelemért kártérítést követelni a média tulajdonosától.”

A francia sajtótörvény¹¹ hasonlóképpen, valamennyi médiumra nézve határoz meg (büntetőjogi jellegű) szabályokat. A sajtótörvény 29. cikke értelmében a rágalmozás „olyan tényállítás vagy gyanúsítás, amely kihat valamely személy hírnevére vagy becsületére”. Ez sajtón keresztül elkövetett bűncselekménynek számít.

A luxemburgi sajtószabadság-törvény¹² szerint szintén valamennyi médiumban tiltott a rágalmozás. A hírnévhez és becsülethez való jogot (*droit au respect de son honneur et de sa réputation*) minden esetben tiszteltben kell tartani. Ha valamely fél nem tesz eleget e kötelezettségének, a bírónak jogában áll minden, a jogellenes magatartás megszüntetését szolgáló intézkedést foganatosítani a vétkes fél költségére.

A máltai sajtótörvény¹³ értelmében pénzbírsággal sújtható bűncselekmény, ha bármely személyt Máltán kiadott vagy terjesztett sajtótermék vagy közvetített műsor útján megrágalmoznak, függetlenül az ilyen sajtótermék vagy műsor eredetétől.

Az olaszországi sajtótörvény a rágalmozást büntetni rendeli.¹⁴ A büntetőjogi felelősség a cikk szerzőjét, valamint a szerkesztőt is terheli, utóbbit abban az esetben, ha elmulasztotta végrehajtani a rágalmozás megelőzéséhez szükséges ellenőrzéseket.¹⁵

A görög médiaszabályozás egyes rendelkezései kizárólag az audiovizuális szolgáltatásokra, más elemei valamennyi médiaszolgáltatásra (televízióra és rádióra), megint más részei csak a közszolgálati médiaszolgáltatásra vonatkoznak. A 109/2010. sz. Elnöki Rendelet 7. cikke előírja, hogy az audiovizuális média által közvetített valamennyi műsorszám köteles tiszteletben tartani az ember személyiségét, a becsületet és a hírnevet. Ugyanezek a rendelkezések szerepelnek a görög Nemzeti Rádió és Televízió Tanácsról szóló 2328/1995. sz. törvény 3. cikkében, amely e kötelezettségeket a személyiségi jogok tekintetében kiterjeszti a rádió- és tévéállomások által közvetített kereskedelmi közleményekre is. Ezen túlmenően, az 1730/1987 sz. törvény 3. cikke értelmében a közszolgálati műsorszolgáltató által közvetített műsorszámok egyebek mellett kötelesek a polgárok személyiségét és magánéletét is tiszteletben tartani.

¹¹ Press Act of 1881.

¹² Loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, Chapitre V., Art. 16.

¹³ Act XL of 1974, 11. cikk.

¹⁴ Law 8 February 1948, no. 47 (Printed Press Law), 13. cikk.

¹⁵ Roberto MASTROIANNI – Amedeo ARENA: *Media Law in Italy*. Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2011. 51–52.

A sajtószabadságról szóló svéd törvény 7. fejezet 4. cikkének 14. bekezdése¹⁶ külön rendelkezést tartalmaz, amelynek értelmében a becsületsértés a sajtószabadság ellen elkövetett vétség, s mint ilyen, büntetendő.

A spanyol médiaszabályozás kizárólag az audiovizuális szolgáltatások számára írja elő a becsület tiszteletben tartását. Az általános audiovizuális törvény 4.4. cikke¹⁷ előírja, hogy az audiovizuális kommunikációknak tiszteletben kell tartaniuk az egyének méltóságát.

A szlovák médiaszabályozás szintén csak az audiovizuális szolgáltatásokra nézve határoz meg az általános polgári és büntetőjogi szabályokon túli kötelezettséget – kifejezetten nem nevesítve a hírnév és becsület védelmét. A műsorszolgáltatásról és továbbközvetítésről szóló törvény 19. cikke rendelkezik a személyiségi jogok védelméről, kimondva, hogy a médiaszolgáltatások sem tartalmuk, sem a tartalom feldolgozásának módja révén nem sérthetik az emberi méltóságot, illetve más emberek alapvető jogait és szabadságát.

A hírnév- és becsületvédelem ön- és társszabályozásban való megjelenésére példa a dán és az ír jogrendszer. A dán Etikai Irányelvek¹⁸ a következő rendelkezést tartalmazzák: „A szólásszabadság védelme Dániában szorosan kapcsolódik a tömegtájékoztatás azon jogához, hogy információkat és híreket gyűjtsön, s azokat a lehető legtisztességesebb módon tegye közzé. A szabad véleménynyilvánítás a szólásszabadság gyakorlásának része. E feladatai ellátása során a tömegtájékoztatásnak ügyelnie kell arra, hogy az egyén jogosult személyes integritása tiszteletére (...) és a védelemre e személyes integritás indokolatlan sérelmével szemben.” Minthogy ezek az irányelvek jelentős hatással vannak a média felelősségéről szóló törvény 34. cikkének értelmezésére, e rendelkezés elleni jogsértésnek minősül, ha valamely tömegmédia nem tartja tiszteletben az alapvető jogokat. A Sajtótanács¹⁹ saját hatáskörében jogosult eljárást indítani az Etikai Irányelvek nyilvánvaló sérelme esetén.

Írországban a Sajtótanács (Press Council) által felügyelt, nyomtatott sajtóra vonatkozó magatartási kódex ugyancsak védelmezi az egyéni jogokat a nyomtatott médiában. A 4. sz. irányelv kötelezi a tagság által kiadott sajtótermékeket bizonyos személyiségi jogok tiszteletben tartására, kimondva, hogy „mindenkinek joga van jó hírneve alkotmányos védelméhez”, majd azzal folytatva, hogy „a napilapok és a folyóiratok szándékosan nem adhatnak közre rosszindulatú félreértelmezésen vagy

¹⁶ Freedom of the Press Act, *Tryckfrihetsförordningen* (2002:908).

¹⁷ General Audiovisual Law 7/2010.

¹⁸ A részletes etikai irányelvek (dánul: *Reglerne for god presseskik*) a média felelősségéről szóló (1998. február 9-i 85. számú) törvény mellékletében található.

¹⁹ A média felelősségéről szóló törvény alapján a Sajtótanács kezel minden, a médiával kapcsolatos panaszt. Az Etikai irányelvek megsértése esetén a Sajtótanács saját hatáskörében kezdeményezhet eljárást.

alaptalan vádakon alapuló anyagokat, és a kiadás előtt kötelesek ésszerű gondossággal ellenőrizni a tényeket”.²⁰

Összefoglalóan, a hírnév- és becsületvédelem szabályozása tehát az alábbi jogágakban, jogforrásokban jelenhet meg:

- polgári jog (polgári törvénykönyv),
- büntetőjog (büntető törvénykönyv),
- médiaszabályozás (sajtó- vagy médiatörvények),
- ön- vagy társszabályozás (etikai kódexek),
- bírói jog (a *common law* országokban tudatosan átengedve a terepet a bíróságok jogalkotása számára, más országokban a törvényi szabályozás megfelelő értelmezésének feladatát ellátva).

3.3. A közéleti szereplők meghatározása

A közéleti szereplők kategóriájának törvényi meghatározására Európában nem találtunk példát. E hiány nem meglepő, hiszen a közéleti szereplők sorába tartozó személyek köre a médiavilág és a társadalmi nyilvánosság változásaival párhuzamosan maga is gyors ütemben változik, így az e változásokhoz adaptálódni inkább képes bírói gyakorlat feladata a csökkentett személyiségvédelmet „élvező” személyi kör meghatározása. Ahol a kodifikált norma egy adott személyi kategóriát meghatározni kívánó felsorolást alkalmaz, ott ennek oka inkább a többletvédelem megteremtése. Erre példa – bár nem szólásszabadság-jogi kérdés – a „hivatalos személyek” meghatározása, amelyekkel szembeni, közfeladatuk ellátása közben – vagy emiatt – tanúsított erőszakos magatartás a büntetőjog szerint szigorúbban büntetendő. Mint később látni fogjuk, némileg meglepő módon arra is találunk Európában példát, hogy egy bizonyos személyi kör személyiségi jogait – beleértve a jó hírnevet és a becsületet is – egy adott jogrendszer szigorúbban védje, mint általános esetben.

A német joggyakorlat és jogi szakirodalom megkülönbözteti egymástól az ún. abszolút közszereplőket (*absolute Personen der Zeitgeschichte*) és a relatív közszereplőket (*relative Personen der Zeitgeschichte*).²¹ Ahhoz, hogy egy adott személyt e kategóriák egyikébe soroljanak, egyedileg szükséges vizsgálni a nyilvánosság információs érdekeit és az illető személy személyiségi jogait. Az abszolút közéleti szereplők azok a személyek, akiket rendkívüli magatartásuk vagy szerepük megkülönböztet a tömegtől. E személyek az eseményektől függetlenül is a közérdeklő-

²⁰ Eoin CAROLAN – Ailbhe O’NEILL: *Media Law in Ireland*. Dublin – Haywards Heath, Bloomsbury Professional, 2010. 502–504.

²¹ HORST-PETER GÖTTING – CHRISTIAN SCHERTZ – WALTER SEITZ (szerk.): *Handbuch des Persönlichkeitsrechts*. München, C. H. Beck, 2008. 225–234.

dés középpontjában állnak. Idetartoznak, egyebek között, a fontos politikusok, az üzleti élet magas rangú képviselői, az uralkodóház tagjai, a közismert színészek, televíziós személyiségek, zenészek, sportolók és tudósok. Ugyanakkor az engedélyük nélkül az abszolút közéleti szereplőkről is csak abban az esetben tehetők közzé fényképek, ha a közzététel a véleményformálást szolgálja a közérdeklődésre számot tartó ügyekben. A relatív közéleti szereplők csupán egy ideig kerülnek a közérdeklődés homlokterébe valamely aktuális eseménnyel kapcsolatban. Az e kategóriába tartozó személyek esetén a közérdeklődésre számot tartó információ arra az eseményre korlátozódik, amelynek révén az illető a közérdeklődés középpontjába került. Ide sorolhatóak egyebek között a bűnözők, ha az általuk elkövetett bűncselekmény rendkívüli és általános szenzációt kelt, a büntetőeljárások egyéb résztvevői, mint a bírák, a népi ülnökök, az ügyészek és a védelmet ellátó ügyvédek, illetve a bűncselekmény áldozatai és tanúi. Relatív közéleti szereplőknek számítnak emellett az abszolút közéleti szereplők rokonai és házas- vagy élettársai, akik azonban csak az adott abszolút közéleti szereplővel kapcsolatban jeleníthetők meg.

A spanyol Alkotmánybíróság szubjektív alapon a közéleti szereplők hármas osztályozását alkalmazza: *(i)* szigorú értelemben véve közszereplők azok, akik közéleti funkciót töltenek be (pl. a közhatalom képviselői és az azzal közvetett kapcsolatban álló személyek); *(ii)* közéleti szereplők azok a személyek is, akik bár nem kapcsolhatók közintézményekhez, de foglalkozásuk révén közismertek; és *(iii)* azon hírességek vagy „celebek”, akik nem foglalkozásuk vagy egyéb tulajdonságuk révén, hanem csupán személyük híre vagy hírhedt volta által közismertek, mely ismertség rendszerint abból ered, hogy magánéletüket a nagy nyilvánosság előtt élik.²²

Törvényi szabályozás és definíció hiányában a magyar Alkotmánybíróság a közszereplő fogalmát eredetileg egyértelműen szűkítően határozta meg a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában, és csak a „hatóság” vagy „hivatalos személyek”, „közszereplő politikusok” vonatkozásában követelte meg a rágalmazási jog szűkebb körű alkalmazását.

A közszereplők körének szélesedése világszerte jól kivethető tendencia, de az időnként parttalannak ható bővülés elméleti alapjai tisztázatlanok, hiszen, ahogyan arról már korábban esett szó, a közszereplők csökkentett személyiségvédelmét a demokratikus rend működésének hatékonysága, a közösségi viták lefolytatásának szükségessége indokolja – ezen érv érvényesülését pedig olykor nehéz felfedezni a közszereplői kör újabb és újabb tágulása (pl. az ún. celebek) esetében. Annak behatárolása, hogy ki és mennyiben gyakorol befolyást a közügyek alakítására, nem lehetséges abszolút precizitással. A társadalmi fontosságú ügyekben a háttérben döntést hozó, a ‘köz’ számára ismeretlen személyek csorbíthatlan személyiségvédelmet élveznek, míg a jelentős döntésekre semmiféle befolyást nem

²² L. 165/87, 107/88, 20/92, 320/94 sz. alkotmánybírósági döntések.

gyakorló, gyorsan tovatűnő hírnevű hírességek közszereplőnek számítanak. Ez az egyensúlytalanság kiküszöbölhető, ha nem a személyekre, hanem a közösséget érintő ügyekre helyezük a hangsúlyt, azaz a korlátozott védelem hatókörét. Az EJEB gyakorlata elsősorban nem a közszereplői státuszra, hanem inkább a csökkentett személyiségvédelmet előidéző helyzetek körének behatárolására fókuszál.²³ Azaz a közszereplés ténye (a ‘közügy’), és nem maga a közszereplő (a személyi státusz) a fontosabb. Mind a közszereplők, mind a közhatalom gyakorlói és a közfeladatot ellátók esetében meghatározható, hogy tevékenységük mely köre, illetve mely adataik tartoznak a nyilvánosságra. Szorosan értelmezett közfeladataik ellátásán, illetve közszereplésükön túl személyiségi jogaik nem minden esetben őrzik meg teljességüket. Egy parlamenti képviselő családi élete is lehet közérdekű információ annyiban, amennyiben befolyásolhatja a választópolgárok döntését.

3.4. A közéleti szereplők védelmének mércéje

Alig néhány olyan európai állam akad, ahol kodifikált – törvényi – szabály rendelkezik a közéleti szereplők csökkentett hírnév- és becsületvédelméről, illetve egyes eljárási szabályok eltérő alkalmazásáról az őket érintő ügyekben. Magyarországon ugyanakkor az Alkotmánybíróság szinte a normaalkotás szándékával állapította meg az általános büntetőjogi személyiségvédelmi rendelkezések alkalmazásának alkotmányos kereteit [36/1994. (VI. 24.) AB határozat].

A finn büntető törvénykönyv értelmében²⁴ az olyan bíráló, amely „valamely személy politikai, üzleti, közhivatal betöltésével vagy közéleti, tudományos, művészi vagy hasonló tevékenységével kapcsolatos”, nem meríti ki a becsületsértés büntetőjogi tényállását. Nincs egyértelmű szabály arra nézve, hogy pontosan hol húzódnak a helyénvalóság határai. Ezt a bíróság az egyes konkrét ügyekben dönti el. A bíráló lehet éles és pejoratív, azonban csak akkor elfogadható, ha a bírált személy közéleti tevékenységeire korlátozódik, és nem érinti az illető személyiségét.

Lengyelországban a büntető törvénykönyv 213. cikk 2. pontja alapján²⁵ nem követ el bűncselekményt az, aki igaz állítást tesz közzé egy közfeladatot ellátó személy cselekedeteivel kapcsolatban vagy a jogos közérdek védelmében. Ennek megfelelően, habár az állítás igaz, de a két másik előírt körülmény közül egy sem áll fenn, úgy az állítás bűncselekménynek minősülhet. (A szabály értelmében az állítás igaz volta önmagában nem jelent védelmet a rágalmozás vádjával szemben; az alperesnek azt is bizonyítania kell, hogy a közzététel a közérdeket szolgálta.)

²³ BARENDT i. m. (3. lj.) 222–225.

²⁴ Finn büntető törvénykönyv (31/1889), 24. fejj., 9. cikk.

²⁵ 1997. június 6-i törvény a büntető törvénykönyvről (Journal of Laws of 1997, No 88, item 553).

Luxemburgban hasonló szabályok vonatkoznak a rágalmazás bűncselekményére. A közéleti szereplők ellen elkövetett rágalmazás, becsület- és hírnevsértés eseteire a büntető törvénykönyv 447. cikke²⁶ tartalmaz specifikus rendelkezéseket. A „közhivatalt betöltő vagy közéleti személyek, illetve jogi személyek közfeladataikkal kapcsolatos, tényeken alapuló híreszteléssel” gyanúsított félnek minden esetben jogában áll bizonyítani állításai igaz voltát. Ezek a szabályok vonatkoznak például az országgyűlési képviselőkre.²⁷

A dán büntető törvénykönyv rendelkezik a védelem egy különleges fajtájáról, amely közéleti vagy politikai vitákkal kapcsolatos ügyekben alkalmazható. A törvény 269. cikke rendelkezik a „nyilvánvaló közérdekek törvényes védelméről”, így a nyílt közéleti vita védelméről is abban az esetben, ha egy kiadvány sérti valakinek a becsülethez vagy jó hírnevéhez fűződő jogait.²⁸

Annak dacára, hogy a közéleti szereplők csökkentett hírnév- és becsületvédelme általánosan érvényesül az európai jogrendszerekben, egyes államok meghatároznak olyan speciális törvényi tényállásokat, amelyek által egyes, kiemelt fontosságú közéleti szereplők – a főszabállyal ellentétesen – többletvédelemre jogosultak személyiségi jogaik tekintetében. E szabályokat a gyakorlatban nem, vagy csak nagyon ritkán alkalmazzák, és összeegyeztethetőségük az EJEB gyakorlatával legalábbis kétséges.

Annak ellenére, hogy a bolgár Alkotmánybíróság kifejezetten a politikusok, kormányhivatalnokok, illetve a kormányzat ellen irányuló vélemények széles körű védelme mellett foglalt állást,²⁹ a büntető törvénykönyv 2000-es módosítása szigorúbban bünteti a hivatalos személyekkel vagy a népképviselői szervek tagjaival szembeni rágalmazást.³⁰

Az észt büntető törvénykönyv nem tilalmazza általában a rágalmazást, de az államhatalom képviselőjével, a közrend védelmezőjével vagy bíróval szemben el lehet követni ezt a bűncselekményt; azaz esetükben fokozottabb védelem érvényesül, mint a magánszemélyek tekintetében.³¹

A máltai sajtótörvény³² értelmében törvénytörés, ha valaki Máltán kiadott vagy terjesztett nyomtatott anyagban „tiszteletlen hátsó szándékokat tulajdonít a máltai államelnök cselekedeteinek”, vagy „a máltai államelnököt sértegeti, gyalázza, illetve gyűlöletet, megvetést vagy ellenérzést kelt ellene”, amely törvénytörés legfeljebb három hónapos elzárással és pénzbírsággal büntethető.

²⁶ Luxemburg büntető törvénykönyve (Loi du 16 juin 1879).

²⁷ Cour 30 janvier 1904, Cass. 25 mars 1904, P. 8, 395.

²⁸ Sören SANDFELD JAKOBSEN – Sten SCHAUMBURG-MÜLLER: *Media Law in Denmark*. Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2011. 64.

²⁹ 1996. évi 7. számú alkotmánybírósági döntés.

³⁰ Büntető törvénykönyv 148. szakasz, 1(3) bekezdés, I. DOLEY–MULLIS i. m. (10. lj.) 1118.

³¹ Büntető törvénykönyv (6 June 2001), 275. és 305. cikk.

³² Chapter 248 of the Laws of Malta, Part II., 5(1) cikk.

A német büntető törvénykönyv (StGB)³³ rendkívül széles körben alkalmazható megkülönböztetést ír elő a közéleti szereplők és a magánszemélyek között. Az StGB 188. cikke értelmében, ha a becsületsértés vagy szándékos becsületsértés politikai szereplő ellen irányul, úgy szigorúbb szankciók alkalmazhatók. „Amennyiben a becsületsértés (186. cikk) tényállása a nyilvánosság előtt, egy gyűlésen vagy írásos anyagok terjesztése révén valósul meg (...) egy politikai életben tevékenykedő személlyel szemben az illető közéleti szerepe alapján, s a vétség olyan jellegű, ami jelentős mértékben megnehezítheti e személy közéleti tevékenységét, úgy az elkövető három hónaptól öt évig terjedő elzárással sújtható.” „Az ugyanilyen körülmények között megvalósuló szándékos becsületsértés (187. cikk) esetében a kiróható büntetés hat hónaptól öt évig terjedő elzárás.” Az egyéb közéleti szereplőkkel szemben elkövetett becsületsértésre nem vonatkozik a szankció ilyen szigorítása.

A dán büntető törvénykönyv 115. cikke a maximális büntetési tétel megkétszerezését írja elő abban az esetben, ha a becsületsértés áldozata a dán uralkodó vagy a kormányfő. A szakirodalom szerint a gyakorlatban soha nem alkalmazták ezt a cikket.³⁴

Összességében megállapítható, hogy a közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmével kapcsolatos legfontosabb kérdések eldöntését az egyes jogrendszerek jellemzően – a jogalkalmazásra telepített „szokásos” feladatokat és felelősséget meghaladó mértékben – a bíróságokra bízzák. Az alig maroknyi példa a releváns törvényi szabályozásról – amely mellé hasonló csekély számban a főszabálytól eltérő, szigorúbb személyiségvédelmi szabályokat meghatározó rendelkezéseket is találhatunk – a kivételt jelenti. Jellemző ezekre az is, hogy még az adott jogrendszeren belül sem lépnek fel az általános problémakezelés igényével, és csak a büntetőjog korlátozott alkalmazására vonatkoznak.

3.5. Tényállítások és véleményközlések elhatárolása

A tényállítások és a véleményközlések szétválasztása a hírnév- és becsületvédelem egyik legfontosabb kérdése. A kodifikált jogszabályokban ugyanakkor általában ez a kérdés sem jelenik meg, a sérelmezett közlemény tartalmának mérlegelése a bíróságok hatáskörébe tartozik. Jelentős különbséghez vezet a jogsértés megítélésében, hogy egy adott tartalmat ténynek vagy véleménynek minősít-e a bíróság.³⁵

³³ Büntető törvénykönyv (*Strafgesetzbuch*), 15. 05. 1871.

³⁴ SANDFELD JAKOBSEN – SCHAUMBURG-MÜLLER i. m. (28. lj.) 66.

³⁵ A *Karsai v. Hungary* ügyben (application no. 5380/07., 2009. december 1-i ítélet) pl. a magyar bíróságok által hamis tényállításnak minősített kitévelt (miszerint a magánvádló „zsidózott”) az EJEB ténybeli alappal bíró véleménynek minősítette, és marasztalta a magyar államot. Hasonlóképp I. *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt v. Austria* (application no. 28525/95., 2002. május 26-i ítélet).

A tényállítás ugyanis bizonyítás tárgya lehet, azaz mind a közlőnek, mind a sérelmet szenvedett félnek van lehetősége valóságtartalmának bizonyítására, illetve cáfolatára. Ilyenformán hamis tény közzététele és sikertelen bizonyítás esetén csak kivételes esetben lehet mentesülni a jogi felelősség alól. Ugyanakkor a vélemény nem lehet bizonyítás tárgya, legfeljebb az vizsgálható, hogy van-e egyáltalán valós ténybeli alapja, amelyből kiindulva megfogalmazódott, avagy az hiányzik. Olyan véleményközlések is vannak, amelyeknél ez a bizonyos ténybeli alap sem vizsgálható (ha pl. egy politikusról azt állítják, náci, akkor vizsgálható, hogy ténykedése és a náci politika között lehet-e párhuzamot vonni, de ha egy színházi bemutatóról azt állítják, hogy elkeserítő színvonálú volt, akkor hasonló ténybeli alapot – a vélemény jellege folytán – keresni sem lehet). Ilyenkor, illetve valós ténybeli alap megéléte esetén a vélemény, a kritika szélesebb körű védelmet kaphat, mint a hamis tényállítás, hiszen jelentősebb társadalmi érdek fűződik a közzétételehez. Ugyanakkor a szélsőséges, gyalázkodó vélemények már jogsértőek lehetnek. Ezek az általános elvek azonban ritkán jelennek meg törvényi előírásokban. Az egyes európai államok rágalalmazási joga jellemzően általánosan tiltja a hírnév- és becsületsértést, de az egyes, a felelősség alóli mentesülést biztosító okoknál azonosítható, hogy melyik alkalmazható tényállításokra, melyik a véleményekre.³⁶

A magyar Alkotmánybíróság korábban már említett 36/1994. (VI. 24.) sz. határozata egyértelműen különbséget tesz – a Büntető Törvénykönyvben található rágalalmazás és becsületsértés vonatkozásában – a tények és a vélemények között, és egy Európában szokatlan megoldást választva a véleményeknek közszereplőkkel kapcsolatos ügyekben teljes immunitást biztosít, míg a hamis tényállításokat csak bizonyos esetekben rendeli büntetni. Ugyanakkor ez az éles elválasztás magában a Büntető Törvénykönyv szövegében nem jelenik meg.

Az angol rágalalmazási jogban a véleménynyilvánítás törvényileg védett (az *honest opinion* védelme által), ha az valós ténybeli alappal bír, és közzétevője nem rosszhiszemű.³⁷ Az új törvény szerint a védett véleményeknek nem kell közügyre vonatkozniuk, a védelem bármely véleményt bármely ügyre vonatkozóan megilleti – ez egy jelentős elmozdulás a *common law* korábbi megközelítésétől. Ezzel együtt a védett véleményeknek megfelelő ténybeli alappal kell rendelkezniük, azaz a közzétevőnek bizonyítani kell ezen ténybeli alapok valóságát, valamint a közzétett véleménynek is utalnia kell ezen tényekre.³⁸ A tény lehet „a sérelmezett közlemény közzétételének időpontjában fennálló bármely tény” vagy „a sérelmezett közlemény megtétele előtt közzétett védett (*privileged*) közleményben megjelenő tény”, amely „alapján a tisztességes ember (*an honest person*) oszthatta az adott

³⁶ Pl. az angol *honest opinion* védelme értelemszerűen a véleményekre terjed ki, a *truth* védelme pedig a tényállításokra.

³⁷ Defamation Act 2013, 3. cikk.

³⁸ James PRICE – Felicity McMAHON (szerk.): *Blackstone's Guide to the Defamation Act 2013*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 56–57.

véleményt”.³⁹ A ténybeli alappal nem bíró és gyalázkodó, a kritika határait túllépő vélemények nem védettek, mert nem rendelkeznek bizonyítható ténybeli alappal. A határok meghúzása természetesen nem könnyű. Egy ügyben egy színész sikerrel perelt rágalmozás miatt, miután egyik kritikusa azt írta róla, hogy „irtózatosan ronda” (*hideously ugly*).⁴⁰ Az angol rágalmozási jog nem választja el a becsület és a hírnév védelmét.⁴¹ Ha az állítás nem bizonyítható (a csúnyaság például szubjektív értékítélet), attól még a rágalmozás megvalósulhat.

3.6. A felelősség alóli kimentési okok

A hírnevet vagy becsületet sértő közlések esetén az egyes jogrendszerek biztosítanak a jogi felelősség alóli kimentési indokokat, tehát a jogi felelősség a sérelmes közlésekért nem objektív, nem korlátlan.

A kimentési okok köre nem minden államban kodifikált, törvényi szabályozás hiányában azokat a bírói gyakorlat alakítja, határozza meg. Az alábbi áttekintésben kizárólag a törvényben meghatározott kimentési okokkal foglalkozunk; kivételt képez ezalól a *common law* rendszerű Anglia (ahol azonban szintén van rágalmozási törvény, több is, de ezek együttesen sem fedik le a rágalmozási jog teljes területét).

Általánosan érvényesülő kimentési ok, ha a közlés tartalma igaznak bizonyul, vagyis annak igazát a közlő képes a bíróság előtt bizonyítani (lásd pl. Anglia,⁴² Ausztria,⁴³ Ciprus,⁴⁴ Luxemburg,⁴⁵ Svédország,⁴⁶ Franciaország⁴⁷). Ugyanakkor a jogrendszerek egy részében büntetőeljárásokban a bizonyítás csak abban az esetben megengedett, ha a közzétételt valamely fennálló közérdek (pl. egy közéleti kérdésben tett megnyilvánulásról van szó), esetleg nyomós, méltányolható magánérdek indokolta. Ilyen érdek hiányában még az egyébként valós tényállítások is rágalmozónak számítanak (és valóságuk bizonyítása az eljárási szabályok szerint nem megengedett).⁴⁸

³⁹ Defamation Act 2013, 3. cikk, 54. bek.

⁴⁰ *Berkoff v. Burchill* [1997] EMLR 139, CA.

⁴¹ BARENDT i. m. (3. lj.) 228.

⁴² Defamation Act 2013., 2. cikk.

⁴³ Médiatörvény (*Mediengesetz*, Federal Act on the Press and other Publication Media 12 June 1981, Federal Law Gazette No. 314/1981.), §6 (2) 2. a).

⁴⁴ Civil Wrongs Act, Cap 148., 19. cikk.

⁴⁵ Luxemburgi büntető törvénykönyv (Loi du 16 juin 1879), 443. cikk, Act of 8 June 2004 on the Freedom of Expression in the Media, Chapitre V., 17. cikk.

⁴⁶ Freedom of the Press Act [*Sw. Tryckfrihetsförordningen (2002:908)*], Ch. 7., 14. cikk, 14. bek.

⁴⁷ Press Act of 1881, 35. cikk, 55–56. cikkek.

⁴⁸ L. pl. a 1998. évi XIX. törvényt a büntetőeljárásról Magyarországon; dán büntető törvénykönyv, 270. cikk; Svédországban a Freedom of the Press Act [*Sw. Tryckfrihetsförordningen (2002:908)*], 7. fejezet, 14. cikk, 14. bek.

Kimentő körülménynek számíthat, ha a megrágalmazott fél előzetesen beleegyezett a közzétételbe,⁴⁹ vagy ha a perbe fogott fél csak közvetett módon járult hozzá a sérelem bekövetkeztéhez („ártatlan” részese volt annak); az újságárus, a levélkihordó postás vagy a nyomdász nem felel a rágalmozó állításokért, amelyek a sajtótermékben megjelentek.⁵⁰

Fontos megjegyezni, hogy – feltehetően nem egészen függetlenül a strasbourgi bíróság folyamatosan gyarapodó joggyakorlatától – a korábbi szigorú szabályok és a közzétett állítások bizonyítatlansága (hamis volta) esetén a felelősség alól alig néhány esetben mentesülést lehetővé tevő jogrendszerek némelyike a tényszerűen hamis, de a közérdeket érintő ügyben, jóhiszeműen tett állítások esetén is mentesülést ad a rágalmozó számára. Azaz a hamis állítások is védelmet élvezhetnek bizonyos, jól körülhatárolt esetekben; a figyelembe veendő szempontok a jogrendszerek nagyobb részében a bírói gyakorlat által kerülnek kialakításra, de azok néhol már kodifikált, írott joggá váltak.

Általánosan érvényesülő szabály, miszerint a tisztességes kritika (valós ténybeli alapokon nyugvó bírálat vagy ténybeli alap hiányában bizonyítás tárgyává nem tehető értékítélet), legyen mégoly sérelmes vagy akár bántó a megcélzott személy számára, nem minősülhet becsületsértőnek, amennyiben közzétételét közérdek indokolta;⁵¹ a korlátok körvonalainak meghatározása ugyanakkor a legtöbb jogrendszerben a bírói gyakorlat feladata.

Egy, számos jogrendszer által elismert kimentési lehetőség, ha a média nem saját maga teszi a rágalmozó állítást, hanem beszámol másnak a rágalmozást megvalósító véleményéről, így mindössze továbbadja azt (a magyar jogi terminológia szerint: híresztel). Ezzel a kivétellel később külön is foglalkozunk.

3.6.1. Speciális körülmények

Egyes jogrendszerekben a szabályozás meghatároz olyan speciális körülményeket, amelyek fennálltakor a rágalmozó állítás közzététele esetén is mentesülni lehet a felelősség alól. Az angol jogban az „abszolút mentesség” (*absolute privilege*) bizonyos, meghatározott körülmények között tett állításokat véd, és teljes immunitást ad a közzétevő számára a jogi felelősség alól (például a parlamentben, a bírósági eljárások során vagy a kormányzati munka közben tett állítások, illetve ezek újbóli közzététele esetén⁵²).

⁴⁹ A *common law* Angliában és az ír Defamation Act 2009, 25. cikk.

⁵⁰ Az angol Defamation Act 1996, 1. cikk, az ír Defamation Act 2009, 27. cikk.

⁵¹ Az angol Defamation Act 2013. 4. cikk *“publication on matter of public interest”*, *„honest opinion”* az ír jogban, Defamation Act 2009, 20. cikk, a Civil Wrongs Act Cipruson, 19. cikk.

⁵² Bill of Rights 1688, 9. cikk, Defamation Act 1996., 14. cikk. L. még hasonlóan az ír Defamation Act 2009 17. cikkét.

A dán bírósági gyakorlat elismeri az ügyvédek jogát arra, hogy becsületsértő állításokat tegyenek ügyfeleik védelme érdekében a tárgyalóteremben vagy a jogi eljárás során.⁵³ A dán büntető törvénykönyv tartalmaz egy egyedülálló mentesítési okot a felelősség alól: a 272. cikk értelmében abban az esetben, ha a sértő (becsületsértő vagy gyalázkodó) megjegyzések visszavágó jellegűek, vagyis a megjegyzést tevő személy a vele szemben tett, hasonlóan sértő megjegyzésre válaszolt, akkor szankciónak nincs helye.⁵⁴

Ausztriában mentő körülmény, ha élő adásról van szó, és a műsorszolgáltató alkalmazottai és képviselői nem vétettek az újságírói körütekintés szabálya ellen.⁵⁵

3.6.2. Közérdek és jóhiszemőség

Amint azt említettük, a közérdekű ügyekben tett állítások, amennyiben azokat nem rosszhiszeműen tették, akkor is védelmet élvezhetnek egyes jogrendszerekben, ha hamisnak bizonyulnak.

Az angol jogban a „feltételes mentesség” (*qualified privilege*) bizonyos feltételek teljesülése esetén ad mentesülést a felelősség alól (a mentességet minden esetben a közösség érdeke, a társadalom java indokolja).⁵⁶ A törvényi *qualified privilege* körét a Reynolds-szabály⁵⁷ alkalmazása jelentősen kitérítette. A döntés értelmében a szólásszabadság védelmét bizonyos feltételekkel ki kell terjeszteni azokra az esetekre, amikor a közlő közérdeklődésre számot tartó témában téves állításokat közöl. Ez nem jelenthet teljes védettséget, amely független a közlés körülményeitől.

A közéleti vita „felszabadításának” első jelentős állomása a *Derbyshire County Council v. Times Newspapers* ügy volt.⁵⁸ A Lordok Háza e döntésében megállapította, hogy kormányzati, önkormányzati szervek nem indíthatnak rágalmozási pert. Az elv kiterjesztése, a *Goldsmith v. Bhoyrul* döntés⁵⁹ óta politikai pártok sem perelhetnek rágalmozásért. Bármilyen jelentőséggel bírtak is ezek az ítéletek, nyitva hagyták azt a kérdést, hogy vajon az egyes tisztségviselők hírnévvédelme is korlátozható-e a közélet vitái során elhangzott állításokkal összefüggésben.⁶⁰

⁵³ SANDFELD JAKOBSEN – SCHAUMBURG-MÜLLER i. m. (28. lj.) 64.

⁵⁴ Uo., 65–66.

⁵⁵ Médiatörvény (*Mediengesetz*, Federal Act on the Press and other Publication Media 12 June 1981, Federal Law Gazette No. 314/1981., §6. (2) bek. 3. pont.

⁵⁶ Defamation Act 1996., 15. Cikk és Schedule 1.

⁵⁷ *Reynolds v. Times Newspapers* [2001] 2 AC 127.

⁵⁸ [1993] AC 534.

⁵⁹ [1997] 4 All ER 268.

⁶⁰ ERIC BARENDT: Libel and Freedom of Speech in English law. *Public Law*, 1993. 453.

E kérdésre a válasz a végső fokon 2001-ben lezárt, a *common law* fejlődésében túlzás nélkül mérőföldkönek számító *Reynolds v. Times Newspapers* ügyben⁶¹ született meg. A rágalmazási per a *Sunday Times* c. vasárnapi lapban közzétett írás miatt indult. E cikk azt állította Albert Reynolds, kevéssel azelőtt lemondott ír miniszterelnökről, hogy elhallgatott bizonyos információkat a High Court (Főbíróság, a legfőbb ír bírói fórum) elnökének kinevezésével kapcsolatban, félrevezetve ezzel a parlamentet, valamint saját koalíciós partnereit. Jelentős körülmény, hogy míg az ír lapokban megjelentették a korábbi miniszterelnök vádakra adott cáfolatát is, addig ez a *Sunday Times*ből hiányzott.

A *common law* addigi szabályai alapján egyértelmű volt, hogy a lap, mivel nem tudta bizonyítani az állítások igazát, illetve nem támaszkodhatott semmilyen olyan – egyébként csak rendkívül szűk körben érvényesülő – privilégiumra, amely alapján a hamis állítások esetén is mentesült volna a felelősség alól (*qualified* vagy *absolute privilege*), elveszíti a pert. Nos, ez valóban így történt, a Lordok Házának döntése mégis jelentősen módosította a korábbi szabályokat.

A Lord Nicholls által jegyzett ítélet kiemeli a nyílt, szabad közéleti vita fontosságát. A *Reynolds*-döntés szerint ezt a védelmet bizonyos feltételekkel ki kell bővíteni általában véve azokra az esetekre, amikor a közlő (jellemzően a sajtó) közérdeklődésre számot tartó témában téves állításokat közöl. Ez nem jelentheti a teljes védettséget, amely független a közlés körülményeitől (a döntés ezzel elveti a *Sullivan*-féle új, szinte teljes immunitást hozó megoldás bevezetését), mert ez a hírnév védelmének ellehetetlenülését jelentené. A módosítás továbbra is fenntartja a korábbi, egyensúlyozást kívánó megoldást, finoman megváltoztatva az erőviszonyokat, tágabb teret engedve a szabad szólásnak.

Az ítélet kiterjesztette a *qualified privilege* alkalmazási körét a közéletet érintő eseményekről beszámoló sajtóra, mivel annak (morális) kötelessége a tudósítás, míg a társadalomnak jelentős érdeke fűződik az információkhoz való hozzájutáshoz. E feladatának ellátását megkönnyítendő, a sajtónak bizonyos feltételek mellett mentességet kell adni még akkor is, ha a közölt információ téves, pontatlan.

Hogy ne az adott ügyben eljáró bíró önálló mérlegelése döntse el azt, mikor érvényesül az így kitágított mentesség, Lord Nicholls egy tízes listán – az ítélezés egységessé tételének szándékával – bizonyos, útmutatásnak szánt „vezérelveket” is összeállított.

A konkrét körülményektől függően az alábbi kérdéseket szükséges figyelembe venni [a feltételes mentesség (*qualified privilege*) alkalmazásával kapcsolatban]. A megjegyzések csak illusztrációként szolgálnak. 1. A vád súlya. Minél súlyosabb a vád, annál nagyobb a köz félretájékoztatásának és az illető személy sérelmének a veszélye, ha alaptalannak bizonyul. 2. Az információ természete, illetve az, hogy milyen mértékben számít közügynek. 3. Az

⁶¹ [2001] 2 AC 127.

információ forrása. Egyes információközlők nem bírnak közvetlen ismeretekkel az eseményekről. Mások a saját sérelmeikre keresnek orvoslátot, vagy megfizetik őket a történetekért. 4. Az információ ellenőrzése érdekében tett lépések. 5. Az információ státusza. Lehetséges, hogy a vád már korábban is vizsgálat tárgya volt, ami nagyobb tiszteletet parancsol. 6. Az ügy sürgőssége. A hír gyakran romlandó árucikk. 7. Az, hogy megszólaltatták-e a felperest. Lehetséges, hogy olyan információk birtokában van, amivel mások nem rendelkeznek, vagy amit mások nem hoztak nyilvánosságra. A felperes megszólaltatására nincs szükség minden esetben. 8. Az, hogy a cikk tartalmazta-e a felperes álláspontjának lényegét a történettel kapcsolatban. 9. A cikk hangvétele. Egy újság feltehet kérdéseket is és kivizsgálásra buzdíthat. Nem feltétlenül szükséges tényállítások formájában közreadni a vádat. 10. A kiadás körülményei, ideértve az időzítést is. Ez a felsorolás korántsem kimerítő. Az ezekhez és más releváns tényezőkhöz rendelt súlyok esetről esetre változnak.⁶²

Mindenesetre e követelmények együttesen határozták meg a „felelős újságírás” (*responsible journalism*) mércéjét. Mivel a *Sunday Times* nem felelt meg e mércének, Reynolds megnyerte a pert.

Ezt követően a Lordok Háza későbbi döntéseiben is megismételte, hogy a *qualified privilege* kiterjesztett szabálya csak a közérdeket szolgáló közleményekkel kapcsolatban alkalmazható. A *Jameel*-ügyben⁶³ a Lordok Háza megállapította, hogy a vitatott publikációnak ezen túlmenően „felelősségteljesnek és tisztességesnek” (*responsible and fair*) kell lennie.⁶⁴

A harmadik olyan rágalmozási ügyben, amelyet a legfőbb angol bíróság (ezúttal már átnevezve Supreme Courtra) az új *qualified privilege* alapján döntött el,⁶⁵ a bíróság megerősítette, hogy a publikáció védettségéhez szükséges a közzétételt igazoló közérdek megléte, valamint a sajtó felelős eljárása, amely magában foglalhatja a *Reynolds*-döntésben rögzített körülmények szerinti felelős eljárást, illetve azok bíróság általi vizsgálatát.⁶⁶

A Defamation Act 2013 jelentős módosulást idézett elő a szabályozásban. A törvény a közérdekű ügyekben közzétett állítások vonatkozásában immár törvényi mentességet biztosít.⁶⁷ A mentesség feltétele, hogy a közlemény közérdekű ügyre vonatkozzon, és hogy a közlétevő megalapozottan gondolja azt, hogy a közlemény

⁶² *Reynolds v. Times Newspapers* [2001] 2 AC 127, 205.

⁶³ *Jameel v. The Wall Street Journal Europe* (No. 2) [2006] UKHL 44. [2007] 1 AC 359.

⁶⁴ Uo. 53. bek.

⁶⁵ *Flood v. Times Newspapers* [2012] UKSC 11.

⁶⁶ A három döntés által alkalmazott tesztek részleteikben, illetve hangsúlyaikban eltérnek, ezért „a helyzet aligha mondható világosnak”, I. John CAMPBELL: *The Law of Defamation in Flux: Fault and the Contemporary Commonwealth Accommodation of the Right to Reputation with the Right of Free Expression*. In: KOLTAY András (szerk.): *Media Freedom and Regulation in the New Media World*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

⁶⁷ Defamation Act 2013, 4. cikk.

közzététele is a közérdeket szolgálja. A törvényjavaslat eredetileg a Reynolds-ítélet egyes pontjait szinte szó szerinti ismétléssel törvényerőre emelte volna, végül azonban az elfogadott szöveg csak annyit rögzít, hogy a bíróságnak a mentesülés feltételeinek vizsgálatakor az eset „valamennyi körülményét figyelembe kell vennie”.

Bár a „felelős újságírás” mércéjét nem említi a normaszöveg, a bíróságok feltehetően továbbra is a Reynolds-ítélet kritériumai szerint vizsgálódnak majd, hiszen az nagy alaposággal és körültekintéssel határozta meg a relevánsnak tekinthető, vizsgálható körülményeket.⁶⁸ Annak ellenére is ez a várható fejlemény, hogy a Defamation Act 2013 [s. 4. (6) bekezdése] az új törvényi védelemre tekintettel „eltörölte” a Reynolds-szabályt mint a felelősség alóli *common law* kimentési okot; az ott meghatározott szempontok ugyanakkor a bírói mérlegelés során, a törvényi rendelkezés alkalmazásakor is figyelembe vehetők.

Szintén a közérdeket szolgálja a „tisztes vélemény” (*honest opinion*)⁶⁹ védelme, annak ellenére, hogy a védelemnek nem feltétele, hogy a vélemény közérdekű ügyre vonatkozzon. Az *honest opinion* csak akkor alkalmazható, ha a vélemény ténybeli alappal rendelkezik, amely igazolható, és a közlő jóhiszeműen (tisztes véleményen) járt el.

Írország Defamation Actje⁷⁰ jelentős mértékben hasonlít a brit törvényekre, illetve kodifikálta a korábbi *common law* bírói szabályozását. Ennek megfelelően a felelősség alóli mentesülés esetei is rendkívül hasonlóak (*truth, absolute privilege, qualified privilege, honest opinion, consent, innocent publication*). A *fair and reasonable publication* alapján történő mentesülés alkalmazható a leginkább a közéleti szereplőkkel szembeni rágalmozási ügyekben; ez a szabály beépítette az angol Reynolds-döntés legtöbb elemét, és törvényi szintre emelte azt. Azaz a Reynolds-szabály sajátos módon érvényesül az ír jogrendszerben.⁷¹

2009. évi irországi rágalmozási törvény, 26. cikk:

- (1) Rágalmozás esetén mentő körülmény (a továbbiakban „a tisztes és helyénvaló közlés védelme”), ha az alperes bizonyítja, hogy –
- (a) a per tárgyát képező nyilatkozat közzététele –
 - (i) jóhiszeműen,
 - (ii) olyan közérdekű kérdés megvitatása során vagy érdekében történt, amelynek tárgyalása a közjót szolgálja,
 - (b) az eset valamennyi körülményének figyelembevételével a nyilatkozat közreadása nem lépte túl az ésszerűség határain belül szükségesnek tekinthető mértéket, és
 - (c) az eset valamennyi körülményének figyelembevételével a nyilatkozat közzététele tisztes és helyénvaló volt.

⁶⁸ PRICE–McMAHON i. m. (38. lj.) 74–76, 79.

⁶⁹ Defamation Act 2013, 3. cikk.

⁷⁰ Defamation Act 2009.

⁷¹ CAROLAN–O’NEILL i. m. (20. lj.) 165–181.

(2) A jelen cikk alapján a bíróság annak eldöntése során, hogy a nyilatkozat közreadása tisztességesnek és helyénvalónak minősül-e, köteles minden, a bíróság által lényegesnek vélt mozzanatot figyelembe venni, ideértve a következőket:

(a) azt, hogy a nyilatkozat milyen mértékben vonatkozik a sérelmet szenvedett fél közfeladatainak ellátására;

(b) a nyilatkozatban megfogalmazott vádak súlyát;

(c) a nyilatkozat szövegoszszefüggését és tartalmát (ideértve annak nyelvét is);

(d) azt, hogy a nyilatkozat milyen mértékben különböztette meg egymástól a gyanúsításokat, a vádakot és a tényeket;

(e) azt, hogy a nyilatkozat adott időpontban történt közreadását rendkívüli körülmények tették-e szükségessé;

(f) folyóiratban olyan személy által közzétett nyilatkozat esetében, aki a közzététel időpontjában a Sajtótanács tagja volt, azt, hogy a közzétevő milyen mértékben tett eleget a Sajtótanács etikai kódexének, illetve a Sajtóombudsman és a Sajtótanács döntéseinek;

(g) folyóiratban olyan személy által közzétett nyilatkozat esetében, aki a közzététel időpontjában nem volt a Sajtótanács tagja, azt, hogy a folyóirat kiadója milyen mértékben tett eleget az (f) bekezdésben foglalt előírásoknak;

(h) azt, hogy az adott kiadvány ismertette-e, és ha igen, az eredeti nyilatkozattal azonos vagy ahhoz hasonló súllyal tette-e közzé a felperes előadását az eseményekről;

(i) ha a felperes előadása nem került ennek megfelelően ismertetésre, úgy azt, hogy tett-e a kiadó ésszerű erőfeszítést annak érdekében, hogy megszólaltassa a felperest és közreadja az ő válaszát; és

(j) az alperes által megtett intézkedéseket a nyilatkozatnak a felperessel kapcsolatos állításai ellenőrzésére és az ehhez alkalmazott módszereket.

A hamis (bizonyítatlan), de közügyekben, jóhiszeműen tett állítások törvényi védelmére más államokban is találhatunk példát.

A dán büntető törvénykönyv 269. cikke értelmében nem állapítható meg a felelősség abban az esetben, ha „a nyilatkozattevő jóhiszeműen, kötelességének tett eleget a megszólalással, illetve ha nyilvánvaló közérdek vagy saját maga vagy mások személyes érdekeinek törvényes védelme céljából járt el”; ez a mentesítés kizárólag a hamis és becsületsértő megjegyzésekre vonatkozik, a sértő megjegyzésekre nem.⁷² Ennek megfelelően a jogi felelősség alól való mentesítéshez egyaránt szükséges a jóhiszeműség és a köz- vagy magánérdek megléte. A 269. cikk (1) bekezdésében biztosított mentesülés mellett a (2) bekezdés lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy a vádlottat kegyelemben részesítsék abban az esetben, ha „olyan bizonyíték merül fel, amely igazolja, hogy a vádlottnak volt alapja valósnak tekinteni az állításokat”. Ez annyit jelent, hogy még abban az esetben is, ha az állítások nem igazak, és közzétételükhöz sem fűződik köz- vagy magánérdek, a közlő kegyelemben részesülhet, ha jó oka volt úgy vélni, hogy az állítások igazak (azaz, ha jóhiszeműen járt el).⁷³

⁷² SANDFELD JAKOBSEN – SCHAUMBURG-MÜLLER i. m. (28. lj.) 61.

⁷³ Uo., 61–62.

Ausztriában a médiatörvény alapján a megsértett fél nem érvényesítheti jogát, ha a publikáció közreadásához nyomós közérdek fűződött, s a megfelelő újságírói alaposág mellett elegendő indok található ahhoz, hogy a sérelmes állítást igaznak tekintsék.⁷⁴

A lengyel sajtótörvény 12. cikke értelmében az újságírók még hamis állítások közreadása esetén is mentesülnek a felelősség alól, ha tisztességesen és kellő óvatossággal jártak el.⁷⁵

Luxemburgban akkor, ha egy nyilvános kiadvány sérti valamely személy becsületét, a kiadót nem terheli felelősség abban az esetben, ha bizonyítani tudja, hogy megfelelő indoka volt igaznak tartani a közreadott tényeket, a nyilvánosságnak pedig jogában állt azok megismerése.⁷⁶ Az igazság bizonyítása büntetőeljárásokban csak bizonyos, a törvény által megengedett esetekben lehetséges. Ilyen esetnek minősül, ha valaki valamely hatóság képviselőjéről vagy egyéb, a közszolgálatban (*public service*) dolgozó személyről tett közzé sérelmes állításokat.⁷⁷

A portugál büntető törvénykönyv alapján is mentesül a felelősség alól az, akinek a hamis állítások közzétételekor nyomós indoka volt arra, hogy az állításokat igaznak higgye, és jóhiszeműen járt el.⁷⁸ Szintén mentesülhet a büntetőjogi felelősség alól a média Olaszországban, ha a tájékoztatáshoz, illetve az eltérő vélemény megfogalmazásához való jogát gyakorolta.⁷⁹ Az olasz bírósági gyakorlat ezt a szabályt kiterjesztette a polgári jogi személyiségvédelmi eljárásokra is, azzal, hogy bárki hivatkozhat rá, aki a médiában sérelmes állításokat tett közzé (tehát nem csak az újságírók számára áll nyitva ez a védelem).⁸⁰ A publikáció által szolgált közérdek szempontja Észtországban a polgári jogi felelősség alól nyújthat mentesítést.⁸¹ Végezetül Svédországban is mentesül a felelősség alól a kiadó akkor, ha a körülmények indokolják az ügy nyilvánosságra hozatalát, továbbá a közreadott állítás igazsága bizonyított, vagy ésszerű alapon igaznak vélhető.

Az EJEB szerint „[a] véleménynyilvánítás jogának gyakorlásához szervesen hozzátartozó »kötelességek és felelősségek« alapján a 10. cikk által a közügyekről tudósító újságíróknak nyújtott védelem előfeltétele, hogy jóhiszeműen eljárva pontos és megbízható információk közzétételére törekedjenek az újságírói etika szabályainak megfelelően (...)».⁸²

⁷⁴ Médiatörvény (*Mediengesetz*, Federal Act on the Press and other Publication Media 12 June 1981, Federal Law Gazette No. 314/1981), §6., (2) 2. b).

⁷⁵ Press Act of 26 January 1984.

⁷⁶ A 2004. június 8-i törvény a véleménynyilvánítás szabadságáról a médiában (*Loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias*) 17. 1b. cikke, a Büntető törvénykönyv 443. cikke.

⁷⁷ Büntető törvénykönyv, 445. cikk, §2. L. DOLEY–MULLIS i. m. (10. lj.) 1266.

⁷⁸ Büntető törvénykönyv, 180. cikk, no. 2. L. DOLEY–MULLIS i. m. (10. lj.) 1299.

⁷⁹ Büntető törvénykönyv, 51. cikk. L. DOLEY–MULLIS i. m. (10. lj.) 1239.

⁸⁰ DOLEY–MULLIS i. m. (10. lj.) 1241.

⁸¹ Law of Obligations Act, 1046 (1), (2) cikk. L. DOLEY–MULLIS i. m. (10. lj.) 1187.

⁸² *Bladet Tromsø and Steensas v. Norway* (no. 21980/93., 1999. május 20-i ítélet), 65. bek.

3.7. A híresztelés (beszámoló)

A mástól származó információ továbbadása, a más által tett rágalmozó állításokról való beszámoló (híresztelés) esetén egyes jogrendszerek mentesülést biztosítanak az állításokat közzétevő (jellemzően a média) számára. Ugyanakkor jelentős részben e szabályokat is a bíróságok alakították ki, és csak ritkán szerepelnek az írott jogforrásokban.⁸³

Részben ilyen szabálynak tekinthető az előző pontban bemutatott – az Angliában és Írországból létező – *absolute privilege* szabálya, ahol a bizonyos speciális körülmények között (bírói eljárásban, parlamentben stb.) tett rágalmozó állításokról való – a média általi – beszámolás mentességet élvez a jogi felelősség alól. Az angol Defamation Act 2013 [4. cikk, 3. bek.] védi a médiabeli tudósításokat (magyar terminológia szerint: híreszteléseket). A törvény szerint bizonyos esetekben a média eltekinthet a közzétett állítások valóságtartalmának ellenőrzésétől, ha a közzététel egy közérdekű ügyről szóló, pontos és pártatlan beszámoló részeként történt, és a közzététel a közérdeket szolgálta.

Az osztrák jogrendszerben hasonló abszolút mentesség létezik, mivel a Nemzeti Tanács, a Szövetségi Tanács, a Szövetségi Képviselőház, a Parlament vagy a fenti képviselő-testületek bizottságai előtti meghallgatásokról készült valós tudósítások tekintetében nem lehetséges jogi igényt érvényesíteni.⁸⁴ E szabály mellett a médiatörvény biztosít egy sokkal szélesebb körű – általános – védelmet is az eredetileg harmadik felek által tett gyalázkodó állítások tekintetében: ha a kérdéses állítás egy harmadik féltől származó pontos idézet, továbbá nyomós közérdek fűződik az állítás nyilvánosságra hozatalához, úgy a rágalmozás sértettje részéről nincs helye követelésnek.⁸⁵ A rágalmozó kijelentéseknek az osztrák jog által biztosított ilyen széles körű törvényi védelme egyedülálló Európában.

Luxemburgban az alperes mentesül a felelősség alól, ha a becsületsértő állítást élő, egyenes adásban tett nyilatkozat tartalmazza, amennyiben a közzétevő megtette a szükséges óvintézkedéseket a becsületsértés elkerülése érdekében, és a kiadvány megemlíti, hogy kitől származik az adott közlés. Ugyancsak mentesíti a közreadót a jogi felelősség alól az, ha a kiadvány egy harmadik féltől száрма-

⁸³ A bírói gyakorlat pl. Dániában [I. SANDFELD JAKOBSEN – SCHAUMBURG-MÜLLER i. m. (28. lj.) 65.] és Magyarországon is anélkül biztosít mentességet a híresztelt, rágalmozó állítások számára bizonyos esetekben, hogy ennek törvényi alapja volna. A magyar bírói gyakorlat alapján az országgyűlés, a helyi önkormányzat, a közigazgatás országos és helyi szervei, a rendőrség, bíróság, ügyészség által közzétett információk média általi bemutatása nem lehet alapja rágalmozási ügynek (I. EBH2001. 407, BH2002. 51, BH2003. 357, EBH2005. 1289 számú legfelsőbb bírói döntések). Jelen tanulmányban ugyanakkor elsősorban a törvényi szabályozással foglalkozunk.

⁸⁴ Médiatörvény, §6 (2) bek. 1. pont.

⁸⁵ Médiatörvény, §6 (2) bek. 4. pont.

zó pontos idézet, amennyiben a kiadvány egyértelműen jelzi ezt a tényt, azonosítja az eredeti szerzőt, továbbá jogos közérdek fűződik az idézet közzétételéhez.⁸⁶

3.8. Következtetések

Az összehasonlító áttekintés módot adott arra, hogy bizonyos általános következtetéseket levonjunk az európai uniós tagállamokban a közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmi ügyeiben érvényesülő előírások természetével, szabályozásával kapcsolatban.

- A) A hírnév- és becsületvédelem szabályai az egyes államok jogrendszerében több helyen, elszórva szerepelnek, ezért párhuzamosan akár több eljárás is indítható, illetve kezdeményezhető a sérelmet szenvedett fél által. A büntetőjog a legtöbb európai államban tiltja a hírnév és becsület megsértését, jellemzően pénzbüntetéssel és szabadságvesztéssel fenyegetve az elkövetőket.
- B) A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdéseiben meghatározó a bírói jogalkotás szerepe, bármely jogág szabályainak alkalmazásáról is van szó. Igaz ez az érintett személyi kör meghatározására éppúgy, mint az esetükben alkalmazandó mérce felállítására.
- C) A közéleti szereplők köre nem pontosan meghatározott, folyamatosan változik, illetve tágul, továbbá esetükben a védelem – személyi státuszuktól függően – differenciálódhat is.
- D) A közszereplők hírnév- és becsületvédelmére alkalmazandó szigorúbb mércét csak igen kevés állam határozza meg törvényben; ilyen előírás kizárólag a büntetőjogi kódexekben bukkan fel (kivétel az új magyar polgári törvénykönyv). E rendelkezések is tág teret hagynak azonban a bírói jogalkalmazás és -értelmezés számára.
- E) Némileg meglepő eredménye a kutatásnak, hogy egyes államokban léteznek még olyan szabályok, amelyek bizonyos közéleti szereplők vonatkozásában azok személyiségi jogait (így hírnevüket és becsületüket) az általánosnál fokozottabban védik. A jogirodalom szerint e szabályok a gyakorlatban nem kerülnek alkalmazásra, de már pusztán létük is nehezen egyeztethető össze az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával.
- F) A tények és a vélemények szétválasztása és eltérő jogi megítélése a hírnév- és becsületvédelem egyik alapkérdése. E differenciálás jellemzően szintén a bírói gyakorlaton nyugszik az egyes államokban.
- G) A hírnevet és becsületet sértő, tényállásszerű magatartásokból eredő jogi felelősség alól mindig van kimentési lehetőség, tehát a felelősség nem objektív;

⁸⁶ 2004. június 8-i törvény, 17. cikk 2. pont, luxemburgi Büntető törvénykönyv (Loi du 16 juin 1879), 443. cikk.

a kimentési okok néhol törvényben meghatározottak, de legtöbbször szintén a bírói gyakorlat alakította ki őket.

- H) A közéleti szereplőkkel kapcsolatos eljárásokban kiemelten fontos a közérdek (és számos államban a jóhiszeműség) vizsgálata. Amennyiben egy adott publikáció közérdekűnek minősül, mert a demokratikus nyilvánosság érdekeit szolgálja, akár még a hamis tényállítások közzetevői is mentesülhetnek a felelőség alól.

4. A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelme a magyar jogrendszerben

4.1. A jó hírnév és becsület jogi védelmének alapjai

Az Alaptörvény VI. cikke alapján „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy (...) jó hírnevét tiszteletben tartsák”. A jó hírnév és a becsület egymástól elválasztható személyiségi jogok, melyek egymással szoros kapcsolatban állnak.

A polgári jogban a jó hírnév sérelmét jelenti, ha valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tényt állít, híresztel, vagy való tényt hamis színben tüntet fel, valamint a becsület megsértését jelenti a más személy társadalmi megítélésének hátrányos befolyásolására alkalmas, kifejezésmódjában indokolatlanul bántó véleménynyilvánítás (2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 2:45. §).

A büntetőjogban a 2012. évi C. törvény (Büntető Törvénykönyv) 226. §-a alapján bármely, a becsület csorbítására alkalmas tény közzététele (állítás, híresztelés) megalapozhatja a rágalmozás bűncselekményének elkövetését, a 227. § pedig a becsület csorbítására alkalmas kifejezések használatát tiltja (a becsület-sértés vétsége). Rágalmazás tehát csak tényállítással, becsületsértés pedig véleményközléssel követhető el. (Megjegyzendő, hogy a korábbi – 1959-ből származó és 2014-ig hatályos polgári jogi kódex, valamint az 1978-as és 2013-ig hatályos büntető törvénykönyv értelemszerűen szintén biztosította a jó hírnév és a becsület védelmét.)

2013 novemberében kiegészült a Büntető Törvénykönyvben szereplő becsület-sértés tényállása két újabbal, amelyek „a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítését”, illetve „nyilvánosságra hozatalát” tiltják. A módosítás indoka a korábbi ún. „bajai videóbotrány” volt, amelyben hamis felvétellel próbáltak meg bizonyítékot gyártani egy választási csalásra a bajai időközi önkormányzati választásokon, lejárta a nagyobbik kormánypártot, és amely felvételt egy jelentős hírportál – a felvételen látható vesztegetést tényként kezelve – közzétett. Az új rendelkezések csak a célzatos elkövetést büntetik (mind az elkészítésre, mind a nyilvánosságra hozatalra vonatkozóan), azaz mások becsületének szándékos csorbítását. A módosítással szemben megfogalmazott kritikáknak némileg igazuk van abban, hogy az ilyen cselekményt a rágalmozás, illetve a becsületsértés

általános tényállása korábban is büntethetővé tette,⁸⁷ ugyanakkor a média gondos és etikus eljárása mellett az új szabályok szerint sem lesz büntethető (az eredeti javaslatban szereplő gondatlan elkövetés büntethetősége a parlament által elfogadott szövegben nem szerepel, azaz a média szándékos – rosszhiszemű – magatartása szükséges a bűncselekmény elkövetéséhez).

A röviden áttekintett szabályok nem tartalmaznak különös rendelkezéseket a közéleti szereplőkre vagy a közügyek tárgyalására vonatkozóan. A becsület és jó hírnév joga, a szólásszabadsághoz hasonlóan, alkotmányos védelem alatt állt, és sokáig fel sem merült, hogy ezt a védelmet differenciálva, a reputációt sértő vélemény jellegétől függően bizonyos körben csökkenteni volna szükséges. 1989 után fokozatosan teret nyert a gondolat, hogy a közélet vitáival összefüggő, a közéleti szereplők hírnevét vagy becsületét megsértő közlések jogosan tarthatnak igényt bizonyos különleges védelemre.

4.2. Az Alkotmánybíróság mércéi a közéleti szereplők büntetőjogi hírnév- és becsületvédelmére vonatkozóan

4.2.1. A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmével elsőként a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat foglalkozott. A határozat nem normakontrollra irányuló eljárás keretében, hanem az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési jogkörében született meg, speciálisan a köztársasági elnök jogállásának alkotmányos kérdéseit vizsgálta. A korábbi Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „A köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja”. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt a kérdést is, hogy mit jelent ez a szöveg hírnév- és becsületvédelem vonatkozásában. A határozat szerint:

Az Alkotmány 31. § (1) bekezdése az ott előírt büntetőjogi védelem körét illetően nem ad semmiféle útmutatást. A törvényhozó döntésére tartozik, hogy a köztársasági elnök speciális büntetőjogi védelmét mire terjeszti ki: az elnök életére, testi épségére, becsületére, hírnevére. Ugyancsak a törvényhozó belátásától függ, hogy a védelem sajátossága miben áll; pl. a büntetés szigorúságában vagy enyhességében, vagy az egyébként magánvádas cselekmények hivatalbóli üldözésében, stb. (...)

⁸⁷ NÁDORI Péter: *Hogyan védheti meg az újságírókat a Lex Gavra?* <http://sajtotorveny.wordpress.com/2013/10/29/hogyan-vedheti-meg-az-ujsgirokat-a-lex-gavra/>; POLYÁK Gábor: *Három csapás a videóbűnözőkre.* <http://mertek.hvg.hu/2013/10/29/harom-csapas-a-videobunozokre/>; SEPSI Tibor: *A Fidesz a bizonyítékhamisítók mellett a tényfeltárókra is lesújt.* <http://atlatszo.hu/2013/10/29/a-fidesz-a-bizonyitekhamisitok-mellett-a-tenyfeltarokra-is-lesujt/>.

A becsület védelmének speciális szabályozásakor a törvényhozó egyaránt mérlegelheti azt, hogy szigorúbb szankciókat alkalmaz, vagy pedig hogy inkább a közhivatalt és tisztségeket betöltők hivatali tevékenysége szabad bírálatának biztosít szélesebb lehetőséget. Ha a törvényhozó az elnök becsületének és méltóságának fokozott védelmét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy ennek során a szabad véleménynyilvánításhoz való jog [61. § (1) bekezdés] lényeges tartalmát nem korlátozhatja. A véleménynyilvánítás szabadságának a demokratikus társadalomban elengedhetetlen gyakorlása csak az alkotmányos keretek között korlátozható.⁸⁸

A határozat alapján tehát a köztársasági elnök becsület- és hírnévvédelme akár szélesebb körű is lehet, mint e jogok védelmének általános (magánszemélyek esetében is alkalmazható) szabálya. A védelem azonban a véleményszabadság „lényeges tartalmát” nem korlátozhatja.

4.2.2. A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

Az előző döntéshez képest alapvető elmozdulást jelentett a közszereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdésében az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) sz. határozata, amely a kérdés elvi alapjait immár jóval konkrétabb tartalommal fektette le. A határozat előzményéül szolgáló indítvány a Büntető Törvénykönyv akkori 232. §-a, a „Hatóság vagy hivatalos személy megsértése” elnevezésű bűncselekmény alkotmányosságát vitatta. A parlament által alkotott új tényállás – amely a köztársasági elnök aláírásának hiányában, majd az alkotmánybírósági megsemmisítés miatt hatályba nem tudott lépni – a hivatalos személyek, illetve a hatóság becsületének csorbítására alkalmas kifejezés használatát szigorúbban büntette volna, mint a magánszemélyekkel szemben elkövetett becsületsértést. Ez a rendelkezés kiváló alkalmat nyújtott az Alkotmánybíróságnak arra, hogy – túl annak megsemmisítésén – a szólásszabadság mibenlétét tisztázni kívánó elvi állásfoglalásokat tegyen közzé.

Az alkotmányellenesség megállapítására, így a rendelkezés megsemmisítésére azért került sor, mert – építve a korábbi, 30/1992. (V. 26.) AB számú, a szólásszabadság vonatkozásában alapvető fontosságú határozatára – a testület újfent megállapította, hogy a szólás, illetve a sajtó szabadsága a demokratikus közvélemény kialakulásának előfeltétele, és ennek folytán kitüntetett fontosságú alapjog.⁸⁹ E jogon belül is külön védelmet élvez,

⁸⁸ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, indokolás, C) II. 4. pont.

⁸⁹ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, indokolás, II. 1. pont.

kiemelkedő alkotmányos érdek az állami és helyi önkormányzati feladatokat ellátó szervek, és személyek tevékenységének nyilvános bírálhatósága, valamint az, hogy a polgárok bizonytalanság, megalkuvás, félelem nélkül vehessenek részt a politikai és társadalmi folyamatokban, a közéletben.⁹⁰

Így, bár nem zárható ki a szóban forgó személyi kör becsülete, jó hírneve büntetőjogi védelmének alkotmányos volta, a szólásszabadság – a magánszemélyekhez képest – csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak védelmében.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hatóság vagy hivatalos személy jogainak fokozottabb védelmét biztosítani kívánó szabály alkotmányellenes, mert:

- a közhatalom gyakorlóinak sérelmére elkövetett rágalmozást és becsületsértést a más személyek sérelmére elkövetett cselekményekkel azonosan széles körben bünteti, és ez nyilvánvalóan ellentétes az Európai Emberi Jogi Bíróság állandó gyakorlatában kifejezésre jutó elvekkel;
- a közügyekben büntetni rendeli az értékítéletet kifejező véleménynyilvánítást, ami az alkotmányos alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozása,
- a tényközlés tekintetében nem különböztet valót és valótlan, ezen belül pedig a tudatosan hamis, illetve a hivatásból, foglalkozásból adódó szabályok megsértése miatt gondatlanságból valótlan tényállítások között, holott a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi eszközökkel csak utóbbiak esetében korlátozható alkotmányosan.⁹¹

A testület a konkrét tényállás megsemmisítésén túl „alkotmányos követelményeket” határozott meg a rágalmozás és a becsületsértés büntetőjogi tényállásainak alkalmazhatóságával kapcsolatban. Ahogyan Sólyom László, a testület akkori elnöke fogalmazott: „Akárhogy nézzük, az Alkotmánybíróság *beleírt* a Büntető Törvénykönyvbe.”⁹² A rendelkező részbe foglalt ilyen alkotmányos követelmény értelmében:

A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanosságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.⁹³

⁹⁰ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, indokolás, III. 1. pont.

⁹¹ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, indokolás, III. pont.

⁹² TÓTH Gábor Attila: A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez – beszélgetés Sólyom Lászlóval. *Fundamentum*, 1997/1. 40. – kiemelés az eredetiben.

⁹³ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, rendelkező rész.

A(z) értékítéletet kifejező) véleménynyilvánítás a meghatározott személyi kör és ügycsoport vonatkozásában tehát korlátlan, míg a tényállítás csak akkor büntethető, ha az elkövető tudott annak valótlanságáról, vagy azért nem tudott róla, mert a tőle elvárható (szakmai) gondosságot elmulasztotta. A mérce, mely csak szándékos hazugságnál, illetve gondatlanság esetén ró felelősséget az elkövetőre, hasonló, de nem egyező az Egyesült Államok Legfelső Bírósága által kidolgozott Sullivan-szabállyal.⁹⁴ Annak befolyását az Alkotmánybíróság döntésére a testület akkori elnöke, Sólyom László is megállapította.⁹⁵ A különbségek jelentősek: a tények és a vélemények éles megkülönböztetése nem szerepel a Sullivan-szabályban, és későbbi kiegészítéseiben sem. A Sullivan-döntés egy polgári jogi kártérítési ügyben született meg, míg az Alkotmánybíróság határozata büntetőjogi kontextusban. A hasonló magyar mérce azért jóval alacsonyabb korlátozhatósági küszöböt határoz meg: a súlyos gondatlansággal ellentétben elegendő az elvárható (szakmai) gondosság elmulasztása.⁹⁶ Ez újságírók esetében elvben nehezé teheti a felelőség alóli mentesülést, mivel foglalkozási szabályaik az adott állítás igazságtartalmának fokozottabb ellenőrzését kívánják meg. A megfelelő, mentesüléshez vezető magatartás bizonyítása a közlőt terheli, ahogyan az az európai jogrendszerekben álta-

⁹⁴ A *New York Times v. Sullivan* döntés [376 U. S. 254 (1964)] az egyik legtöbbet idézett ítélet, amelyet az Egyesült Államok Supreme Courtja valaha is meghozott. Túl azon, hogy radikálisan módosította az addig alkalmazandó rágalalmazási jogot, a konkrét kérdés eldöntésén jóval túlmutatva részben a szólásszabadság új értelmezését, eszmei megalapozását is megalkotta, ezenfelül számos más jogrendszerre is kihatott. A szövetségi Legfelső Bíróság William Brennan bíró által írt többségi véleménye rámutatott arra, hogy az egészséges társadalom fejlődéséhez mennyire fontos, elengedhetetlen a köztisztviselők szabad, nyílt bírálhatósága. A demokratikus döntésekben való részvétel szükségessé teszi az információk, vélemények szabad áramlását, cseréjét, legyen szó bármely közérdekű eseményről. A viták nyíltságához fűződő érdek azt diktálja, hogy az egyensúlyt a szólásszabadság irányába elmozdítva akár bizonyos hamis állítások is védelmet kapjanak, de a rágalalmazási jog alapján egyetlen igaz állítás sem minősülhet jogsértőnek. A minél szélesebb közlési szabadság érdekében a döntés új, szövetségi szinten érvényesülő szabályt állított fel: innentől kezdve a választott köztisztviselők csak akkor perelhetnek sikerrel a megbízatásukkal kapcsolatban tett, jó hírnevet sértő állítások közzététele esetén, ha bizonyítják, hogy a közlő (jellemzően a sajtó) rosszhiszemű volt, azaz tudta, hogy az állítás valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert igazságtartalmának vizsgálatakor súlyosan gondatlanul (*with reckless disregard*) járt el. Brennan legtöbbet idézett szavai szerint: „ebben az országban mély nemzeti elkötelezettség fűződik ahhoz, hogy a közéletben folytatott viták zavartalanok, erőteljesek és nyíltak” (*uninhibited, robust and wide open*) legyenek.

⁹⁵ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 481–482.

⁹⁶ A „szakmai gondossági” mérce alapvetően eltér a *New York Times v. Sullivan* ügy mércéjétől, és sokkal inkább hasonlít a *common law* jogrendszerekben fokozatosan formálódó *responsible journalism* mércéjéhez, ami viszont a *negligence tort*-jával mutat közeli rokonságot, I. ERIC DESCHEEMAER: *Protecting Reputation: Defamation and Negligence*. *Oxford Journal of Legal Studies* (2009) 29 (4) 603., továbbá CAMPBELL i. m. (66. lj.).

lános. A személyi kör viszont hasonlatos a *Sullivan*-döntésben szereplőhöz: kizárólag a hatóságot, hivatalos személyeket, közszereplő politikusokat foglalja magába. Ugyanakkor ez a kör – hasonlóan az Egyesült Államok jogfejlődéséhez – fokozatosan tágult. (Érdemes azt is megjegyezni, hogy a határozat – míg a strasbourgi emberi jogi bíróság ítélkezési gyakorlatát alaposan bemutatja – a nyilvánvaló hatás ellenére sem említi meg kifejezetten a *Sullivan*-döntést.)

Az 1991-es és az 1994-es alkotmánybírósági döntések között ellentmondás feszül, mert míg az előbbi – megszorításokkal bár, de – alkotmányosnak tekintette volna a köztársasági elnök hírnevének és becsületének fokozottabb jogi védelmét, az utóbbi a hatóság vagy hivatalos személy (a köztársasági elnök annak minősül⁹⁷), illetve a közszereplő politikusok e jogaira nézve általános érvénnyel – igaz, csak a büntetőjog területére érvényesen – határozta meg a védelem csekélyebb mértékét. A későbbi határozat ezen ellentmondásra nem tér ki, de utal rá, hogy „az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatban megfogalmazott tételeket (...) a most kifejtettekkel összhangban tartja fenn” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, indokolás, III. 1. pont]. Az ellentmondás egy esetben lenne feloldható, ha a köztársasági elnök jogainak szigorúbb védelmét csak a polgári jog területén engednék meg; azonban az 1991-es határozat és az Alkotmány szövege maga is egyértelműen a büntetőjogi védelemre is gondolt. A kérdés mindazonáltal szintisztán elméleti jelentőségű, mert ilyen többletvédelmet tartalmazó törvény végül az Alkotmány felhatalmazása ellenére sem született.⁹⁸

Fontos kiemelni, hogy a véleményeket a döntés nem általában véve tekintette korlátozhatatlannak; csak azokra terjed ki az alkotmányos védelem, amelyeket a közlő a másik fél közszereplői minőségére tekintettel tett. Ugyanakkor a határozatban szereplő alkotmányos követelmény nem ad eligazítást abban, hogy az ilyen vélemény szükségszerűen ténybeli alappal bíró vélemény kell legyen, vagy lehet – bizonyítás tárgyává tehető megalapozással nem rendelkező módon – gyalázkodó, méltóságsértő, aránytalanul túlzó is. Az indokolásból arra következtethetünk, hogy az Alkotmánybíróság bármely – közszereplőkkel szemben, e minőségükre tekintettel közzétett – vélemény büntetlenségét kívánta meghatározni:

Az értéktételre, az egyén személyes véleményére a véleménynyilvánítási szabadság minden esetben kiterjed, függetlenül attól, hogy az értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis, érzelmen vagy észérveken alapul. A szintén alkotmányos oltalom alatt álló emberi méltóság, becsület, jó hírnév azonban az értéktételben megnyilvánuló véleménynyilvánítási sza-

⁹⁷ Btk. 459. § (1) bekezdés 11. a) pontja.

⁹⁸ A 9/2011. (III. 9.) OGY határozat az államfőről szóló részében rögzíti, hogy „a köztársasági elnök (...) személyének sérthetlenségére tekintettel büntetőjogi védelméről az Országgyűlés külön, sarkalatos törvényben rendelkezik.” A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmasításáról szóló 2011. évi CX. törvény ugyanakkor e kérdésben nem tartalmaz előírást.

badság külső korlátja lehet, és ezek védelmében a büntetőjogi felelősség érvényesítése sem tekinthető – általánosságban – aránytalannak, így alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak. (...) A demokrácia intézményrendszerének kiépülése és megszilárdulása idején – amikor még nem gyökeresedett meg a közügyek kulturált megvitatása – sincs olyan alkotmányos érdek, amely indokolná az értékítéletek közlésének korlátozását a hatóságok és a hivatalos személyek védelmében. A társadalom békéjének, demokratikus fejlődésének védelme nem igényli a büntetőjogi beavatkozást a hatóságok, hivatalos személyek tevékenységének, működésének olyan kritikájával, negatív megítélésével szemben sem, amely becsületsértő, gyalázkodó kijelentések, magatartások formájában nyilvánul meg.⁹⁹

Azaz a döntés szerint a közügyekre vonatkozóan és büntetőeljárásokban valamennyi értékítélet, tehát az „igaz vagy hamis, érzelmeken vagy észérveken alapuló” (tehát: ténybeli alappal bíró vagy nem bíró) vélemények is védelmet élveznek, és ugyan e védelem nem korlátlan, a közügyek vitáiban ezekre nézve az Alkotmánybíróság által meghatározott mércét kell alkalmazni. A vélemények közötti differenciálás ennek ellenére a későbbi bírói gyakorlatban fontos szemponttá vált.

Az Alkotmánybíróság 1994-es határozata jócskán túlmutatott a konkrét kérdés eldöntésén. A szólásszabadság új alapjainak letételét, az Alkotmány lakonikus alapjogi passzusainak értelmezését a testület magára vállalta, alaphatározataiban rendszerint túllépve a ténylegesen előtte fekvő kérdés eldöntésén. A szólásszabadság fogalmi meghatározását, filozófiai alapjainak azonosítását főként a (gyűlöletbeszéd büntetőjogi korlátozásának alkotmányosságával kapcsolatban született) 30/1992. (V. 26.) sz. és a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatok vállalták magukra. Ezek, miközben kiemelték az egyén önkifejezéshez való jogát is, elfogadva tehát a szólásszabadság individualista igazolását, nagyobb hangsúlyt fektettek annak instrumentalista jellegére, azaz a demokratikus akaratképzésben, a közösségi döntések elősegítésében betöltött szerepére – ebben is rokoníthatóak a *Sullivan*-döntéssel. A testület jelentős mértékű hozzájárulása a szólásszabadság értelmezéséhez elvitathatatlan.

Az Alkotmánybíróság határozatát élesen kritizálók több mindent vetnek a testület szemére. Tiltakoznak a hírnév- és becsületvédelem büntetőjogi védelmének megtartása ellen, illetve a *Sullivan*-döntés tökéletlen átvétele miatt, tehát hogy a bizonyítási teher a közlőn marad, a büntethetőség mércéje pedig „mindössze” az *elvárható* és nem a *súlyos* gondatlanság.¹⁰⁰ Igaz, az Alkotmánybíróság valóban

⁹⁹ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, indokolás, III. 2. pont.

¹⁰⁰ HALMAI Gábor: Túl kevés és túl sok szólásszabadság – egy utilitarista megközelítés. *Fundamentum*, 2005/3. 187–188.; MOLNÁR Péter: *Gondolatbátorság*. Budapest, Új Mandátum, 2002. 99–101.; SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 155.

választhatta volna azt a megoldást, hogy az általa meghatározott alkotmányos követelményekben egyszerűen megtiltja a két becsületsértés és a rágalmazás törvényi tényállásainak alkalmazását a közszereplők összefüggésében, de ez egyrészt hatásköre egyértelmű túllépése lett volna, másrészt semmi nem kötelezte volna a bíróságokat e rendelkezés betartására, harmadrészt a személyiség ily módon megvalósuló kettős (polgári és büntetőjogi) védelme nem mond ellent a jogállami normáknak és az Európában szokásos jogi megoldásoknak (a legtöbb jogrendszer a polgári és a büntetőjog útján párhuzamosan védi a személyiségi jogokat, a közszereplők esetében is).

4.2.3. A 34/2004. (IX. 28.) AB határozat

Az 1994-eshez hasonló elvek mentén döntött a testület a 34/2004. (IX. 28.) AB határozatában is, amely az országgyűlési képviselők által elkövetett rágalmazás és becsületsértés alkotmányosságáról határozott. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4. §-a szerint a képviselői mentelmi jog nem vonatkozott a rágalmazásra és becsületsértésre, illetve a polgári jogi felelősségre (hasonlóan a jelenleg hatályos vonatkozó törvényhez: 2012. évi XXXVI. törvény, 73–79. §). Az indítvány szerint ez sértette a képviselők szabad szóláshoz való jogát. Az Alkotmánybíróság döntésének értelmében a vitatott rendelkezés önmagában nem alkotmányellenes, de alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a képviselőtársat, más közhatalmat gyakorló személyt, illetve a közszereplő politikust érintő, a közügyekkel kapcsolatos, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás esetén nem függeszthető fel a mentelmi jog. Hamis tényállítás esetén pedig csak akkor, ha a képviselő tudta, hogy a közlés valótlan.

A döntés ugyancsak büntetőjogi összefüggésben született, a polgári jogi felelősséget nem érintette. A korlátozás mércéje enyhébb, mint az előző döntésben meghatározott: a képviselő még (akár súlyos) gondatlanság esetén is mentesül a felelősség alól. Persze nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a határozat egy igen speciális, szűk közlési kört érint csak: a parlamenti képviselők szólásszabadságának fokozottabb védelme kétségkívül indokolt. A rendelkező rész nem korlátozza a „privilegizált” szólást a parlamenti ülésteremre vagy a bizottsági munkára: bármely, bárhol elhangzó, megtett közlésre érvényes. Az indokolásból azonban kiolvasható egy ezzel ellentétes értelmű felvetés, mely szerint a kedvezmény csak az „Országgyűlés plénuma előtt vagy bizottsági ülésen” érvényesül.¹⁰¹ Talán szerencsésebb ezt figyelmen kívül hagyva megmaradni a rendelkező rész instrukcióinál. Az érintett személyi kör hasonló a korábbi határozatéhoz: a magasabb tűrési küszöb az országgyűlési képviselők, a közhatalom gyakorlói és a közszereplő politi-

¹⁰¹ 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás, V. 3. 1. pont.

kusok számára előírt kötelezettség. Egy érdekes, ezzel ellentmondásban álló utalás itt is szerepel az indokolásban: „a jognak védelmet kell biztosítania a törvényhozás tagjai által a közügyekkel kapcsolatba nem hozható esetekben a magánszemélyek és a közszereplő politikusok becsülete ellen intézett támadásokkal szemben”.¹⁰² Ebből az a szándék olvasható ki, hogy a védelem ne csupán az eredetileg említett személyi körre vonatkozó kijelentésekre, hanem valamennyi, a közügyeket érintő kijelentésre kiterjedjen. Mivel azonban a rendelkező rész ezzel ellentétes tartalmú, ezúttal is inkább csak véletlen tévedésről lehet szó.

Az országgyűlési képviselők polgári jogi felelősségének érintetlenül maradása megfelel az 1994-es döntés szellemének, valamint a 2004-es, még az Alkotmánybíróság határozata előtti legfelsőbb bírósági döntésnek, ami megerősítette a törvény azon rendelkezését, mely szerint a képviselői mentelmi jog nem vonatkozik a polgári jogi felelősségre, így a becsület és a jó hírnév megsértése esetére sem (BH2004. 55 sz. döntés).

4.2.4. A 13/2014. (IV. 18.) AB határozat

A 2014 áprilisában közzétett határozat az első, amely büntetőjogi rágalmazás vonatkozásában, konkrét bírósági döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nyomán született meg. Az Alkotmánybíróság határozata a Pécsi Törvényszék és a Siklósi Járásbíróság döntéseit megsemmisítette.

Az ügy egy újságcikk nyomán indult, amelyben a siklósi polgármesterre vonatkozóan közöltek általa sérelmezett tartalmakat. A cikk állítása szerint a képviselő-testület megkérdőjelezhető módon döntött a polgármester év végi jutalmáról:

(...) városunk kapzsi polgármestere ismét bebizonyította: a pénzt mindennél jobban szereti. Sajnos megint a miénket. (...) Bizonyára emlékeznek még, amikor 3 havi jutalmat markolt fel a polgármester, a világon egyedülként komolyan véve Gy. „humbuk” Zs. frenetikus meséit. A meg nem valósult ötletbörze és a lebukás után a jutalmat elfelejtette visszafizetni. A magát Ludas Matyinak képzelő városvezető alig, hogy hazatért évi szokásos luxusnyaralásainak egyikéből, a város katasztrófális állapotára fittyet hányva – ami az ő áldásos tevékenységének a következménye – ismét a siklósiak zsebébe nyúlt. Amíg saját magukra nem sajnálják az adófizetők pénzét és úgy bánnak vele mintha a sajátjuk lenne, addig a M. J. – M. T. Sz. városvezetés az új év alkalmával drasztikus megszorító csomaggal állt elő, amely minden eddiginél mélyebben érinti a lakosságot.

A cikk azt sugallta tehát, hogy a polgármester (a büntetőügy sértettje) tiszttségével visszaélve, kötelezettségét megszegve, saját magát vagyoni előnyben részesítette.

¹⁰² Uo., V. 3. 3. pont.

tette. A büntetőbíróságok a fent idézett szövegrész fontosabb elemeit tényállításnak minősítették, és megállapították a rágalmazás (régai Btk. 179. §) bűncselekményének elkövetését.

Az Alkotmánybíróság döntésében elvi élel szögezte le, hogy a konkrét alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos ügyekben is arra törekszik, hogy általános alkotmányossági szempontokat fogalmazzon meg:

(...) a konkrét ügygel összefüggésben az Alkotmánybíróság érdemi határozata a jövőre nézve általánosan is megfogalmazhatja azokat a szempontokat, amelyekre figyelemmel a közszereplők bírálatával összefüggő véleménynyilvánítási ügyeket megítélő bíróságok az Alaptörvényből fakadó követelményekkel összhangban foglalhatnak állást a közéleti vitákban elhangzó tényállítások és értékítéletek megkülönböztetéséről {erről hasonlóan lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az Alkotmánybíróság ezért az érdemi eljárás során megválaszolandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek elsősorban azt tekinti, hogy az Alaptörvényben elismert véleménynyilvánítás szabadságából mely olyan főbb követelmények fakadnak, amelyeket kötelező szempontként szükséges érvényesíteni a közéleti vitát érintő tényállítás és értékítélet elhatárolásakor.¹⁰³

Ezt követően a határozat részben megerősítette a büntetőjog számára megfogalmazott 1994-es mércét, de figyelemre méltó, hogy ezt csak a mérce valótlán tényállításokkal kapcsolatos része tekintetében tette:

(...) a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valótlán bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híresztelésével szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el. Az ilyen becsületsértésre alkalmas tényállítások a rágalmazás bűncselekményének törvényi tényállási elemei közé illeszkednek, így büntetendők.¹⁰⁴

Az értékítéletek szabadságával kapcsolatban azonban az Alkotmánybíróság nem hivatkozott az 1994-es (azok számára korlátlan alkotmányos védelmet nyújtani kívánó) határozatára, hanem az indokolás egy korábbi részében a véleményszabadság szempontjából ahhoz képest megszorítóbb, a személyiségvédelem szempontjából pedig megengedőbb, az új Ptk.-val kapcsolatban született 7/2014. (III. 1.) AB határozatot (részletesen lásd jelen tanulmány 4.4.3. pontját) idézte:

(...) a véleményszabadság már nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán- vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek célja a pusztá megalázás, illetve a bántó vagy sértő kifejezések használata, vagy más jogsérelem okozása (...). Ezen kívül nem védelmezi a közéleti vitában kifejtett véleményt sem, ha az abban megfogalmazottak az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, így az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsmérlésében öltenek testet (...).¹⁰⁵

¹⁰³ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, (20) bek.

¹⁰⁴ Uo., (41) bek.

¹⁰⁵ Uo., (40) bek.

Az Alkotmánybíróság ezt követően külön kitért a büntetőjogi korlátozások súlyosságára, illetve arra, hogy a büntetőjogi szabályokat megszorítóan kell értelmezni a véleményszabadsággal való ütközésükkor.¹⁰⁶

Az ügy érdemére rátérve, az Alkotmánybíróság – a konkrét ügyre vonatkozóan, ugyanakkor általános érvennyel – megállapította azon szempontokat, amelyek alapján a rágalmazási ügyek egyik legfőbb kérdésében, azaz a tény–vélemény differenciálása során a bíróságoknak figyelembe kell venniük:

(...) az a kérdés igényel választ az eljáró bíróságoktól, hogy a publicisztika tényállításnak, avagy értékítéletnek minősül-e. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy az inkriminált mondat a teljes szöveg kontextusában nyer értelmet, amelynek célja az önkormányzat vagyongazdálkodásának kritikája volt, vagyis az írás az irónia és a túlzás eszközével élve bírálta a városi vagyongazdálkodást. Szükséges továbbá értékelni a publicisztika *vélemény kontextusát* amely a helyi közösségen belül tapasztalható vagyoni egyenlőtlenségekre és a pazarló költségvetési gazdálkodásra hívta fel a közélet figyelmét. Mindezek alapján lehet dönteni abban a kérdésben, hogy a publicisztika tartalmaz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető lenne, vagy az írás egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.¹⁰⁷

Végül arra a következtetésre jutott, hogy a bíróságok e szempontokat nem értékelték, így a döntések alkotmányértőek.¹⁰⁸

A határozatból leszűrhető következtetések az alábbiakban foglalhatók össze.

- Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok nyomán hozott döntésében is igyekszik általános érvennyel meghatározni a közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének (rágalmazásának és becsületük megsértésének) mércéit, és feltehetően így lesz ez a soron következő határozatokban is.
- Nem mondja ki kifejezetten a döntés, de mégis eltér az 1994-es mércétől; megtartja annak tényállításokra vonatkozó részét, de szűk körben megnyitja a kaput a közügyekkel kapcsolatban megfogalmazott vélemények (értékítéletek) korlátozása felé, amennyiben azok „az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, így az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsmérlésében öltenek testet”.
- A döntés által is formálódó új mérce tehát – büntetőjogi kontextusban – ötvözi a szintén büntetőjogi szabállyal összefüggésben született 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, valamint a polgári jogot érintő 7/2014. (III. 7.) AB határozat mércéinek egyes elemeit.
- A döntés a véleményszabadság védelme szempontjából látszólag visszalép az 1994-es határozathoz képest, ugyanakkor a rendes bírósági gyakorlat (azaz vég-

¹⁰⁶ Uo., (42) bek.

¹⁰⁷ Uo., (49) bek.

¹⁰⁸ Uo., (50) bek.

eredményben a konkrét ügyek eldöntésében alkalmazott mércék) tekintetében tágitani igyekszik a vélemények védelmének határait.

- A tények–vélemények szétválasztása a vizsgált problematika egyik alapkérdése; a differenciálás során a vizsgált tartalom kontextusát, műfaját, közlési módját nagy súllyal kell figyelembe venni.
- Annak megítélése, hogy egy adott szövegrész tény vagy vélemény (értékítélet)-e, elsődlegesen a rendes bíróságok mérlegelésére tartozó kérdés, és eldöntése nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya. Az Alkotmánybíróság úgy kerüli ki e csapdát, hogy megállapítja egy adott tartalom véleménnyé minősítésének szempontjait. Vagyis az Alkotmánybíróság nem bírálta felül a bíróságokat, és nem minősítette véleménynek azon tartalmat, amit azok tényállításnak tekintettek, hanem azt állapította meg, hogy a bíróságok nem végezték el megfelelően a mérlegelést (nem vizsgálták meg minden olyan lényeges körülményt, amely alapján a tény–vélemény kérdésében döntést kellett volna hozniuk). Ezzel együtt is kiolvasható a döntésből, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált részeket véleménynek tekintette, azaz bármely más, ezzel ellentétes, esetleges újabb bírói döntés feltehetően szintén alkotmányellenesnek minősülne.

4.3. A bírósági gyakorlat

Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) sz. határozatából következően a jó hírnév és a becsület megsértésére alkalmas közlések megítélésekor külön kell választani a tényállításokat és a véleményeket. Ezek további szempontok szerint differenciálандók.

A tényállítások esetében különbséget kell tenni: a valós (a bíróság előtt bizonyított) tényállítások és a valótlan (nem bizonyított) tényállítások között. A valótlan tényállításoknál pedig további különbséghez vezethet a szándékosan vagy a közlő hivatása vagy foglalkozása szabályai szerint tőle elvárható körültekintés elmulasztásával, illetve a szakmai szabályok betartása mellett közzétett állítások eltérő megítélése.

Bár a határozat ilyen megkülönböztetést nem írt elő, a későbbi joggyakorlat a véleményközlések esetében különbséget tesz a ténybeli alappal rendelkező vélemények és az ilyen alappal jellegükénél fogva nem rendelkező (indulatból fakadó, érzelmeiket tükröző vagy csak egyéni, szubjektív értékítéletet magába foglaló) vélemények között. Ha előbbi tekintetében a ténybeli alap valóságát a bíróság előtt sikerül bizonyítani, akkor a vélemény közlője mentesül a jogi felelősségre vonás alól, legyen véleménye mégoly szélsőséges vagy bántó is. A ténybeli megalapozással nem rendelkező vélemények ellenben korlátozhatóak maradnak, ha azok – a bírói gyakorlatban kialakult, bevett fordulatokat használva – indokolatlanul bántóak, sértőek, lealázóak (gyalázkodások).

A büntető- és a polgári jog vonatkozó szabályainak alkalmazásából – a jogágak dogmatikai rendjéből adódóan – bizonyos különbségek is adódnak; a büntetőjog például nem automatikusan teszi lehetővé rágalmazás esetén a tényállítások bizonyítását, csak ha annak közzétételét közérdek vagy nyomós magánérdek indokolta (Büntető Törvénykönyv, 229. §). Vagyis a törvény kiindulópontja szerint a valóságnak megfelelő, de rágalmazó tényállítások is jogsértőek. (Közszereplős perekben ugyanakkor legtöbbször a közlést alátámasztó közérdek megléte magától értetődő.)

A következőkben e differenciálások mentén tekintjük át a közzétett felsőbb bírósági döntéseket (értelemszerű, mégis megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság által 2014-ben e sorok zárásáig meghozott két alapvető fontosságú határozat még nem befolyásolhatta a bírói gyakorlatot; a lenti áttekintés az azokat megelőző és elvi jelentőségüként közzétett bírói ítéleteket tekinti át, tehát nem vizsgálja általában az egyedi, felsőbb bírósági döntéseket, amelyek feltehetően összességében az itt felvázoltnál még színesebb képet mutatnának).

4.3.1. A polgári bíróságok mércéje

A gyakorlat azt mutatja, hogy a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat befolyása bizonyos mértékben a polgári ügyekben is érvényesül, ez azonban nem jelenti az ott meghatározott mérce kizárólagos és következetes alkalmazását; az egyes ítéletekben szereplő, a bíróságok által tett hivatkozások a szóban forgó határozatra meglehetősen ritkák.

A) Tényállítások

A tényállítások, valamint a ténybeli alappal bírói vélemények és az ilyen alappal nem bírói vélemények elhatárolása egyes esetekben nem magától értetődő (pl. a BDT2004. 1038 sz. eseti döntés szerint a „végre van egy tiszta kezű polgármesterünk” nem az előző polgármesterre – az ügy felperesére – vonatkozó burkolt tényállítás, hanem csak „egy erőteljes kritika, rosszalló értékítélet”, így ténybeli alapját sem kellett bizonyítani; holott a burkoltan állított „tisztelettelenség” tipikusan olyan vélemény, amelynek létezhet ténybeli alapja, és így az bizonyítás tárgya is lehet).

A tényállításokat tekintve a bíróságok által alkalmazott mérce nem differenciálódik az Alkotmánybíróság 1994-es döntése által elvárt módon. A gyakorlatban a valótlan tényállítások rendszerint jogsértőnek minősülnek, és a bíróságok nem vizsgálják a szakmai gondosság mércéjének betartását vagy megsértését, amely folytán esetleg egy hamis tényállítás is jogszerűnek minősülne. A gondosságot megkövetelő alkotmányos mércét tehát nem alkalmazzák.

A kevés idevágó felsőbbbíróági döntés közül a BDT2005. 1278 sz. egyenesen rögzíti, hogy „valótlan és hátrányos megítélés kiváltására alkalmas tényállítás esetén a közszereplő ugyanolyan feltételekkel jogosult személyiségi jogvédelemre, mint bármely más személy”.

A BDT2011. 2592 sz. döntés pedig az Alkotmánybíróság 1994-es döntésére hivatkozik, de félreértelmezi azt, amikor kimondja, hogy „A véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a becsületsértésre, jóhírnév megsértésére alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy tudatában van a közlés valótlanságának, vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható volna tőle a tények valóságtartalmának a vizsgálata”. Az Alkotmánybíróság 1994-es döntése értelmében – mint láttuk – ugyanis a jogsértésnek nem a foglalkozás vagy hivatás által megkövetelt elvárható alaposág pusztán szükségessége vezet a jogsértés megállapításához, hanem ezen elvárható magatartás (a szakmai gondosság) megsértése. Ezt erősíti meg a BDT2012. 2765 sz. döntés is, amely szerint „a sajtótól elvárható, hogy ha egy írást közread, az abban foglalt és mások személyét sértő tényállítások hitelességét, igazságtartalmát ellenőrizze”; igaz, ebből nem derül ki, hogy az ellenőrzési kötelezettség meddig terjed, és ha utóbb kiderül, hogy a közölt állítások valótlanok, minden esetben felel-e a sajtó, vagy a korábban tanúsított megfelelő gondosság mellett mentesülhet a felelősség alól.

Az ÍH 2013. 59 sz. eseti döntés rögzíti, hogy a tudomány szabadságához fűződő érdek önmagában nem biztosít a kutató számára mentességet a jogi felelősség alól, ha konkrét, azonosítható személyről tesz közzé tényállításokat, amelyek valótlanok bizonyulnak.

B) Vélemények vizsgálható ténybeli alappal

A kritika, a bírálat szabadságát a polgári ügyekben eljáró bíróságok széleskörűen értelmezik. A BH1993. 89 és a BH2001. 468 sz. döntések értelmében a véleménynyilvánítás tartalmában nem jogsértő, ha nem foglal magába valótlanosságot – a vélemény tehát tartalmát tekintve korlátozhatatlan. A „véleménynyilvánítás, értékelés, bírálat, [...] vita” önmagában nem alapozhatja meg a jó hírnév védelmét (l. még a Legfelsőbb Bíróság PK 12. számú állásfoglalását). A vélemény kinyilvánításának módja azonban – emelték ki mindkét esetben – lehet jogsértő, akkor, ha az „aránytalanul túlzó, indokolatlanul bántó, lealázó, lekicsinylő, lealacsonyító”. Ez a gyakorta előforduló meghatározás évtizedekkel korábbról, Törő Károlytól származik,¹⁰⁹ és került át a bírói gyakorlatba (lásd még például: BH2001. 522, BH2002. 221, BH2002. 352 sz. döntések). Nehezen értelmezhető és nehéz elhatá-

¹⁰⁹ TÖRŐ Károly: *Személyiségvédelem a polgári jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979. 421.

rolási kérdésekhez vezet ugyanakkor e döntésekben, hogy a bíróságok közvetve kiolvasható álláspontja szerint a valós (bizonyított) ténybeli alappal rendelkező vélemények is lehetnek jogsértőek, ha „kifejezésmódjuk” megfelel a fenti követelményeknek; ennek az elvnek az alkalmazása kiüresítené a véleménynyilvánításnak az Alkotmánybíróság 1994-es döntése szerint értelmezett tartalmát. Hasonló következtetéseket lehet levonni az újabb felsőbbbírósági döntésekből, amelyek szerint a ténybeli alappal bíró vélemények sem lehetnek kifejezésmódjukban indokolatlanul bántóak vagy lealázók (l. pl. BH2012. 240 sz. döntés).

A BDT2006. 1376 sz. eseti döntés összhangban áll az Alkotmánybíróság határozatával, és védelmet nyújt a valós ténybeli alapon nyugvó véleményeknek:

Az értékítélet – a véleménynyilvánítás, bírálat, jellemzés – csak akkor eredményezi a jó hírnév sérelmét, ha valótlán tényállításokon alapszik, vagy téves következtetés levonására ad alapot, amennyiben azonban az önkényes és nem felel meg az ésszerű gondolkodásnak, a gyakorlati tapasztalatoknak és a logika szabályainak, adott esetben értékelhető úgy, hogy a valóságot hamis színben tünteti fel, és ezzel a személyhez fűződő jogsérelem kimondására alapot adhat. Ha a véleménynyilvánítás a való tényekből okszerűen levont következtetésnek minősül – és kifejezésmódjában nem indokolatlanul bántó, sértő, lealacsonyító – a jó hírnév megsértését nem okozza akkor sem, ha egyébként negatív vagy téves értékítéletet alkot.

Hasonlóképpen elkülöníti a való tényeken alapuló következtetéseket a többi véleménytől a BDT2007. 1599, a BH2008. 329, a BDT2010. 2215, a BDT2011. 2403 és az – elvi jelentőségű legfelsőbb bírósági határozatként közzétett – EBH2011. 2396 sz. elvi döntés is. Ezek némelyike kifejezetten hivatkozik is az Alkotmánybíróság 1994-es határozatára, mások nem, de lényegében azok is annak intencióit követik a vizsgált kérdés tekintetében.

Az EBH2007. 1599 sz. elvi határozat lényeges szempontot emelt be a jogalkalmazói gyakorlatba: amennyiben a kifejtett vélemény egy korábbi vitához kapcsolódik, arra reflektál, akkor még „a túlzó módon megfogalmazott vélemény” sem jogsértő (így a korábbi vita léte a kifejtett vélemény ténybeli alapjának tekintendő). Hasonlóképpen, bár a vélemény a BDT2007. 1701 sz. döntés alapjául szolgáló tényállásban a bíróság szerint is súlyosan sértő és megalázó volt, tekintettel arra, hogy az ügy előzményeként a felperes – a bíróság szerint – alaptalanul tett büntető feljelentést az alperes ellen, utóbbi közzétett véleménye egy vita egyik állomásának volt tekinthető, és mint ilyen, nem önmagában értelmezendő (a bíróság szerint: „aki más büncselekmény elkövetésével alaptalanul vádol a hatóság előtt, el kell viselnie súlyosabb sértéseket is, kivéve, ha azok aránytalanul súlyosabbak az előbbieknél”).

A tudomány szabadságának kérdései is felmerültek egy olyan ügyben, amelyben egy történelmi konferenciával kapcsolatban tett véleménynyilvánítás miatt indult az eljárás. A bíróság döntésében elvi érveléssel leszögezte, hogy „a történész szakembernek egy történelmi eseménnyel kapcsolatban tartott rendezvényről alkotott véleménye – annak érték- és valóság tartalmától függetlenül – személyiségvédel-

met nem alapoz meg” (BH2006. 210). Hasonlóképp, „a közszereplő felperesek sajtónyilvánosság elérése érdekében alkalmazott módszerének a második világháború alatti német tájékoztatási rendszer eszközeivel való párhuzamba állítása karakteres vélemény, de nem hordoz jogsértő jelleget, mert két szociológiai eszköztárat vet össze, így nem arról fogalmaz meg értékítéletet, hogy a felperesek miként viszonyulnak a mögöttes értékrendhez” (ÍH 2013. 140).

A közszereplőkkel kapcsolatban a becsületsértés mércéje – vélemények kifejezése, tehát nem tényállítások esetén – magasabban van ugyan, de a közszereplői tevékenységre vonatkozó vélemények nem maradnak teljes egészében szankcionálhatatlanok – a mérce az „aránytalan túlzás” és az „indokolatlan bántás”. Relevanciája van annak, hogy a közzétett vélemény rendelkezett-e valós ténybeli alappal, avagy sem; előbbi esetben a korlátozás lehetőségei a bíróságok gyakorlatában jelentősen leszűkülnek.

C) Vélemények vizsgálható ténybeli alap nélkül

A BH2001. 522 és a BH2004. 104 sz. döntések kifejezetten kiemelik a közszereplők kategóriáját, akiknek a túlzó vagy felfokozott véleményeket is tűrniük kell, és ennek megfelelően a jog szűkebben is védi személyiségi jogukat. A döntések értelmében indokolatlanul bántó, lekicsinylő, megalázó kifejezőmód hiányában a mégoly erőteljes kritika sem alapoz meg személyiségvédelmet (ehhez hasonlóan lásd még: BH1993. 89, BDT1999. 3 sz. döntések). Ellenben a ténybeli alappal jelleghenél fogva nem bíró, és szélsőséges, aránytalan vélemények nem minősülnek jogszerűnek (lásd pl. BDT2011. 2403 sz. döntés). A BH2004. 104 sz. döntés alapján a közszereplőknek a „túlzó, felfokozott érzelmeket tükröző” véleménynyilvánításokat, értékítéleteket is tűrniük kell, illetve a „túlzó, megalapozatlan értékelés esetén nincs mód a személyiségjogi védelem nyújtására” (BDT2003. 839 sz. döntés). A BDT2012. 2740 sz. döntés ezzel összhangban leszögezi, hogy a „ténytartalom nélküli sértegetések, becsmérlő kijelentések” sértik a megtámadott fél becsületét; de e korábbi döntésektől eltérően kiemeli a jóhiszeműség és tisztesség követelményeit, amelyek megsértése a véleménynyilvánítási szabadság korlátja. A trágár szavak mint vélemények önmagukban nem indokolatlanok és önkényesek, ha írói esz-közként használják, azt az írásmű témája teszi szükségessé (EBH2011. 2408).

4.3.2. A büntetőbíróságok mércéje

A) Tényállítások

A valótlan tényállítások a gyakorlat szerint általában kimerítik a rágalmozás tényállását és az Alkotmánybíróság által megkövetelt szakmai gondossági mércét a büntetőbíróságok sem igen alkalmazzák (lásd pl. BH2011. 186 sz. döntés). Bizo-

nyos esetekben azonban mégis mentesülhet a közlő hamis tényállítás közzététele esetén is. Az EBH2005. 1289 sz. döntésben a vádlottakat a bíróság felmentette, mert a hivatalos, nyomozás során készült – ámde utóbb valótlannak bizonyuló – szakvélemény közzététele (amelyben a sértettet egy újságcikkben elmebetegnek nyilvánították) jogellenesség hiányában nem adhat alapot az elítélésre.

Babus Endre újságíró ügyében a Fővárosi Ítéltábla – az újságíró felmentését eredményező – döntése a tényállítások megítélése tekintetében közelít az Alkotmánybíróság 1994-es mércéjéhez, de nem felel meg annak (3.Bhar.32/2010/5.). A „hivatás vagy foglalkozás alapján reá irányadó szabályok” szerinti „elvárható figyelem és körültekintés” helyett ebben az ügyben a „jóhiszeműség” vált az alkalmazott mércévé, és mivel az újságíró egy tudományos publikációból vett át – később hamisnak bizonyuló – adatokat, a jóhiszeműsége mentesítette a büntetőjogi felelősség alól. (Itt nem önmagában a publikáció tudományos jellege volt döntő, hiszen az egyértelműen valótlán adatok közzétételét tudományos publikációban sem védi a jog, az ilyen közzététel korlátozása nem minősül a tudományszabadság megsértésének, hanem az, hogy az újságírónak nem volt oka kételkedni az átvett adatok valódiságában.) Nem kapunk választ az indokolásban arra, hogy e két mérce között mi a viszony vagy a különbség. Megítélésünk szerint a jóhiszeműség mércéje e döntésben egy olyan általános kategória, amely összefoglalja mindazon szempontokat, amelyek alapján a közzétevő magatartásának jogszerű volta megállapítható lehet. A valamennyi releváns tényező és körülmény mérlegre tételének szükségességét meghatározó döntés ezáltal feltételezhetően több mozzanatot tart értékelésre érdemesnek, mint az Alkotmánybíróság 1994-es döntése, amely szűkebb kört vizsgálna, nevezetesen a foglalkozása alapján a közlőre nézve kötelező szabályokat.¹¹⁰

B) Vélemények

A bírálat, kritika önmagában a büntetőjogi gyakorlatban sem lehet alapja rágalmasz megállapításának, mivel azok valóságtartalma nem állapítható meg objektíven. A bírálat határai ellenben meghúzhatóak: a gyalázkodás, az emberi méltóság megsértése, a becsületsértés akkor sem jogszerű, ha azokat a kritika köntösébe öltöztetik (BH1994. 300 sz. döntés). Nincsen szó tehát arról, hogy a vélemények teljes egészében korlátozhatatlanok volnának; „a kritika határainak túllépése esetén a közszereplőket is megilleti a büntetőjogi védelem” (EBH2005. 1289 sz. döntés).

A tények és vélemények szétválasztását, illetve a véleményeken belüli különbségtételen alapuló felfogást erősíti meg a BH1995. 77 sz. eseti döntés is, amelynek

¹¹⁰ KOLTAY András: A Fővárosi Ítéltábla határozata Babus Endre újságíró rágalmasz ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/3. 33–38.

előzményeként a vádlott (egy város polgármestere) hazugnak nevezte a városi hetilap főszerkesztőjeként működő magánvádlót. A „rosszalló értékítélet” önmagában még nem becsületsértő. A BH2001. 99 sz. döntés szerint például a magánvádló polgármesterrel szemben megfogalmazott „az igazi bűnöző” kitétel, valamint a „mérlegfabrikáló képzettség”-ére történő utalás ellenben már objektíve alkalmas a becsület csorbítására, és túllépi azt a mértéket, melynek elviselése a politikusoktól, közszereplőktől elvárható. Egy régebbi döntésben a bíróság nem minősítette kritikának egy város korábbi tanácselnökének (aki azóta is a helyi közélet résztvevője) „műveletlenségére” tett megjegyzést. A tényállítást bizonyítani kellett volna, ennek hiányában az egyébként egy közéleti vita során tett megállapítás kimerítette a rágalmazás vétségét (BH1994. 356 sz. döntés). Olykor nagyon vékony az a mezsgye, ami a megengedett és a jogellenes kifejezések között helyezkedik el, és a döntés nagyban függ az eljáró bírói tanács felfogásától, valamint a vitatott kifejezések értelmezésétől.

A magánszféra és a közvélemény előtt folytatott tevékenység azonban elválasztandó, és az Alkotmánybíróság 1994-es döntésének intenciói nem érinthetik a közszereplők magánéletére vonatkozó sérelmes állítások miatti jogérvényesítési lehetőségeket. Egy elvi bírósági határozat kimondja, hogy a közszereplők szűkebb körű személyiségvédelmi lehetőségeire vonatkozólag lefektetett elvek „nem értelmezhetők úgy, hogy a közéleti szerepet vállalók (közszereplők) nem részesülhetnek büntetőjogi védelemben a közéleti szereplésükkel összefüggésben nem álló (magánéleti, szakmai stb.) körben tett, becsület csorbítására alkalmas valótlan tényállításokkal szemben” (EBH2005. 1192 sz. döntés).

Egy-egy legfelsőbb bírósági döntés (lásd pl. Bfv.II.699/2009/4.) ugyanakkor szembemegy ezzel a megközelítéssel, és az 1994-es és a 2004-es AB határozat nyomán, utóbbit idézve rögzíti, hogy „– a tetteges becsületsértés esetét kivéve – a képviselővel és más közhatalmat gyakorló vagy egyéb módon közszereplő politikussal szemben a becsületsértés (...) nem követhető el”. Az alkotmánybírósági mércéhez való ragaszkodás általánosan azonban nem nyert teret a büntetőbírósági gyakorlatban sem.

A Fővárosi Ítéltábla a *Babus*-ügyben a valótlan tényállításokkal kapcsolatosan alkalmazott jóhiszeműségi mércét kiterjesztette a sérelmes véleményekre is, és rögzítette, hogy „a rágalmazás elkövetési magatartásánál vizsgálendő a kritikus vélemény ténybeli alapja, a véleménynyilvánító jóhiszeműsége (vagyis az, hogy kellő gondosságot tanúsított-e), továbbá az, hogy a véleményt a közérdek indokolja-e” (ÍH 2013. 87.).

4.3.3. A híresztelés sajátosságai közéleti vitákban

A magyar bírói gyakorlat a híresztelésnek, azaz a mástól származó információk továbbadásának, egy adott kérdésre vonatkozó eltérő álláspontok bemutatásának (*reportage*) szélesebb körű megengedése (a híresztelőnek a felelőség alóli mente-

sülése) irányába mozdult el – helyesen. Bizonyos helyzetekben, bizonyos információforrások közreműködése esetén elfogadható, ha a média – a tényállítások valóságának ellenőrzése nélkül – csupán közlése az adott állítást. Az EBH2001. 407 sz. elvi döntés alapján ilyen forrás az országgyűlés, a helyi önkormányzat, a közigazgatás országos és helyi szervei, valamint az igazságszolgáltatás egyes szervei, amelyek „hatáskörébe tartozó eljárásokról, az eljárásokban beterjesztett indítványokról, javaslatokról tudósító sajtót (...) nem terheli a valóság bizonyításának kötelezettsége”. A valóság-hű tudósítás az elhangzottakról tehát mindenképpen jogszerűnek minősül. Ugyanígy nem kötelezhető a média arra, hogy „a rendőrség által tartott sajtótájékoztató elhangzott tényállítások valóságtartalmát ellenőrizze” (BH2002. 51 sz. döntés). A bírósági sajtóreferenstől kapott téves információ közlése sem alapoz meg személyiségvédelmi igényt (BH2003. 357 sz. döntés). Úgyszintén „nincs helye sajtó-helyreigazításnak, ha a sajtószerv valamely büntető-, polgári, közigazgatási eljárás befejezése előtt a valóságnak megfelelően tájékoztat az eljárásban megállapított tényről” (BH2004. 273 sz. döntés), még akkor sem, ha az eljárás későbbi szakaszában esetleg bebizonyosodik a korábban megállapított tény hamis volta. Az EBH2005. 1289 sz. elvi döntés alapján pedig azon újságírókat mentették fel a rágalmazás vádjá alól, akik egy rendőrségi nyomozás során adott téves szakértői véleményre hivatkozva gyakorlatilag elmebetegnek minősítették a sértettet. A már említett Babus-ügyben (3.Bhar.32/2010/5.) a Fővárosi Ítéltábla egy tudományos publikációt is olyan forrásnak ismert el, amelynek megalapozottságában az újságírónak nincs oka kételkedni, tehát az abban foglalt tényállítások igazságtartalmát nem szükséges ellenőriznie.¹¹¹

4.3.4. A büntetőjog és a polgári jog viszonya

Az Alkotmánybíróság 1994-es határozata kizárólag büntetőjogi összefüggésben vizsgálta a közszereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdését, és bár valamelyest a polgári ügyekben eljáró bíróságokra is hatott, a bíróságok között bizonytalanság van abban a tekintetben, hogy milyen mértékben kell annak intencióit alkalmazni. A polgári jog és a büntetőjog viszonya nem teljesen harmonikus, kérdéses, hogy szükség volna-e azonos vagy egymással harmonizáló mérce bevezetése a két jogágban. A polgári és büntetőjog eltérő sajátosságai miatt ugyanakkor ez nem egyszerű, és nem is feltétlenül szükségszerű. Egyrészt a vonatkozó törvényi tényállások sem azonosak (a Ptk.- és a Btk.-beli becsületsértés, valamint a Ptk. szerinti jó hírnévsértés és a Btk. szerinti rágalmazás feltételei kisebb-nagyobb mértékben eltérnek), másrészt a jogi felelősség megállapításának feltételei sem azonosak (a büntetőjogi „bűnösség” egészen mást jelent, mint a polgári jogi „fele-

¹¹¹ Uo.

lösség”). Ebből fakadhat az a következmény, hogy egyazon tényállás miatt indult ügyekben – a vélemény szabadság szempontjából – más-más lehet az eredmény (pl. büntetőeljárásban a közlő felmentése mellett a párhuzamosan indult polgári perben marasztalása elképzelhető). Az Alkotmánybíróság 1994-es mércéjének pontosított, kiegészített – a véleményközlések esetében a ténybeli alap léte vagy nemléte alapján differenciáló – változata ugyanakkor mindkét jogágban alkalmazható lehet. Elképzelhető és kívánatos – valamint többé-kevésbé kiszámítható döntésekhez vezető – megoldás lenne annak rögzítése, hogy a közügyekben kinyilvánított vélemények esetében a valós (bizonyított) ténybeli alappal bírók ne legyenek korlátozhatók, míg az emberi méltóságot sértő, gyalázkodó, tényekkel nem megalapozott vélemények maradjanak szankcionálhatók (mindkét jogágban); a jelen tanulmány kéziratának lezárásakor született alkotmánybírósági döntés [13/2014. (IV. 18.) AB határozat] egyébként ilyen irányba mutat, de kifejezetten nem rögzíti az eltérést az 1994-es döntéstől. Ezen túlmenően, a média részvételével zajló eljárások eldöntésében sokat segítené, ha tisztázná a jogalkalmazás azt, hogy milyen módon mentesülhetnek a hamis állítások közzétevői a felelősség alól (vagy az Alkotmánybíróság által ajánlott szakmai gondossági mérce, vagy a bíróságokon felbukkanó – alkalomadtán részletes kifejtésre váró – jóhiszeműségi mérce alkalmazásával, pontos tartalmának meghatározásával, illetve betartásával).

1. táblázat: A közéleti szereplőkkel szembeni tényállítások és vélemények jogi megítélése a magyar jogrendszerben

		Polgári jog	Büntetőjog
Tényállítás	Valós (bizonyított)	Jogszerű (minden esetben)	Jogszerű, ha a bizonyítás engedélyezett (a közlés közérdeket vagy nyomós magánérdeket szolgál)
	Valótlan	Jogsértő	Jogsértő
		Jogszerű, ha nem tudatosan vagy a szakmai gondosság megsértése mellett tették közzé (1994-es Abh.)	Jogszerű, ha nem tudatosan vagy a szakmai gondosság megsértése mellett tették közzé (1994-es Abh.)
		Jogszerű, ha hivatalos – bírósági, rendőrségi, ügyészségi stb. – tájékoztatás átvételével tették közzé (híresztelés egyes esetei)	Jogszerű, ha hivatalos – bírósági, rendőrségi, ügyészségi stb. – tájékoztatás átvételével tették közzé (híresztelés egyes esetei)
		Jogszerű, ha jóhiszeműen tették közzé	

		Polgári jog	Büntetőjog
Vélemény	Ténybeli alapja van	Jogszerű, ha a tényalap bizonyított	Jogszerű, ha a tényalap bizonyított
			Jogszerű minden esetben (1994-es Abh.)
		Jogsértő, ha a tényalap bizonyított, de ezzel együtt szélsőséges, indokolatlanul bántó, túlzó	Jogsértő, ha a tényalap bizonyított, de ezzel együtt szélsőséges, indokolatlanul bántó, túlzó
		Jogsértő, ha a tényalap hamis (valósága nem bizonyított)	Jogsértő, ha a tényalap hamis (valósága nem bizonyított)
	Ténybeli alapja fogalmilag kizárt (szubjektív értékítélet)	Jogszerű, ha nem szélsőséges, indokolatlanul bántó, túlzó	Jogszerű, ha nem szélsőséges, indokolatlanul bántó, túlzó
			Jogszerű minden esetben (1994-es Abh.)
Jogsértő, ha szélsőséges, indokolatlanul bántó, túlzó		Jogsértő, ha szélsőséges, indokolatlanul bántó, túlzó	

4.4. Az új Polgári Törvénykönyv születése és szabályai

4.4.1. Az új kódex előzményei

Az új Polgári Törvénykönyv megszületésének története 1998-ra nyúlik vissza, amikor az 1050/1998. (IV. 24.) sz. kormányhatározat elrendelte az új kódex elkészítését és Vékás Lajos professzor vezetése mellett létrehozta a kodifikációért felelős szakértői testületeket.¹¹²

A 2008-ig több verzióban is elkészült tervezet nem tartalmazott kifejezetten a közéleti szereplők személyiségi jogainak védelmét érintő új szabályt. A szövegek ennek a következő indokát adták:

Felmerült az előkészítés során a közszerzők sajátos helyzetének és védelmének problematikája. Kétféle igény összehangolása fogalmazódott meg, egyrészt a közszerző jó hírnévhez való jogának védelme, másrészt a közönségnek a véleményalkotáshoz, a társadalmi ellenőrzéshez való joga érvényesülése. Ezeket az igényeket azonban a bírói gyakorlatban kell

¹¹² LÁBADY Tamás: *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 101.

érvényre juttatni. Az esetek sokfélesége nem teszi lehetővé, hogy akár a jog korlátozását (a közszereplő védelmének korlátozását), akár a jogellenesség alóli felmentést (a jogsértő tekintetében) a törvény tartalmazza.¹¹³

A Kormány által végül 2008 júniusában benyújtott törvényjavaslat ennek ellenére tartalmazott egy, kifejezetten a közéleti szereplőkre alkalmazandó szabályt.

2:93. § [A közszereplő jogvédelme] Ha a sajtó a közszereplő jóhírnevét közszereplésével vagy egyéb közéleti megnyilvánulásával kapcsolatban sértette meg, a 2:88–91. §-ban foglalt jogkövetkezmények csak akkor alkalmazhatóak, ha jogsértés a sajtó szándékos vagy súlyosan gondatlan eljárása miatt történt; a sajtó akkor mentesül e jogkövetkezmények alól, ha bizonyítja, hogy eljárása nem volt szándékos vagy súlyosan gondatlan.¹¹⁴

Fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság 1994-es döntésével ellentétben, a törvényjavaslatban a média „súlyos gondatlansága” mint a felelősségét megalapozó magatartása szerepel, nem pedig az „elvárható körültekintés vagy figyelem” (szakmai gondosság), ez az eltérés a média – az alkotmánybírósági döntésben foglaltaknál is – szélesebb körű szabadságát eredményezte volna. Ellentétben az alkotmánybírósági határozattal, a törvényjavaslathoz fűzött hivatalos indokolás kifejezetten hivatkozott a *Sullivan*-ügyre – mint az új szabály egyik inspirációjára.

[A javaslat] azonban arra is biztosítékot nyújtana, hogy a közügyek visszasságait, visszaéléseit feltáró sajtónak ne kelljen súlyos retorziókkal számolnia akkor, ha jóhiszemű és a társadalom számára nyilvánvalóan hasznos munkája során egyes, a feltárt ügy érdeméhez képest jelentéktelen pontatlanságok, ténybeli hibák is kimutathatóak a közzétett elemzésben, riportban. Ezzel kapcsolatban figyelemre méltó tanulságokkal szolgál a hazai jogalkotásra nézve is az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának az ún. *New York Times v. Sullivan* ügyben 1964-ben hozott korszakos jelentőségű határozata. (...) A Javaslat a jóhírnév megsértése esetén irányadó objektív (felróhatóságtól független) és szubjektív (felróhatósághoz kötött) szankciók alkalmazását eltérő feltételek mellett engedi igénybe venni akkor, ha a jogsértést a sajtó közszereplő vonatkozásában valósítja meg. A közszereplő jóhírnevének védelme azonban nem általában, hanem csak abban az esetben igényel eltérő jogi megítélést, ha a közszereplő jóhírnevének megsértésére „közzereplésével vagy egyébként közéleti megnyilvánulásával összefüggésben” kerül sor. A közszereplő magánéletével kapcsolatos, a 2:80. § szerinti jogsértéshez az általános jogkövetkezmények társulnak. A 2:93. §-ban foglalt tényálláshoz a Javaslat az általános hatályú előírásokhoz képest eltérő jogkövetkezményt kapcsol. E szerint a személyhez fűződő jogok megsértésének ún. felróhatóságtól független jogkövetkezményeit is csak a sajtó felróhatósága esetén lehet alkalmazni, mégpedig akkor, ha a jogsértés szándékos, vagy legalábbis súlyosan gondatlan eljárás következménye. A sérelemdíjra vonatkozó jogosultság és a kártérítési igény érvényesítése esetén sem elegendő a sajtó enyhe gondatlanságának a bizonyítása. A 2:93. §

¹¹³ VÉKÁS Lajos (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex, 2008. 163–164.

¹¹⁴ T/5949. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről.

alapján a sértettet terheli jóhírneve megsértésének bizonyítása, a sajtónak azonban módjában áll kimentenie magát bizonyítva, hogy eljárása sem szándékosnak, sem súlyosan gondatlannak nem tekinthető. Szándékosnak minősül a jogsértés, ha a sajtó tudta, hogy jóhírnev sértő közlése, állítása valótlan, tekintet nélkül arra, hogy az olvasó (néző) tudatos félrevezetése a közlés fontos vagy kevésbé fontos részére vonatkozott-e. A sajtóra irányadó alapvető szakmai szabályok, követelmények figyelmen kívül hagyása vezethet a súlyos gondatlanság megállapításához. Abban az esetben, ha a sajtó bizonyítja, hogy a jogsértésért való felelőssége, gondatlansága a körülmények mérlegelése alapján nem tekinthető súlyosnak, mentesül a 2:88–91. §-ban foglalt jogkövetkezmények alól. Ennek következtében, ha pl. a sajtó tényfeltáró elemzése – enyhe gondatlanság miatt – tartalmaz ugyan a közlés érdemét nem érintő pontatlanságokat, az írás (műsor) ezen fogyatékoságai nem adhatnak jogi alapot az egyébként a köz érdekét szolgáló közlés készítője elleni sikeres fellépésre.¹¹⁵

A hosszas vita után, 2009 novemberében elfogadott új kódex (2009. évi CXX. törvény) az eredeti javaslatot módosító rendelkezést foglalt magába.

2:94. § [A jóhírnev védelmére irányadó sajátos rendelkezések]

(1) Ha a közhatalmat gyakorló vagy közfeladatot ellátó személy jóhírnevét és becsületét a közhatalom gyakorlásával, illetve a közfeladat ellátásával összefüggésben sértették meg, a 2:89–92. §-ban foglalt jogkövetkezmények [a személyiségi jogok megsértésnek szankciói – K. A.] akkor alkalmazhatóak, ha a jogsértés valótlan tény állításával, híresztelésével vagy való tény hamis színben történő feltüntetésével valósult meg, feltéve, hogy arra a jogsértő szándékos vagy súlyosan gondatlan eljárása miatt került sor; a jogsértő akkor mentesül e jogkövetkezmények alól, ha bizonyítja, hogy eljárása nem volt szándékos vagy súlyosan gondatlan.

(2) Ha olyan közszereplő jóhírnevét és becsületét sértették meg, aki nem gyakorol közhatalmat és nem lát el közfeladatot, az (1) bekezdésben foglaltakat akkor kell alkalmazni, ha a személyhez fűződő jogot a közszerepléssel, illetve az érintett személy közszereplői minőségével összefüggésben sértették meg.

A törvény a közszereplőkkel szemben (jellemzően a média által) elkövetett hírnév- és becsületsértések esetében a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat mércéjéhez hasonlólt vezetett volna be. A vélemények – függetlenül attól, hogy „értékítéletek”-e, van-e valós ténybeli alapjuk vagy nincs – teljes egészében korlátozhatatlanok lettek volna, azaz a gyalázkodó vélemények is teljes szabadságot élveztek volna, ha összefüggnek a közhatalom gyakorlásával vagy közfeladat ellátásával. Ennyiben a rendelkezés az Alkotmánybíróság 1994-es döntésével kompatibilis lett volna.

A tényállítások esetében a valótlan állítások közzététele esetében is mentesülhetett volna a közlő, ha „bizonyítja, hogy eljárása nem volt szándékos vagy súlyosan gondatlan”. A szándékosság és a gondatlanság mércéje az Alkotmánybíróság 1994-es határozatában a közzétett állítás igazságtartalma felderítésének folyamatára vonatkozik: az új törvényszövegből nem derült ki egyértelműen, hogy mire, mert nem

¹¹⁵ Uo., Indoklás.

közvetlenül a valóság feltárásnak folyamatára utalt. A szöveg éppenséggel groteszk értelmezésre is vezethetett volna; ha döntő elem a mércében az, hogy a hamis tényállítások közzétételére „a jogsértő szándékos eljárása miatt” került-e sor, akkor egy újságíró vagy szerkesztő esetében a közzététel szándékosságát nem lehet vitatni, mert arra véletlenül vagy akaratán kívül aligha kerülhet sor. Azaz pontosabb lett volna az állítás valóságtartalmának felderítésére vonatkoztatni a közlő eljárásának jogi értékelését. Szintén eltérés az Alkotmánybíróság mércéjétől, hogy a polgári jogban általában használt „súlyos gondatlanság” került be, ami nem azonos az alkotmánybírósági határozatban szereplő szakmai gondosság követelményének megsértésével, ugyanakkor valamelyest közelebb áll a *New York Times v. Sullivan* ügyben a bíróság által megkövetelt gondatlansági mércéhez (*reckless disregard*).

Dogmatikai szempontból szintén zavaró eleme volt a szabálynak, hogy a szöveg „a jogsértő” mentesüléséről beszélt, illetve arra az esetre biztosított mentesülést a jogi felelősség alól, ha közéleti szereplő jó hírnevét és becsületét a közhatalom gyakorlásával, illetve a közfeladat ellátásával összefüggésben „sértették meg”. Ebből arra lehetett következtetni, hogy valótlan tényállítások közzétételét, valamint a becsületet sértő véleménynyilvánításokat a mérce alkalmazásától függetlenül jogsértésnek tekintette a kódex, csak a polgári jogi szankciók alkalmazhatóságát zárta ki bizonyos esetekben. Ez azonban így nem értelmezhető, már csak azért sem, mert a szankciók közül az első „a jogsértés tényének bírósági megállapítása” (2:89. § a) pont); a szöveg következetes értelmezése ahhoz vezetett volna, hogy „jogsértés” esetén a mérce alkalmazását – a közlő részéről sikeres bizonyítást – követően a „jogsértés megállapítása” sem lett volna lehetséges.

Függetlenül a közéleti szereplőkre vonatkozó szabálytól, a híresztelés szabályait is átalakította volna az új törvény (2:93. §). Mentességet adott volna a média számára a személyiségi jogi jogsértés jogkövetkezményei alól, ha a sérelem nyilvános rendezvényekről történő hű tudósítás (a nyilatkozó személy pontos megjelölésével), a média számára adott tudósítás, illetve hivatalos dokumentumok, döntések közzététele által következik be.

A 2009. évi CXX. törvény végül nem lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság az 51/2010. (IV. 28.) AB határozatával – a felkészülési idő rövidege és így a jogbiztonság sérelme miatt – megsemmisítette a kódex hatálybalépéséről rendelkező külön törvényt, majd a 2010. áprilisi választások után megalakult új parlament a törvényt – a 2010. évi LXXIII. törvénnyel – visszavonta. A kodifikáció ezt követően újrakezdődött.

4.4.2. Az új kódex rendelkezése a közéleti szereplők személyiségi jogainak védelméről

Az új Polgári Törvénykönyv 2012 elején közzétett újabb javaslata – amelynek kidolgozásában a korábbihoz hasonló személyi összetételű szakértői testületek vettek

részt, ezúttal is Vékás professzor vezetésével – szerint egy általános generálklauzula erejéig a közéleti szereplők csökkentett személyiségvédelmének elve is bekevert volna a törvénybe: így a bíróságok lényegében a korábbihoz hasonló mérlegelési kérdés elé kerültek volna egy-egy hírnév- vagy becsületvédelemre irányuló, közéleti szereplő által indított perben. Az eredeti javaslat így szólt:

2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme] Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogokat szükségtelenül nem korlátozhatja.

A Kormány által a parlament elé terjesztett javaslatához fűzött indokolás szerint

Évtizedes elmaradást pótol a Javaslat azzal, hogy a közéleti szereplők személyiségi jogainak alacsonyabb védettségre vonatkozó – a bírói gyakorlat által már kidolgozott – szabályt törvényi szintre emeli, a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok érvényesülése érdekében.

Fontos megjegyezni, hogy ez a szöveg „a közügyek szabad vitatásának” védelmét célozta, azaz – ezen értelmezést támogató bírói gyakorlat mellett – alkalmas lehet arra, hogy a szólásszabadság erőteljesebb törvényi védelme mellett a „közügyek” és a „közéleti szereplők” korábbi bírói gyakorlatban kialakult körét szűkítse, kizárva belőle a bulváreseeményeket és celebritásokat. A rendelkezés ugyanakkor nem tartalmaz olyan, közvetlenül alkalmazható mércét, amely a bíróságok kezét a közéleti szereplők által indított ügyekben megkötötte volna, hanem inkább alapelvi jellegű, amelynek alkalmazása nem korlátozódik a hírnév- és becsületvédelemre, hanem – elvben – bármely személyiségi jog érvényesítésekor irányadó lehet.

Az elfogadott, kihirdetett szöveg (2013. évi V. törvény) egy benyújtott képviselői módosító javaslat által megváltoztatva ehhez képest így szól:

2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme] A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.

A módosított, a törvénybe bekerülő szöveg az eredeti javaslatnak megfelelően lehetővé teszi a „közéleti szereplők” és a „közügyek” köre szűkítésének lehetőségét, meghagyja a bíróságok széles jogalkalmazói mozgásterét, de több kérdést is felvet. Felmerül a kérdés, hogy pontosan mely személyiségi jogok érintettek az elv által; a gyakorlatban ezek a hírnév- és becsületvédelmen túl a magánélet, a kép-más, a hangfelvétel, esetleg a magántitok és a személyes adatok védelme mint önálló személyiségi jogok lehetnek; a közéleti szereplők e jogai tehát bizonyos esetekben csak korlátozottan érvényesülhetnek.

A módosított szöveggel kapcsolatban a kodifikációs főbizottság vezetője, Vékás Lajos még a törvény zárószavazása előtt közzétette aggályait, amelyeket az új kódex általa szerkesztett első kommentárja is megerősít.¹¹⁶ Ezek alapján:

- a szükségesség-arányosság teszt magánjogi jogvitákban – az Alkotmánybíróság által kialakított tartalommal – alkalmazhatatlan, magánjogi tartalma pedig nincsen,
- a „méltányolható közérdek” felesleges és aggályos megszorítás,
- bármely személyiségi jogsérelem szükségszerűen sérti az emberi méltóságot, azaz szigorúan véve a kiegészítés „az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja” fordulatát, jogvita esetében a szólásszabadságnak minden esetben fejet kellene hajtania a személyiségi jogok előtt; ez nem lehetett a jogalkotó szándéka.

A szükségesség-arányosság teszt kodifikálása, amely szerint az alapjogok – mint például a szabad véleménynyilvánítás – korlátozása csak más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesülése érdekében, azaz ilyen cél eléréséhez szükséges esetben és az elérni kívánt céllal arányos mértékben történhet,¹¹⁷ valóban redundáns rendelkezésnek tűnik, mert az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapjogok érintettsége esetén e tesztet a bíróságoknak egyébként is el kell végezniük döntésük előtt; más kérdés, hogy egyértelműen törvénybe foglalva a teszt semmiképpen nem megkerülhető a bíróságok által. Szintén megfontolásra érdemes kritika a törvényszöveggel szemben, miszerint a szövegbe foglalt alapjogi teszt az állam (a bíróságok) és a jogait érvényesíteni vagy védeni kívánó jogalanyok közötti viszonyban alkalmazandó, ezért egy magánjogi kódexben „testidegen” rendelkezés.¹¹⁸

Az emberi méltóság sérelmének a kizárása már egy kicsit problémásabb, mert nem veszi figyelembe, hogy a kódex más rendelkezése szerint [2:42. § (2) bek.] az emberi méltóság nem csak egy nevesített személyiségi jog, hanem egyrészt minden személyiségi jog eredője, forrása, másrészt egy olyan generálklauzula, amely felhívható akkor, ha személyiségi jogi jogsértés következett be, de a megsértett jog nem azonos egyik, a kódexben konkrétan nevesített személyiségi joggal sem (vagyis az emberi méltóság joga az „általános személyiségi jog”,¹¹⁹ olyan általános

¹¹⁶ VÉKÁS Lajos: Bíráló és jobbító észrevételek az új Ptk. Törvényjavaslatához (a zárószavazás előtt). *Magyar Jog*, 2013/1. 1–7.; SZÉKELY László – VÉKÁS Lajos: Személyiségi jogok. In: VÉKÁS Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest, CompLex, 2013. 58–59.

¹¹⁷ A magyar Alkotmánybíróság által széles körben használt mérce tartalmának bizonytalanságáról I. BLUTMAN László: Az alapjogi teszt a nyelv fogságában. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/2. 145–156.

¹¹⁸ NAVRATYIL Zoltán: Az ember mint jogalany a Polgári Törvénykönyvben. In: CSEHI Zoltán – NAVRATYIL Zoltán: *A személyek joga a 2013. évi V. törvény alapján*. Budapest, Menedzser Praxis, 2013. 40.

¹¹⁹ Az alapvetően a német polgári jogi kódexhez (BGB) kapcsolódó joggyakorlatban gyökerező általános személyiségi jogról magyarul I. pl. ZAKARIÁS Kinga: Az általános személyiségi jog a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/2. és SZILÁGYI Ferenc: A személyiség magánjogi védelmének dogmatikája a német jogban. In *Medias Res*, 2013/2.

szabály, amely a szükségszerűen hiányos és töredékes személyiségi jogi szabályozást rugalmassá és a jogalkalmazás számára a változó körülményekhez adaptálhatóvá teszi). Azaz „az emberi méltóság valójában valamennyi más nevesített és nem nevesített magánjogi személyiségi jog mögöttes forrása, »anyajoga«, s mint ilyen a generálklauzula mellett külön is deklarálva felesleges megkettőződést eredményezze”.¹²⁰ Az elfogadott szöveg szigorú, szó szerinti értelmezése pedig feloldhatatlan – a szövegben rejlő belső – ellentmondáshoz is vezethet: természetszerű, hogy valamennyi, a jó hírnevet vagy a becsületet sértő állítás egyben az emberi méltóságot (mint e jogok eredőjét) is sérti; a korábbiakban felmerülő fő kérdés az volt, milyen mértékű lehet ez a sérelem, azaz milyen mértékben kell védeni a közügyek felől folytatott vitát, hogyan lehet felállítani a szólásszabadság és a személyiségi jogok védelme között egyensúlyt a közéleti szereplőkre vonatkozó közlések esetében. Ha elfogadnánk azt, hogy a közügyek vitáiban az „emberi méltóság sérelme nélkül” szabad csak eljárni, azzal jelentősen korlátoznánk e vitákat, éppen az azok védelmét törvényi alapra helyezni kívánó új szabály válna alkalmazhatatlanná.

4.4.3. Az Alkotmánybíróság határozata az új Polgári Törvénykönyv közéleti szereplők bírálhatóságára vonatkozó szabályáról

A normaszövegben szereplő, a csökkentett személyiségvédelem egyik feltételeként meghatározott „méltányolható közérdek” szövegrészt az Alapvető Jogok Biztosa a rendelkezés hatálybalépése előtt alkotmánybírói indítványban támadta meg. Az indítvány szerint:

A bemutatott alkotmánybírói gyakorlat és tételek alapján álláspontom szerint a közszereplők bírálata során a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága kiemelt védelme mellett is alkotmányos határt jelent az emberi méltóság sérelme [Alaptörvény II. cikk, illetve IX.

¹²⁰ VÉKÁS i. m. (113. lj.) 160. Landi Balázs szerint „azt a tudományos álláspontot közvetíti a 2013. évi Ptk., hogy a polgári jogi személyiségvédelem köre nem azonos az alapjogok katalógusával, jóllehet egyes alapjogok tekintetében továbbra is érvényesül a párhuzamos oltalom elve, vagyis az alkotmányjog, a büntető jog és a polgári jog egyidejűleg védi az embert és annak különféle jogi megnyilvánulásait”. L. LANDI BALÁZS: A személyiségsértés mint elkövetői magatartásában erkölcstelen (jogellenes) és elszenvedett sérelmében erkölcsös tényállás szankciórendszerének sajátosságai a polgári jog rendszerében – történeti visszatekintéssel. *Jogtudományi Közöny*, 2014/2. 94. A gyakorlatban értelmezési nehézséget okozhat, hogy míg az 1959. évi Ptk. nevesített személyiségi jogként rendelkezett az emberi méltóság jogáról (amelynek azonban számottevő bírói gyakorlata nem volt), a 2013. évi Ptk. pedig általános személyiségi joggá emeli azt, a közéleti szereplők jogait korlátozó szabályban – úgy fest – ismét csak konkrét személyiségi jogként jelentkezik. Hogy tovább bonyolítsuk a helyzetet, a 2013. évi Ptk. végeredményben azt az értelmezést is lehetővé teszi majd a bíróságoknak, miszerint az emberi méltóság általában véve is [azaz a 2:42. § (2) bekezdés szerinti, és nem csak 2:44. § szerinti értelmezésben] konkrét, nevesített személyiségi jog.

cikk (4) bekezdés], valamint a szükséges és arányos mérték [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés], ezek a feltételek ugyanis magából az Alaptörvényből és az alkotmánybírói gyakorlatból következnek, azt konkretizálják. *Ezen túlmenően ugyanakkor indokolatlan és aránytalan megkövetelni, különösen „méltányolható” jelzővel ellátva, a közérdek fennállását.*

Megjegyzem, hogy a jogbiztonság és a normavilágosság szempontjából már maga a jelző is nehezen értelmezhető, nem feltételezhető ugyanis, hogy jogi értelemben létezhet „nem méltányolható” közérdek. Álláspontom szerint a közéleti szereplők erőteljesebb bírálata, különösen ideértve a közhatalmat gyakorló személyek tevékenységének bírálatát – amíg az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos határon belül marad – minden esetben közérdek, másként a közvélemény szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen és méltányolandó érdek. E feltétel a beemelésével járó bizonytalan jogi helyzet és aránytalan korlátozás az így is ellentmondásos bírói gyakorlat (pl. 12. sz. PK) mellett álláspontom szerint visszalépéssel járhat, holott éppen az előrelépés, a bírói és az alkotmánybírói gyakorlat összhangba hozatala lenne az indokolt és kívánatos e téren.

Összegezve a fentieket, a Ptk. 2:44. §-ának „*méltányolható közérdekből*” szövegrésze álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból eredő normavilágosság követelményét, valamint ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében (véleménynyilvánítás szabadsága és sajtószabadság) foglaltakkal, mivel aránytalan jogkorlátozást tesz lehetővé.¹²¹

Az indítvány megfontolásra érdemes kritikát tartalmaz, bár a vitatott szabálynak lehetséges lett volna egy olyan értelmezése is, amely szerint, ha a közügyek vitatása a törvény szövege szerint is kiemelt fontosságú érdek, akkor a közéleti szereplők személyiségi jogainak csökkentett védelme mellett ilyen ügyek nyilvános tárgyalásakor minden esetben megtalálható a „méltányolható közérdek” is,¹²² ebben – a normaszöveg számára megengedőbb értelmezésben – a vitatott szövegrész legfeljebb redundánsnak minősült volna, és a jogalkalmazás során jó esetben nem vezetett volna a vélemény szabadság szempontjából nem kívánt eredményre. Az Alkotmánybíróság azonban 7/2014. (III. 7.) AB határozatában megsemmisítette az új Ptk. 2:44. §-ában szereplő „*méltányolható közérdekből*” szövegrészt, az érintett rendelkezés e szövegrész nélkül lépett hatályba 2014. március 15-én.

A döntés többségi indokolása kiindulópontként igyekszik összefoglalni a vélemény szabadság alkotmányos védelmének alapvetéseit, kitérve a jog igazolásának kérdéseire, a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra, valamint az EJEB és az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának szólásszabadsággal kapcsolatos gyakor-

¹²¹ A Szabó Máté ombudsman által jegyzett indítvány teljes szövegét l. az Alkotmánybíróság honlapján: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/dcae82809f3037d2c1257bbf001baba1/\\$FILE/ATTB2AKV.pdf/2013_1193-0_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/dcae82809f3037d2c1257bbf001baba1/$FILE/ATTB2AKV.pdf/2013_1193-0_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf).

¹²² Megjegyzendő, hogy az új angol rágalmozási törvény (Defamation Act 2013) szintén nevesíti – hasonlóan a törvény előzményeként szolgáló *common law*-ra alapozott bírói döntésekhez – a publikáció közérdekűségét mint a jogi felelősség alóli mentesülés egyik feltételét valótlán és személyiségi jogot sértő tényállítások közzététele esetén (4. cikk, 1. bek.). Megítélésem szerint a magyar törvénytörvényben is mindössze a közérdek „méltányolható” jellege mint többletfeltétel zavaró és felesleges.

latára is. A véleményszabadság igazolásai közül a határozat kiemeli az igazság keresésének, a demokratikus közvélemény szolgálatának, valamint az egyéni autonómiának az érveit is, megállapítva, hogy a vizsgált kérdés (a közszereplők bírálhatósága, a közügyek nyílt vitatása) tekintetében ezen igazolások egymást kiegészítik és támogatják, erősítik.¹²³ A határozat felidézi a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot – különös tekintettel a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra –, illetve nagyszámú strasbourgi, valamint – új elemként az Alkotmánybíróság döntéseiben – több amerikai ítéletet is említ.¹²⁴ Kiemelendő, hogy az 1994-es határozattal ellentétben a testület ezúttal összefoglalja a *New York Times v. Sullivan* ügy mércejét, annak ellenére, hogy végül nem arra alapozta a döntést (míg 1994-ben éppen fordítva járt el, mikor a döntés említése nélkül vette át az ott meghatározott mérce bizonyos elemeit).

A 7/2014. (III. 7.) AB határozat a Ptk. 2:44. §-ának egészét vizsgálta alkotmányossági szempontból, annak ellenére, hogy az Alkotmánybírósághoz címzett indítvány kizárólag a „méltányolható közérdekből” szövegrészt kifogásolta. Ennek oka, hogy a testület szerint „a szabály egyik elemének alkotmányosságát nem lehet a többitől függetlenül megítélni.”¹²⁵ A határozat így a közéleti szereplők személyiségvédelmének szűkített jellegéhez szükséges mindhárom feltételt (az emberi méltóság sérelmének hiánya, a szűkített védelem szükségessége és arányos mértéke, a méltányolható közérdek megléte) vizsgálta.

Az emberi méltóság védelmével kapcsolatban a határozat megállapította, hogy az a véleményszabadság korlátja lehet, de bármely sérelme „nem igazolhatja a szólásszabadság korlátozását. Ellenkező esetben a szólásszabadság tartalma kiüresedne... (...) Az emberi méltóság védelméhez való jog csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan.”¹²⁶

Az alkotmányos probléma és az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre álló nem túl széles mezsgye itt könnyedén azonosítható. Az Alaptörvény és a Polgári törvénykönyv kifejezetten védi az emberi méltóságot, előbbi kinyilvánítva annak sérthetetlenségét (a bevett alkotmányjogi terminológia szerint: korlátozhatatlanságát) is (Alaptörvény, II. cikk). A véleményszabadság az emberi méltósághoz hasonlóan alkotmányos jog (Alaptörvény, IX. cikk), amely azonban nem korlátozhatatlan, de amelynek korlátozása – hasonlóan minden más alapjoghoz – csak szűk körben lehetséges [Alaptörvény, I. cikk (3) bek.]. Az emberi méltóság és a véle-

¹²³ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, [13] bek., 39–41. bek. A szólásszabadság igazolásainak összefüggéseiről és egymáshoz való viszonyáról l. KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 43–47.

¹²⁴ A *New York Times v. Sullivan* döntésen túl a *Gertz v. Welch* ügyet [418 U. S. 323 (1974)] és a *Dun&Bradstreet v. Greenmoss Builders* ügyet [472 U. S. 749 (1985)], ld. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, [34]-[37] bek.

¹²⁵ Uo., [54] bek.

¹²⁶ Uo., [43] bek.

ményszabadság alkotmányos kollíziója önmagában még nem feloldhatatlan a jogalkalmazás számára, ütközésük nem új keletű probléma. A Ptk. 2:44. §-a ugyanakkor úgy kíván többletvédelmet nyújtani a véleményszabadság számára (a közügyek vitatásának szélesebb körét biztosítva), hogy egyúttal – a szélesebb védelem egyik objektív korlátjaként – megtiltja az emberi méltóságot sértő vélemények közzétételét. Ennek megfelelően két lehetőség van: utóbbi rendelkezés vagy alkotmányellenes (mert ellehetetleníti a véleményszabadság gyakorlását, hiszen bármely sérelmes vélemény szükségszerűen egyben az emberi méltóságot is sérti), vagy pedig az emberi méltóság védelmének a vizsgált rendelkezés alkalmazása tekintetében olyan alkotmányos értelmezést kell adni, amely útmutatásul szolgálhat a jogalkalmazás számára is. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi utat választotta, kifejezetten felhívva a figyelmet a bíróságok felelősségére az alkotmánykonform értelmezés tekintetében.¹²⁷ A döntés leszögezi, hogy az „emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusa csak az emberi státuszt alapjaiban tagadó véleménynyilvánítások egészen szűk körében jelenti a szólásszabadság abszolút határát”.¹²⁸ A vélemények, értéktételek – „főszabály szerint”¹²⁹ – nemcsak a büntető-, hanem a polgári jogi felelősségre vonásnak sem lehetnek az alapjai; e tekintetben a 2014-es határozat visszautal az 1994-es döntés egyik leglényegesebb elemére, a vélemények teljes büntetlenségére. Ellentétben az 1994-es döntéssel, a testület 2014-ben – legalábbis a polgári jogban – nem tekinti az értéktételeket teljes egészében alkotmányosan védettnek, mert megítélése szerint az azok számára biztosított erőteljes védelem

nem jár az érintettek [a közszereplők] emberi méltósága, magánélete és jó hírneve védelmének (...) kiüresedésével. A közhatalmat gyakorló személyeket és a közszereplő politikusokat is megilleti a személyiségvédelem, ha az értéktételek a személyüket nem a közügyek vitatása körében, nem közéleti tevékenységükkel, hanem magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti. Indokolt lehet a polgári jogi felelősségre vonás abban a szűk körben is, amikor a megfogalmazott vélemény az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérlő tagadásaként már nem az új Ptk. 2:43. §-ában foglalt nevesített személyiségi jogokba, hanem a 2:42. §-ban foglalt emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütközik. A korábban kifejtettek figyelembevétele mellett továbbá a közéleti szereplők is igényelhetnek jogi védelmet a hamis tényállításokkal szemben.¹³⁰

A határozat külön is kiemeli a közhatalom egyes gyakorlóit, például a bírókat, akik sajátos helyzetüknél fogva – összhangban az EJEB gyakorlatával – más közéleti szereplőkhöz képest – az általános személyiségvédelmi mércét el nem érő –

¹²⁷ Uo., [60] bek.

¹²⁸ Uo., [60] bek.

¹²⁹ Uo., [61] bek.

¹³⁰ Uo., [62] bek.

többletvédelmet kaphatnak személyiségi jogaik tekintetében.¹³¹ Ezzel a testület választ ad arra a kérdésre is, hogy miként kell értelmezni alkotmányos szempontból az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdését, amely szerint „a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére”. Az Alkotmánybíróság fent összefoglalt értelmezése alapján ez az alkotmánybeli szabály sem tekinthető a véleményszabadság abszolút korlátjának.¹³²

A határozat érdeme, hogy megkísérel a jogalkalmazásban mindeddig csak igen töredékesen alkalmazott, önálló értelmezést adni az emberi méltóság személyiségi jogának.¹³³ Az Alkotmánybíróság döntéséből e tekintetben az következik, hogy: 1. a közügyekre, közéleti szereplőkre vonatkozó vélemények, értékítéletek különleges védelmet élveznek,

¹³¹ Uo., [61] bek.

¹³² Mint Szomora Zsolt megjegyzi, „álláspontunk szerint a rendelkezés [ti. az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése] hatálybalépésétől a közhatalmat gyakorlók sérelmére elkövetett – a bíralat, kritika szintjét meghaladó – gyalázkodás újból büntethetővé vált. Szomora abból indul ki, hogy a büntetőjogban a „főszabály” az Alkotmánybíróság 1994-es mércéje, amelyet az Alaptörvény 2013 elején bekezdett módosítása felülírt. Ugyanakkor ő is megjegyzi, hogy az 1994-es határozatban foglalt „alkotmányos követelménnyel az állandó bírói gyakorlat szembement”. L. SZOMORA Zsolt: Az emberi méltóság és egyes alapvető emberi jogok elleni bűncselekmények. In: KARSAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a büntető törvénykönyvhöz*. Budapest, CompLex, 2013. 477. Azaz, a 2014-es alkotmánybírói határozat – amely Szomora írásának megjelenése után született meg – végeredményben elfogadható módon „békíti össze” az 1994-es döntést, a bírói gyakorlatot és az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdését, engedve valamennyit előbbi mércéjéből, de nem feladva annak szellemiségét, igazodva húsz év bírói gyakorlata által diktált realitásokhoz.

¹³³ A hírnév- és becsületvédelem ‘társaságában’ nem nyílik tág tér az emberi méltóság, mint személyiségi jog közvetlen alkalmazására. A büntetőjogi jogalkalmazói gyakorlat az emberi méltóságnak sajátos értelmezést ad: a méltóságot a becsület részeként említi, és a gyalázkodó, lekicsinylő megnyilvánulásokat a becsülethez való jogon túl az emberi méltóság megsértéseként értékeli (l. BH1993. 139., BH1998. 412., EBH2000. 181., BH2001. 99., EBH2005. 1194. sz. döntéseket). A BH2000. 285. szerint például az emberi méltóság „az egyén tulajdonságairól, magatartásáról, személyes értékeiről kialakított társadalmi értékítéletet jelenti”, és „az emberi méltóság (...) annak az igénynek a kifejezője, hogy a személyt, az egyént a társadalomban kialakult kulturált érintkezési mód minimális követelményeinek megfelelően kezeljék”. Ez az állandósult bírói gyakorlat összemosza a hírnév, a becsület és az emberi méltóság fogalmát, és utóbbinak olyan szűkített értelmezését adja, amely nem választható el a becsülettől. Tekintettel azonban arra, hogy a Btk.-ban az emberi méltóság megsértése nem önálló tényállás, ez súlyos gyakorlati következményekhez nem vezet. A polgári peres ügyekben az emberi méltóság értelmezése már problematikusabb. A legtöbb idevágó döntés ugyanis egymás megfelelőiként értelmezi a becsület és az emberi méltóság jogait. Az emberi méltóság vonatkozásában így – a becsülethez hasonlóan – az „indokolatlanul bántó”, „megalázó”, „sértő”, „lealázó” kifejezéseket ítélik jogsértőnek (BH1997. 578., BH2000. 293., BH2002. 352., BDT2006. 1466.). A korábbi Ptk.-ban önálló személyiségi jogként szereplő, a 2013-as új kódexben szintén nevesített emberi méltóságnak a gyakorlatban eddig nemigen sikerült önálló értelmezést adni (üdítő kivételként l. a Pécsi Ítéletábla két döntését: BDT2010. 2191. és BDT2011. 2549).

2. amely azonban nem terjed ki a közéleti személyiségek magán- vagy családi életére vonatkozó értékítéletekre (ha azok nincsenek összefüggésben a közügyekkel),
3. valamint szintén nem terjed ki azon véleményekre, amelyek az érintett emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérő tagadását valószínűsítik meg (emberi mivoltát vonják kétségbe, a közügyek vitatásától elrugaskodva, emberi minőségében becsmérlik, gyalázzák).

Utóbbi esetben már nem is a Ptk. 2:45. §-ban foglalt becsülethez való jog sérül (annak megsértése lehetőségét a 2:44. § által a közügyekben megfogalmazott vélemények számára biztosított védelem a jövőbeni bírói gyakorlat értelmezésében, a legkevésbé védett közszereplők – politikusok, a közhatalom gyakorlói – vonatkozásában akár teljes egészében ki is zárhatná; erre egyértelműen utal a fent említett szövegrész, azaz a polgári jogi felelősség „főszabály szerinti” kizárása), hanem az emberi méltóság joga [Ptk. 2:42. § (2) bek.]. Vagyis az emberi méltóságnak – ellentétben a polgári bíróságok korábbi általános felfogásával – az alkotmánybírói döntés értelmében van a becsülethez és a jó hírnévhez való jogon túli, sajátos és önállóan alkalmazható tartalma. Ez pedig egyben az 1994-es határozatban foglaltak elvetését is jelenti, már ami a vélemények teljes körű védelmét és korlátozhatatlanságát illeti (igaz, mivel az 1994-es döntés büntetőjogi kontextusban született meg, a 2014-es pedig a polgári jogi kódexszel kapcsolatban, az Alkotmánybíróságnak nem kellett állást foglalnia a korábbi mérce fenntartásának szükségességét illetően, azaz a büntetőjogi ítélezési gyakorlat, illetve a két jogág hasonló szabályai közötti kapcsolat mibenlétének tisztázásához a 2014-es döntés nemigen járul hozzá).

A tényállítások tekintetében a határozat úgy foglalt állást, hogy „a bizonyíthatóan hamis tények önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt”,¹³⁴ kissé homályosan arra célozva ezzel, hogy bizonyos esetekben a valótlan tényállítások is részesülhetnek a szólásszabadság védelmében. Kissé oszlatni kívánva a bizonytalanságot – de konkrét, a tényállításokra alkalmazható mérce meghatározásának szándéka nélkül –, a határozat később megállapítja, hogy:

még az alkotmányos értékkel egyébként nem bíró, utóbb hamisnak bizonyult tények esetében is indokolt, hogy a jogi felelősségre vonás során a felróhatóság és az esetleges joghátrányok mértékének meghatározása körében figyelembe vegyék a közéleti viták minél szabaddabb folyásának érdekét.¹³⁵

¹³⁴ 7/2014. (III. 3.) AB határozat, [49] bek.

¹³⁵ Uo., [50] bek. A polgári jogi „felróhatósági mérce” akár a közéleti szereplők hírnévvédelmének gordiuszi csomója is lehetne egyébként. A polgári jogi felelősség alapvető szabályának értelmében, a szerződésen kívüli kár (hátrány) okozásáért akkor felel valaki, ha magatartása felróható volt, azaz egy adott helyzetben nem úgy járt el, ahogy az általában elvárható (Ptk. 6:519. §). Hogy mi „várható el”

A „szükséges és arányos mérték” előírásával kapcsolatban a határozat megállapítja, hogy „a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok esetében a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb körben minősül »szükségesnek és arányosnak«”.¹³⁶ Ezzel együtt a Ptk.-ban szereplő e feltétel nem alkotmányellenes, mert „– jóllehet nem a magán-, hanem az alkotmányjogban használt általános kifejezésekhez tapad – szükséges és elégséges mozgásteret biztosít a jogalkalmazás számára ahhoz, hogy a politikai véleménynyilvánítás határainak mércéit kidolgozza.”¹³⁷ A határozat különféle kategóriákat állít fel az érintett személyi kör és az adott körhöz kapcsolódó kritika védelmi szintje tekintetében: léteznek (1) a közügyekben érintett, a közszereplést tudatosan vállaló közéleti szereplők – közülük is kiemelendők a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok, (2) a közügyekben érintett, nem „hivatásszerűen” közszereplők, és (3) az olyan közhatalmat gyakorló személyek, akik szolgálati viszonyuk miatt nem védhetik meg magukat a nyilvánosság előtt – pl. a bírák. A személyiségvédelem szükséges szintje egyre nő, a szólásszabadság védelme egyre csökken, ahogy e listán lefelé haladunk.¹³⁸

A „méltányolható közérdekből” szövegrész azonban a szólás- és sajtószabadság szükségtelen korlátozásának minősül.¹³⁹

A közügyek vitatása körében a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének a véleményszabadság gyakorlását biztosító korlátozása is minden esetben alkotmányos érdek és követelmény. Nincs tehát szükség további, közelebről nem körülírható »közérdeknek«, még kevésé a közérdek »méltányolható« voltának igazolására... Az új Ptk. e feltétele indokolatlan mértékben szűkítené a szabad véleménynyilvánítások körét, mivel a közügyek vitatásának mindig fennálló társadalmi érdekén túl további közérdek igazolása mellett engedné csak meg a közéleti szereplők szélesebb körű bírálatát.¹⁴⁰

egy újságírótól a tények felderítése körében, az elvben általános érvennyel, a bírói gyakorlat által meghatározható lehet. Egy ilyen – egyelőre a magyar jogrendszerben nem létező – mércében az igazság felderítésével kapcsolatban nagyjából hasonló elemek szerepelhetnének, mint pl. az angol Reynolds-ítéletben. Azaz, a polgári jogi jogalkalmazói gyakorlat egy pontig maga is képes lehet a kérdés rendezésére (a „felelős újságírás” mibenlétének meghatározására), ahogyan erre az angol Lordok Háza is kísérletet tett. Az egyetlen nehézség, hogy az említett „felróhatósági mércé” a Ptk. alapján (2:51-53. §) kizárólag a sérelem vagyoni kompenzációjára (az okozott hátrány miatti sérelemdíj és kár miatti kártérítés) alkalmazható, az ún. objektív – a jogsértés ténye alapján, a felróhatóságtól függetlenül alkalmazható – szankciók esetében nem, tehát általános szabály meghatározásában e törvényi akadályok miatt nem segídezhet.

¹³⁶ 7/2014. (III. 3.) AB határozat, [57] bek.

¹³⁷ Uo., [56] bek.

¹³⁸ Uo., [57]–[58] bek.

¹³⁹ Uo., [64] bek.

¹⁴⁰ Uo., [65] bek.

Figyelemre méltó, hogy a határozat csak igen szűk (8–7 arányú) többséggel született meg, hét bíró ennek megfelelően különvéleményt csatolt a döntéshez (pontosabban hat különvélemény született, Szívós alkotmánybíró asszony csatlakozott Balsai alkotmánybíró véleményéhez). Megjegyzendő, hogy tartalmilag nem minden különvélemény tekinthető teljes egészében valóban annak, mert nem minden bennük található érv vitatkozik a végül csak szűk körben (a „méltányolható közérdek” szövegrész vonatkozásában) alkalmazott megsemmisítéssel; a bírák sokszor a többi, a többség által is alkotmányosnak talált szövegrészekre vonatkozó indokolást bírálják, illetve egészítik ki.

A különvéleményekben szereplő érvek a következőképpen csoportosíthatók:

1. *A korábbi alkotmánybírói gyakorlat figyelembevételének kritikája* (Balsai, Dienes-Oehm, Juhász alkotmánybírák): a többségi indokolás által idézett korábbi alkotmánybírói döntések nem a vizsgált kérdésekre vonatkoztak, és más körülmények között, más kontextusban születtek meg, ezért nem lehetnek irányadók jelen ügy eldöntésében.
2. *Az új Ptk. vizsgált szabálya a korábbi alkotmánybírói gyakorlat kodifikálásának tekinthető, így nem alkotmányellenes* (Lenkovics alkotmánybíró): ezen érv szerint a közérdek, a szükségesség-arányosság mércéje és az emberi méltóság sérthetlensége az alkotmánybírói gyakorlatból következik, „az új Ptk. szövege az alkotmányos követelmények magánjogba átírását valósítja meg”. Egyetértve az érveléssel abban, hogy a „közérdek” fontosságát az Alkotmánybíróság minden fontos szólásszabadsági döntésben hangsúlyozta (szintén így tesz jelen határozat többségi indokolása is, amikor az igazság keresésének, illetve a demokratikus közvélemény szempontjainak fontosságára hivatkozik), ez nem azonos a „méltányolható közérdek” mint korlátozó szempont alkotmányosságával; a normaszövegben továbbra is benne marad a „közügyek szabad vitatásához” való jog egyértelműen – a megsemmisített szövegrész nélkül is – utal a közérdekre, amely a közéleti szereplők csökkentett személyiségvédelmének elvi alapja.
3. *A jogalkalmazói gyakorlat hiányában történő megsemmisítés nem volt indokolt* (Balsai, Dienes-Oehm, Lenkovics, Juhász, Pokol és Salamon alkotmánybírák): meg kellett volna várni, hogy a joggyakorlat, azaz a polgári bíróságok milyen módon értelmezik a megsemmisített szövegrészt, és elegendő lett volna abban az esetben közbelépni, ha kiderül, hogy a szabályt a bíróságok alkotmányellenes módon alkalmazzák.
4. *Az emberi méltóság védelmének érdeke erősebb, mint a szólásszabadsághoz fűződő érdek* (Juhász, Salamon alkotmánybírák): igaz ugyan, hogy a közéleti szereplők e minőségükre tekintettel erőteljesebb kritikával illethetők, de az emberi méltóság védelmével szemben a vélemény szabadságnak kell meghajolnia; „ezt az értékválasztást fejezte ki a többségi határozat által megsemmisített »méltányolható közérdekből« fordulat”¹⁴¹

¹⁴¹ Uo., Juhász alkotmánybíró különvéleménye, [94] bek.

5. A „méltányolható” közérdek megkövetelése nem alkotmányellenes korlátozás (Salamon alkotmánybíró): a közéleti szereplők fokozott bírálhatóságának elve nem teszi lehetővé és igazolhatóvá, hogy személyiségi jogaik közérdek hiányában sem részesüljenek az általánosan biztosított jogi védelemben. Ezen érvel szemben felhozható, hogy – mint azt a többségi indoklás is megállapítja – a csökkentett személyiségvédelem indoka minden esetben a közérdek; a normaszöveg, amely a „közügyek szabad vitatását” célozza, a megsemmisítést követően is egyértelműen utal a közérdekre.
6. A közszereplők, illetve a közszereplések köre nem definiált, azaz nem tudható, mely személyek, illetve helyzetek tarthatnak igényt szűkebb körű személyiségvédelemre; a megsemmisített szövegrész ezek azonosításában segédkezhetett volna (Juhász alkotmánybíró): az érv némiképp emlékeztet a Ptk. vizsgált rendelkezésének kiindulópontjára, amely a csökkentett személyiségvédelmet valóban csak a „közügyek” vitái számára kívánta fenntartani (kizárva abból a bulvárt például). Ezzel együtt is, a normaszövegben az alkotmánybírói határozatot követően is benne maradt az egyértelmű utalás a „közügyek szabad vitatására”, azaz a különvélemény által hiányolt szempont továbbra is támogatásra találhat a normaszövegben. Hasonlóképp, Pokol alkotmánybíró azzal érvel, hogy a „méltányolható közérdek” kifejezésnek a testület adhatott volna alkotmánykonform értelmezést, ha azt mint „a nyilvánosság előtti szólás közügyekkel összefüggésének intenzitását definiálja”.¹⁴² Tehát minél szorosabb az adott vélemény összefüggése valamely közüggyel, annál erőteljesebb a védelme, annál inkább „méltányolható” a közérdek, amely közzétételét védi.

4.5. Összegzés – a magyar joggyakorlat állapota és lehetséges jövője

A fenti áttekintés során megállapíthattuk, hogy a magyar joggyakorlat a közéleti szereplők ügyeiben nem egészen kiforrott. Húsz év elteltével egyértelmű, hogy az 1994-es alkotmánybírói határozat „amerikanizált” megközelítésmódja nem volt célravezető; míg az Egyesült Államok szólásszabadság-jogi gyakorlatában és az Első Alkotmánykiegészítéshez kapcsolódó doktrínák kialakításában nagy szolgálatot tesznek az egyértelműen felrajzolt (vagy legalábbis felrajzolni kívánt) „kategóriák”, amelyek segítségével egy szólásszabadság-jogi kérdés egyensúlyozás vagy bizonytalan bírói mérlegelés nélkül is eldönthető, és a közéleti szereplők rágalmazásának kérdésében a *New York Times v. Sullivan* ügy ilyen egyértelmű kategóriákat határozott meg, kiemelkedő erejű védelmet biztosítva a szólásszabadság számára, addig a magyar bíróságok az ehhez hasonló, 1994-es kísérletnek ellenálltak,

¹⁴² Uo., Pokol alkotmánybíró különvéleménye, [112] bek.

és sem a vélemények (értékítéletek) teljes védettségét, sem pedig a valótlan tényállítások bizonyos feltételek melletti büntetlenül maradását nem fogadták el mércéként. Ami ezután megoldásként marad, az a pontos és előre lefektetett kategóriák nélküli, de alkotmányos keretek közé szorított bírói mérlegelés az egyes ügyekben. A polgári jogi ítélezési gyakorlat pontosításához a 7/2014. (III. 3.) AB határozat nagyban hozzájárulhat, amennyiben tisztázni igyekszik a közügyekben, közéleti szereplőkkel kapcsolatban közölt vélemények korlátozhatóságának kérdését (elvetve az 1994-es, a büntetőjogban alkalmazott megközelítést, miszerint a vélemények korlátozhatatlanok), ebbéli igyekezete által hozzájárul az emberi méltóság és a becsülethez való jog szétválasztásához is, illetve részlegesen támpontot ad a közügyekkel kapcsolatos, valótlan tényállítások alkotmányos megítéléséhez, amikor utal a polgári jogi „felróhatósági” mércére. Ezen az úton jár, immár büntetőjogi kontextusban, a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat is; e döntések talán sikerrel járhatnak hozzá a két évtizedes zavarodottság megszüntetéséhez. A 2014-es döntésekben foglalt intenciók, kiegészülve a büntetőbírói gyakorlatban több esetben alkalmazott „jóhiszeműségi” mércével, alkalmasak lehetnek arra, hogy keretek közé szorítsák a bírói mérlegelést anélkül, hogy a bírácoknak „fekete-fehér” kategóriákkal kellene szembesülniük, elvonva tőlük a szemben álló érdekek közötti egyensúlyozás feladatát.

5. Magyar érdekeltségű rágalmozási ügyek az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt

5.1. A *Keller v. Hungary* ügy

A kérelmező országgyűlési képviselő volt, aki a parlament ülésén intézett kérdést a miniszterelnökhöz, az után érdeklődve, hogy létezik-e valamilyen kapcsolat a földművelésügyi miniszter és a külföldi szélsőjobboldali csoportok között. A miniszterelnök ilyen kapcsolatról nem tudott. A kérelmező válaszában úgy reagált, hogy ennek oka az lehet, hogy a titkosszolgálatokat felügyelő, tárca nélküli miniszter apja tagja a magyarországi (szélsőjobboldali) hungarista mozgalomnak. Állításait később több sajtóorgánumban megismételte. A tárca nélküli miniszter ezt követően polgári pert indított jó hírnevének megsértése miatt, mivel a kérelmező azt állította róla, hogy hivatali hatáskörével – apjára tekintettel – visszaélt. A magyar bíróságok (utoljára a másodfokon eljáró Pest Megyei Bíróság) megállapították a miniszter személyiségi jogának megsértését. A bíróságok szerint a kérelmező által közölt tényállításnak minősülnek, amelyek valóságtartalmát nem tudta bebizonyítani. Bár ilyen esetekben a közéleti szereplők – a miniszter – túrékszöbözbe magasabban kell legyen, mint a magánszemélyeké, a kérelmező (a magyar bíróságok előtt: az alperes) ezt a magasabb küszöböt is átugrotta, azaz valótlan és sérelmes tényállítással megsértette a miniszter jó hírnevét.

A kérelmező ezt követően fordult Strasbourghoz, de az EJEB megalapozatlannak, és így befogadhatatlannak minősítette a panaszt, azaz érdemi döntést az ügyben nem hozott.¹⁴³ Az EJEB egyetértett a magyar bíróságokkal abban, hogy a vitatott közlés tényállítás volt, a miniszter jó hírnevét sértette és nem rendelkezett ténybeli alapokkal. A szólásszabadság gyakorlásába való beavatkozás a bíróságok részéről tehát szükségesnek és arányosnak tekinthető, ideértve a kérelmezővel szemben kiszabott kártérítést is (700 ezer forint, azaz kb. 2300 euró, továbbá jogi költségek).

5.2. A *Csánics v. Hungary* ügy

Az ügy kérelmezője a tagjait számos gazdasági társaságnál képviselő Értékszállítási és Őrzésvédelmi Dolgozók Szakszervezetének elnöke volt, egyben a G. őrzésvédelmi társaság alkalmazottja. Szakszervezeti elnökként állandó vitái voltak a társasággal. 1998-ban alkalmazását megszüntették, az intézkedést azonban a hatáskörrel rendelkező bíróság 2000-ben jogellenesnek nyilvánította. A kérelmező ezt követően azt állította, hogy azóta a G. társaság még hivatalos szakszervezeti ügyekben eljárva sem engedte őt a cég területére lépni, majd a kérelmező büntető-eljárást kezdeményezett K. S., a G. társaság ügyvezető igazgatója ellen becsület-sértés miatt, mert utóbbi a társaság egyik értekezletén azt mondta, hogy „a kérelmező a társaságnál dolgozó bűnözőket vette szárnyai alá”. A másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság bűnösnek találta K. S.-t, és 150 000 forint (kb. 500 euró) pénzbüntetésre ítélte. Ezt követően a kérelmező a szakszervezet elnökeként számos újságnak adott interjút egy másik társaság tervezett eladásával kapcsolatban, amelyet a tervek szerint éppen a G. társaság vett volna meg. Az egyik napilap cikket közölt a D. társaság tervezett eladásáról, és a kérelmezőt is meginterjúvolta, aki az alábbi nyilatkozatot tette:

(...) A másik ok [amiért demonstrációt tartunk], hogy 2500 dolgozó ne veszítse el a megélhetését, ne egy olyan cég legyen D... utódja, amely lábbal tiporja az alkotmányos és munkajogokat. (...) Az embertelen vezetési stílus miatt nem volt maradásuk egy olyan helyen, ahol „lebűnőzték” őket. Mi majd ötven esetben bírósághoz is fordultunk ezért.

2003 elején K. S. pert indított, annak megállapítását kérve a bíróságtól, hogy a kérelmező nyilatkozatai megsértették jó hírnevét. Az elsőfokú bíróság (formai okok miatt megismételt új eljárásban) megállapította, hogy a kérelmező a kifogásolt nyilatkozatokkal csorbította a felperes jó hírnevét, mert állításai nem értékítéletek, hanem valótlan és sértő tényállítások voltak. A másodfokon eljáró Pest

¹⁴³ *Keller v. Hungary*, application no. 33352/02., admissibility decision, 2006. április 4-i döntés.

Megyei Bíróság helybenhagyta az első fokú határozatot. Megállapította, hogy a kérelmező kijelentései ténybeli állításokra alapozott értékítéletek voltak, amelyeket a kérelmező jogellenes módon fejezett ki, mivel nézeteinek „indokolatlanul bántó, sértő és durva módon” adott hangot. A kérelmező felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Legfelsőbb Bíróság elé. Álláspontja szerint a jogerős ítélet tévesen minősítette állításait tényállításoknak, mivel azok valós tényeken alapuló véleményt fejeztek ki, hangsúlyozta, hogy célja a nyilvánosság tájékoztatása volt egy fontos kérdéstről. A Legfelsőbb Bíróság befogadhatatlannak nyilvánította a kérelmező kérelmét, és megállapította, hogy a jogerős határozat helyes volt és a jogszabályokkal összhangban állt.

A kérelmező ezután az EJEB-hez fordult, amely döntésében megállapította az egyezmény 10. cikkének sérelmét (*Csánics v. Hungary*¹⁴⁴). Az EJEB szerint a vitatott közlés egyik eleme (G. társaságban a vezetés embertelen magatartása miatt lábbal tiporták a munkavállalók jogait) véleménynek, értékítéletnek minősül, míg másik eleme (miszerint G. társaság a kérelmezőt és kollégáit bűnözőnek nevezte) tényállítás, amely bizonyítás tárgya lehet. Az EJEB ezért – tekintettel K. S. által a kérelmezővel szemben korábban elkövetett becsületsértésre is – vitatta a bíróságok azon álláspontját, hogy a közlést teljes egészében véleménynek tekintették, és így nem adtak módot a tényállítás bizonyítására sem. Az EJEB szerint az érintett felek korábbi viharos kapcsolata alapján a kifogásolt nyilatkozat részben ténybelileg megalapozott vagy legalábbis jóhiszemű volt, amelyet egyértelműen egy közéleti vitában való részvétel során tett. A közlés módja tekintetében az EJEB leszögezte, hogy az nem lépte túl a tolerálható kritika határait. A magyar bíróságok tehát megsértették a kérelmező szólásszabadsághoz fűződő jogát.

5.3. A *Karsai v. Hungary* ügy

2004-ben egy hevült hangnemű vita bontakozott ki arról, álljon-e Teleki Pálnak, a Horthy-korszak tragikus sorsú miniszterelnökének szobra Budapesten. Az azonnali politikai presztízsüggé vált disputa eredményeképpen, a fővárosi közgyűlés – korábbi jóváhagyását megmásító – elutasító döntése következtében a szoborállítás elmaradt. Az elkészült alkotás így végül Balatonbogláron került elhelyezésre.

Karsai László történész 2004. március 12-én tett közzé az *Élet és Irodalom* c. hetilapban egy cikket „Érvek a Teleki-szobor mellett” címmel, amelyben arról a jelenségről is szót ejtett, hogy az elmúlt években – általa jobboldalinak és szélső-jobboldalinak nevezett orgánumban – számos, Teleki Pál személyét „dicsőítő” cikk, tanulmány jelent meg. Mint írta,

¹⁴⁴ Application no. 12188/06., 2009. január 20-i ítélet.

[A]z Országgyűlési Könyvtár PRESSDOC-adatbázisában százával sorjáznak a Teleki Pálról szóló, őt hol gátlástalanul, hol mérsékelt hangnemben, de dicsőítő cikkek, tanulmányok. A szélsőségesen antiszemita és irredenta Hunnia Füzetek 1994-1995-ben 15 részes tanulmányorozatot szentelt a volt miniszterelnöknek. Az amatőr történész Török Bálint is több hozsannázó cikket írt Teleki Pálról, a hívő katolikusról, a lelkes cserkésztszisztről és – szerinte – náciellenes reálpolitikusról. Ezek a cikkek, tanulmányok javarészt visszhangtalanok maradtak. Kevesen vagyunk, akik legalább néha-néha kezünkbe veszünk jobboldali vagy szélsőjobboldali sajtótermékeket. Amelyek viszont, talán ezen is felbátorodva, egyre gátlástalanabban hazudnak, rágalmaznak, uszítanak és zsidóznak.

Az idézett újságcikkben szereplő, név szerint megemlített szerző, Török Bálint becsülete és jó hírneve megsértése miatt polgári személyiségvédelmi pert indított. Az első fokon eljáró Fővárosi Bíróság 21.P.632674/2004/3. számú, 2005. június 1. napján kelt ítéletével a keresetet elutasította, azon az alapon, hogy „a felperes által sérelmezett »zsidózik« kijelentés – mely vitán felül egyértelműen sértő kijelentés – a szövegösszefüggésből megállapíthatóan nem a felperesre, hanem az előző mondatban említett szélsőjobboldali sajtótermékekre vonatkozik”. A „zsidózik” kifejezés és a felperes személye közötti összefüggés a bíróság szerint „annyira távoli (...), hogy csak a figyelmetlen olvasóban keltheti a per tárgyává tett látszatot”.¹⁴⁵

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla ezzel szemben 2.Pf.21.065/2005/5. számú, 2006. január 17. napján kelt ítéletével megváltoztatta az első fokú döntést, és megállapította, hogy Karsai László alperes „annak a hamis látszatnak a keltésével, hogy Török Bálint felperes Teleki Pál volt miniszterelnökről írott cikkeiben »zsidózik«, megsértette a felperes becsület és jó hírnév védelméhez fűződő személyiségi jogait”. A bíróság – a perköltségek megfizetése mellett – kötelezte az alperest, hogy az ítélet jogsértést megállapító rendelkezését „sajnálkozásának egyidejű kifejezése mellett” 15 napon belül saját költségén jelentesse meg az *Élet és Irodalom*-ban. Az Ítéltábla szerint a cikkben szereplő közlések összefüggő gondolatmenetet alkotnak, és az írás nem csupán általánosságban foglalkozott a jobboldali és szélsőjobboldali sajtótermékekkel, hanem konkrétan is megnevezett közülük egyet, illetve egy szerzőt – a felperest – is kiemelt. Ennek alapján a „zsidózik” szó használata a felperes személyére is érthető volt.

A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.071/2006/5. számú, 2006. június 28. napján kelt ítéletével a jogerős döntést hatályában fenntartotta, egyetértve a másodfokú bíróság érvelésével. (Megjegyzendő, hogy egyik bírósági döntés sem említi a 36/1994.

¹⁴⁵ A magyar bíróságok és az EJEB kizárólag a „zsidóznak” kitétel használatának jogszerűségét vizsgálták. Nem világos számomra, hogy Török Bálint annak idején vajon miért nem hivatkozott személyiségi jogai megsértésére a „hazudnak, rágalmaznak, uszítanak” kijelentés-triász vonatkozásában. Ezek ugyanis egyértelműen tényállítások, márpedig mint ilyenek, bizonyítás hiányában jogsértők. Mivel azonban a felperes nem hivatkozott erre, a bíróságok ezt nem is vizsgálhatták.

(VI. 24.) AB határozatot, illetve annak az ügyben releváns mércéjét.) A pervesztes alperes ezt követően fordult az EJEB-hez, az egyezmény 10. cikke által védett szólásszabadsága megsértésére hivatkozva (*Karsai v. Hungary*¹⁴⁶).

Az EJEB ítéletének indokolása rögzíti, hogy a nyilvánosság vitáiban helye van a túlzásoknak, sőt akár a provokatív kijelentéseknek is.¹⁴⁷ Különösen így van ez a nagy közérdeklődésre számot tartó ügyekben közzétett politikai vélemények tekintetében – (35) bekezdés. A testület – a magyar bíróságokkal ellentétben – úgy véli, hogy a „zsidóznak” kifejezés használata *vélemény*, és nem *tényállítás* ezáltal a közzétévőjének nem a valóságtartalmát kell bizonyítani, hanem csak azt, hogy létezik bizonyos „ténybeli alapja”.¹⁴⁸ Ha az adott vélemény valós ténybeli alapról elrugaszkodva tartalmaz mégoly sérelmes kritikát, akkor nem tekinthető jogsértőnek. Itt következik a döntés érvelésének veleje: igaz, és senki által nem vitatott állítás, hogy Török Bálint aktívan közreműködött abban, hogy Teleki Pál történelmi szerepe kedvező színben tűnjön fel a közvélemény előtt. Az EJEB szerint Karsai cikkében úgy érvelt, hogy egy olyan politikus „apológiája”, aki közismerten antiszemita meggyőződéssel rendelkezett, „rasszista” politikájának trivializálását jelenti; ez a jelenség bélyegeztetett a kérelmező által „zsidózásnak”. Figyelembe véve Teleki szerepét az antiszemita törvények meghozatalában, a „zsidózás” szó közzététele Török „apologikus” írásai tekintetében nem tekinthető tisztán tényállításnak, hanem véleményközlésről van szó, amely sem túlzónak, sem ténybeli alap nélkülinek nem minősül.¹⁴⁹

A szólásszabadságot korlátozó döntések esetében a kiszabott szankció természetét és súlyosságát is figyelembe kell venni. A kérelmezőt sújtó szankció (a nyilvános elégtételadás) alkalmas arra, hogy szakmai hitelességét kétségbe vonja, és „dermesztő hatást” (*chilling effect*) gyakoroljon a szólásszabadság gyakorlására.¹⁵⁰

Mindezek alapján az EJEB úgy látta, hogy a magyar bíróságok nem igazolták a „nyomós társadalmi szükség” (*pressing social need*) meglétét az érintett közlés szankcionálása vonatkozásában, így nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban. A magyar állam tehát megsértette a kérelmező szólásszabadsághoz fűződő jogát.¹⁵¹

Az EJEB döntése bizonyos kritikával illelhető. A tényközlések és a vélemények elhatárolása a jogalkalmazás eszközeivel nem végezhető el tökéletesen; a tényvélemény differenciálás – tekintettel arra, hogy számos jogrendszerben és az EJEB gyakorlatában is sok esetben ezen múlik a jogsértésnek vagy a hiányának a meg-

¹⁴⁶ Application no. 5380/07., 2009. december 1-i ítélet.

¹⁴⁷ Uo., 28. bek.

¹⁴⁸ Uo., 31-33. bek.

¹⁴⁹ Uo., 34. bek.

¹⁵⁰ Uo., 36. bek.

¹⁵¹ Uo., 38. bek.

állapítása – a hírnév és a becsület jogi védelmének egyik legfontosabb, de tökéletes precizitással sokszor szinte megoldhatatlan kérdése. Az elhatárolás elsősorban nyelvészeti kérdés, amelyet ugyanakkor a bíróságoknak is el kell végezniük. Az eljárások alapjául szolgáló cikkben közzétett „zsidóznak” kifejezés megítélésem szerint inkább tekinthető tényállításnak, mint véleménynyilvánításnak. Aki „zsidózik”, az a köznyelvi értelmezés szerint ellenséges érzülettel, gyűlölettel, bántó, lealázó módon nyilvánul meg a zsidóság tagjaival kapcsolatban, esetleg ellenük uszít, gyűlöletet kelt, vagy legalábbis erre törekszik. Egy aktív, tevőleges cselekedetről van tehát szó, amit valaki vagy véghezvisz, vagy nem. Ellenérvként felhozható, hogy „zsidózni” burkoltan, ravaszkodva, közvetve, célozgatva is lehet, ami valóban igaz, de ezekben a cikkekben ilyesmi nem szerepel. Közvetve szintén a tényállításként való értékelés felé tereli az olvasót a „zsidóznak” kifejezés mellett szereplő többi („hazudnak, uszítanak, rágalmaznak”), amelyek egyértelműen tényállítások, így erősítve a Török Bálint által a per kizárólagos tárgyává tett kijelentés súlyát és jellegét.

Török Bálint Karsai László által hivatkozott írásaiban zsidóellenes, antiszemita kijelentéseket – semmilyen formában – nem találunk. Hogy valójában mi valósult meg Török említett cikkeiben „a „zsidózás” helyett, arról Karsainak az *Élet és Irodalomban* 2006. március 10-én – nyilvános elégtételadásként – közölt szövege árulkodik (amelynek közzétételére a magyar bíróság döntése kötelezte). Bár vélhetően fricskának szánta a „sajnálkozása kifejezéséhez” fűzött mondatot, valójában alátámasztja az általa elkövetett jogsértés megtörténtét. A szöveg így hangzik: „Török nem zsidózott, csak védelmezett egy antiszemita politikust, szerepét a zsidótörvényekben csökkenteni próbálta.” Nem mindegy, melyiket állítjuk valakiról. Előbbi egyértelműen elítélendő cselekedet, utóbbi egy történészi-közéleti vita során tett megnyilvánulás.

A strasbourgi bíróság fokozottabb védelmet biztosít a bántó, sértő, olykor megalapozatlan véleményeknek, mint a hamis tényállításoknak. Már a *Lingens*- és az *Oberschlick*-ügyekben is leszögezésre került, hogy a vélemények igazságtartalmának bizonyítása nem követelhető meg a nemzeti bíróságok által. Ez azonban nem jelent teljes mentességet a vélemények számára. A bíróság elvárja, hogy az értékelés valamiféle *ténybeli megalapozottsággal* rendelkezzen, ennek hiányában a pusztán gyalázkodó, sértő vélemények még közügyekkel összefüggésben sem élveznek védelmet.¹⁵² Ugyan a „nácibarát” kitétel (a *Lingens v. Austria* ügyben¹⁵³), a „náci politizálás” kifejezés (az *Oberschlick v. Austria No. I.* ügyben¹⁵⁴), a „pince-

¹⁵² *Jerusalem v. Austria* (application no. 26958/95, 2001. február 27-i ítélet), *De Haes and Gijssels v. Belgium* (Case no. 7/1996/626/809, 1997. január 27-i ítélet), *Dichand and others v. Austria* (application no. 29271/95, 2002. február 26-i ítélet).

¹⁵³ Case no. 12/1984/84/131., 1986. június 24-i ítélet.

¹⁵⁴ Application no. 11662/85., 1991. május 23-i ítélet.

náci” szó (a *Scharsach and News Verlagsgesellschaft GmbH v. Austria* ügyben¹⁵⁵) az EJEB előtt a szólásszabadság által védett véleménynek minősült, de e közlések véleményyt fogalmaztak meg, és nem tényállítást közöltek, igaz, a meglehetősen szélsőséges, sértő fajtából.

Azaz mást jelent, és eltérő következménnyel járhat, ha valakiről azt mondjuk, hogy „náci” („rasszista”, „xenofób” stb.), vagy ha azt, hogy „zsidózik” („rasszista tettet visz véghez”, „uszít” stb.). Megjegyzendő, hogy – kellő ténybeli alap híján – a „lenácizás” is lehet jogsértő mint aránytalan, túlzó, lealázó, becsületsértő vélemény.

Török Bálint Karsai László által vitatott cikkeit az EJEB nem olvasta; legalábbis az ítélet indokolásából egyértelműen erre lehet következtetni. A testület úgy érvel, hogy Teleki Pál – akit a bíróság egyértelműen antiszemita, rasszista történelmi személyiségnek tekint¹⁵⁶ – támogatása önmagában kimerítheti a „zsidózás” kategóriáját, ami mint vélemény kellő ténybeli megalapozottsággal bír, így nem korlátozható. Az EJEB tehát az indokolásában közvetve jóváhagyta azon gondolati-logikai láncot, hogy aki Telekit „dicsőíti” (azaz dicsérőleg szól történelmi szerepéről), az „zsidózik” – legalábbis úgy rendelkezett, hogy e vélemény kellő ténybeli alappal bír.

Az EJEB természetesen nem kíván döntőbíró lenni történelmi kérdések vitáiban, mint ahogy egyetlen bíróság sem tehetné ezt meg. Azonban e viták összetettségére, bonyolultságára, a létező eltérő olvasatokra valamelyest figyelemmel kellett volna döntenie. Teleki Pál egykori miniszterelnök megítélése valóban nem egységes, nem egyértelmű – az ebbéli szellemi küzdelmeket bízunk a történészekre. Az EJEB azonban nem vette figyelembe az eltérő véleményeket, hanem közvetve mégiscsak állást foglalt a vitában azzal, hogy egy meglehetősen szerencsétlen lábjegyzetben összefoglalta a Teleki történelmi szerepére vonatkozó, a bíróság által legfontosabbnak ítélt tudnivalókat, három elemet tartva említésre méltónak abból: a zsidótörvényeket az ő kormányzása alatt fogadták el, szintén ez idő alatt csatlakozott Magyarország a Háromhatalmi Egyezményhez, és kormánya együttműködött a náci Németországgal a második világháború elején. Természetesen nem várható el az EJEB döntésétől, hogy Teleki történelmi szerepének rendkívüli összetettségére és bonyolultságára minden finom részlet tekintetében figyelemmel legyen, de a döntés szófordulatai¹⁵⁷ és az említett lábjegyzet egy – a bíróság döntését igénylő tényállás megalapozott megítéléséhez, véleményem szerint, alkalmatlan – leegyszerűsített Teleki-képet sugallnak.

Az EJEB döntése korábbi gyakorlata fényében nem tekinthető teljességgel konzisztensnek. Egy 2000-ben eldöntött ügy tényállása sok tekintetben hasonlít a

¹⁵⁵ Application no. 39394/98., 2003. november 13-i ítélet.

¹⁵⁶ *Karsai v. Hungary* (application no. 5380/07., 2009. december 1-i ítélet), 33–34. bek.

¹⁵⁷ Uo., 33–34. bek.

Karsai-ügy körülményeire. A *Wabl v. Austria* ügyben¹⁵⁸ a panaszos, egy korábbi parlamenti képviselő „náci újságírás”-sal vádolta meg az egyik osztrák lapot, miután az közzétett egy riportot a Wabl által egy tüntetésen megkarmolt rendőrrel, aki az inzultus következtében az AIDS vírusával való megfertőződéstől tartott. A panaszos a cikk nyomán indult vita során „náci újságírásnak” minősítette a *Kronen Zeitung* magatartását, ezzel az osztrák bíróságok szerint túllépte a szólásszabadság védett határát. Az EJEB e döntésében a bepanaszolt államnak adott igazat, a következő érvek alapján: a kérelmező felháborodása az újság hozzáállásán nem indokolja a náci sajtóval vont párhuzamot, ami – tekintettel az osztrák jogrendszerre, amely szigorúan tiltja a nemzetiszocialista eszmék terjesztését – közelít a bűncselekmény elkövetésének vádjához. Különös súllyal vette figyelembe az EJEB, hogy a náci eszmék által inspirált magatartások stigmatizálják az azt tanúsítót, így a nácizmus vádja is szégyenbélyeget helyezhet a megvádoltra. Bár az újságban megjelent cikk indokot szolgáltatott a kérelmező felháborodására, a „náci újságírás” kifejezést nem azonnali reakcióként, egy vita hevében, hanem a cikk megjelenése után napokkal, egy sajtótájékoztató elhangzó újságírói kérdésre válaszolva közölte Wabl. A *Karsai*-ügy tényállása annyiban eltér, hogy az általunk vizsgált ügyben a panaszos nem pusztán felháborodása miatti indulatból, hanem – bár nem általánosan elfogadott vagy „bevett”, de tudományos tevékenysége során kialakult – történészi felfogásából következően tette közzé álláspontját Telekiról, illetve az őt pozitív történelmi személyiségként érzékelőkről.

A *Wabl*-ügy érvelése a *Karsai*-ügyben is releváns, hiszen mindkét esetben véleménynek minősült az érintett közlés. Tényleges „zsidózás” esetén a magyar jogrendszerben is felmerülhet a bűncselekmény – a gyűlöletbeszéd, azaz a közösség elleni izgatás – gyanúja, a stigma Magyarországon is odakerül a zsidózással vádolt homlokára, és *Karsai* cikke sem tekinthető azonnali, éppen ezért nehezebben kontrollálható reakciónak. Mindezek ellenére a *Karsai*-ügyben eljáró tanács nem kísérelte meg elhatárolni a két ügyet, nem is tett említést a *Wabl*-döntésről.

5.4. Az *Uj v. Hungary* ügy

Uj Péter újságíró 2008. január 2-án „Kincskereső” címmel egy cikket közölt a *Népszabadság* c. országos napilap „Vélemény” rovatában. A cikk tárgya egy jól ismert magyar borfajta, a Tokaj Kereskedőház Zrt. – egy állami tulajdonban álló gazdasági társaság – termékének minősége volt, amely termék a szerző szerint rossz, népszerűsége a magyar fogyasztók körében nem indokolható. A cikk vitatott részei a következők voltak:

¹⁵⁸ Application no. 24773/94., 2000. március 13-i ítélet.

Az ünnep legemelkedettebb pillanatában a degeszre zabált társaság valamely házigazda beosztású tagja kisettenkedik a spájzba, és onnét egy palack tokajit hoz elő, amelyet a népes társaság a legnagyobb áhítattal fogyaszt, a nők még nyelvüket is öltögetik, belenyalunk, vihogják, amitől, mondjuk, falnak tudok menni, de a férfiak is komoly arccal néznek össze és koccintanak, és ilyenkor tényleg a világ legsznobabb, legbunkóbb, legérzékletlenebb köcsögének érzem magam, mert nem tudom megállni, hogy ne szóljak: de hát ez szar! Tízből kilenceszer a mv. valamely ezer forint alatti palackáron hozzáférhető terméke reprezentálja a világ legjobb borvidékét, a Magyar Nemzet Büszkeségét és Kincsét a mi teljesen átlagosnak tűnő családi körünkben, minden borkulturális elvilágosító erőfeszitésem ellenére, és ettől sírni tudnék. Nem csak az íz miatt, pedig az is elég volna, simán, egy kiadós zokogáshoz: savanyú, buta eloxidált ízék, rossz minőségű, mindenféle resztlíkből összehordott alapanyag, szürkerothadás plusz egy kis szerencsi cukor, dohos hordók, hanem hogy itt tartunk még mindig, tizennyolc évvel a kommerszek után, magyarok százezrei isszák büszkén, sőt áhítattal a szart; ez van megetetve (ítatva) a sokat szenvedett néppel, és legalább kétezer (vö.: állami vállalat) meg kifizettetve vele, be van magyarázva a legsuttyóbb demagógiával, jobbról és balról is, bőven, hogy ez a nemzeti kincs, ezt így kell csinálni, mindannyiunk pénzéből, és ez nekünk jó, nagyon jó, és végül még jó pofát is kell vágni hozzá, ünnepélyeset. Így alázza meg az ország lakóit (alattvalóit) a görénykurzus fél liter alkohol-tartalmú italon keresztül.

És hát megint emlékeztetnék mindenkit arra, hogy mekkora rinyálás volt itt annak idején, hogy jönnek a külföldiek, oszt tönkreteszik majd Tokajt, piacot vesznek meg összemultiznak mindent, összeidegenszerűznek, aztán meg kiderült, hogy a külföldiek pazar borokat készítenek éppúgy, ahogy néhány szerencsés, eltökélt és roppant tehetséges magyar családi borászat, újra világhírűvé próbálják tenni Tokajt, ez az üzleti érdek (pfúj, profit!) ugyanis, mimeg állami pénzből, közösségileg próbáljuk megsemmisíteni azt, amit eddig elérték, nehogy valami sikerüljön már. Ah. Pedig igazából nem pampogni akartam, hanem. Sőt.

Mert a minőségi bortermelés még az országnak azon nagyon kevés kis zugai közé tartozik, amelyik működni látszik, jobbnál jobb dolgokat produkál, például az elmúlt egy-két évben teljesen újrateremtődött a tokaji szamorodni műfaja, pedig a szamorodni aztán tényleg padlón volt, évekig csak a legszörnyűbb, kenyérhéjízú és -illatú, édes-savanyú, a legváltozatosabb borászati hibákat felvonultató borok jelentek meg ezen a néven, de aztán jött Szepsy, jött az Oremus, és végül most jött Dégenfeld, ezerhatszázért, egy büntető tokaji selejt árának alig kétszereséért, na ez a nemzeti kincs.

A magánvád nyomán az újságíróval szemben büntetőeljárás indult, amelyben az első fokú ítéletet a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság hozta (4.B.964/2008/2.). A bíróság bűnösnek találta a vádlottat rágalmazás vétségében, és – büntetés kiszabása nélkül – egy évre próbára bocsátotta. A bíróság tehát az inkriminált tartalmakat tényállításoknak tekintette, olyannak, „amely az újságírói szabadságot és a kritika szintjét jóval meghaladja”. A bíróság ezen túlmenően nem indokolta döntését, és nem elemezte a közzétett cikk viszonyát az alkotmánybírói gyakorlat-hoz sem.

A fellebbezést követően a másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság az ítéletet megváltoztatta annyiban, hogy rágalmazás helyett becsületsértést állapított meg, a vádlottat pedig a lehető legenyhébb büntetésben, megrovásban részesítette (20.Bf.7368/2009/6.). A bíróság tehát – helyesen – véleményközlésnek tekintette a leírtakat.

Utalt a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra is, de nem használta annak mércéjét a közéleti szereplőkre, illetve a közügyek vitáira vonatkozóan. Mindössze megállapította, hogy az „alkotmányos oltalom alatt álló emberi méltóság, becsület, jó hírnév azonban az értékítéletben megnyilvánuló véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet”. Ez nyilvánvalóan igaz, és az alkotmánybíróági határozatból is kiolvasható, de a másodfokú bíróság elmulasztott kitérni a közügyek vitáiban alkalmazandó eltérő – és a személyiségi jogok védelme szempontjából megszorító – szabályokra; márpedig egy állami cég, amely ráadásul Magyarország egyik fő presztízstermékét állítja elő, vitathatatlanul „közszerelő” ebből a szempontból. A bíróság még egy olyan tételt is az Alkotmánybíróság „szájába adott”, ami eltorzítja utóbbi döntésének lényegét; a bíróság határozatát idézve: „Az Alkotmánybíróság tehát úgy foglalt állást, hogy e két alapjog – a véleménynyilvánítás szabadsága és a becsülethez, méltósághoz, jó hírnévhez fűződő jog – összeütközése esetén a becsülethez való jog élvez elsőbbséget.” Pikantériája a másodfokú döntésnek, hogy egyértelműen a magánvádló „emberi méltóságának” sérelméről beszél, ami viszont fogalmilag csak az emberhez („természetes személyekhez”) köthet. Ugyan a becsülethez való jogot a büntetőjogi gyakorlat a jogi személyek számára is biztosítja (lásd pl. BH1992. 154 sz. döntés), és az emberi méltóságot több döntés a becsülethez való jog részeként említi, a gyalázkodó, lekicsinylő megnyilvánulásokat a becsülethez való jogon túl az emberi méltóság megsértéseként értékeli (BH1993. 139, BH1998. 412, BH2000. 285, EBH2000. 181, BH2001. 99, EBH2005. 1194 sz. döntések), egy jogi személy esetében az emberi méltóságot védeni alapvető tévedés.

Ezt a tévedést a Legfelsőbb Bíróság döntése is – amely az első két döntést hatályában fenntartotta – szentesítette (Bfv.I.282/2010/3.). Az Alkotmánybíróság 1994-es döntéséből a legfőbb bírói fórum is csak azt tartotta kiemelésre méltónak, hogy „a szabad véleménynyilvánítás joga kiemelt fontossága ellenére sem korlátozhatatlan”. A döntés szintén említi az emberi méltóság (és a becsülethez való jog) sérelmét, amely a gyalázkodó jellegű, megvető, lekicsinylő kifejezések használata által következett be.

Az EJEB azonban 2011. júliusi döntésében megállapította a kérelmező szólás-szabadságának megsértését (*Uj v. Hungary*¹⁵⁹).

Az emberi méltóság sérelmének bíróságok általi megállapításával kapcsolatban a döntés jelezte az EJEB fenntartásait:

Különbség van (...) egy gazdasági társaság kereskedelmi jó hírnévhez fűződő érdeke, valamint az egyén – társadalmi státuszt érintő – jó hírneve között. Míg ez utóbbi hatással lehet a méltóságra, a Bíróság számára a kereskedelmi jó hírnévhez fűződő érdek nélkülözi ezt az

¹⁵⁹ Application no. 23594/10., 2011. július 19-i ítélet.

erkölcsi dimenziót. A jelen kérelemben a kockán forgó, jó hírnévvel kapcsolatos érdek egy állami tulajdonban álló gazdasági társaság érdeke; ilyen módon ez kereskedelmi érdek, melynek az erkölcsi karakter szempontjából nincs relevanciája.¹⁶⁰

Az EJEB megállapította, hogy a vitatott cikk közérdekű ügyről szólt, egy közéleti vitában vett részt. E viták szabadságához fűződő érdek a túlzó, sértő, bántó vélemények közzétételét is lehetővé teszi. Mivel a magyar állam bíróságai ezt nem vették figyelembe, az egyezmény 10. cikke sérült.¹⁶¹

A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmező által használt kifejezés sértő. Az ügy tárgya azonban nem becsületsértő tényállítás, hanem – amint azt a hazai bíróságok megállapították – értékítélet vagy vélemény. A szóban forgó publikáció a kormányzati gazdaságpolitikák és a fogyasztói attitűdök összefüggésében a gazdasági társaság szatirikus denunciálását valósította meg. (...) A vélemény kifejezésére a nemzeti értékek védelmével, valamint a magánvállalkozásokkal és a külföldi befektetésekkel kapcsolatos kormányzati politikákra hivatkozással került sor. Ilyen módon közérdekű üggyel volt kapcsolatos.

A Bíróság úgy véli: a hazai bíróságok nem vették figyelembe azt a tényt, hogy a sajtótól elvárható a közérdekű ügyekkel kapcsolatos információk és eszmék közlése, és ennek során akár bizonyos fokú túlzás vagy akár provokáció használatához, vagy – más szóval –, némileg mértéktelen nyilatkozatok megtételéhez is folyamodhat (...). A Bíróság számára a kérelmező által alkalmazott megfogalmazás túlzott volt, de megtételére közügyekkel összefüggésben került sor; a használt kifejezés – sajnálatos módon – általánosan használt az alacsony minőségű borokra, így vulgaritása a kifejezési forma erőteljes részét képezte.¹⁶²

5.5. Az *Ungváry and Irodalom Kft. v. Hungary* ügy

5.5.1. A tényállás

Ungváry Krisztián történész, aki később a polgári per egyik alperese, valamint a büntetőper vádlottja lett, 2007. május 18-án az *Élet és Irodalom* c. közéleti hetilapban közölt egy hosszabb cikket, „Egy eljárás genezise: a Dialógus Pécsett” címen. A cikk az állambiztonsági szolgálat eljárásáról szólt egy Dialógus nevű diák-békemozgalommal szemben, amely az 1980-as években – a kommunista pártállami időszak utolsó évtizedének elején – tevékenykedett a pécsi egyetemen.

Cikkének megírásakor Ungváry elsősorban az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában elérhető, „szigorúan bizalmas akciótervként” archivált

¹⁶⁰ Uo., 22. bek.

¹⁶¹ Az EJEB döntésének részletesebb bemutatását l. BECÁNICs Adrienn: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete az újságírói véleménynyilvánítás szabadságáról az Uj Péter-ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, hallgatói különszám, 2011. 4–7.

¹⁶² *Uj v. Hungary* (application no. 23594/10., 2011. július 19-i ítélet), 23–24. bek.

anyagokra támaszkodott, és ismertette a pécsi egyetem vezetőinek – így K. L.-nek, a helyi pártbizottság 1983–88 közötti titkárhelyettesének, a cikk közzétételkor az Alkotmánybíróság bírójának – szerepét az állambiztonsági szolgálat tevékenységének támogatásában. A Dialógus mozgalmat a párt és az állambiztonság szerveinek együttműködésével mint a „hivatalos” irányvonalba nem illeszkedő, engedély nélkül szerveződő csoportot ellehetetlenítették, kibontakozását megakadályozták. Ungváry K. L. magatartását a Dialógus-ügyben „keményvonalasként” jellemezte; felidézte, hogy ő rendelte el a Dialógus plakátjának eltávolítását azzal, hogy „az országnak nincs szüksége ilyen (...) szerveződésre”, és rendreutasította a Kommunista Ifjúsági Szövetség egyik választási jelöltjét azért, mert az a Dialógus támogatását élvezte. K. L. sajtó-helyreigazítási eljárást kezdeményezett a lappal szemben. Kérélmének a bíróságok helyt adtak.

2007. május 27-én egy televíziócsatorna interjút készített Ungváryval az *Élet és Irodalomban* közreadott cikkel kapcsolatban, aki a műsorban megismételte K. L.-lel kapcsolatos korábbi vélekedéseit. Ezenfelül K. L.-t a műsorban „szemétnek”, illetve „főszemétnek” nevezte. 2008 áprilisában Ungváry társszerzőségével megjelent egy kézikönyv a kommunista állambiztonság történetéről,¹⁶³ amelynek egyik fejezete az *Élet és Irodalomban* megjelent cikk enyhén módosított változatát tartalmazta.

K. L. mindezek okán rágalmazás miatt büntetőfeljelentést tett Ungváryval szemben, valamint két polgári személyiségvédelmi pert (sajtó-helyreigazítási és jó hírnév-, illetve becsületvédelmi pert) is indított Ungváry, valamint az *Élet és Irodalom* kiadója ellen.

5.5.2. A magyar bíróságok döntéseinek áttekintése

A sajtó-helyreigazítási perben a Fővárosi Bíróság helyreigazító közlemény közzétételére kötelezte a lap szerkesztőségét (19.P.23.260/2007/8.). A bíróság idézte az 1994-es alkotmánybírósági döntést, a cikk vitatott részeinek döntő többségét tényállításnak tekintette, és bizonyítás hiányában jogsértőnek minősítette közzétételüket. (A bíróság, mint említettük, idézte az Alkotmánybíróság határozatát, de a „szakmai gondosság” abban meghatározott mércéjét, amelynek polgári jogi alkalmazásával a valótlan tényállítások közzététele esetén is mentesülhetne a szerkesztőség, illetve a szerző a jogi felelősség alól, nem alkalmazta.)

2009. február 19-én a jó hírnév, illetve a becsület védelmére irányuló polgári perben eljáró Fővárosi Bíróság megállapította, hogy Ungváry az *Élet és Irodalomban* közreadott tanulmányában, a tévéinterjúbán és a könyvében szereplő állítá-

¹⁶³ TABAJDI GÁBOR – UNGVÁRY KRISZTIÁN: *Elhallgatott múlt – A pártállam és a belügy. A politikai rendőrség működése Magyarországon 1956–1990*. Budapest, Corvina, 2008.

sokkal, a kiadó pedig a tanulmány közzétételével megsértette K. L. személyiségi jogait (19.P.25.000/2007/16.). Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy Ungváry és a kiadó K. L. jó hírnevét sértő valótlan (bizonyítatlan) állításokat tett közzé. A fellebbezést követően másodfokon, 2009. október 13-án a Fővárosi Ítéltábla megváltoztatta az első ítéletet, és elutasította K. L. keresetét azzal, hogy a hivatkozott állítások valós tényekkel alátámasztott értékítéletek – tehát nem tényállítások – voltak (2.Pf.21.082/2009/5.). Az ítéltábla ugyanakkor azt is megállapította, hogy Ungváry megsértette K. L. becsületét, illetve emberi méltóságát, amikor a televízió-műsorban „szemétnék” nevezte. K. L. felülvizsgálati kérelme alapján 2010. június 2-án a Legfelsőbb Bíróság – leszámítva az ítéltábla által is megállapított becsületsértést – megváltoztatta a másodfokú ítéletet, és megállapította, hogy a cikk megsértette K. L. személyiségi jogait azáltal, hogy azt a hamis látszatot keltette, miszerint ő a kommunista időkben „kvázi ügynök” és besúgó volt, „hivatalos kapcsolatként” kollaborált az állambiztonsági szervekkel és jelentéseket írt a részükre, a titkosszolgálat ösztönzésére szállt szembe az ifjúsági szervezeti tisztségviselő megválasztásával és keményvonalas politikát követelt (Pfv. IV.20.328/2010/5.). A Legfelsőbb Bíróság úgy vélte, hogy a cikk alaptalan és K. L.-re nézve gyalázkodó tényállításokat tartalmazott. Elrendelte, hogy a felperesek egyetemlegesen 2 000 000 forint (hozzávetőlegesen 6700 euró) kártérítést fizesse-nek, míg Ungváryt további 1 000 000 forint (kb. 3350 euró) és kamatai megfizetésére kötelezte.

A büntetőperben az első fokon eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság bűnösnek találta Ungváryt becsületsértés vétségében, és megrovásban részesítette (20.B.25.036/2009/14.). A bíróság szerint a cikkben és a könyvben közzétettek „objektíve egyértelműen alkalmasak a magánvádló becsületének csorbítására”. A bíróság rögzítette ugyanakkor, hogy a vádlott írásai tudományos kutatás eredményeképpen születtek meg, márpedig tudományos kérdésekben dönteni csak a tudomány művelői jogosultak. A bíróság tehát a cikk vitatott elemei többségét tudományos véleménynek tekintette, amelyek megalapozottságát a bíróság nem ítélt meg, és amelyek nem mennek túl azon a határon, amelyet K. L.-nek mint közéleti szereplőnek el kell tűnie. A bíróság a vádlott bűnösségét kizárólag a „szemét”, illetve a „főszemét” kitételek kapcsán állapította meg. A másodfokon a büntetőperben eljáró Fővárosi Bíróság ezzel szemben – a becsületsértés megállapításának helybenhagyása mellett – a cikk állításai miatt a rágalmozás bűncselekményének elkövetését is megállapította a vádlottal szemben (20.Bf.V.7908/2009/5.). A bíróság szerint a K. L.-re vonatkozó szövegrészek tényállítások, és nem vélemények voltak, amelyek valóságtartalmát Ungváry nem tudta bizonyítani, és amelyek K. L.-re nézve sértőek voltak. A harmadfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla pedig megváltoztatta mindkét korábbi ítéletet, és valamennyi vádpont alól felmentette a vádlottat (3.Bhar.341/2009/6.). A bíróság egyetértett az elsőfokú bírósággal abban, hogy az Ungváry által K. L.-lrel kapcsolatban közöltek „teljes egészében véleménynek tekintendők, tudományos dolgozatban, kutatás eredményéből levont [K. L.-re

nézve] negatív következtetések”. A véleményeknek pedig volt „bizonyos ténybeli alapja”, és a szerző jóhiszeműen tette azokat közzé. Ami a „szemét” kifejezést illeti, a bíróság ezt sem tekintette becsületsértőnek, mint olyan véleményt, amelyet közszereplőknek tűrniük kell. A felülvizsgálati indítvány nyomán eljáró Legfelsőbb Bíróság végzésében hatályában fenntartotta az ítéletábra harmadfokú határozatát (Bfv.III.927/2010/4.). A legfőbb bírói fórum – a büntetőeljárás szabályainak megfelelően – nem ítéltette meg, hogy a korábban eljáró bíróság megfelelően mérlegelte-e a rendelkezésére álló bizonyítékokat, azokból helyes következtetéseket vont-e le.

Összegezve, az eljárások végső kimenetele alapvetően eltért a polgári és a büntetőügyben: ugyanazon tényállás alapján előbbiben marasztalták, utóbbiban felmentették Ungváryt.

5.5.3. A magyar bíróságok által alkalmazott mérce

A különböző polgári és büntetőbíróságok nem alkalmaztak egységes, következetes mércét a közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmével kapcsolatban, illetve nem használták egységesen a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat mércéjét sem.

Az első – a jó hírnév és a becsület védelmére irányuló – polgári bírósági döntés (Fővárosi Bíróság, 19.P.25.000/2007/16.) hivatkozott az alkotmánybírósági határozatra, rögzíti a vélemények széles körű szabadságát, illetve említi a tényállításokkal kapcsolatos mércéjét is:

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanosságának, vagy foglalkozása, hivatásának gyakorlása szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta.

A bíróság szerint a történésztől, újságírótól, sajtószervtől elvárható a tények valóságtartalmának alapos vizsgálata. Az alkotmányos mérce azonosítását követően a bíróság a legtöbb, a felperes által sérelmezett cikkbéli kitélt (hamis, azaz bizonyítatlan) tényállításnak tekintette, illetve felrótta az alperesnek a különös gondossági kötelezettség elmulasztását.

A fellebbezés nyomán született második polgári bírósági döntés (Fővárosi Ítéletábra, 2.Pf.21.082/2009/5.) megemlítette ugyan az alkotmánybírósági határozatot, de nem arra alapozta sajtóját. Ez esetben ez a mulasztás a jogértelmezés szempontjából előremutató lépésnek mondható, mert az ítélet – ellentétben az alkotmánybírósági döntéssel – differenciál a ténybeli alappal bíró, illetve nem bíró véleménynyilvánítások között, és mivel Ungváry kijelentéseit jobbra valós ténybeli alappal bíró véleménynek tekintette, kizárólag a „szemét, főszemét” vélemény közzététele miatt állapított meg jogsértést.

A felülvizsgálati eljárásban meghozott harmadik polgári bírósági döntés (Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.328/2010/5.) egyáltalán nem említi az 1994-es alkotmánybírósági döntést, és alkalmazandó mércét sem állít fel. Mivel a vitatott közléseket tényállításoknak tekintette, olyanoknak, amelyek valóságát az alperesek nem bizonyították, megállapította a felperes jó hírnevének megsértését.

Az első büntetőbírósági döntés (Pesti Központi Kerületi Bíróság, 20.B.25.036/2009/14.) egy mellékes utalásban említi az 1994-es alkotmánybírósági döntést, de a vádlott felmentését nem a közszereplőkre vonatkozó vélemények, értékítéletek abban rögzített teljes körű szabadságának elvére alapozta, hanem a tudományos viták szabadságának védelmére, illetve a tudományos vélemények bíróságok általi korlátozhatatlanságára. Utóbbi fontos alkotmányos garancia ugyan, de megítélésem szerint a bíróság itt félreértette a tudomány szabadság jogának tartalmát. Azt rögzíti ugyanis a döntés, hogy:

(...) tudományos kérdés, hogy általában szükségszerű volt-e az együttműködés a párt és az állambiztonság között. Következésképpen tudományos kérdés az is, hogy a szükségszerű együttműködést alapul véve igazolható-e a források alapján [K. L.] együttműködése az állambiztonsággal.

A bíróság itt egybenmosta a tudományos kutatások „általános” eredményeit a K. L.-re vonatkozó kutatások eredményeivel. Megítélésem szerint a fenti idézetben az valóban – általános jellegű – tudományos kérdés, hogy „szükségszerű volt-e az együttműködés a párt és az állambiztonság között”. Ami viszont K. L. konkrét szerepvállalását illeti, az arra vonatkozó tényállítások vagy tényeken alapuló vélemények valóságtartalma egy jogi eljárásban igenis vizsgálható. Azaz, ha a bíróságok nem látják bizonyítottnak a tényállítás valóságát, vagy vélemények esetében azok valós tényekkel történő alátámasztását, úgy már csak az Alkotmánybíróság szakmai gondosságra vonatkozó mércéje adhatna (hamis tényállítások esetén) mentesülést a jogi felelősség alól. Más lehet ugyanis a megítélése történelmi események, folyamatok (pl. a kommunista titkosszolgálatok működésének) tudományos bemutatása közben, illetve a konkrét személyek konkrét tetteivel kapcsolatban közzétett álláspontoknak. Ellenkező esetben, amennyiben még a közelmúlt történéseinek az elemzését is – teljes egészében – az egyének tetteinek bemutatása szintjéig védené a tudomány szabadság, a történelmi események részeseit igen széles körben megfosztanánk személyiségi jogaik védelmétől, azaz róluk bármely hamis állítás vagy megalapozatlan vélemény közzétehető lehetne, ami sem a történettudomány ethosát, sem pedig a személyiségi jogok védelmi rendszerének stabilitását nem szolgálná (ezzel egyetértőleg lásd az ÍH 2013. 59 sz. döntést). Hasonlóképpen nyilatkozott a Legfelsőbb Bíróság is, amely a büntetőeljárást végül lezáró végzésében (Bfv.III.927/2010/4.) kitért arra, hogy:

Az adott ügyben – értelemszerűen – tudományos igazság kérdése lehet, hogy a pótmagánvádló [K. L.] egykori tisztsége, ebbéli feladata és annak ellátása megfeleltethető-e, egyenér-

tékü-e az általa sérelmezett kijelentés szerinti tevékenységgel. Annak megállapítása (...) hogy konkrétan, ténylegesen végzett-e ilyen tevékenységet – tehát a konkrét egyedi magatartása, ami alapja a fenti tudományos tételnek –, már perbeli bizonyítás tárgya lehet. Ha ugyanis konkrét személy konkrét magatartása tudományos igazságnak minősülhet, akkor az oda vezet, hogy az ilyen magatartás eleve kikerülne a törvények hatálya alól, tényszerűségének (megtörténtének) megállapítása – az érintettől is függetlenül – a tudomány művelőjének (művelőinek) privilégiumává válna.

A tények valóságához való szigorú ragaszkodást talán oldaná, ha valóban alkalmaznák a bíróságok az Alkotmánybíróság gondossági mércéjét; ez esetben a jóhiszemű tévedések közlői mentesülnének a jogi felelősség alól.

A második büntetőbírói döntés (Fővárosi Bíróság, 20.Bf.V.7908/2009/5.) sem említette az 1994-es alkotmánybírói mércét, tényállításnak tekintette a sérelmezett közlések java részét és – a ‘hagyományos’ jogértelmezést alapul véve, a bizonyítás elmaradása miatt – megállapította a rágalmazás és a becsületsértés elkövetését.

A harmadik büntetőbírói döntés (Fővárosi Ítéltábla, 3.Bhar.341/2009/6.) látszólagos alapja a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, amelyre a bíróság több ízben is hivatkozik döntésében, valójában azonban az ott rögzítettől eltérő mércét alkalmazott. Az ítéltábla helyesen idézi, hogy az Alkotmánybíróság szerint „alkotmányosan nem büntethető a hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás.” Ellenben utána a bíróság úgy nyilatkozott, hogy „a véleménynyilvánítás szabadsága azt jelenti, hogy a többségnek túrni kell az akár kirívóan sértő, de ténybeli alapokat nem nélkülöző és ezért gyalázkodónak nem tekinthető kifejezéseket is, ha azok értékítéletek”. Vagyis az ítéltábla – ellentétben az Alkotmánybírósággal – differenciált a ténybeli alappal bíró, illetve nem bíró vélemények között, és ez a lépése – a korábbiakban kifejtett érvelésem szerint – nem is helyteleníthető. Sajnos azonban ezt követően rögzítette, hogy „a bizonyítás tehát a közszereplők esetében nem a való tények feltárása, hanem csak az elkövető jóhiszeműségének igazolására, annak kiderítésére szolgálhat, hogy az értékítéletnek volt-e ténybeli alapja vagy sem”. Ezzel szinte értelmetlenné teszi a vélemények közötti korábbi megkülönböztetést, mivel nem várja el a ténybeli alappal bíró vélemények esetében, hogy a közlő bizonyítsa e ténybeli alap valóságát, hanem beéri a (valós vagy valótlan) ténybeli alap meglétével; emiatt pedig egy valótlan ténybeli alappal bíró vélemény – akár a szakmai gondosságot is elmulasztó – közléte is mentesülhetne a jogi felelősség alól, ami pedig a legtöbb esetben ellentétes lenne a bíróság mércéjében szintén megemlített jóhiszeműség követelményével. Természetesen, egy valótlan ténybeli alappal bíró vélemény sem feltétlenül minden esetben korlátozható, az értékítélet más alapokon is kaphat védelmet, ha fontos közéleti kérdésre vonatkozik, és a közlés kontextusa, módja (nem aránytalan, lealázó jellege), esetleg egy vitáról szóló pártatlan beszámoló ezt indokolja.

5.5.4. A tények és vélemények megkülönböztetése

Mint látható, a bíróságok döntései jórészt azon múltak, hogy tényállításnak vagy véleménynyilvánításnak minősítették az Ungváry Krisztián által közétetteknek K. L. által sérelmezett elemeit. A hét különböző – az ügy érdemére kiterő – bírósági döntés közel egyenlő arányban (4–3) ítélte a leginkább fontos részeket ténynek, illetve véleménynek. Ez a körülmény önmagában utal arra, hogy igen nehezen megítélhető tartalmakról van szó. Az ilyen határesetekben lényegében nincsenek világos támpontok a bíróságok számára, saját belátásukra és szövegértelmezésükre van bízva a közlés jellege felőli döntés (amely az alkalmazandó mérce azonosításának előfeltétele, tekintettel a tényállítások és a vélemények jogi értékelésében található eltérésekre). A bírósági döntésekről általánosságban megállapítható, hogy nem bonyolódtak hosszas nyelvészeti vagy más jellegű elemzésekbe abban a tekintetben, hogy minek is tekintik a sérelmezett részeket. A következő táblázat áttekinti – öt kiemelt szövegész vonatkozásában – a bíróságok döntéseit.

2. táblázat: Tényállítások és vélemények megkülönböztetése az Ungváry-ügy magyar bírósági döntéseiben (ide nem értve a sajtó-helyreigazítási ügyben hozott döntést)

1. Polgári bírósági döntés (Fővárosi Bíróság)	2. Polgári bírósági döntés (Fővárosi Ítéltábla)	3. Polgári bírósági döntés (Legfelsőbb Bíróság)	1. Büntető-bírósági döntés (Pesti Központi Kerületi Bíróság)	2. Büntető bírósági döntés (Fővárosi Bíróság)	3. Büntető bírósági döntés (Fővárosi Ítéltábla)
„[K. L.] tevékenysége teljes mértékben kimeríti az ügynöki munka fogalmát.”					
tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény
„[K. L.] állt rendszeres és minden jel szerint kollegiális kapcsolatban az állambiztonsággal, sok esetben elébe menve elvárásainak.”					
tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény
„[K. L.] hivatalos kapcsolatként a besúgásban vagy a kemény kéz politikájának követelésében serénykedett.”					
tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény
„[K. L.] hivatalból jelentett az állambiztonságnak.”					
tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény
„[K. L.] fellépése S. Zs.-vel, állítólagos Dialógus-szimpatizáns hallgatóval szemben annak politikai halálát jelentette.”					
tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény	tényállítás	vélemény

Ennyi eltérő bírói vélemény birtokában nehéz egyértelműen állást foglalni a szövegrészek jellege tekintetében. Azon kijelentést, miszerint „[K. L.] tevékenysége teljes mértékben kimeríti az ügynöki munka fogalmát”, joggal gondolnánk például véleménynek, hiszen Ungváry itt nem azt állította, hogy K. L. ügynök volt (ami egyértelműen tényállítás lett volna), hanem azt, hogy olyan munkát végzett, mint egy ügynök. Az, hogy mit csinált egy ügynök a kommunizmusban, többé-kevésbé tudható, illetve megítélése tudományos kérdés, amely fokozott védelemben részesül; ha egy történész azt állítja, hogy valaki az ügynökökhöz hasonlóan tevékenykedett („hivatalos kapcsolatnak” minősült¹⁶⁴), ténybeli megalapozással bíró véleménynek tekinthető, amely ténybeli alapjának valóságát (azaz, az ügynöki munka jellegét, a „nem-ügynök” tevékenységéhez való hasonlóságát) bizonyítás tárgyává lehet tenni. Ettől függetlenül a bíróságok e rész megítélését is egészen eltérő eredményre jutva végezték el.

A „rendszeres, kollegiális kapcsolat” az állambiztonsággal feltehetően tényállítás, amit bizonyítani kell, de a mondat második fele („sok esetben elébe menve elvárásainak”) már ténybeli alappal bíró vélemény lehet, mivel tudományos eszközökkel megállapítható, hogy melyek voltak ezek az elvárások, és így megalapozott vélemény formálható arról, hogy K. L. elébük ment-e, avagy sem. Kérdés, hogy a „besúgás” tényállítás-e, avagy a nem vitatott módon K. L. által – társszerzőségben – készített írásos „információs jelentéseknek” egy érzelmi töltettel rendelkező minősítése, ily módon inkább vélemény. A „kemény kéz politikájának követelésében serénykedett” kitétel, megítélésem szerint, inkább tényállítás, amely bizonyítás tárgya lehet.

Még nehezebb a megítélése annak a mondatnak, miszerint K. L. „hivatalból jelentett az állambiztonságnak”. Ungváry itt arra hivatkozott a perben, hogy a Belügyminisztérium által kiadott hivatalos „tankönyv”¹⁶⁵ maga is rögzíti, miszerint a pártvezetőknek kötelességük együttműködni az állambiztonsággal, és más ügyekben is egyértelműen kiderült, hogy a pártszervek és az állambiztonsági szervek közötti kapcsolat folyamatos volt, ezek nem különültek el. Kérdés, hogy egy ilyen általános ismeret birtokában az a feltételezés, miszerint K. L. konkrétan, szemé-

¹⁶⁴ Ungváry állításait – például miszerint K. L. „hivatalos kapcsolat” volt, azaz az ügynökökhöz hasonló tevékenységet végzett, valamint „hivatalból jelentett az állambiztonságnak” – az akkori Belügyminisztérium által kiadott ún. „Állambiztonsági tankönyvben” (*Az állambiztonsági munkában felhasználható operatív erők, eszközök és alkalmazott módszerek, a hálózat szervezése*. BM Könyvkiadó, é. n.) meghatározottakra (miszerint „hivatalos kapcsolatnak nevezzük azt a személyt, aki az adott területen, vonalon vagy objektumban vezetői munkakörénél fogva kötelezően segíti az állambiztonsági szervek munkáját. (...) A hivatalos kapcsolatok tehát meghatározott beosztásokat, funkciókat betöltő személyek (...) [például] párt- és tömegszervezetek vezetői.” Uo., 9.), a K. L. által társszerzőségben – havi rendszerességgel – jegyzett bizalmas „Információs jelentésekre”, illetve az egyetemi pártszervezet Végrehajtó Bizottságának üléseiről készült jegyzőkönyvekre alapozta.

¹⁶⁵ L. előző jegyzet.

lyesen is együttműködött az állambiztonsággal, megalapozott állítás-e, tekintettel arra, hogy a történész által vélelmezett együttműködés természetesen nem írásban, egy későbbi jogi eljárásban bizonyítható módon történt. Egy tudományelméleti kérdés is felmerül itt, nevezetesen, hogy eltér-e a „történetész” és a „jogi” igazság, azaz létezhet-e olyan eset, amikor egy állítást a történészek széles körben igaznak fogadnak el, de ezt az igazat jogi eljárásban nem lehet bebizonyítani. A „jogi” igazság eltérő jellegét – illetve azt, hogy K. L. tevékenységét a bíróság morális szempontból nem, csak Ungváry állításainak fényében értékelte – maga Ungváry is sérelmezi a polgári bíróság őt marasztaló ítéletét kommentáló későbbi cikkében:

A bíróság logikája szerint arról nem szabad állításokat megfogalmazni, amiről nincs közvetlen és egyértelmű bizonyíték. Ha ezt a történelemtudományra alkalmazzák, abszurd, a tudományos tevékenység és véleményalkotás szabadságát megsemmisítő helyzet születik. Hiába állnak rendelkezésre olyan bizonyítékok, amelyek a történelmet kutató számára egyértelműnek tűnnek egy kérdés tudományos jellegű (tehát nem jogi természetű) eldöntésére, ezek nem elégségesek, ha nem teszik lehetővé a direkt bizonyítást.¹⁶⁶

A bíróságok és a peres eljárás logikája valóban ilyen; jelen esetben K. L. állambiztonsággal való kapcsolatát a történész külön nem tudta bizonyítani. A táblázatban szereplő utolsó szövegrész, miszerint K. L. egy egyetemi hallgató „politikai halálát” okozta, akár tényállításnak, akár ténybeli alappal bíró véleménynek minősül is, megítélésem szerint bizonyítható, illetve bizonyítható alappal rendelkezik, hiszen világos, hogy az érintett hallgató 1989-ig nem tölthetett be politikai tisztséget, és az is köztudott, hogy az állami és pártszervek igen gondosan megszürték a soraik közé engedett személyeket, K. L. tevékenysége – az érintettel szembeni nyilvános felszólalása az egyetemi pártszervezet Végrehajtó Bizottságának 1983. március 28-i ülésén – pedig ehhez hozzájárult (e hozzájárulás valós tény, fontossága, szerepe a „politikai halál” előidézésében pedig védett vélemény).

Ide kívánczó megjegyzés, miszerint a vizsgált ügyek – túl a személyiségvédelem szabályainak jogalkalmazási bizonytalanságain – arra is rámutattak, hogy mennyire nehézkesen végezhető a terhes történelmi múlt magyarországi feltárásának feladata. Mivel elmaradt az őszinte szembenézés a közélet szereplői részéről a kommunista rendszerben végzett tevékenységükkel, és a nyilvánosság is csak töredékesen juthat csak hozzá ezekhez az információkhoz, ilyen hosszadalmas és végeredményben megnyugtató módon egyik peres fél számára sem lezárható jogi eljárás, illetve a történelmi tények továbbra is fennmaradó bizonytalansága lehet a következmény. Ha 1989 után mindenki nyíltan vállalta volna korábbi tetteit, vagy

¹⁶⁶ UNGVÁRY Krisztián: Egy ítélet margójára. *Élet és Irodalom*, LIV. évf. 26. szám, 2010. július 2.; Ungváry Krisztián: Mennyiben hasonló Kiss és Biszku védekezése? (Pelle János interjúja). *hvg.hu*, 2010. június 21.

erre mindenkit törvény kötelezett volna, jóval kevesebb történelmi hozzájárulásra lett volna szükség a múlt feltárásához, és az esetleges történelmi tévedések vagy túlzások is jóval nagyobb arányban lettek volna elkerülhetők.

5.5.5. Az ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt

Ungváry Krisztián és az *Élet és Irodalom* kiadója a polgári perben való marasztalásukkal szemben fordultak Strasbourghoz.¹⁶⁷ Az EJEB megállapította a kérelmezők szólásszabadságának megsértését, de ítéletével sajnos kevésbé járul hozzá a tisztánlátáshoz. A strasbourgi döntési mechanizmus sajátosságai sem járultak hozzá az ügy világos eldöntéséhez: az EJEB ugyanis csak egy döntést hozhat, megállapíthatja a szólásszabadság sérelmét vagy elutasíthatja a kérelmet, de nem ítéheti meg külön-külön a vitatott szövegrészeket. Azaz nem mondhatja azt, hogy „A) szövegrész jogsértőnek minősítése sérti a kérelmező jogát”, míg „B) szövegrész vonatkozásában a magyar bírósági döntés elfogadható”. A magyar bíróságok döntése valójában sok kisebb döntés volt az Ungváry által közzétettek egyes, vizsgált részeiről, de a strasbourgi döntés csak egységes lehet, és csak a magyar ítélet egészére vonatkozhat. Emiatt az EJEB nem is elemezte külön-külön az egyes szövegrészeket, hanem általában próbált meg a cikkhez, illetve a magyar bíróság döntéséhez viszonyulni.

A döntés – az EJEB döntéseitől megszokott módon – felidézi a közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének dogmáit (magasabb tűrésküszöb, a közéleti viták nyíltságának fontossága, a sajtó őrzőkutya szerepe egy demokráciában), de ezek önmagukban nem döntenek el az ügyet. Fontos eleme az ítéletnek, hogy az EJEB – általános érvényű megfogalmazással élve – nem vitatta („does not dispute”) a magyar bíróságok (pontosabban az ügyet végső fokon eldöntő Legfelsőbb Bíróság) azon döntését, miszerint a vitatott közlések tényállítások voltak.¹⁶⁸ Igaz, később elbizonytalanítja az olvasót, és mégis vitatja a magyar bíróság álláspontját,

¹⁶⁷ Ungváry and Irodalom Kft. v. Hungary (application no. 64520/10., 2013. december 3-i ítélet).

¹⁶⁸ Uo., 52. bek. Az EJEB által használt megfogalmazás itt kétértelmű. A „nem vitatta” nem feltétlenül jelenti azt, hogy a testület egyetértett a magyar bírósággal e kérdés megítélésében. Az EJEB által itt hivatkozott dán ügy [*Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*, application no. 49017/99., 2004. december 17-i döntés (Nagykamara), 76. bek., valamint a dán ügyben hivatkozott osztrák ügy (*Präger and Oberschlick v. Austria*, application no. 15974/90., 1995. április 26-i ítélet)] a vitatott közlések ténynek vagy véleménynek minősítését a tagállamok bíróságainak mérlegelésére bízta, alkalmazva a *margin of appreciation* elvét (a szólásszabadság vonatkozásában, az EJEB gyakorlatában elsőként I. *Handyside v. the United Kingdom*, application no. 5493/72., 1976. december 7-i ítélet, a témáról bővebben I. Andrew LEGG: *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law. Deference and Proportionality*. Oxford, Oxford University Press, 2012.). Ugyanakkor az Ungváry-ügyben döntő Második Szekció ezen elv alkalmazásában nem volt mindig következetes, I. a fent tárgyalt *Karsai v. Hungary* ügyet, ahol az állami bírósági mérlegelést az EJEB felülmérlegelte.

amikor kifejti, hogy a cikk egyes kifejezéseinek szűkítő értelmezése megakadályozta a magyar bíróságot abban, hogy véleménynek tekintse azokat.¹⁶⁹ Máshol a döntés rögzíti, hogy a „hivatalos kapcsolatok” szabad mozgástere megvolt az állambiztonsággal való együttműködésben, azaz az „elvárások” K. L. általi „túteljesítése” tényalapú értékítélet („*fact-related value judgment*”).¹⁷⁰ Megint másol azt írja, hogy a cikk „bizonyos mértékig” tényállításokra alapozott volt.¹⁷¹ Az EJEB-nek ezen ellentmondásos megnyilvánulások helyett világossá kellett volna tennie, hogy minek tekinti a cikk egyes részeit, és elsősorban ezen kellett volna múlnia az ügy kimenetelének.

Az EJEB döntése megállapítja, hogy a kérelmező egyes állításai („rendszeres és minden jel szerint kollegiális kapcsolat az állambiztonsággal, sok esetben elébe menve elvárásainak”) „meghaladták az újságírás, a tudomány és a közéleti vita határait” („*Exceeded the limits of journalism, scholarship and public debate*”).¹⁷² Ezek a feltevések rágalmozó jellegűek voltak, és nem volt elégséges ténybeli alapjuk.

Ezek alapján (tehát, ha az EJEB is valótlan, azaz bizonyítatlan tényállításnak tekinti a közzétetteket, amelyet az újságírói vagy a tudományos kutatói szabadság sem véd) a kérelmet el kellett volna utasítani. Az EJEB azonban megkísérelt érveket állítani a szólásszabadság megsértése mellett. Ezek az érvek még kumuláltan sem túl meggyőzőek. (Az érvek – tekintettel az ügy nehéz megítélésére – talán elegendőek lehetnek arra, hogy a konkrét ügyben elfogadható döntéshez segítsék az EJEB Második Szekcióját, de arra nem, hogy általános zsinórmértéket állítsanak fel a közéleti szereplőkkel szembeni rágalmozási, hírnévsértési ügyekben.)

Az első ilyen érv, hogy a vitatott szövegrészeket a cikk egészével együtt kellett volna a bíróságnak értelmeznie.¹⁷³ Az EJEB rögzíti, hogy a szerző szándéka a cikkel az volt, hogy bizonyítsa, a „hivatalos kapcsolatok” külön, kifejezett utasítások nélkül is kollaboráltak az állambiztonsággal. A magyar bíróság nem tekintette jelentős érvnek azt, hogy K. L. jelentései elérhetőek voltak a kommunista rendszer hatóságai számára is, és hogy a kérelmező „vitathatatlanul sértő és túlzó” („*undeniably offensive and exaggerated*”) állításai a totalitárius rendszer elnyomó gépezete működésének szélesebb körű bemutatásának körében születtek meg.¹⁷⁴ Ugyanakkor önmagában egy szöveg egészének célja, tartalma, annak általános megalapozottsága, a sértő szövegrészeknek a többi szövegrésszel való kapcsolata mint a jogi felelősség alóli mentesülés indoka meglehetősen bizonytalan alapokra

¹⁶⁹ Uo., 59. bek.

¹⁷⁰ Uo., 58. bek.

¹⁷¹ Uo., 73. bek.

¹⁷² Uo., 53. bek.

¹⁷³ Uo., 54. bek.

¹⁷⁴ Uo., 55. bek.

helyezi a hírnévvédelem és a szólásszabadság viszonyának megítélését. A személyiségi jogok védelme során szükségszerűen ki kell emelni egy hosszabb szövegből a sértő részeket, a többi rész pedig legtöbbször csak annyiban releváns, amennyiben kihat a sértőnek vélt szövegrészek értelmezésére; jelen esetben a K. L. által kiemelt részek valótlanosságát és sértő jellegét az EJEB – még a teljes szövegre figyelemmel is – elfogadta, ezért ezen okfejtése nem tűnik egészen meggyőzőnek. A sérelmes szövegrészek ‘kontextuális elemzése’ csak kiegészítő elv lehet a szólásszabadság megsértésének vizsgálatakor; a konkrét ügyben azonban egy annyira bonyolult és nehezen megítélhető szöveggel kapcsolatban kellett döntést hozni, hogy ezen szempont behozatala a döntésbe – bár nem rendelkezik teljes meggyőző erővel, illetve más ügyekben is alkalmazható módon általános érvénnyel – elfogadható.

Az EJEB ezt követően megállapította, hogy az újságíró vagy a történész számára kötelező pontosság nem mérhető például egy büntetőbírárságtól elvárt pontossághoz, azaz előbbieknek a közéleti vitákban való részvételükkor a bizonyítási eltérő – a bíróságokéhoz képest alacsonyabb, azaz kevésbé szigorú – mércéjét elegendő alkalmazniuk.¹⁷⁵ Ez visszaidézheti bennünk a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat szakmai gondossági mércéjét, de csak igen távoli emlékként, mivel az EJEB az újságírói-történelmi bizonyítási mércé mibenlétéről nem ejtett szót. Enélkül is megállapította azonban, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem mérte fel a sajtó társadalmi szerepének fontosságát az adott ügy vonatkozásában, és nem alkalmazta a „lehető legkörültekintőbb vizsgálatot” („*most careful scrutiny*”) a sajtószabadság korlátozása felőli döntésében.¹⁷⁶

Találó ellenben az EJEB azon megállapítása, mely szerint a magyar bíróság nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a pártban betöltött tisztség, a párt szervei felé való jelentéstétel mennyiben tekinthető az állambiztonság számára (is) végzett tevékenységnek, tekintettel a különböző szervek szoros összefonódására.¹⁷⁷ (E hiányosságra a magyar döntések elemzésénél magam is utaltam. Ha erre a konkrét ügy vonatkozásában választ lehetett volna kapni, az befolyásolta volna a cikk számos kijelentésének jogi megítélését.)

Az EJEB többi érve nem hoz újdonságot; a döntés rögzíti, hogy a vitatott kérdés fontos közéleti téma, a kérelmező pedig tudományos kutatómunka keretében jutott hozzá a cikk alapjául szolgáló dokumentumokhoz.¹⁷⁸ Az EJEB sem tekinti feladatának, hogy történelmi kérdésekben hozzon döntést, de kiemeli azt, hogy az ilyen publikációk megérdemlik a politikai viták számára biztosított fokozott védelmet.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Uo., 56. bek.

¹⁷⁶ Uo., 57. bek.

¹⁷⁷ Uo., 60. bek.

¹⁷⁸ Uo., 61. bek.

¹⁷⁹ Uo., 63. bek.

A vitatott tartalom K. L. közéleti tevékenységét, és nem magánéletét érintette.¹⁸⁰ A cikk egy tudományos álláspontot képviselt, túlzó nyelvezettel, de szenzációhajhászás nélkül.¹⁸¹ Szintén érvként hozta fel az EJEB, hogy a második kérelmező által kiadott lap helyreigazítást közölt K. L. kérelmére¹⁸² (ami akár lehetne a személyiségi jogok tényleges megsértése melletti érv is!). Meglepő, hogy az EJEB szerint K. L. nem szenvedett el hátrányos következményt szakmai tevékenysége tekintetében a cikk megjelenését követően¹⁸³ (a meglepő ebben az, hogy különösebb bizonyítás nélkül felülbírálta az EJEB a magyar bíróság ezzel ellentétes megállapítását; lehet azon vitatkozni, hogy K. L.-t mennyiben érte hátrány a közzététel miatt, de azt nehéz vitatni, hogy ennek megítélésében az állami bíróság az elsődlegesen kompetens).

Összességében hangsúlyozandó, hogy az EJEB megkérdőjelezhető útra lépett, amikor bizonytalan érvekre hivatkozva állapította meg a szólásszabadság megsértését. Ezen érvek alapján elvben egy sokkal kevésbé összetett és nehéz ügyben, az egyértelműen hamis tényállításokat közzétevő fél is hivatkozhatna majd a 10. cikk sérelmére; az Ungváry-ügy sajátosságai, a vizsgált szöveg bonyolultsága azonban aligha teszik alkalmassá arra, hogy sokszor hivatkozott, precedensértékű döntés váljon belőle. Az EJEB ugyanezt az eredményt más úton is elérhette volna, akár a vitatott szövegrészek ténybeli alappal bíró véleménynek tekintésével, akár a magyar Alkotmánybíróság tényállításokra vonatkozó mércéjéhez hasonló mérce alkalmazásával, akár a szankció túlzott mértékének megállapításával. Az EJEB – a cikk egyes elemeinek egyenkénti mérlegre tételét követően – arra is hivatkozhatott volna, hogy mivel csak részben ért egyet a magyar bíróság mérlegelésével (például 10 vitatott szövegrészből csak 4 esetben tekinti valótlan tényállításnak a közzétetteket), így a Legfelsőbb Bíróság döntése sértette a szólásszabadságot, mivel a jogosan korlátozott közléseken túl kiterjedt védett közlésekre is.

A lap kiadója mint második kérelmező tekintetében az EJEB szintén megállapította a 10. cikk megsértését, sokkal plauzibilisebb érvek alapján. (A magyar bíróságok egységesen ítélték meg a szerző és a kiadó jogi felelősségét, holott az elvárható szakmai gondosság mércéje esetükben egészen más lehet: a történész feladata az igazság felderítése a tudományos kutatás módszereivel, de egy lap kiadójától aligha várható el, hogy egy elismert történész kutatómunkáján alapuló cikkében foglaltakat kétségbe vonja.) A döntés szerint lényeges, hogy a kiadónak mennyire kellett az ismert történész által írt cikket megbízhatónak tekintenie, illetve hogy mellőzhető volt-e a lap által az abban foglaltak valóságtartalmának vizsgálata.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Uo., 64. bek.

¹⁸¹ Uo., 67. bek.

¹⁸² Uo., 67. bek.

¹⁸³ Uo., 67. bek.

¹⁸⁴ Uo., 73. bek.

Fontos az „örzökutya” szerep betöltéséhez, hogy a kiadó jogi felelősségének mérceje ne bátorítsa a kiadó általi öncenzúrát.¹⁸⁵ Szintén lényeges körülmény, hogy a cikk alapjául szolgáló állambiztonsági iratok nem nyilvánosak, elemzésük speciális szakismeretet feltételez, tehát a kiadónak nem lett volna lehetősége a valóság ellenőrzésére, a szerzővel – mint a téma ismert szakértőjével – szemben pedig nem volt oka megkérdőjelezni a cikkében foglaltak pontosságát.¹⁸⁶ A kiadó az újságírói etika szabályai szerint járt el, és nem volt rosszhiszemű a közzététel során.¹⁸⁷

Lényeges és kiemelendő körülmény, hogy a döntéshez három bíró fűzött különvéleményt (pontosabban egy bíró, Egidijus Küris írt részletes véleményt, amelyhez két másik csatlakozott, illetve azzal egyetértését fejezte ki), azaz a héttagú szekcióban minimális többséggel született meg a döntés. A különvélemény lényegében minden fontos kérdésben a Legfelsőbb Bíróság álláspontját fogadta el, kivéve, hogy Küris és a másik két bíró is egyetértett a 10. cikk sérelmével a kiadó vonatkozásában, mivel az szerintük is megfelelő gondossággal („*proper standard of care*”) járt el [Küris bíró véleménye, (1) bek.]. Küris bíró rögzítette, hogy az ügy határeset („*borderline case*”), ahol nem áll rendelkezésre egyértelmű precedens.¹⁸⁸ A három, kisebbségben maradt bíró szerint a közzétettek tényállítások, azonban – ellentétben a többségi felfogással – azok valóságtartalmát a kérelmezőnek bizonyítani kellett volna cikkében. A közzétettek egyértelműen sértik K. L. személyiségi jogait.¹⁸⁹ Még egy érdekes szempontot vet fel Küris bíró, nevezetesen, hogy K. L. a cikk megjelenésének idején alkotmánybíró volt (jelen elemzés készült idején is az), és újraválasztására várt (az előbbieik alapján nem sikertelenül). Az EJEB személyiségi jogokkal összefüggő gyakorlatában pedig fontos szempont, hogy a bíróságok, ügyészségek, bírák, ügyészek a társadalom bizalmát bírják, azaz esetükben jó hírnevük és becsületük védelmének visszaszorulása csekélyebb mértékű, mint más közéleti szereplők (politikuskok, kormányzati tisztviselők) esetében.¹⁹⁰ A közbizalom K. L.-l szembeni megingását az EJEB bírónak többsége azonban – Küris és a másik két bíró fájdalmára – nem vizsgálta.¹⁹¹

¹⁸⁵ Uo., 74. bek.

¹⁸⁶ Uo., 75. bek.

¹⁸⁷ Uo., 75. bek.

¹⁸⁸ *Ungváry and Irodalom Kft. v. Hungary* (application no. 64520/10, 2013. december 3-i ítélet), Küris bíró különvéleménye, 4. bek.

¹⁸⁹ Uo., 6–17. bek.

¹⁹⁰ L. pl. *Barfod v. Denmark* (case no. 13/1987/136/190., 1989. január 28-i ítélet); *De Haes and Gijssels v. Belgium* (case no. 7/1996/626/809., 1997. január 27-i ítélet); *Skalka v. Poland* (application no. 43425/98., 2003. május 27-i ítélet); *Perna v. Italy* (application no. 48898/99., 2003. május 6-i ítélet); *Lesnik v. Slovakia* (application no. 35640/97., 2003. március 11-i ítélet).

¹⁹¹ *Ungváry and Irodalom Kft. v. Hungary* (application no. 64520/10., 2013. december 3-i ítélet), Küris bíró különvéleménye, 18. bek.

POGÁCSÁS ANETT*

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megjelenése az európai jogrendszerekben

A sajtószabadság fontos feltétele annak, hogy a közösség, a társadalom valóban megfelelő képet kapjon a közügyekről, és azokkal kapcsolatban valamennyi elérhető vélemény megismerése után alkothasson maga is véleményt. A sajtó számára azonban a tájékoztatás nemcsak jog, de hagyományosan feladat, kötelezettség is. A tájékoztatás milyenségével kapcsolatban a jelen kutatás azt igyekszik feltárni, hogy Európában azonosítható-e valamilyen modell annak jogalkotói megoldására, hogy a tájékoztatás ne csak megtörténjen, megtörténhessen, de az – összességében – kiegyensúlyozott is legyen, illetve az egyes államokban létezik-e más, hasonló célokat szolgáló megoldás a médiaszabályozásban, amely a tájékoztatáshoz való jog ‘kötelezetti’ oldalára igyekszik követelményeket megfogalmazni.

1. Bevezető kérdések

1.1. A szabályozás célja, indoka

A sajtó szabadságának biztosításával a jogalkotó egyúttal arra is törekszik, hogy megfelelő fórum álljon rendelkezésre a nyilvánosság előtti megnyilatkozásokhoz. Tekintve, hogy a média általában véve óriási szerepet tölt be a tájékoztatásban és komoly hatással van a társadalom egyes tagjai véleményének alakulására,¹ az államra hárul az a kötelezettség, hogy a sajtó szabadságát azáltal is biztosítsa, hogy meghatározott feladatokat határozzon meg a sajtópiac szereplői számára. „A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.”² Így nem

* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: pogacsas.anett@jak.ppke.hu

¹ 1006/B/2001. sz. AB határozat.

² 37/1992. (VI. 10.) AB határozat.

csupán arra kell ügyelnie a jogalkotónak, hogy ne korlátozza a sajtó szabadságát, hanem arra is, hogy – kiemelt szerepére is tekintettel – biztosítsa megfelelő működését.

Ebből – és a tájékoztatáshoz való jog tartalmából – fakadóan a sajtó számára nemcsak jogok, de kötelezettségek is megfogalmazódnak az egyes jogrendszerekben.³ Világosan látható, hogy a sajtó demokratikus feladatainak ellátásához nem csupán egyfajta ‘negatív szabadságra’, de ‘pozitív szabadságra’ is szükség van, azaz az állam be nem avatkozása nem elégséges a sajtó demokratikus működéséhez, ezen jog gyakorlását biztosítani is kell.⁴ A jogalkotó ezen törekvése során nemcsak a hatalom koncentrációjának és a magánjellegű korlátozásoknak a veszélyét próbálja elhárítani, de biztosítani igyekszik „a polgárok beleszólási lehetőségét a hatalom gyakorlásába”.⁵

Persze mondhatjuk, hogy „[n]em az a fontos, hogy mindenki beszélhessen, hanem hogy minden, ami fontos, ki legyen mondva”.⁶ A sajtószabadság az egyes álláspontok megjeleníthetőségének biztosításához is szükséges eszköz, a közvélemény alakításában való részvétel pozitív biztosítékának is tekinthető.⁷ A szemben álló nézetek megjelenítésére vonatkozó igény, a sajtó közérdekű feladatainak felismerése azonban csak az első lépcsőfok – a megvalósításnak számos módja képzelhető el, amely eszközök alkalmazásának ráadásul mindig igazodnia kell az adott tagállam médiapiaci sajátosságaihoz is.

Az egyes országok megoldásait érdemes áttekinteni aszerint, hogy a jogalkotók és jogalkalmazók milyen feladatot töltenek be a *kiegyensúlyozott tájékoztatás* biztosításában, ez pontosan milyen kötelezettséget jelent, kit és milyen körben terhel a megfogalmazódó kötelezettség, illetve felelősség, ki látja el a felügyeletet, és milyen szankciók alkalmazhatóak a követelmény nem teljesítése esetén, milyen szintű beavatkozás szükséges és lehetséges ilyen esetekben.

1.2. A fogalom elhatárolása más, hasonló fogalmaktól

A tájékoztatáshoz való jog érvényesülését is szolgáló tartalomszabályozásnak számos – és rendkívül sokféle – eszköze van. Ezek célja nem a sajtóhoz való közvetlen hozzáférés biztosítása, hanem sokkal inkább a tájékoztatási monopóliumok

³ KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *A médiaszabályozás kommentárja*. Budapest, CompLex, 2011. 30.

⁴ KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 142.

⁵ HALMAI Gábor: Az Új Hölgyfutártól a Szent Koronáig. *Világosság*, 1991/11. 843.

⁶ Alexander MEIKLEJOHN: *Political freedom – the constitutional powers of the people*. New York – Oxford, Oxford University Press, 1965. 26. L. KOLTAY (2009) i. m. (4. lj.) 141.

⁷ Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Osiris, 1999. 322.

megakadályozása, így például a különböző strukturális, versenyjogi korlátozások (médiakoncentráció tilalma), bizonyos csatornák kötelező továbbítását előíró (*must carry*) vagy a közérdekű események közvetítésére vonatkozó szabályok.⁸

Ezek nagy része a sokszínűséget, azaz a belső és külső médiapluralizmust igyekszik biztosítani. Az előbbi

megköveteli az adott szolgáltatástól, hogy műsorszámainak összességében, a társadalomban található egyes nézetek bemutatását tekintve valamiféle egyensúlyi állapot jöjjön létre, tehát a csatorna műsorai ne legyenek elfogultak egyik irányban sem, de mégis bemutassák az egyes vitás (nem feltétlenül politikai) kérdéseket, teret adva minden álláspont megjelenésének, a műsorszámok pedig legyenek sokszínűek, elégtessék ki a közönség lehető legszélesebb körének igényeit – ideértve a kisebbségi igényeket is. A *külső pluralizmus* értelmében valamennyi médiaszolgáltatónak *együttesen* kell biztosítania a bemutatott nézetek és a tartalomkínálat *sokféleségét*, illetve meg kell teremtenie azok *egyensúlyát*.⁹

Számos negatív jellegű rendelkezés mellett olyan pozitív, egyes médiatartalom-szolgáltatóktól tevőleges magatartást megkívánó előírással is találkozhatunk világszerte, amelyek az egyes médiatartalom-szolgáltatásokban a kiegyensúlyozott, pártatlan, elfogulatlan, objektív, tárgyilagos, tényszerű, pontos tájékoztatás követelményeit fogalmazzák meg. E nagy csokorba tartozó előírások igen hasonló fogalmakra épülnek, amelyek elhatárolása, egymáshoz való viszonya elsőre nem mindig világos.¹⁰ Az egyes jogforrások fogalomhasználata, a vonatkozó szakirodalom és a gyakorlati tapasztalatok¹¹ alapján azonban az alábbi megállapításokat tehetjük.

A sokszínűséget (*diversity*) tekinthetjük a pluralizmus szinonimájának,¹² azonban e tágabb értelemben vett jelentése¹³ mellett létezik egy szűkebb felfogása is, mely szerint a médiaszolgáltatásban megjelenő vélemények, műsorszám típusok változatosságát, így lényegében a pluralizmus egyik következményét jelenti.¹⁴

⁸ Perry KELLER: *European and International Media Law*. Oxford University Press, 2011. 417–418.

⁹ KOLTAY András: A média tartalmi szabályozásának alkotmányossága az új magyar médiaszabályozásban. *Médiakutató*, 2011/3.

¹⁰ KOLTAY (2009) i. m. (4. lj.) 301–316.

¹¹ KERTÉSZ Krisztina: Kiegyensúlyozottság és pártatlanság az elektronikus médiában a Pansz-bizottság 2004-es döntéseinek tükrében. *Médiakutató*, 2006. ősz.

¹² Alaptörvényünk IX. cikkében, az Smtv. 4. §-ában és az Mtv. 4., 67–68., 72–73., 75., 83., 96., 168., 171., 181. §-ában is megjelenő *sokszínűség* fogalma az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikk (2) bekezdésében megjelenő *pluralism* magyar megfelelője. „A »sokszínűség« nem különböz-tethető meg a »médiapluralizmus« követelményétől.” KOLTAY–LAPSÁNSZKY i. m. (3. lj.) 30.

¹³ Denis McQUAIL: *A tömegkommunikáció elmélete*. Budapest, Osiris, 2003. 153.

¹⁴ L. például az Egyesült Királyság Kommunikációs Fehér Könyvét: *A New Future for Communications*. The White Paper. Department of Trade and Industry, 2000.

A pluralizmus (*pluralism*) követelménye egy igen széles körű, mondhatni általános jellegű előírás, melynek alapvető célja, hogy a sajtó valóban eleget tudjon tenni demokratikus feladatainak.¹⁵ E célkitűzés megvalósításának *egyik eszköze* a kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó előírás,¹⁶ mely – a belső pluralizmus biztosítására szolgáló tartalmi kötelezettség egyikeként – tipikusan konkrét feladatokat ró egyes médiaszolgáltatókra, szemben a tipikusan alapvető jellegű médiapluralizmus követelményével.¹⁷ Persze ettől függetlenül a kiegyensúlyozottság követelménye is „csak a médiaetika és a szakmai előírások figyelembevételével érvényesíthető, az adott tényállás körülményeinek függvényében”.¹⁸

A kiegyensúlyozottság, vagy más szóhasználattal az elfogulatlanság, pártatlanság (*impartiality*) biztosításának követelménye számos ország jogrendszerében megjelenik, melyet a későbbiekben részletesen elemzünk. Általánosságban elmondható, hogy a pluralizmushoz képest azért is speciális jellegű előírás, mert csak egyes médiaszolgáltatás-típusokra vonatkozik (jellemzően a lineáris televíziós és rádiós médiaszolgáltatásokra), és általában rájuk nézve is csak a tájékoztató jellegű műsoraik tekintetében.

Találkozhatunk azonban más hasonló fogalmakkal is, mint az objektivitás (tárgyilagosság) vagy a pontosság, tényyszerűség, hitelesség.¹⁹ Az egyes szerzők által az angolszász újságírás jellegzetességeként²⁰ számon tartott objektivitás tulajdonképpen a médiatartalmak előállítóival szemben megfogalmazott szakmai vezérellyel, mely valamilyen mértékben persze szükséges is lehet a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósíthatóságához. A pontosság, tényyszerűség pedig – akárcsak a kiegyensúlyozottság – a tájékoztatás megfelelőségét biztosító követelmény.

Az alábbiakban a kiegyensúlyozott, avagy az elfogulatlan vagy pártatlan tájékoztatás követelményének megjelenését vizsgáljuk a különböző nemzetközi és európai uniós jogforrásokban.

¹⁵ Lesley P. HITCHENS: *Broadcasting pluralism and diversity. A comparative study of policy and regulation*. Oxford-Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006.

¹⁶ KOLTAY–LAPSÁNSZKY i. m. (3. l.) 78.

¹⁷ Az 1/2007. (I. 18.) AB határozat ugyan zavaró lehet az elhatárolás szempontjából, hiszen néhol összemossa a két fogalmat, egymás megfelelőiként használva azokat.

¹⁸ Uo.

¹⁹ KOLTAY (2009) i. m. (4. l.) 308, 315–316.

²⁰ BAJOMI-LÁZÁR Péter: Az objektivitás doktrína nyomában. A politikai újságírás normái az Egyesült Államokban. *Médiakutató*, 2003/2.

2. Nemzetközi jogi és európai uniós szabályozás

2.1. Az Európai Unió szabályozása

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) kiemelt figyelmet szentel a médiapluralizmus, a sokszínűség védelmének, mely célkitűzés elérésének egyik eszközeként tarthatjuk számon a kiegyensúlyozott tájékoztatás (*balanced communication*), az elfogulatlanság, pártatlanság (*impartiality*) biztosítására vonatkozó előírásokat is.

Az EU Alapjogi Chartájának „A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága” című 11. cikke egyrészt leszögezi, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja „az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát”,²¹ másrészt a tömegtájékoztatás szabadsága mellett annak sokszínűsége tiszteletben tartására is felhívja a figyelmet.²² Ezen alapvetés mellett a médiapluralizmus jelentőségét az EU számos jogforrása hangsúlyozza. Így az AVMS irányelv több preambulumbekzdése is utal fontosságára, és kijelenti, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásoknak egyre „növekszik jelentőségük a társadalom és a demokrácia számára – különösen azáltal, hogy biztosítják a tájékozódás szabadságát, a vélemények sokszínűségét és a médiapluralizmust”.²³

Az Európai Parlamentnek az Európai Unión belüli médiakoncentrációról és -pluralizmusról szóló állásfoglalása²⁴ a közszolgálati médiaszolgáltatók szerepére hívja fel a figyelmet,²⁵ hangsúlyozva, hogy e szolgáltatóknak „a szerepük, hogy a médiapluralizmus, a demokratikus párbeszéd megőrzésének, valamint a polgárok magas szintű tartalomhoz való hozzáféréseinek pillérei legyenek”.²⁶ Mivel pedig a tájékoztatás pluralizmusának és a tartalom sokszínűségének tiszteletben tartását a technológiai fejlődés nem biztosítja automatikusan, „annak a nemzeti és

²¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Hivatalos Lap C 326, 26/10/2012 o. 0391–0407. 11. cikk (1) bek.

²² Uo., 11. cikk (2) bek.

²³ 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, HL L 95., 2010.4.15., 1–24. (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv), a továbbiakban: AVMS irányelv.

²⁴ P6_TA(2008)0459 A média koncentrációja és pluralizmusa az Európai Unióban. Az Európai Parlament 2008. szeptember 25-i állásfoglalása az Európai Unión belüli médiakoncentrációról és -pluralizmusról (2007/2253(INI)), a továbbiakban: Állásfoglalás 2008.

²⁵ Az állásfoglalás a közszolgálati audiovizuális médiának a pluralizmus biztosításában betöltött fontos szerepe kapcsán hivatkozik a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló 2005. évi UNESCO-egyezményre, az Amszterdami Szerződésnek a tagállamokban történő közcélú műsorszolgáltatás rendszeréről szóló jegyzőkönyvére (HL C 340., 1997.11.10., 109. o.), valamint a Tanács és a tagállamok kormányait a Tanács ülésén képviselők 1999. január 25-i állásfoglalására a közszolgálati műsorszolgáltatásról (HL C 30., 1999.2.5., 1. o.).

²⁶ Állásfoglalás 2008: 32. cikk.

európai hatóságok tevőleges, következetes és éber politikája keretében kell megtörténnie”.²⁷ Kifejti továbbá, hogy a médiapluralizmus megteremtése nem bízható pusztán a piaci mechanizmusokra, hiszen miközben „a média továbbra is politikai befolyással rendelkező eszköz, és mivel jelentős veszélyben van a média azon képessége, hogy a demokrácia őrzőjeként működjön, ugyanis a magán médiavállalkozások túlnyomórészt a pénzügyi hasznot tartják szem előtt”, mindez „azzal a veszéllyel jár, hogy elvész a sokszínűség, a minőségi tartalom és a vélemények sokfélesége”.²⁸ Miközben tehát a médiapluralizmus biztosításában aktív szerepet ró az egyes nemzeti hatóságokra, emlékezteti is a tagállamokat arra, hogy „a nemzeti szabályozó hatóságok döntései során egyensúlyra kell törekedni a rájuk bízott feladat és a szólásszabadság között, amelynek védelme végső soron a bíróságok feladata”.²⁹

Az állásfoglalás a médiapluralizmus fontosságának általános jellegű hangsúlyozásán túl a tájékoztatás kiegyensúlyozottságára vonatkozóan is tartalmaz fontos megállapításokat. Egyrészt leszögezi, hogy a médiapluralizmus csak úgy garantálható, ha „megfelelő politikai egyensúlyt alakítanak ki a közszolgálati televízió tartalmában”,³⁰ ezzel párhuzamosan pedig felszólítja a tagállamokat, hogy „megfelelő eszközökkel biztosítsák a politikai és társadalmi szempontból érzékeny kérdések közötti helyes egyensúlyt, különösen a hírekkel és aktuális ügyekkel foglalkozó programokkal kapcsolatban”.³¹ Úgy fogalmaz, hogy a tartalom sokszínűségét automatikusan nem garantáló mennyiségi növekedés korában „a médiapluralizmus és a kulturális sokszínűség új, aktualizált eszközeire és a nyilvánosság azonnali és objektív tájékoztatására van szükség”.³²

Azt, hogy a médiapluralizmus biztosítása magában foglal minden olyan intézkedést, amely „biztosítja a polgárok számára a különböző információforrásokhoz, véleményekhez, álláspontokhoz stb. való hozzáférést annak érdekében, hogy egy meghatározó véleményformáló erő helytelen befolyásától mentesen alakíthassák ki saját véleményüket”, már az Európai Bizottság a médiapluralizmusról szóló, az állásfoglalás előzményeként megalkotott munkadokumentuma is leszögezi.³³

²⁷ Állásfoglalás 2008: S cikk.

²⁸ Állásfoglalás 2008: V cikk. A T cikk hozzáteszi még, hogy „mivel az internet ugyan nagyban növelte a különböző információforrásokhoz, nézetekhez és véleményekhez való hozzáférést, még nem váltotta fel a hagyományos médiát mint a közvélemény döntő formálóját”.

²⁹ Állásfoglalás 2008: 6. cikk.

³⁰ Állásfoglalás 2008: M cikk.

³¹ Állásfoglalás 2008: 23. cikk.

³² Állásfoglalás 2008: Q cikk.

³³ Commission staff working document – Media pluralism in the Member States of the European Union, SEC(2007)0032, 16 January 2007. „Ensuring Media pluralism, in our understanding, implies all measures that ensure citizens’ access to a variety of information sources, opinion, voices etc. in order to form their opinion without the undue influence of one dominant opinion forming power.”

Az Európai Parlament a közszolgálati médiaszolgáltatás digitális korszakban betöltött szerepével foglalkozó, 2010-ben kibocsátott állásfoglalásában³⁴ újfent hangsúlyozza, hogy mind a közszolgálati, mind a magántulajdonban lévő médiaszolgáltatás lényeges szerepet játszik (többek között) a tájékoztatás, a pluralizmus előmozdítása és a demokrácia működése tekintetében. Utal az Európa Tanács ajánlásaira és nyilatkozataira, melyek az állásfoglalás szerint azért is bírnak különös jelentőséggel, mert „európai normákat állapítanak meg a véleménynyilvánítás szabadságára, a sajtószabadságra, a médiapluralizmusra és a közszolgálati média függetlenségére, feladataira és finanszírozására vonatkozóan, különösen az információs társadalomban, ezáltal biztosítva a közszolgálati műsorszolgáltatás hitelességét (credibility)”.³⁵

Amint látjuk tehát, az EU egyrészt tágan értelmezi a médiapluralizmus fogalmát, és biztosíthatósága érdekében (más eszközök mellett) szükségesnek látja a pozitív jellegű jogszabályi, hatósági beavatkozást is, melynek körében – a sajtószabadság védelme érdekében – egyúttal óvatosságra is int.³⁶ Másrészt a témával kapcsolatban kompetenciáját és lehetőségeit is vizsgálja,³⁷ mint ahogyan azt a mediaszabadsággal és pluralizmussal foglalkozó, az Európai Bizottság digitális menetrendért felelős alelnökének kezdeményezésére 2011 októberében létrehozott magas szintű munkacsoport (Freiberger-bizottság) jelentése is mutatja.³⁸ A jelentés számos, a médiapluralizmushoz kötődő kérdéskört boncolgat, és ajánlásokat fogalmaz meg azokkal kapcsolatban. Témánk szempontjából kiemelendő azon megállapítása, miszerint ugyan be kell látnunk, hogy a média soha nem lehet teljes mértékben objektív, mégis legalább annyira fontos, hogy törekedjen arra, hogy objektív, hiteles, elfogulatlan és kiváló minőségű legyen, mint az, hogy függetlenedjen a helytelen külső befolyásolástól.³⁹

³⁴ Közszolgálati műsorszolgáltatás a digitális korszakban: a kettős rendszer jövője. P7_TA(2010)0438. Az Európai Parlament 2010. november 25-i állásfoglalása a közszolgálati műsorszolgáltatás a digitális korszakban: a kettős rendszer jövőjéről (2010/2028(INI)) (2012/C 99 E/11).

³⁵ Uo., 17. cikk.

³⁶ L. ezzel kapcsolatban: Neelie Kroes Vice-President of the European Commission responsible for the Digital Agenda: Safeguarding Media Pluralism in the EU „United in Diversity”. Pan-European Forum on Media Pluralism & New Media, European Parliament Brussels, 27 June 2012. Reference: SPEECH/12/504.

³⁷ Erről bővebben I. NYAKAS Levente: A médiapluralizmus nyomában. Elméleti alapvetések az Európai Unió médiapolitikájának tanulmányozásához. In *Medias Res*, 2013/2. 332–346. és LÁNCOS Petra Lea: Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. In *Medias Res*, 2013/1., valamint KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 123.

³⁸ Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy, January 2013. (a továbbiakban: Freiberger-jelentés) 19.

³⁹ „It is thus as important for media to strive to be objective, truthful, unbiased and high-quality, as it is for them to enjoy maximum freedom from undue outside pressures. ... In setting up objectivity as one of the defining criteria of media quality, it must be remembered that media can never be fully objective.” Freiberger-jelentés, 11.

2.2. Az EU Bíróság gyakorlata

Az Európai Unió Bírósága több ízben foglalkozott olyan esetekkel, ahol a médiapluralizmussal kapcsolatos kérdésről is döntenie kellett.⁴⁰ Ezekben az ügyekben azonban a Bíróság főként különböző strukturális problémákkal, versenyjogi korlátozásokkal, bizonyos csatornák kötelező továbbítását előíró (*must carry*) szabályokkal, illetve közérdekű események közvetítésére vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatos kérdésekben foglalt állást.⁴¹ A tájékoztatás kiegyensúlyozottságával, az elfogulatlan vagy pártatlan tájékoztatás követelményével kapcsolatos eset nem került látókörébe.

2.3. Az Európa Tanács vonatkozó dokumentumai

Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) több dokumentuma foglalkozik a médiapluralizmus kérdéskörével, ezen belül pedig a pártatlan és független tájékoztatás követelményével.

Kiindulópont a jogforrások sorában az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE),⁴² melynek 10. cikke értelmében a véleménynyilvánítás szabadságához való jog magában foglalja az információk, eszmék megismerésének szabadságát is. A Határokat Átlépő Televíziózásról szóló Egyezmény már minőségi követelményt is megfogalmaz: „a műsorszolgáltató biztosítja, hogy a hírek korrekt módon mutassák be a tényeket és eseményeket, valamint ösztönzi a szabad véleményformálást.”⁴³ Hozzáteszi, hogy az Egyezményben részes Felek törekedni fognak annak elkerülésére, hogy a joghatóságuk alá tartozó műsorszolgáltatók, illetőleg bármely más jogi vagy természetes személy által közvetített vagy továbbközvetített műsorok veszélyeztessék a médiapluralizmust.⁴⁴

⁴⁰ Erről bővebben I. LÁNCOS i. m. (37. l.).

⁴¹ Például: 288/89. sz. *Collectieve Antennevoorziening Gouda*-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4007. o.]; 368/95. sz. *Vereinigte Familapress Zeitungsverlags und -vertriebs GmbH kontra Heinrich Bauer Verlag* ügyben 1997. június 26-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-3689. o.]; 250/06. sz. *United Pan-Europe Communications Belgium és társai* ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11135. o.]; 540/08. sz. a *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG kontra „Österreich”-Zeitungsverlag GmbH*. ügyben 2010. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-10909. o.]; 283/11. sz. a *Sky Österreich GmbH kontra Österreichischer Rundfunk* ügyben 2013. január 22-én hozott ítélet [EBHT 2013., 0. o.]; vagy I. a 234/12. sz. *Sky Italia*-ügyben Kokott Főtanácsnok 2013. május 16-i indítványát.

⁴² Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény.

⁴³ Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt európai egyezmény (European Convention on Transfrontier Television), 7. cikk (3) bekezdés.

⁴⁴ 10/a. cikk, melyet a határokat átlépő televíziózásról szóló európai egyezményt módosító, Strasbourgban, 1998. szeptember 9-én kelt (október 1-jén elfogadásra megnyitott) Jegyzőkönyv iktatott be az egyezménybe.

Az ET Miniszteri Bizottsága R (96)10. sz. ajánlásának a közszolgálati médiaszolgáltatók függetlenségének garanciáira vonatkozó ajánlásokról szóló melléklete úgy fogalmaz: a közszolgálati médiaszolgáltatókra vonatkozó jogi szabályozásnak világosan elő kell írnia, hogy a hírműsorok korrekt módon mutassák be a tényeket, eseményeket, ezzel is ösztönözve a vélemények szabad formálódását.⁴⁵

Az ET médiakoncentrációval és pluralizmussal foglalkozó Tanácsadó Testületének 2002-es jelentése rávilágít, hogy a médiaszolgáltatók szabadsága nem önmagáért való, hanem – többek között – az információs szabadság biztosítását is szolgálja. A média szabadsága tehát azt is jelenti, hogy a közönségnek szabad hozzáférése van egy olyan médiarendszerhez, amely összességében kiegyensúlyozott, teljes és változatos információkhoz biztosít széles körű hozzáférést, így szolgálva a demokrácia működését.⁴⁶ A 2004-es jelentés pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy egyre inkább a közszolgálati médiaszolgáltatók lesznek képesek sokszínű és kiegyensúlyozott információforrásként funkcionálni.⁴⁷

A médiapluralizmus előmozdítása érdekében az ET számos ajánlást készített, melyek a tartalom minőségére nézve is tartalmazznak javaslatokat. A médiapluralizmus előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló ajánlás szerint a tagállamoknak fontolóra kell venniük, hogy ahol az arányos és hasznos, intézkedéseket tegyenek a médiaszolgáltatók által nyújtott tartalom sokszínűbbé tételének elősegítésére (különösen a hír- és a napi ügyekkel foglalkozó műsorokra vonatkozóan). Annak biztosítására is törekedniük kell, hogy az információforrások megfelelő sokszínűsége rendelkezésre áll a sajtótermék esetében is.⁴⁸

Az ET Rec(2007)2. számú ajánlásának II. fejezetében a Miniszteri Bizottság a tartalom sokszínűségére vonatkozó javaslatait fogalmazza meg, és kifejti, hogy a médiatartalom sokszínűségére nem jelent automatikusan garanciát a kommunikációs formák és lehetőségek megsokszorozódása. Éppen ezért a tagállamok aktív magatartására van szükség, azaz minden lehetséges intézkedést meg kell

⁴⁵ Az ET Miniszteri Bizottságának a közszolgálati műsorsugárzás függetlenségének garanciáiról szóló, R (96)10. számú, 1996. szeptember 11-i ajánlásának melléklete a közszolgálati médiaszolgáltatók függetlenségének garanciáira vonatkozó ajánlásokról, VI. pont: „The legal framework governing public service broadcasting organisations should clearly stipulate that they shall ensure that news programmes fairly present facts and events and encourage the free formation of opinions.”

⁴⁶ Report on Media diversity in Europe, prepared by the Advisory Panel to the Council of Europe Steering Committee on the Mass Media (CDMM), Strasbourg, December 2002. Part A: Freedom of expression and information as a basis of media diversity, I. 7.

⁴⁷ „(...) public service broadcasters are the only safe way of continuously providing an environment of diverse and balanced information on broadcasting and new media platforms.” Transnational media concentrations in Europe: Report on media concentrations, pluralism and diversity questions, prepared by the Advisory Panel to the Council of Europe Steering Committee on the Mass Media (CDMM), Strasbourg, November 2004. 31.

⁴⁸ L. pl. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a médiapluralizmus előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, a tagállamokhoz intézett Rec(1999)1. számú ajánlásának III. fejezetét.

tegyenek annak érdekében, hogy biztosítsák a médiában megjelenő információk, vélemények és műsorok megfelelő változatosságát.⁴⁹

Ahogy arra az Európai Parlament fent említett állásfoglalása is utal, az ET CM/Rec(2007)3. számú ajánlása⁵⁰

hangsúlyozza a közszolgálati műsorszolgáltatásnak mint a pártatlan és független tájékoztatás és véleménynyilvánítás, valamint az újszerű és változatos tartalmak forrásának sajátos szerepét, amely szigorú etikai és minőségi normáknak felel meg és a nyilvános vita fóruma, emellett pedig előmozdítja az egyének szélesebb körű demokratikus részvételét, és ezért követeli, hogy a tagállamok továbbra is kapjanak felhatalmazást e megbízás olyan módon történő kiigazítására, hogy az teljesíthesse célját az új médiakörnyezetben.⁵¹

Ennek pontos módját és eszközeit ajánlás ugyan nem határozza meg, de a garanciák fontosságára és a veszélyekre felhívja a figyelmet. Ugyancsak általános megfogalmazást használ a média demokráciában betöltött szerepével foglalkozó ET-nyilatkozat,⁵² mely arra figyelmeztet, hogy a különféle gondolatok és vélemények kifejezéséhez, azok közönség felé való tolmácsolásához nem elegendő pusztán a médiumok sokféleségét biztosítani, más eszközökre is szükség van. Tekintve, hogy a sokszínűség többtényezős kérdés, és minden állam médiapiaca egyedi, az ET a médiatartalmak sokszínűségének mérésére egy módszertant dolgozott ki, melyben kiindulópontként rögzíti, hogy az EJEE 10. cikke alapvető jelentőségű a média sokszínűsége szempontjából, és a tagállamoknak kötelessége fellépni – amennyiben szükséges, pozitív eszközökkel is – a médiapluralizmus támogatása és oltalma érdekében.⁵³ A médiatartalmak elemzésekor a dokumentum kiemelkedően fontosnak tartja a hírműsorokra, illetve a napi ügyekkel foglalkozó műsorokra történő koncentrációt, hiszen ezek különösen fontosak a demokrácia működése szempontjából.⁵⁴

⁴⁹ „Therefore, member states should define and implement an active policy in this field, including monitoring procedures, and adopt any necessary measures in order to ensure that a sufficient variety of information, opinions and programmes is disseminated by the media and is available to the public.” Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a médiapluralizmus és a változatos médiatartalom tárgyában a tagállamokhoz intézett, CM/Rec(2007)2. számú ajánlása, II/1. pont.

⁵⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az információs társadalomban a közszolgálati média feladatáról szóló, a tagállamokhoz intézett CM/Rec(2007)3. számú, 2007. január 31-i ajánlása.

⁵¹ Állásfoglalás 2008: L. pont.

⁵² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Nyilatkozata a média szerepének védelméről a demokráciában, a médiakoncentrációval összefüggésben, 2007. január 31.

⁵³ Methodology for monitoring media concentration and media content diversity. Report prepared by the Group of Specialists on Media Diversity (MC-S-MD), Strasbourg, November 2008. 7.

⁵⁴ Uo., 12.

2.4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) az EJEE 10. cikkének alkalmazásakor két fontos szempontra hívja fel a figyelmet. Egyrészt arra, hogy a hatóságoknak tartózkodniuk kell a médiatartalmakba való szükségtelen beavatkozásoktól, másrészt viszont emlékeztet, hogy a média kötelezettsége a közérdekű információk és közérdekű témák kapcsán megfogalmazódó vélemények közzététele, ezzel is hozzájárulva a demokratikus társadalom megfelelő működéséhez.⁵⁵ „Az egészséges demokráciának megbízható médiára van szüksége, amely elfogultság nélkül mutatja be a tényeket, hogy az állampolgárok maguk juthassanak el a következtetésekre.”⁵⁶ A médiapluralizmus biztosítása tehát a tagállamoknak az EJEE 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadsághoz való alapvető jogból fakadó fontos kötelezettsége,⁵⁷ amit a strasbourgi bíróság számos döntésében tett már világossá.

Bár más összefüggésben, de a bíróság már a *Handyside v. the United Kingdom* ügyben úgy fogalmaz, hogy pluralizmus nélkül nem létezhet demokratikus társadalom.⁵⁸ E megállapításra a *Lingens v. Austria* ügyben is utal, majd hozzáteszi, hogy a sajtó kötelezettsége a politikai és más fontos közérdekű kérdésekben az információk és eszmék közlése, sőt „a nyilvánosságnak joga is van azokat megkapni”, hiszen a politikai vita szabadsága a demokratikus társadalom legalapvetőbb kelléke.⁵⁹

A médiának a demokrácia működésében betöltött esszenciális szerepét az EJEB a *De Haes and Gijssels*,⁶⁰ a *Fressoz and Roire*⁶¹ vagy a *Sürek v. Turkey* ügyben is hangsúlyozta, hozzátéve, hogy a sajtó azon feladata, hogy információkat juttasson el a közönséghez, a politikailag megosztó nézetekre is vonatkozik.⁶²

⁵⁵ L. például *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, no. 13585/88, 1991. november 26-i ítélet; *Sunday Times v. the United Kingdom*, no. 13166/87, 1991. november 26-i ítélet; *Thorgeir Thorgeirsson v. Iceland*, no. 13778/88, 1992. június 25-i ítélet; *MGN Ltd. v. the United Kingdom*, no. 39401/04, 2011. január 18-i ítélet; *Uj v. Hungary*, no. 23954/10, 2011. július 7-i ítélet.

⁵⁶ Eve SALOMON: *Guidelines for Broadcasting Regulation* (2nd ed.). London, Commonwealth Broadcasting Association, 2008. 41.

⁵⁷ Peggy VALCKE: A felhasználó helye a médiapluralizmus szabályozásában. A hagyományos sokszínűségi lánc és a felhasználók felvértezésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák nyomon követése az európai médiaszabályozásban. In *Medias Res*, 2012/2. Eredeti: Looking for the User in Media Pluralism Regulation: Unraveling the Traditional Diversity Chain and Recent Trends of User Empowerment in European Media Regulation. *Journal of Information Policy*, 2011/1. 287–320.

⁵⁸ *Handyside v. the United Kingdom*, no. 5493/72, 1976. december 7-ei ítélet, 49. bekezdés.

⁵⁹ *Lingens v. Austria*, no. 9815/82, 1986. július 8-ai ítélet, 41–42. bekezdések.

⁶⁰ *De Haes and Gijssels v. Belgium*, no. 19983/92, 1997. február 24-i ítélet, 37. bekezdés.

⁶¹ *Fressoz and Roire v. France*, no. 29183/95, 1999. január 21-i ítélet, 45. bekezdés (ii) pont.

⁶² *Sürek v. Turkey (No. 1.)*, no. 26682/95, 1999. július 8-ai ítélet, 59. bekezdés.

A *Tammer v. Estonia*⁶³ vagy a *Bergens Tidende and others* ügy sem hozott fordulatot ebben a kérdésben, hiszen a jól megalapozott esetjogra hivatkozva újfent utalnak arra, hogy a média – mint a „közösség őrktujájának” (*public watchdog*) – komoly feladata a különböző vélemények megjelenítése.⁶⁴

Témánk szempontjából lényeges megállapításokat tartalmaz a *TV Vest AS* ügyben hozott ítélet is. Az EJEB kifejti, hogy a sokszínűség biztosítása fontos szempont egy médiaszolgáltató esetében, hiszen ez – többek között – a politikai vita minőségére van hatással. Figyelembe veendő, hogy a pénzügyileg erőteljesebb csoportok könnyebben tudnák véleményüket tolmácsolni a közönség felé, mint azok, akik kevésbé jó pénzügyi körülmények között tevékenykednek. A bíróság óvatosságra int az ilyen helyzetek orvosolására bevethető eszközök alkalmazása tekintetében, és az eset konkrét körülményei alapján látja eldönthetőnek, hogy a hatóság esetről esetre, mérlegelés alapján történő döntése vagy egy általános jelleghű tilalom megfelelőnek fogadható-e el. (Az adott ügyben egyébként azt sem látta bizonyítottnak, hogy a szóban forgó párt azok közé a csoportok közé tartozna, akik relatíve erősebb anyagi helyzetben vannak, mint a többiek.) A bíróság utal arra is, hogy bár az audiovizuális médiaszolgáltatásoknak sokkal közvetlenebb és erőteljesebb hatása van, mint más médiumoknak, ez nem minden esetben elegendő indok a rá vonatkozó speciális tilalmak bevezetésére.⁶⁵

A strasbourgi bíróság több ügyben is kiemelte, hogy a pluralizmus fennálltát végső soron az államnak kell biztosítania. Az *Informationsverein Lentia and Others* ügyben kifejtette: a médiatartalom-szolgáltatások – széles körű hatása miatt különösen az audiovizuális szektor – kötelessége információval ellátni a közönséget, amely feladatának egy szolgáltató nem képes eleget tenni, ha nem a sokszínűség elvének megfelelően működik, melynek teljesülését végső soron az államnak kell biztosítania.⁶⁶ Azonban az ehhez alkalmazott eszközöket igen körültekintően kell megválasztani, hiszen például az adott ügyben a bíróság úgy ítélte meg, hogy bár a közszolgálati monopólium az „Egyezmény alapján is legitim szabályozási célok – a hírek objektivitása és pártatlansága, a vélemények teljes spektrumát figyelembe vevő kiegyensúlyozottság, valamint a műsorokért felelős személyek és szervezetek függetlensége – elérésének”⁶⁷ alkalmas eszköze, de megvizsgálva az oszt-

⁶³ *Tammer v. Estonia*, no. 41205/98, 2001. február 6-ai ítélet, 59. bekezdés.

⁶⁴ *Bergens Tidende and others v. Norway*, no. 26132/95, 2000. május 2-ai ítélet, 48. bekezdés.

⁶⁵ *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, no. 21132/05, 2008. december 11-i ítélet, 70–76. bekezdések.

⁶⁶ *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, no. 17207/90, 1993. november 24-i ítélet, 33., 36–38. bekezdések.

⁶⁷ POLYÁK Gábor: A médiapiac szabályozásának változó eszközei. In: VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2011. 151.

rák helyzetet, kiderül, hogy ez a módszer túlságosan nagy mértékben korlátozza a véleménynyilvánítási szabadságot.⁶⁸

A *Manole and Others* ügy témánk szempontjából több igen fontos következtetést rögzít.⁶⁹ Kiindulópontként az EJEB leszögezi, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának folyamatos és hatékony biztosításához nem elegendő az állam be nem avatkozása, a védelemhez pozitív intézkedések is szükségesek a jogalkotás vagy a joggyakorlat útján. Ez a konkrét ügyben érintett audiovizuális szektorra nézve azt jelenti, hogy az államnak két irányban is van kötelezettsége: egyrészt biztosítani kell, hogy a közönség a televízión és rádión keresztül pártatlan és pontos információkhoz jusson, megismerhesse a különböző véleményeket, magyarázatokat többek között a politikai kilátásokra vonatkozóan; másrészt hogy az újságírók és más, az audiovizuális szektorban dolgozó szakemberek átadhassák az információkat, magyarázatokat a közönségnek. Az, hogy e célkitűzések milyen eszközökkel érhetőek el, nagyban függ a helyi viszonyoktól, ezért a döntés az államok mérlegelési körébe tartozik. Ennek megfelelően, bár a közszolgálati médiaszolgáltatás megléte hozzájárulhat a minőség növekedéséhez és a műsorok kiegyensúlyozottságához, más eszközök is hasonló eredményre vezethetnek.⁷⁰ Amennyiben egy állam közszolgálati médiaszolgáltatás működtetése mellett dönt, a helyi jognak, illetve gyakorlatnak biztosítani kell, hogy a rendszer sokszínű szolgáltatást nyújtson. A demokrácia megfelelő működéséhez elengedhetetlen – különösen, ha domináns pozícióban lévő szolgáltatóról van szó –, hogy pártatlan, független és kiegyensúlyozott híreket, információkat és magyarázatokat közvetítsen, és a közösségi vita olyan fórumát jelentse, amelyik a különböző vélemények és nézetek széles körét vonultatja fel.⁷¹

⁶⁸ Az állam szerepével kapcsolatban l. még: Aernout J. NIEUWENHUIS: The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2007/3. 367–384.

⁶⁹ *Manole and Others v. Moldova*, no. 13936/02, 2009. szeptember 17-ei ítélet, 99–102. bekezdések.

⁷⁰ „(...) the above principles place a duty on the State to ensure, first, that the public has access through television and radio to impartial and accurate information and a range of opinion and comment, reflecting inter alia the diversity of political outlook within the country and, secondly, that journalists and other professionals working in the audiovisual media are not prevented from imparting this information and comment. The choice of the means by which to achieve these aims must vary according to local conditions and, therefore, falls within the State’s margin of appreciation. Thus, for example, while the Court, and previously the Commission, have recognised that a public service broadcasting system is capable of contributing to the quality and balance of programmes (*Informationsverein Lentia and Others*, cited above, § 33; *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH v. Austria*, no. 32240/96, 21 September 2000; *X. SA v. the Netherlands*, no. 21472/93, Commission decision of 11 January 1994, DR 76-A, p. 129), there is no obligation under Article 10 to put in place such a service, provided that some other means are used to the same end.” Uo., 100. bekezdés.

⁷¹ Uo., 101. bekezdés.

Mint láttuk, az EJEB több határozatában is felhívta a figyelmet a helyi sajtóságok jelentőségére, és arra, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás biztosítására alkalmazott eszközök és azok hatékonysága országról országra változhat. A legtipikusabb megoldások és tanulságaik a következő fejezetben kerülnek összefoglalásra.

3. Egyes államok megoldásainak vázlatos áttekintése

Kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó kötelezettséget számos európai ország támaszt a médiaszolgáltatókkal szemben. Az alábbiakban tipikus megoldásokat veszünk számba, tudatában annak, hogy ezek bármiféle összevetése, összehasonlítása során tekintettel kell lennünk az adott ország saját(os) médiaszabályozási rendszerére, hagyományaira, kultúrájára is.⁷² Ezzel együtt azonban egyes államok tipikus megoldásainak áttekintése tanulságos lehet.

3.1. Egyesült Királyság

Az Ofcom médiaszolgáltatói kódexe (Broadcasting Code) részletesen és igen szigorúnak mondhatóan követeli meg a kiegyensúlyozottságot az egyes médiaszolgáltatóktól, miután a Communication Act 2003 319. szakasza ezt előírja számára. A kódex külön fejezetet szentel a *megfelelő pártatlanság* (due impartiality), *megfelelő pontosság* (due accuracy) és a *nézetek és vélemények nem megfelelő kiemelése* (undue prominence of views and opinions) kérdéseinek,⁷³ ráadásul nemcsak a kifejezetten tájékoztató jellegű, hanem általában a közéleti kérdésekről szóló műsorokban is.

A részletszabályokat tartalmazó 5. fejezethez az Ofcom útmutatót is készített, amely az egyes kifejezések, rendelkezések magyarázatát is tartalmazza.⁷⁴ Így a *megfelelő pártatlanság* (due impartiality) kapcsán kifejti, hogy míg önmagában a *pártatlanság* annyit jelent, hogy nem kedvezünk az egyik vagy a másik oldalnak, ehhez képest a *megfelelő* jelző egy fontos minőségi többletkövetelmény, amely arra utal, hogy a műsor típusához mérten elégséges, illetve alkalmas módon teljessül. „Azaz a »megfelelő pártatlanság« nem azt jelenti, hogy egyenlő időt kell szán-

⁷² Freiberga-jelentés, 37.

⁷³ L. a Communications Act 2003, 319. (2) (c), (d), 319. (8) és 320. szakaszait, valamint az Office of Communication (Ofcom) Broadcasting Code 5. fejezetét. A Kódexben szereplő magyarázat szerint a nézetek és vélemények nem megfelelő kiemelésén jelentős egyensúlytalanságot (kiegyensúlyozatlanságot) kell érteni.

⁷⁴ Ofcom Broadcasting Code Guidance, Section 5: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions. 21 March 2013. Elérhető: <http://goo.gl/42ea4>.

ni minden álláspont megjelenítésére, vagy hogy minden érv és az érvek minden egyes aspektusa bemutatásra kell hogy kerüljön.” Így megvalósítása függ többek között a feldolgozott téma természetétől, a műsor és a csatorna típusától, a közönségnek az adott tartalommal kapcsolatos várakozásaitól, a szövegekörnyezettől.

Az Ofcom egyik 2010-es jelentésében egyetértően hivatkozik a Versenybizottságnak a *Sky ITV*-ügyben kifejtett azon álláspontjára, hogy a különböző nézetek megjelenítésének kötelezettsége, a meglévő szabályozói környezet ugyan egyedül nem képes biztosítani a sokszínű médiaszolgáltatást, de nagyban hozzájárul ahhoz.⁷⁵ A jelentésben kifejti továbbá, hogy a megfelelő pártatlanságra (due impartiality) vonatkozó rendelkezések hozzájárulnak ahhoz, hogy a közönség valóban megbízható képet kaphasson. Az audiovizuális médiaszolgáltatások szerepét kiemelkedőnek tartja ebben, utalva arra, hogy a sajtótermékekhez képest más a jellegük: ez utóbbiak inkább a vélemények és kommentek megjelenítésének tipikus színterei.⁷⁶ Ennek megfelelően a közönség is mást vár az egyes szolgáltatóktól. Egy 2012-ben közzétett Ofcom-felmérés szerint még mindig messze a televíziót tartják a leginkább elfogulatlan hírforrásnak (59 százalék), míg az újságokat csak a megkérdezettek 29 százaléka minősítette elfogulatlannak.⁷⁷

A kiegyensúlyozottság törvényben előírt követelménye természetesen „csak” a minimumszintet határozza meg, annak nincs akadálya, hogy egy médiaszolgáltató magasabb követelményeket fogalmazzon meg magával szemben. A sajátos státuszú British Broadcasting Company (BBC) különösen nagy figyelmet szentel a kiegyensúlyozottság biztosításának,⁷⁸ épp ezért a BBC-re nem az Ofcom kódexe, hanem sajátos szabályai az irányadóak. A BBC alapító okiratának minősülő királyi kartát (Royal Charter) kiegészítő megállapodás (Agreement) a BBC stratégiai irányítását ellátó kuratórium (Trust) feladatává teszi, hogy biztosítsa a hírek és más információk pontos és elfogulatlan ismertetését és megértését, illetve a napi események, vélemények elemzését.⁷⁹ Hozzáteszi, a BBC-nek mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a vitás témák megfelelő pontossággal és elfogulatlansággal (due accuracy and impartiality) kerüljenek megtárgyalásra, és az ennek elmaradása esetén felmerülő panaszok kezelésére megfelelő eljárást kell kidolgoznia és fenntartania.⁸⁰ Tehát míg az alapító okirat deklarálja a BBC szerkesztői füg-

⁷⁵ Ofcom Report on public interest test on the proposed acquisition of British Sky Broadcasting Group plc by News Corporation. 31 December 2010. 71.

⁷⁶ Uo., 69.

⁷⁷ Ofcom: UK audience attitudes to the broadcast media, August 23, 2012. Elérhető: <http://goo.gl/DZbKW>.

⁷⁸ L. a BBC Editorial Guidelines 4. fejezetét.

⁷⁹ An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation. July 2006. (a továbbiakban: Agreement) 6. pont.

⁸⁰ Agreement 44. és 89. pont.

getlenségét⁸¹ és meghatározza közcéljait,⁸² a megállapodás a BBC kötelezettségévé teszi, hogy minden tőle telhetőt megtegyen annak érdekében, hogy ne saját véleményét fejezze ki, hanem pártatlanul és hitelesen szerkessze valamennyi „releváns teljesítményét” (a műsorsugárzás és az online tartalomszolgáltatás kivételével, valamint programsorozat esetén a műsor egészét tekintve).⁸³

Az alapító okirat, valamint az azt kiegészítő megállapodás rendelkezésein alapuló, a szerkesztőségi alapértékeket tartalmazó dokumentum, valamint a szerkesztőségi útmutató (BBC Editorial Guidelines) is hozzáteszi, hogy a fair, pontos és elfogulatlan tájékoztatás a médiaszolgáltató egyik fő célkitűzése. Mindennek teljesülését elsősorban az előfizetőknek felelős kuratórium ellenőrzi. A médiaszolgáltatás állami felügyeletét a Kulturális, Média és Spotminisztérium (DCMS) tartja kezében, ez a minisztérium felelős a médiaszolgáltatásért és a kreatív iparág működéséért. A brit szabályozó hatóság, az Ofcom független szabályozó és versenyhatóság a brit kommunikációs szférában, feladatai a kereskedelmi ágazat irányába egyértelműen meghatározottak a Communications Act 2003 rendelkezései alapján, azonban a BBC esetében van némi átfedés a BBC és az Ofcom feladatai között. Az első csoportot a negatív jellegű tartalomszabályozás adja (a károkodó, sértő tartalmak, személyiségi jogok stb.), amelyre vonatkozó panaszokkal mind a BBC-hez, mind az Ofcomhoz lehet fordulni azzal, hogy a pártatlansággal és hitelességgel kapcsolatos kérdésekkel kizárólag a BBC kuratóriuma jogosult foglalkozni.⁸⁴ Az Ofcom feladatainak második csoportját bizonyos programokhoz (hírek, aktuális események) szükséges kvóták és különféle műsortípusok szabályozási kérdései alkotják, míg a harmadik feladatcsoport a közcélok érvényesülésének ellenőrzése,

⁸¹ L. a Royal Charter 6. cikkét.

⁸² Royal Charter, Art. 4 „The Public Purposes of the BBC are as follows –

(a) sustaining citizenship and civil society;

(b) promoting education and learning;

(c) stimulating creativity and cultural excellence;

(d) representing the UK, its nations, regions and communities;

(e) bringing the UK to the world and the world to the UK;

(f) in promoting its other purposes, helping to deliver to the public the benefit of emerging communications technologies and services and, in addition, taking a leading role in the switchover to digital television.”

⁸³ Agreement, Art. 43. „Content standards: (1) The Trust must approve guidelines designed to secure appropriate standards in the content of the UK Public Services.”

Art. 44. „Accuracy and impartiality: (1) The BBC must do all it can to ensure that controversial subjects are treated with due accuracy and impartiality in all relevant output.”

Érdekes rendelkezést tartalmaz a megállapodás 81. pontja is, mely szerint bizonyos esetekben a minisztérium utasíthatja a BBC-t arra, hogy adott kérdés(kör)ben ne közvetítsen, sugározzon. Fontos szempont azonban, hogy ilyen tilalmak motiváló tényezője semmiképpen nem lehet politikai jellegű.

⁸⁴ Agreement, Art. 44 (5), 46 (2) (b).

amely feladatot a BBC esetében a kuratórium látja el a Program Policy évente történő megalkotásával, valamint a tartalom ilyen irányú ellenőrzése révén, figyelembe véve az Ofcom erre vonatkozó irányelveit.⁸⁵ Az Ofcom bizonyos esetben bírságot is kiszabhat a BBC-re, mégpedig a Communication Act 2003 3. részében foglalt előírások, az alapító okirat vagy a megállapodás megszegése esetére,⁸⁶ sőt akkor is, ha megszegi a „releváns kikényszeríthető követelményeket”.⁸⁷ Természetesen a bíróságnak az általános közjogi szabályok, elvek alapján felülvizsgálati joga van.⁸⁸

Mindezek után nem véletlen, hogy az Egyesült Királyságban a közönség a BBC-t tartja a leginkább elfogulatlan és tárgyilagos hírforrásnak.⁸⁹

A kiegyensúlyozottság megsértése esetén a közönség bármely tagja élhet panasszal. Az Ofcom médiaszolgáltatási kódexében előírtak érvényesülését az Ofcom Szankciós Bizottsága (Sanctions Committee) biztosítja, amely a tartalomra vonatkozó előírások megszegése esetén különféle eszközökkel rendelkezik: kiigazításra utasíthatja a médiaszolgáltatót, büntetést szabhat ki, és igen szélsőséges esetekben akár a médiaszolgáltatási engedélyt is visszavonhatja. Hatáskörébe tartozik minden engedélyezett szolgáltatás, bizonyos tekintetben még a BBC is, azzal, hogy – ahogyan említettük – a pártatlansággal és a pontossággal kapcsolatos panaszokat a BBC maga kezeli. A BBC szerkesztői útmutatójának előírásai és az Ofcom médiaszolgáltatási kódexe között tartalmilag ugyan viszonylag nagy az átfedés, a BBC kódexe azonban jóval szélesebb körben érvényesül, hiszen minden BBC-tartalomra alkalmazandó: a televízióra, rádióra, online tartalmakra, mobil alkalmazásokra, interaktív szolgáltatásokra és a nyomtatásban megjelenő anyagaira.⁹⁰ Általában véve az előírásoknak való megfelelést e brit médiaszolgáltató esetében saját ügyvezetősége (Executive Board) ellenőrzi, a kuratórium (Trust) felügyelete mellett. Ez utóbbi – az előfizetőknek közvetlenül felelős⁹¹ – testület vizsgálatot

⁸⁵ Agreement, Art. 21 (1)–(5).

⁸⁶ Communications Act 2003. Art. 198 (3).

⁸⁷ Agreement, Art. 94 (1).

⁸⁸ Royal Charter, Art. 52 (5) „The courts may have an appropriate role to play in exercising judicial review according to normal principles of public law.”

⁸⁹ Public perceptions of the impartiality and trustworthiness of the BBC. May 2013. Elérhető: <http://goo.gl/kes8n>.

⁹⁰ BBC Editorial Guidelines 1.1. fejezet.

⁹¹ Royal Charter, 22. cikk: „Role of the Trust: Guardians of the licence fee and the public interest. The Trust is the guardian of the licence fee revenue and the public interest in the BBC. The Trust has the ultimate responsibility, subject to the provisions of this Charter, for – (a) the BBC’s stewardship of the licence fee revenue and its other resources; (b) upholding the public interest within the BBC, particularly the interests of licence fee payers; and (c) securing the effective promotion of the Public Purposes.”

folytathat és az ügyvezetőséghez intézett panaszok kapcsán fellebbezéseket hallgat meg szerkesztői kérdésekben, és végső soron egyedül ő felelős a pártatlansággal és pontossággal kapcsolatos előírások teljesüléséért.⁹²

A sajtótermékekre nem vonatkozik a pártatlanságot megkövetelő szabály – a legtöbb sajtótermék politikailag elfogultnak mondható, amellyel a közönség megfelelőképpen tisztában is van.⁹³ Viszont az, hogy a fenti jogszabályi rendelkezések a médiaszolgáltatókra vonatkoznak, nem jelenti azt, hogy a sajtótermékeknek nem kell megfelelniük bizonyos, tartalomra vonatkozó előírásoknak. A brit újságírók nemzeti egyesülete által 1994-ben elfogadott kódex az újságírók kötelezettségévé teszi a fair és pontos információszolgáltatást, és tiltja a találgatások, feltételezések közlését, a különféle kiemelésekkel, torzításokkal elért ferdítéseket.⁹⁴ A 2011-ben elfogadott szerkesztők kódexe ugyancsak rögzíti a pontosság követelményét.⁹⁵ Ahogyan a bíróság a *Qadir v. Associated Newspapers Ltd.* ügyben megállapította, amennyiben az újságíró számára elérhető, egy történet mindkét oldalát meg kell jeleníteni a riportban, azaz a kiadó nem közölheti egy folyamatban lévő bírósági tárgyaláson elhangzottak közül csak azokat a mondatokat, amelyeket tetszés szerint kiválogat, hanem kiegyensúlyozott módon meg kell jelenítenie az ott elhangzott különféle álláspontokat.⁹⁶

Az Egyesült Királyságban (is) nagy a nyomás a kereskedelmi televíziók részéről a pártatlansági szabály eltörlésére, és ezzel összefüggésben éles viták zajlanak a média hatásának mértékéről és természetéről, a meglévő szabályok szükségességéről. Egyes vélemények szerint a pártatlanságot előíró rendelkezés leegyszerűsített, az ellentétes nézetek bemutatására korlátozódó műsorkészítésre ösztönöz, és sok esetben épp a kisebbségi vélemények kaphatnak túlzott figyelmet a segítségével.⁹⁷ Egyelőre azonban a jogalkotók szükségesnek látják a számos, sokszínűséget biztosítani szándékozó szabály között a valamennyi médiaszolgáltatóra vonatkozó, megfelelő pártatlanságot előíró rendelkezések létét.

⁹² „The requirements in relation to accuracy and impartiality and party political broadcasts are particularly important because the BBC Trust retains sole regulatory responsibility for these areas.” BBC Protocol, Editorial Standards, 2.2., valamint Agreement, Art. 44 (5) (b).

⁹³ Rachael CRAUFURD SMITH – Yolande STOLTE: Background information report: Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of the UK. October, 2010. 467.

⁹⁴ Code Of Ethics: British National Union of Journalists. Adopted on 29 June 1994. „A journalist shall strive to ensure that the information he/ she disseminates is fair and accurate, avoid the expression of comment and conjecture as established fact and falsification by distortion, selection or misrepresentation.”

⁹⁵ Editors’ Code of Practice, framed by the newspaper and periodical industry and was ratified by the PCC in December 2011.

⁹⁶ *Qadir v. Associated Newspapers Ltd.* [2012] EWHC 2606 (QB), 5 October 2012.

⁹⁷ Rachael CRAUFURD SMITH – Yolande STOLTE: Case study report. Does media policy promote media freedom and independence? The case of the UK. University of Edinburgh (UEDIN), December 2011. 27. és 47.

3.2. Németország

A kiegyensúlyozott tájékoztatással összefüggő pluralizmus kifejezés a német Alkotmánybíróság harmadik televíziós határozatából ered. Bár Németországban a belső pluralizmus, így a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye is csak a közszolgálati médiaszolgáltatókat kötelezi, a külső pluralizmus – tekintve, hogy annak értelmében valamennyi médiaszolgáltatónak együttesen kell biztosítania a sokszínű, valamiféle egyensúlyi állapotot teremtő tartalomkínálatot – a magántulajdonú médiaszolgáltatókra is vonatkozik.⁹⁸

Ahogy arra az ET 2002-es jelentése is utal, a német jogalkotó a sajtószabadságot egyfajta funkcionális értelemben közelíti meg,⁹⁹ azaz értelmezésükben nem önmagáért fennálló alapjog, hanem célja, rendeltetése van – többek között az, hogy segítse a demokrácia megfelelő működését. Ennek érdekében a német médiaszolgáltatásokról szóló tartományközi szerződés (RStV.) 11. §-a arra kötelezi a közszolgálati médiaszolgáltatókat, hogy mint közösségi véleményformáló faktorok tartalomszolgáltatásukkal a közösség demokratikus, szociális és kulturális igényeit szolgálják. Ennek érdekében átfogó képet kell hogy nyújtsanak az élet minden fontos területéről nemzetközi, európai, nemzeti és regionális vonatkozásokban is. A szolgáltatott tartalom nevelési, információs, tanácsadási vagy szórakoztatási célú lehet (ez utóbbi is a közízlésnek megfelelően), de főleg kulturális programokat kell kínálniuk. Mindezekkel együtt a közszolgálati médiaszolgáltatóknak be kell tartaniuk a tárgyilagosság és a pártatlanság követelményeit riportjaik készítése során, illetve a vélemények sokszínűségét és a tartalom kiegyensúlyozottságát is biztosítaniuk kell.

Az RStV. 25–34. §-ai tartalmazzák a vélemények sokszínűségét garantáló, a kereskedelmi médiaszolgáltatókra vonatkozó szabályokat. Eszerint a vélemények sokszínűségének biztosítása mellett a jelentős politikai, ideológiai és szociális erők és csoportok számára megfelelő lehetőséget kell biztosítani véleményük kinyilvánítására. A rendelkezés előírja, hogy a kisebbségek véleményére is tekintettel kell lenni. Ezek az előírások azonban már nem az egyes műsorokra, hanem a kereskedelmi médiaszolgáltatók által kínált tartalom teljes spektrumára vonatkoznak. A vélemények sokszínűségét előíró rendelkezések az egyes tartományi jogszabályokban is megjelennek.¹⁰⁰

Az RStV. 38. §-a úgy rendelkezik, hogy a vonatkozó előírások megszegése esetén a kereskedelmi médiaszolgáltatóval szemben az adott tartományi médiahatóság teszi meg a szükséges lépéseket. Erre leginkább panasz alapján kerül sor a jogsér-

⁹⁸ L. Günter HERRMANN – Matthias LAUSEN: *Rundfunkrecht*. München, Verlag C. H. Beck, 2004. 116, 325.

⁹⁹ Report on Media diversity in Europe i. m. (46. lj.) 6.

¹⁰⁰ Pl. Tübingia Médiajogi Kódexének 14. §-ában, Bréma Média törvényének 12–13. §-aiban vagy Saarland Média törvényének 16. §-ában.

tés megszüntetésének előírásával, vagy akár a médiaszolgáltatási engedély visszavonásával – az adott tartományban hatályban lévő közigazgatási eljárási szabályok alapján.

A sajtótermékekre nézve ugyan nem ír elő jogszabály kiegyensúlyozottságra vonatkozó kötelezettséget, a német Sajtótanács (Presserat) azonban komoly követelményeket fogalmaz meg a Sajtókódexben (Pressekodex) az újságírókra nézve: a politikai kampányidőszakban kiegyensúlyozottságra kell törekedniük riportjaikban, a véleményeket sokszínűen kell megjeleníteniük, pontos és teljes információt kell szolgáltatniuk, az újságírói objektivitást meg kell hogy őrizzék stb.¹⁰¹

3.3. Franciaország

Az 1986-os kommunikációs szabadságról szóló törvény (Loi Léotard) 13. cikke értelmében a francia médiahatóság (Conseil supérieur de l’audiovisuel – CSA) vizsgálhatja a pluralizmus követelményének teljesülését. A hatóság kiemelt figyelmet szentel a politikai és általános információkat közlő műsoroknak. A kiegyensúlyozott tájékoztatást különösen a választásokkal összefüggésben, illetve a különféle politikai vélemények megjelenítésével kapcsolatban tartják fontosnak, azaz inkább egyfajta *kvantitatív* követelmény megfogalmazását láthatjuk a francia médiajogban.

A *választási kampányon kívüli* időszakra nézve a CSA határozata¹⁰² a lineáris televíziós és rádiós médiaszolgáltatásokra vonatkozóan fogalmaz meg követelményeket, szabályozva a parlamenti többség és az ellenzék megszólalási lehetőségének arányát,¹⁰³ valamint az egyik táborhoz sem tartozó és a parlamenten kívüli politikai erők hozzászólási idejét is.¹⁰⁴ A helyi és regionális műsorokban az adott területen felmerülő, közéletet érintő témákban pedig figyelembe kell venni a helyben adott politikai erőviszonyokat.¹⁰⁵ E követelményeknek az egyes médiaszolgáltatók havi bontásban kell hogy eleget tegyenek.¹⁰⁶ Egyetlen műsorszám képez kivételt, mégpedig a rádióbeszélgetések (*radio d’opinion*).¹⁰⁷

¹⁰¹ Sebastian MÜLLER – Christoph GUSY: Background information report Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Germany. Mediadem, 2010 October.

¹⁰² Délibération du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision (JO du 30 juillet 2009).

¹⁰³ Art. 1–I.

¹⁰⁴ Art. 1–II.

¹⁰⁵ Art. 1–III.

¹⁰⁶ Délibération n° 2013-7 du 23 avril 2013 relative aux modalités du relevé et de la transmission des temps d’intervention des personnalités politiques sur les antennes des services de radio et de télévision (JO du 24 mai 2013).

¹⁰⁷ Art. 2.

Választási kampány idejére jóval részletesebb szabályokkal igyekeznek biztosítani a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének teljesülését. A részleteket szintén a CSA egyik határozata,¹⁰⁸ annak részletszabályait pedig ajánlások tartalmazzák.¹⁰⁹ Fontos kiemelni, hogy a médiatörvény elvi szinten tiltja a politikai hirdetéseket mind a televízióban, mind a rádióban.¹¹⁰ Azonban a törvény mégis lehetőséget biztosít a jelölteknek arra, hogy a tömegmédián keresztül ismertessék programjukat, melyre vonatkozóan részletekig menő szabályokat alkot a CSA. A politikai hirdetések általános tiltása és az képernyőhöz való „egalitárius” hozzáférés közötti látszólagos ellentmondás feloldása abban áll, hogy a francia állam azokat a politikai hirdetéseket tiltja, melyeket pénzért vásárolnak, így következésképpen azt a rendszert akarja elkerülni, ahol az kap nagyobb nyilvánosságot, akinek több pénze van. Ezért egy olyan rendszert vezetett be a jogalkotó, ahol a köztelevízióban minden politikai szereplő – egalitárius alapon – ingyenesen kap hozzáférési lehetőséget. Ennek részletszabályait a CSA állapítja meg.

A CSA 2011. január 4-i határozata, valamint az azt kiegészítő 2011. november 30-i ajánlása a hivatalos kampány idejére (ideértve valamennyi típusú választást, pl. a regionális vagy időközi választásokat is) a médiára vonatkozóan általános szabályokat fogalmaz meg a kiegyensúlyozott tájékoztatást illetően. A speciális előírások kifejezetten a választásokkal foglalkozó műsorokra vonatkoznak, az egyéb műsorokat illetően továbbra is a választási kampányon kívüli időszakra meghatározott rendelkezéseket kell követni.¹¹¹ Kifejezetten a választások témájával foglalkozó műsorok esetében – szemben a választási kampányon kívüli időszakra irányadó szabályokkal – minden jelöltnek egyenlő¹¹² arányban kell megszólalási lehetőséget biztosítani a határozat értelmében, és beszámolóikat becsülettel, a va-

¹⁰⁸ Délibération du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale.

¹⁰⁹ L. pl. Recommandation n° 2011–3 du 30 novembre 2011 à l’ensemble des services de radio et de télévision concernant l’élection du Président de la République vagy Recommandation du 26 février 2013 du Conseil en vue de l’élection des membres de l’assemblée de la Polynésie française les 21 avril et 5 mai 2013.

¹¹⁰ Loi Léotard, Art. 14.

¹¹¹ Feltéve, hogy a politikai jelölteket valamilyen aktualitás kapcsán szolgáltadják meg ilyen műsorokban, és a szerkesztők tartózkodnak kulturális rendezvényeken való részvételükről tudósítani.

¹¹² Az egyenlőség alatt a francia jogalkotó megkülönbözteti az *‘équité’* és az *‘égalité’* fogalmát. Az *‘équité’* a jelölt aktivitását tükrözi (tehát egy aktívabb jelölt több időt kap), míg az *‘égalité’* a teljes, másodpercre lebontott egyenlőséget jelenti. A választás előtti időszak három szakaszból áll, melyben méri a jelölt és támogatói által kapott *‘beszédidőt’ (temps de parole)*, valamint a jelölttel kapcsolatos tudósításokat (*temps d’antenne*). Az első időszakban (hivatalos lista felállítás előtti időszak) mind a két időt az *‘équité’* szempontja szerint kell számítani. A második időszakban (hivatalos jelöltállítás megtörténte után) a *‘beszédidőnek’* már egyenlőnek kell lennie, míg a *‘temps d’antenne’* továbbra is az *‘équité’* alapján kell hogy teljesüljön. A választás előtt közvetlenül, valamint a két forduló között azonban már minden szempontból az egyenlőség elvének kell érvényesülnie.

lóságot nem torzítva kötelesek elkészíteni. A követelmények nem vonatkoznak az interneten terjesztett, kifejezetten a jelöltet támogató műsorokra. Az általános előírásokon kívül az adott választásra nézve a CSA ajánlásokban fogalmaz meg további részletszabályokat, így pl. a 2012-es elnökválasztás kapcsán született, fent hivatkozott ajánlás a jelölt aktivitását (közszereplések, vitákon való részvétel, programjának ismertetése végett gyakran szerepel a médiában stb.) és reprezentativitását (a jelölt és támogató szervezetének eredménye az előző választásokon, közvélemény-kutatások eredménye stb.) is vizsgálni rendeli az adott médium számára a szereplési lehetőség arányosságának megítélése kapcsán. Az ajánlás a választást megelőző egyes időszakokra nézve eltérő szabályokat fogalmaz meg – hol arányos, hol egyenlő megszólalási és szereplési lehetőséget biztosítva az egyes jelölteknek, érintetteknek. A jogforrás pontosan meghatározza azt is, hogy milyen jellegű megszólalásokat kell a biztosítandó megszólalási időbe beleszámítani.¹¹³

Amennyiben egy kereskedelmi médiaszolgáltató¹¹⁴ nem tartja be a pluralizmusra vonatkozó kötelezettségeit (időszaktól függetlenül), akkor a CSA a médiatörvény alapján előírt szankciókat alkalmazhatja. A fokozatosság elvét figyelembe véve a hatóság először – a hivatalos lapban megjelentetve – felszólítja a szolgáltatót, hogy tartsa be a jogszabályt.¹¹⁵ Ennek elmaradása esetén – az arányosság és fokozatosság elve alapján – a CSA-nak lehetősége van a médiaszolgáltatás maximum egy hónapos (részleges) felfüggesztésére, az engedély hosszának csökkentésére, az engedély visszavonására, illetve pénzbüntetés kiszabására.¹¹⁶ Ez utóbbi esetben a maximális büntetési tétel az éves üzleti bevétel 3%-a, visszaesés esetén 5%-a lehet.¹¹⁷

3.4. Egyesült Államok

Az Egyesült Államok mediaszabályozása, illetve a sajtószabadsághoz kötődő alkotmányos gyakorlata jelentős hatást gyakorol az európai jogi gondolkodásra is, ezért érdemes rövid kitekintést végeznünk, megvizsgálva a kiegyensúlyozott tájékoztatás szabályának amerikai sorsát.

¹¹³ Amennyiben pl. egy beszámoló több jelölről szól, úgy ezt az időt nem kell figyelembe venni, feltéve, hogy nem kedvez senkinek egyértelműen. A hivatalban lévő elnök megszólalásait pedig csak akkor kell a megszólalási időbe beleszámítani, amennyiben az a múlt eredményeit eseteli, programjáról szól, vagy megszólalása direkt és jelentős hatással lehet a választásokra, és nyilvánvalóan túllépi, kívül esik az elnöki hatáskörön.

¹¹⁴ A közmédiára is hasonló szabályok vonatkoznak, némi – logikus – eltéréssel (Art. L 48).

¹¹⁵ Loi Léotard, Art. L 42.

¹¹⁶ Art. L 42-1.

¹¹⁷ Art. L 42-2.

Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága által hozott egyik ítélet sokat idézett mondata szerint nem a médiaszolgáltatók, hanem a nézők és hallgatók jogai a legfontosabbak.¹¹⁸ Ennek az elvnek az érvényesülését számos egyéb szabály mellett sokáig az ún. *fairness-doktrína* segítette elő. A megbízható hírek és információk szolgáltatásának, változatos hangok megszólaltatásának kötelezettsége már a Sajtószabadság Bizottság által készített jelentésben is megjelent,¹¹⁹ de az 1946-ban kiadott Kék Könyv¹²⁰ is megfogalmazta a pártatlanság és sokszínűség követelményét a földfelszíni műsort sugárzó médiaszolgáltatókkal szemben. Maga a *fairness-doktrína* 1949-ben került bevezetésre,¹²¹ megkívánva a médiaszolgáltatóktól, hogy egyrészt foglalkozzanak a közérdeklődésre számot tartó, vitás kérdésekkel, másrészt ezt becsületes, igazságos és kiegyensúlyozott módon tegyék, az ellentétes vélemények megjelenítésével (nem megkívánva, hogy e véleményeknek egyenlő műsoridőt szánjon a szolgáltató).¹²² A fent hivatkozott, 1969-es *Red Lion Broadcasting v. FCC* ügy azt is világossá tette, hogy a Szövetségi Kommunikációs Bizottság (Federal Communications Commission, FCC) jogosult kikényszeríteni a doktrína érvényesülését (azonban az erre vonatkozó kötelezettségét a bíróság nem állapította meg).

A doktrína kettős szerepet tudott betölteni: egyrészt a válaszadás lehetőségét, másrészt a kiegyensúlyozottságot hivatott biztosítani. Megszületésének és fenntartásának egyik indoka a frekvenciaszűkösség volt, így többek között a technikai fejlődésre – pl. a kábeltelvízió megjelenésére –, valamint a Kongresszusnak az alkalmazásra történő felhatalmazásának hiányára hivatkozva¹²³ 1987-ben – hosszas viták után – hatályon kívül helyezték.¹²⁴ A doktrína létét egyébként is sokan támadták, mondván, a riporterek képesek nélkül is kiegyensúlyozott műsorokat létrehozni, és a szabály léte csak azt idézi elő, hogy a riporterek inkább nem foglalkoznak egyes vitás kérdésekkel, minthogy minden elérhető álláspontot közzétengyenek azzal kapcsolatban.¹²⁵ Az FCC ezt követően csak a két, 1967-ben megalkotott kiegészítő szabályt alkalmazta: ‘személyes megtámadtatás’ szabálya (*personal*

¹¹⁸ „It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount.” U.S. Supreme Court, *Red Lion Broadcasting Co., Inc. v. FCC*, 395 U.S. 367 (1969) 390.

¹¹⁹ American Commission on Freedom of the Press (1947).

¹²⁰ The Blue Book. Public Service Responsibility of Broadcast Licensees.

¹²¹ FCC, Report on Editorializing by Broadcast Licensees, 1949.

¹²² Donald J. JUNG: *The Federal Communications Commission, the broadcast industry, and the fairness doctrine, 1981–1987*. New York, University Press of America, 1996. 9.

¹²³ *Meredith Corp. v. FCC*, 809 F.2d 863 (D.C. Cir. 1987).

¹²⁴ Ezt követően ugyan a Kongresszus megpróbálta törvénybe foglalni a *fairness-doktrínát*, azonban az elnök vétője következtében nem született érvényes jogszabály.

¹²⁵ Kenneth L. KARST: Equality as a central principle in the First Amendment. *University of Chicago Law Review*, 1975. 49.; Thomas G. KRATTENMARKER – L. A. POWE, JR.: The fairness doctrine today: a constitutional curiosity and an impossible dream. *Duke Law Journal*, 1985. 162.

attack rule) alapján egy közérdeklődésre számot tartó, vitatott kérdés tárgyalása során személyében, becsületében, integritásában vagy más személyes tulajdonságában megtámadott személy (vagy kisebb csoport) részére biztosítani kell a válaszadás jogát, sőt tájékoztatni is kell őt a megtámadásról; a *'political editorial rule'* pedig hasonló válaszadási jogot biztosít a jelöltek számára a szerkesztőségi kommentárokkal szemben, választási időszakokban. E két szabályt az FCC 2000-ben vonta vissza. A fairness-doktrína 2011 augusztusában került formálisan is törlésre az FCC szabálykönyveiből.

A fairness-doktrína megszüntetésének helyességét sokan vitatják, utalva arra, hogy számos félreértés övezte az elvet, pl. hogy a doktrína a különböző álláspontok pontosan egyenlő idejű megjelenését és minden egyes műsorszám kiegyensúlyozottságát kívánta volna meg. Ezzel szemben valójában egyszerűen azt a tilalmat fogalmazta meg a médiaszolgáltatók számára, hogy nap mint nap egyoldalú nézőpontból, az ellentétes vélemények megjelenítése nélkül sugározzák műsoraikat. Ezzel pedig nem az Első Kiegészítés megsértéseként, hanem épp annak megfelelő érvényesülését elősegítő szabályként volt értelmezhető, tekintve, hogy a közösségi viták kiszélesítését szolgálta. A doktrína eltörlésével ennek megfelelően visszaesett a helyi és nemzeti közösségi ügyekkel foglalkozó hír- és közéleti műsorok száma, és számos egyoldalú műsort sugároznak a szolgáltatók.¹²⁶

A sokszínű és fair médiaszolgáltatást nem csak a fairness-doktrína képes biztosítani, ezért a közeljövőben nem kívánják újrainyitni a szükségességéről szóló vitákat, helyette a technikai fejlődésre is reagáló új megoldásokkal foglalkoznak jelenleg az Egyesült Államokban, így a tulajdonosi szerkezettel kapcsolatos kérdésekkel, a hálózatsemlegességgel, a közszolgálati médiaszolgáltatással stb.

4. Külföldi megoldások összefoglaló áttekintése

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye kapcsán egyre több kritika fogalmazódik meg az utóbbi időkben, melyek a szabályozás újragondolását sürgetik. Egyrészt a hatáselmélet kapcsán felmerül a kérdés, hogy még mindig valóban a televízió-e a meghatározó információforrás a társadalom számára, illetve hogy a közszolgálati adóknak pontosan mi a szerepe, és hogy aktuálisak-e még a frekvenciaszűkösség idején keletkezett szabályok. Ezen vizsgálódások során figyelmet kell szentelni a kereskedelmi csatornák és az internetes fórumok helyzetére is, valamint az egyes platformokat érintő eltérő szabályozás hatására. Másrészt meg kell vizsgálni, hogy az egyes országokban valóban gondot okoz-e a gyakorlatban a követelmények teljesülésének vizsgálata és megítélése, és hogy a kapcsolódó szankciók, hatások megfelelőek, hatékonyak és szükségesek-e.

¹²⁶ Steve RENDALL: *The Fairness Doctrine. How We Lost it, and Why We Need it Back*. 12 February 2005. Elérhető: <http://goo.gl/U3U7r>.

Felmerül tehát a kérdés, hogy az egyes államokban más és más formában létező, a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát szolgáló előírások valóban alkalmasak-e a kitűzött célok elérésére, és ha igen, melyik megoldás áll a legközelebb az ideális-hoz, illetve milyen irányba érdemes elmozdulni a szabályozás kapcsán. A kutatás során alapvető célként fogalmazódott meg az egyes államok szabályozási módszereiben megtalálható közös pontok feltárása, és ezek elemzése. A külföldi modellek meghatározott szempontok mentén történő vizsgálata hozzásegíthet bennünket ahhoz, hogy a hazánkban jelenleg hatályos rendelkezés hatékonyságával és szükségességével kapcsolatban felmerülő kérdésekben is állást foglalhassunk.

4.1. A szabályozás módja, szintje

A vizsgálat eredményeként megállapíthatjuk, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének alapvető célja a tájékoztatáshoz való jogból fakadó azon igény kielégítése, hogy a közönség megfelelő információkat szerezhesen a közösséget érintő ügyekről, megismerhesse a szemben álló nézeteket. Ugyan valóban nem beszélhetünk ma már frekvenciaszűkösségről, amely különös indokát adta ennek a szabálynak, mégsem mondhatjuk, hogy az előírás idejétmúltta vagy feleslegessé vált volna, sőt továbbra is fontos szerepe van a tájékoztatáshoz való jog megfelelő érvényesítésében. Való igaz, hogy napjainkban számos médiatartalom-szolgáltatás és egyéb fórum áll a közönség tagjainak a rendelkezésére, amelyek segítségével könnyedén, gyorsan juthatnak hozzá a legkülönbözőbb nézeteket közvetítő információkhoz, és bár a médiapiac rendkívüli diverzitása, illetve ezzel együtt szétaprózódása figyelhető meg, a közönségre még mindig óriási hatással van a médiapiac egésze, és ezen belül egyes médiatartalom-szolgáltatások továbbra is kiemelkedő hatással bírnak.

A legtöbb európai országban tehát célként fogalmazódik meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás biztosítása, még ha igen eltérő eszközökkel kerül is sor a megvalósításra. A különböző tartalmú rendelkezéseket (lásd ezzel kapcsolatban a 4.2. és 4.3. pontokat) számos ország valamilyen *jogszabályban* fogalmazza meg az érintett kötelezett kör számára. Ezen belül találhatóunk példát arra, hogy az adott ország *alkotmánya* is tartalmaz a pártatlanságra, kiegyensúlyozottságra vonatkozó előírásokat (pl. Portugália, Málta vagy Görögország alkotmánya),¹²⁷ de egy osztrák alkotmánytörvényben is találkozunk idevágó rendelkezésekkel.¹²⁸

¹²⁷ L. a Portugál Alkotmány 40. cikkét, a Máltai Alkotmány 119. cikk (1) bekezdését és a Görög Alkotmány 15. cikk (2) bekezdését.

¹²⁸ L. az osztrák VG-Rundfunk 1. cikk (3) bekezdését, illetve VfGH B416/98 (1999. 02. 24.). L. még *Independent Study on Indicators of Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Annex III – Country Reports*. Prepared for the European Commission, Directorate-General Information Society and Media. Leuven, 2009.

Számos ország törvényben vagy más, alacsonyabb szintű jogszabályban rendezte a kérdést. Legtöbbször valamelyik speciális, kifejezetten médiaszabályozással foglalkozó jogszabályban (általában az adott ország médiatörvényében, pl. Németországban)¹²⁹ vagy akár egyéb jogszabály részeként is (tipikusan a választási eljárással foglalkozó jogszabályokban) találhatunk vonatkozó rendelkezéseket, pl. ilyen az olasz megoldás.¹³⁰ Jogszabályba foglalt rendelkezésekre akad példa az Egyesült Királyságban, Portugáliában, Belgiumban, Szlovákiában, Szlovéniában, Ausztriában, Bulgáriában, Finnországban, Írországon, Máltán, Lengyelországban, Magyarországon, Franciaországban, Észtországban, Görögországban, Lettországon, Litvániában, Romániában, Svédországban.¹³¹

Találkozhatunk olyan megoldással, ahol jogszabályi felhatalmazás alapján a *mediahatóság* bocsát ki a témában valamilyen jogforrást. A francia CSA mind jogszabálynak minősülő határozatot, mind ajánlást bocsátott ki a témában, de az olasz vagy a román hatóság is fogalmazott meg a pártatlansággal is foglalkozó jogforrást.¹³² A brit Ofcom számos dokumentuma foglalkozik a témával (pl. Broadcasting

¹²⁹ L. a német médiaszolgáltatásokról szóló tartományközi szerződés (RStV) 11. és 25–34. szakaszait. Vö. az „Európai uniós tagállamokból származó példák az új magyar médiaszabályozást ért vadak legfontosabb elemeire” c. tanulmánnyal: <http://goo.gl/7Qnzs7>; továbbá MÜLLER–GUSY i. m. (110. l.).

¹³⁰ „Par Conditio Law” (Law no. 28. 22 February 2000), és korábban Law no. 515. 10 December 1993.

¹³¹ L. Egyesült Királyság: Communications Act 2003, 319. (2) (c), (d), 319. (8), 320.; Portugália: Television and On-Demand Audiovisual Services Law (Law no. 27/2007 of 30 July, as amended), Radio Law (Law 54/2010 of 27 December); Görögország: law 3023/2002 art. 10–11., law no. 2328/1995 art. 3., Ministerial Act no. 21167/2009.; Belgium: article 6, 137, 141, 142 Decree of 27 March 2009, article 53, 56 Decree of 5 February 2009, article 5 Decree of 27 June 2005; Szlovákia: pl. Article 15 of the Act on Broadcasting and Retransmission; Szlovénia: Art. 78. Mass Media Act; Ausztria: Sec 30, 33, 41 No. 84/2001 Audiovisual Media Services Act; Bulgária: Art. 54 Law on Radio and TV és Professional Code; Finnország: Section 10 Act on Political Parties; Írország: Broadcasting Act, 2009. 39. § (1); Málta: Article 13 of the Broadcasting Act Ch. 350, amended by Act VIII of 2011; Lengyelország: Art. 21. 1992 Broadcasting Act of 29 December 1992 (Journal of laws of 2011, No 43, 226); Lettország: Art. 17, 5 Radio and Television Act; Litvánia: Art. 4 Radio and Television Act; Románia: 26/1. § a rádiózás és televíziós műsorszolgáltatásról szóló törvényt nr. 504 din 11 iulie 2002, Közzolgálati Médiaszolgáltatásokról szóló 41/1994 számú törvény, Audiovizuális Tanács rendelete No. 187.; Svédország: Chapter 3, Section 1 Radio- and TV Act SFS 1996: 844 (SFS 2007: 1439).

L. még: *Independent Study on Indicators of Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Annex III – Country Reports*. Prepared for the European Commission, Directorate-General Information Society and Media. Leuven, 2009.

¹³² L. a francia CSA 2011. január 4-i határozata, valamint az azt kiegészítő 2011. november 30-i ajánlása; Olaszország: AGCOM White Paper on content, 27 January 2011.; Románia: Nemzeti Audiovizuális Tanács Decision No. 187. rendelete. Vö. POLYÁK Gábor: *A média szabályozása Romániában*. Budapest, AKTI, 2010/50. 19–20.

Code és a hozzá tartozó Guidance),¹³³ de az ír médiahatóság programsztenderdje is hasonló jellegű.¹³⁴ Gyakran a médiaszolgáltatóval kötött szolgáltatási szerződés tartalmazza a pártatlanságra vonatkozó előírást (lásd pl. a dán közszolgálati szolgáltatónak adott felhatalmazást),¹³⁵ de sajátos példa a fent elemzett BBC Agreement is. Szlovéniában a pályázati eljárás során részesül előnyben az a szolgáltató, amelyik a pártatlanság elve szerint vállalja működését.¹³⁶

Maguk a médiatartalom-szolgáltatók vagy azok szervezetei is előírhatnak saját maguk, illetve tagjaik számára magatartási *kódex*ekben, szabályzatokban vonatkozó rendelkezéseket, melyek tekintélye, jelentősége országról országra változik. A BBC ebből a szempontból is sajátos helyzetben van, saját magára nézve igen magas követelményeket határoz meg, de vele szemben a közönség elvárása is kiemelkedően magas a kiegyensúlyozottságot illetően. Kitér a kérdéskörre pl. a flamand közszolgálati televízió saját alapszabálya, a dán sajtóra vonatkozó etikai szabályzat, a német újságírókra vonatkozó alapszabályokat összefoglaló kódex, a lengyel közszolgálati médiaszolgáltatókra vonatkozó magatartáskódex, a ciprusi médiaszolgáltatók által a választási időszakra készített magatartáskódex, a görög médiaszolgáltatók magatartáskódexe és a sajtóra, a televíziókra és rádiókra vonatkozó svéd etikai kódex is.¹³⁷

4.2. A kötelezetti kör

Abban is tapasztalhatunk eltéréseket, hogy kit terhel a megfogalmazott kötelezettség, illetve a felelősség: egyes szolgáltatótípusokra, meghatározott platformokon közvetített és meghatározott típusú tartalmakra nézve megfogalmazott követelményként jelenik meg, avagy általános – állandóan vagy csak bizonyos időszakokban vizsgálendő – előírásként.

¹³³ L. a Communications Act 2003, 319. (2) (c), (d), 319. (8) és 320. szakaszait, az Office of Communication (Ofcom) Broadcasting Code 5. fejezetét.

¹³⁴ L. az ír BAI kódexét: de Code of Fairness, Objectivity & Impartiality in News and Current Affairs, April 2013.

¹³⁵ L. Section 2.1 TV2 Public Service Authorisation.

¹³⁶ Art. 78. Mass Media Act. L. még: SZIV1 Gabriella: *A média szabályozása Szlovéniában*. Budapest, AKTI, 2010/46. 29.

¹³⁷ L. Belgium: VRT Management Agreement 5. § 3.; Dánia: Sections A.4 and A.5 on accuracy in reporting, Press Ethical Rules; Németország: Pressekodex; Lengyelország: The Mission of the Polish Television as a Public Broadcaster (Misja Telewizji Polskiej jako Nadawcy Publicznego) June 1994.; Ciprus: Codes of conduct in electoral periods; Görögország: pl. Code of Ethics of the Union of Journalists of Athens Daily Newspapers; Svédország: Section 13 Code of Ethics for Press, Radio and Television in Sweden.

A ‘teljes és objektív informáltsághoz való jog’, azaz hogy a napi ügyekkel kapcsolatban az állampolgárok tiszta és objektív információkhoz jussanak politikai, gazdasági és szociális kérdéseket illetően, valóban csak a tisztán ‘információs médiát’ (‘informational media’) kellene hogy érintse. Azonban ahogyan arra az Európai Parlament kezdeményezésére készült tanulmány is felhívja a figyelmet,¹³⁸ ‘információs média’ mint olyan nem létezik elszeparáltan, mintegy vákuumban a többi szerephez képest. Legtöbbször az informálás a szórakoztatással együtt történik, sőt a médiapiac globalizációjának köszönhetően a legtöbb médium új piacok, új szektorok, új platformok felé is nyitott, ahol még inkább a ‘vegyes tartalom’ a meghatározó.

Ennek ellenére meghatározható a médiapiacnak olyan szegmense, ahol az egyes államok különösen nagy hangsúlyt fektetnek a kiegyensúlyozottság, pártatlanság követelményére. Számos országban szentelnek kiemelt figyelmet annak, hogy a *közszolgálati médiaszolgáltatók* már csak feladatukból, szerepükből fakadóan is ezen elvek szerint működjenek. Velük kapcsolatban ugyanis nemcsak a nézők elvárásai eltérőek a kereskedelmi médiaszolgáltatókhoz képest, de számos jogforrás is felhívja a figyelmet eltérő rendeltetésükre.

A közszolgálati műsorszolgáltatás, noha gazdasági vonatkozása vitathatatlan, nem hasonlítható össze más gazdasági ágazatok közszolgáltatásaival. Nincs még egy olyan szolgáltatás, amely egyazon időben a lakosság ilyen széles köréhez elér, ilyen sok információt és tartalmat ad tovább neki, és ezáltal mind az egyén, mind a köz véleményét közvetíti és befolyásolja. [...] Továbbá a műsorszolgáltatást általában nagyon megbízható információforrásnak tekintik, és a lakosság nem elhanyagolható hányada számára a fő információforrást jelenti. Így gazdagítja a nyilvános vitákat, és végezetül biztosítja, hogy minden állampolgár megfelelő mértékben vehessen részt a közéletben

– hívja fel a figyelmet az Európai Bizottság egyik közleményében.¹³⁹ Éppen ezért a Bizottság szerint elvárható, hogy „kiegyensúlyozott és változatos programkínálatra” törekedjenek „a társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényeinek kielégítése, valamint a pluralizmus garantálása” érdekében.¹⁴⁰ Ahogyan az Oreja-jelentés¹⁴¹ fogalmaz, a közszolgálati médiaszolgáltatás „minden országban fontos szerepet játszik a kulturális sokszínűség támogatásában, valamint az okta-

¹³⁸ European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: *Information of the citizen in the EU: obligation for the media and the Institutions concerning the citizen’s right to be fully and objectively informed*. Brussels, European Parliament, 2005. 5.

¹³⁹ A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról, 2001/C 320/04. 6. és 8. pont.

¹⁴⁰ Uo., 13. pont.

¹⁴¹ *A digitális kor: Európai audiovizuális politika*. Az audiovizuális politikával foglalkozó, Marcelino Oreja vezette High Level Group jelentése, 1998.

tási programok biztosításában, a közvélemény elfogulatlan tájékoztatásában, a pluralizmus garantálásában és a demokratikus és térítésmentes minőségi szórakoztatásban”.¹⁴²

Ennek megfelelően a legtöbb európai államban alapvető elvárás a közszolgálati médiával szemben a pártatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás nyújtása (pl. Egyesült Királyság, Olaszország, Portugália, Szlovénia, Ausztria, Finnország, Málta, Lengyelország, Észtország, Magyarország).¹⁴³ A közszolgálati médiaszolgáltatókon kívül számos államban más *médiaszolgáltatások* esetében is létezik a kiegyensúlyozottságra vonatkozó előírás (pl. Olaszországban, Máltán, Belgiumban, Szlovákiában, Magyarországon, Észtországban vagy az Egyesült Királyságban is találkozhatunk valamennyi médiaszolgáltatóra előírt követelménnyel, Svédországban valamennyi engedélyhez kötött médiaszolgáltatásra megfogalmazott előírást találhatunk).¹⁴⁴ Egyes előírások bizonyos időszakokra nézve (tipikusan a választási időszakra, pl. Romániában, Franciaországban, Görögországban, Cipruson, Olaszországban vagy Lettországon, ahol pl. az elektronikus tömegmédiára speciális szabályok vonatkoznak választási időszakban),¹⁴⁵ a politikai vélemények megjele-

¹⁴² Vö. Elda BROGI – Paula GORI: *European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom*. RSCAS PP, 2013/01. 50.

¹⁴³ L. Észtország: Estonian National Broadcasting Act 6. § (5); Egyesült Királyság: An Agreement Between Her Majesty’s Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation. July 2006. 44., 89.; Olaszország: Law 2005/177 (Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177) 7. § 2. c), Art. 2. 12. Service Contract between the Ministry of Communications and RAI (Contratto di servizio 2007 – 2009 tra il Ministero delle Comunicazioni e la RAI – Radiotelevisione Italiana Spa; Portugália: Television and On-Demand Audiovisual Services Law (Law no. 27/2007 of 30 July): Part V.; Szlovénia: Art. 104 (2) Mass Media Act; Szivi i. m. 29, 54.; Ausztria: Art. 4 (5) ORF-G based on law 1974; Finnország: Section 10 Act on Political Parties; Málta: Broadcasting Act Ch. 350 (Act VIII of 2011. 13. § c); Lengyelország: Art. 21. 1992 Broadcasting Act 29 December 1992 (Journal of laws of 2011, No 43, 226); Észtország: 25–26. § Media Act (1994); Magyarország: Mttv. 83. § (1) bek. m) pont.

¹⁴⁴ L. Olaszország: Art. 1 (1) Par Condicio Law, Communication of the Authority for Communications (AGCOM) 1 February 2006; Málta: 13. § (2) (4) Broadcasting Act Ch. 350; Belgium: pl. article 53, 56, 68 Decree 5 February 2009; Szlovákia: Article 15 of the Act No. 308/2000 Coll. on Broadcasting and Retransmission, Act No. 346/1990 Coll., the Act of the National Council of the Slovak Republic on elections to municipal organs; Magyarország: Smtv. 13. §, Mttv. 12. § (2) bek.; Észtország: Media Act (1994) 6. §; Egyesült Királyság: Communications Act 2003, 319. (2) (c), (d), 319. (8), 320., Office of Communication (Ofcom) Broadcasting Code 5.; Svédország: Chapter 3, Section 1 Radio- and TV Act SFS 1996: 844 (SFS 2007: 1439).

¹⁴⁵ L. Románia: 26/1. § Radio and Television Act (Legea audiovizualului nr. 504 din 11 iulie 2002); Franciaország: Délibération du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale; Görögország: Ministerial Act no. 21167/2009.; Ciprus: 45. § Codes of conduct in electoral periods, Radio and Television Stations Regulations (equal treatments of political parties and candidates) 2006; Olaszország: Art. 4 (2) Law 28/2000; Lettorság: Art. 17, 5 Radio and Television Act.

nítésével kapcsolatban (pl. Franciaország, Málta),¹⁴⁶ avagy kifejezetten információs, tájékoztató, illetve hírműsorokra vonatkozóan (pl. Svédország, Litvánia, Görögország, Olaszország, Egyesült Királyság, Belgium, Szlovákia, Szlovénia, Ausztria, Írország, Magyarország) állnak fenn.¹⁴⁷

A *sajtótermékekre* nézve jellemzően etikai kódexekben, a *soft law* körébe tartozó előírásokban, ön-, illetve társszabályozás keretében találkozhatunk a kiegyensúlyozottságot kifejezetten megkövetelő szabállyal. Különösen a választási időszakokra nézve¹⁴⁸ találunk rájuk is kiterjedő elvárásokat (pl. Szlovénia),¹⁴⁹ de általában, valamennyi platformra nézve megfogalmazott előírásokkal is találkozhatunk (pl. Dánia, Portugália, Ausztria, Svédország, Bulgária).¹⁵⁰

Az internetes platformok általában kivételt képeznek a követelmény tárgyköréből, azonban sokkal több próbálkozással találkozhatunk rájuk nézve is, hiszen látható tendencia, hogy egyre népszerűbb platformról van szó. Ebben a körben leginkább még csak önkéntes vállalásokkal találkozhatunk (pl. a BBC szerkesztői kódexe valamennyi típusú tartalomra alkalmazandó, így az online tartalmakra, mobil alkalmazásokra, interaktív szolgáltatásokra is).¹⁵¹ Egyre többen hívják fel arra a figyelmet, hogy az új kommunikációs technológiák ugyan valóban kiváló

¹⁴⁶ L. Franciaország: Délibération du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision (JO du 30 juillet 2009); Constitution of Malta 119. § (1).

¹⁴⁷ L. Svédország: Chapter 3, Section 1 Radio- and TV Act SFS 1996: 844 (SFS 2007: 1439), Section 13 Code of Ethics for Press, Radio and Television in Sweden; Litvánia: Art. 4 Radio and Television Act; Görögország: no. 2328/1995 art. 3.; Olaszország: Art. 2. 12. Service Contract between the Ministry of Communications and RAI (Contratto di servizio 2007 – 2009 tra il Ministero delle Comunicazioni e la RAI – Radiotelevisione Italiana Spa; Belgium: pl. article 5 Decree of 27 June 2005; Egyesült Királyság: Communications Act 2003, 319. (2) (c), (d), 319. (8), 320.; Szlovákia: Article 15 of the Act No. 308/2000 Coll. on Broadcasting and Retransmission; Szlovénia: Art. 104 (2) Mass Media Act, Szivi i. m. 29.; Ausztria: Sec 30, 33, 41 No. 84/2001 Audiovisual Media Services Act; Írország: Broadcasting Act, 2009. 39. § (1); Magyarország: Smtv. 13. §, Mttv. 12. § (1)–(2).

¹⁴⁸ „The strongest phase of regulation of media content with regard to ‘political pluralism’ and diversity of opinion, occurs during election campaigns, and is relevant to both the press and the broadcasting sectors.” European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: *Information of the citizen in the EU: obligation for the media and the Institutions concerning the citizen’s right to be fully and objectively informed*. Brussels, European Parliament, 2005. 12.

¹⁴⁹ Art. 6 (1) (2) (3) Election and Referendum Campaign Act.

¹⁵⁰ L. Dánia: Sections A.4 and A.5 on accuracy in reporting, Press Ethical Rules; Portugália: Art 14, 1 (c) Journalist Statute; Ausztria: Sec 30, 33, 41 No. 84/2001 Audiovisual Media Services Act; Svédország: Chapter 3, Section 1 Radio- and TV Act SFS 1996: 844 (SFS 2007: 1439), Section 13 Code of Ethics for Press, Radio and Television in Sweden; Bulgária: Law on Radio and Television, Prom. SG. 138/24 Nov 1998, Professional Code of the Bulgarian media (26.11.2004).

L. még: *Independent Study on Indicators of Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Annex III – Country Reports*. Prepared for the European Commission, Directorate-General Information Society and Media. Leuven, 2009.

¹⁵¹ BBC Editorial Guidelines 1.1. fejezet.

eszközei lehetnek a pluralizmus elősegítésének, de új veszélyeket is rejtenek. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a különféle véleményekhez való hozzáférés könnyebbé válásának lehetősége még nem jelenti automatikusan a pluralizmus érvényesülését.¹⁵²

4.3. Az előírás tartalma

A kiegyensúlyozott tájékoztatás biztosítását szolgáló rendelkezések pontos tartalmát tekintve is láthatunk különbségeket országról országra.

Franciaországhoz hasonlóan több ország kifejezetten a *politikai vélemények kiegyensúlyozott bemutatására* élezte ki a vonatkozó szabályozást. Így a kiegyensúlyozott tájékoztatás a görög jog alapján is szabályozott az 'arányos egyensúly' elvének megfelelően, azonban az erre vonatkozó jogszabály főként a különböző pártok jelöltjeinek a választások előtti időszakban az elektronikus médiához való egyenlő hozzáférésére fókuszál. Választási időszakokon kívül az 1995/2328. számú törvény 3. cikke valamennyi politikai nézet bemutatásának biztosítását írja elő a médiaszolgáltatók számára.

Cipruson is a politikai információk közönséghez való eljuttatásához kötődik a szabályozás: a rádió- és televízióállomásokról szóló törvény 45. cikke fogalmazza meg a rádió-, illetve televíziószervezetek (médiaszolgáltatók) azon kötelezettségét, mely szerint egyenlő bánásmódot kell biztosítaniuk (különösen választási időszakokban) a politikai pártok, jelöltek és általában minden állampolgár számára annak érdekében, hogy a közönséghez minden lényeges és valódi információ eljusson, és így az állampolgárok a lehető legszélesebb körű ismeretekkel rendelkezessenek a jelöltekről és politikai pártokról a választási időszakokban, illetve hogy általánosságban véve is a lehető legmagasabb szintű ismeretanyagra tehessenek szert. Mindez nem érinti az újságírók azon jogát, hogy értékelhessék a tényeket és körülményeket azok hírértéke és fontossága alapján.

Olaszország és Portugália is ehhez a csoporthoz csatlakozik. Olaszországban a választási időszakokon kívül minden médiaszolgáltatónak általános jellegű kötelezettsége, hogy tisztességes és diszkriminációmentes módon lehetőséget biztosítson a különböző politikai vélemények kifejezésére, illetve viták, interjúk valamint más

¹⁵² „Respect for pluralism of information and diversity of content is not automatically guaranteed by technological advances, but must come about through an active, consistent and vigilant policy on the part of the national and European public authorities; whereas, while the internet has greatly increased access to various sources of information, views and opinions, it has not yet replaced traditional media as a decisive public opinion former.” *Independent Study on Indicators of Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach*. Prepared for the European Commission, Directorate-General Information Society and Media. Leuven, 2009. 9, 34.

műsorszámok során a különböző politikai álláspontok megjelenítésére. Választási időszakokban a szabályok még szigorúbbak és részletesebbek.¹⁵³ Míg a portugál alkotmány 40. cikke szerint politikai pártok, szakszervezetek és más szervezetek jogosultak – jelentőségüknek és képviseltségüknek megfelelő mértékben, a jogszabályok által meghatározott követelményeknek és tárgyilagosságnak megfelelően – műsoridőhöz jutni a közszolgálati rádió- és televíziószolgáltatásokban.

Általában véve az objektivitásra, a pártatlanságra, a tájékoztatás kiegyensúlyozottságára helyezik a hangsúlyt számos más országban.

A svéd médiatörvény 3. fejezetének 7. szakasza értelmében a televíziós (illetve teletext) médiaszolgáltatás feltételül szabható, hogy a szolgáltató vállalja, hogy pártatlan és tárgyilagos módon gyakorolja a megszerzett médiaszolgáltatási jogot.¹⁵⁴

Írországban a lineáris médiaszolgáltatásokra nézve a 2009. évi médiaszolgáltatásokról szóló törvény (Broadcasting Act, 2009) 39. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a médiaszolgáltatók minden hírt objektív és pártatlan módon kötelesek jelenteni és bemutatni, a médiaszolgáltató saját véleményének kifejezése nélkül. Amikor egy médiaszolgáltató időszerű eseményekkel foglalkozik, köteles tisztességesen eljárva figyelembe venni valamennyi érintett érdeket, és a médiaszolgáltatás során tárgyilagos és pártatlan tartalmat nyújtani. Az ír médiahatóság (BAI) 2013 áprilisában egy kódexet¹⁵⁵ bocsátott ki a témában. A sajtóra nézve az alapelveket tartalmazó kódex (Code of Standards) a kiegyensúlyozott tájékoztatásra nézve is tartalmaz rendelkezéseket. A kódex 1. számú alapelve a valóságnak megfelelő és hiteles tájékoztatást kívánja meg, míg a 3. számú alapelv a tisztesség és becsületesség követelményét támasztja.

A máltai jogalkotó a médiaszolgáltatásokról szóló törvény 13. cikkében teszi a hatóság feladatává annak biztosítását, hogy amennyire csak lehetséges, a médiaszolgáltatók műsorszámait bizonyos speciális követelményeknek is megfeleljenek. Így megfelelő időt kell szánni a hírekre és az időszerű eseményekről történő tájékoztatásra, valamint a műsorszámokban (bármilyen formában) szereplő híreket megfelelő pártatlansággal kell bemutatni. A megfelelő pártatlanságot a politikai vagy gazdasági viták, illetve az időszerű közpolitikai kérdések kapcsán is meg kell őrizni.

¹⁵³ L. az olasz médiakódex, a 2005. évi 177. számú törvényerejű rendelet (Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177) 3. cikkét, az alapelvek között.

Vö. Federica CASAROSA: *Background information report Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Italy*. October 2010.

¹⁵⁴ L. még SZÖKE Gergely László: *A média szabályozása Finnországban és Svédországban*. Budapest, AKTI Füzetek, 2010/57. 38.

¹⁵⁵ BAI Code of Fairness, Objectivity & Impartiality in News and Current Affairs, April 2013.

Az osztrák audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló törvény 41. paragrafusában az audiovizuális médiaszolgáltatásoknak meg kell felelniük az objektivitást és a vélemények sokszínűségét előíró két alapvető elvnek. Ennek megfelelően különösen az alábbi kötelezettségeik vannak: be kell mutatniuk a vételkörzetükön élőköt érintő kulturális és a gazdasági élet eseményeit a közönségnek, valamint a társadalom nagyobb csoportjainak és a vételkörzetükön működő szervezeteknek meg kell adniuk a lehetőséget véleményeik közzétételére.

A Belgiumi Német Közösség 2005. június 27-i Dekrétumának 5. cikke értelmében az audiovizuális médiaszolgáltatásoknak tükrözniük kell, illetve tiszteletben tartaniuk a vélemények sokszínűségét: minden fontos politikai, filozófiai és ideológiai véleményt képviseltetni kell, figyelembe véve a kisebbségi véleményeket is.

Csehországban a rádiós és televíziós médiaszolgáltatásokról szóló törvény 31. cikke alapján a rádiós és televíziós médiaszolgáltatók kötelesek tárgyilagos és kiegyensúlyozott információkat nyújtani a vélemények szabad formálódásának érdekében.

Lettországban a médiatörvény az alapelvek között (3. §) rögzíti a médiaszolgáltatók hírműsorainak tárgyilagosságát és semlegességét. A kiegyensúlyozott tájékoztatásra kötelezettek köre valamennyi lineáris médiaszolgáltatóra kiterjed.¹⁵⁶

A megfogalmazott követelmény *tartalmának pontos megragadhatóságát* nem csak a hatóságok által kibocsátott útmutatók biztosítják (lásd pl. az Ofcom médiaszolgáltatási kódexéhez készített útmutatót¹⁵⁷), a médiahatóságok, illetve a bíróságok jelentős mértékű és jó támpontként szolgáló jogalkalmazási gyakorlattal rendelkeznek már az egyes országokban.

4.4. A kiegyensúlyozottság követelményének megszegése esetén alkalmazott jogkövetkezmények

Abban, hogy milyen szintű beavatkozás szükséges, illetve megengedhető az egyes szolgáltatók működésébe, és ehhez milyen eszközök állhatnak rendelkezésre, szintén láthatunk eltérő véleményeket, megoldásokat. Kiindulópont, hogy a szerkesztői függetlenséget tiszteletben kell tartani, a tartalomra vonatkozóan megfogalmazott korlátozások – így a kiegyensúlyozottságra vonatkozó előírások – nem jelenthetnek aránytalan beavatkozást. Fontos látnunk, hogy bár a jogsértés orvoslására megállapított jogkövetkezmény bizonyos államokban egyfajta válaszadási joghoz

¹⁵⁶ Vö. SZALAI Anita – SZÖKE Gergely László: *A média szabályozása Észtországban, Lettországban és Litvániában*. Budapest, AKTI, 2010/58. 46.

¹⁵⁷ Ofcom Broadcasting Code Guidance, Section 5: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions. 21 March 2013. Elérhető: <http://goo.gl/42ea4>.

hasonlít (a kérelmező utólag lehetőséget kaphat álláspontjának megjelenítésére), a kiegyensúlyozottság követelménye „nem elsősorban az elhallgatott álláspont képviselőjét védi, hanem a tájékozódni kívánó közönséget”.¹⁵⁸

Mint láttuk, az előírások számos jogrendszerben *jogi kötőerővel* bírnak, de van, ahol a *soft law* körébe tartozó szabályok kerültek megfogalmazásra.

Számos országban kap szerepet a médiahatóság a kiegyensúlyozottság követelménye érvényesülésének biztosításában (pl. Máltán, Magyarországon, Portugáliában, Szlovéniában, Szlovákiában, Észtországban vagy Romániában).¹⁵⁹ Az esetek nagy részében azt láthatjuk, hogy az általános hatósági felügyeleti eljáráshoz képest speciális eljárásról van szó, melyben elsősorban a jogsértés megtörténének megállapítására kerül sor. Gyakran bírság sem szabható ki, vagy ha igen, csak a választási időszakra vonatkozó szabályok megszegéséért, a médiaszolgáltatási jogosultság felfüggesztésére sem kerül sor ezen okból, és a médiaszolgáltatási jogosultság sem szüntethető meg. Így pl. Magyarországon a hatóság jogsértés megállapítása esetén kizárólag arra kötelezheti a médiaszolgáltatót, hogy a döntésében meghatározott közleményt közzétegye, vagy a kérelmezőnek adjon lehetőséget álláspontjának megjelenítésére.¹⁶⁰ Jóval szigorúbb eszközökkel is találkozhatunk, így a francia médiahatóság a szolgáltató felszólítását követően a médiaszolgáltatás felfüggesztése, az engedély hosszának csökkentése, az engedély visszavonása, illetve pénzbüntetés kiszabása mellett is dönthet a vonatkozó szabályok megszegése esetén.¹⁶¹

Több állam a médiaszolgáltatási engedély megadásához, illetve fenntartásához megszabott feltételek között határozza vagy határozhatja meg a kiegyensúlyozottság követelményét (pl. Svédországban). Szlovéniában pl. extra pont jár a pályázati eljárás során azon szolgáltatóknak, akik vállalják a politikai semlegességet, így jobb esélyük van az engedély megszerzésére.¹⁶²

A különböző panaszbizottságok, a szolgáltatók által saját maguk számára meghatározott belső eljárás (pl. BBC), illetve az önszabályozó szervezetek szerepe is

¹⁵⁸ KOLTAY (2011) i. m. (9. lj.).

¹⁵⁹ Málta: Art. 13 (2) Broadcasting Act, Art. 119 Constitution of Malta; Magyarország: Mttv. 181. §; Portugália: Regulatory Authority of Media (ERC) Law no. 53/2005 8 November, article 2 Decree-Law no. 165/2007 May 3 as amended by the Decree-Law no. 97/2010 of August 4 and the Decree-law no. 126-A/2011 of December 29, Office for the Media (GMCS); Szlovákia: Act No. 346/1990 Coll., the Act of the National Council of the Slovak Republic on elections to municipal organs; Szlovénia: Art. 100 (1) Mass Media Act; Észtország: Estonian National Broadcasting Act § 6 (5); Románia: Audiovizuális Tanács rendelete Decision No. 187.

¹⁶⁰ Mttv. 181. § (5) bekezdés.

¹⁶¹ Loi Léotard, Art. L 42.

¹⁶² Art. 78, Art. 104 (2) Mass Media Act. Vö. *Independent Study on Indicators of Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Annex III – Country Reports*. Prepared for the European Commission, Directorate-General Information Society and Media. Leuven, 2009.

óriási az eltérő típusú és jellegű előírások betartatásában. Mivel – mint említésre került – a kiegyensúlyozottság követelménye a közönség érdekében fennálló szabály, általában a közönség bármely tagja élhet panasszal a szolgáltatónál, illetve a médiahatóságnál (pl. Egyesült Királyság).¹⁶³

5. Következtetések

Az egyes államok megoldásai tehát a szabályozás módjában és szintjében, a kötelezett kör meghatározásában, az előírások pontos tartalmában és a lehetséges jogkövetkezményekben igen jelentős különbségeket mutatnak. Szinte valamennyi országban időről időre napirendre kerül a kiegyensúlyozott tájékoztatás biztosításának, biztosíthatóságának kérdése, különösen a napjainkat jellemző technikai változásokra reagálva bontakozik ki egyre élesebb vita a szabályozás szükségességével és módjával kapcsolatban. Az egyes államok megoldásai természetesen igazodnak azok kulturális, társadalmi és jogi környezetéhez, és valamennyi szempontot figyelembe véve, a szabályozás minden elemére tekintettel tudunk képet alkotni az alkalmazott megoldás szerepéről, hatékonyságáról, működéséről.

Mindezek figyelembevételével mellett lehetnek tanulságosak az egyes megoldások, amelyek megfelelése, hatékonysága ugyan lehet kérdéses, valamilyen módszerrel azonban továbbra – a jelenlegi technikai lehetőségek mellett – is szükség van a kiegyensúlyozott tájékoztatás biztosítására. Már csak azért is, mert „a hozzáférés lehetősége a megnövekedett számú médiumhoz – bár az internet térnyerésével folyamatosan nő – nem általános, ráadásul a nagyobb mennyiség nem szükségszerűen hozza magával az általuk képviselt nézetek arányos megoszlását és az így megszülető kiegyensúlyozottságot.”¹⁶⁴ Éppen ezért – a technikai lehetőségekhez és az egyes társadalmakban kialakult kulturális közeghez igazodva – valamilyen módon minden országban igyekeznek figyelmet szentelni ennek a szempontnak.

¹⁶³ L. Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation. July 2006. 6, 44, 89.

¹⁶⁴ KOLTAY (2011) i. m. (9. lj.).

SZIKORA TAMÁS*

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének értelmezése a hazai médiaszabályozásban

1. Bevezetés

A médiaszabályozás a közzétett tartalmak tekintetében számos, a szolgáltatók részéről tevéleges magatartást megkívánó előírást tartalmaz; ezek közé tartozik a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye is. A tájékoztatás – és ezzel együtt a tájékozódás – szabadságának érvényesülése megköveteli, hogy a média hozzájáruljon a társadalom tagjai tudatos és felelős lényként történő véleményalkotásának, véleményformálásának kiteljesedéséhez. Figyelemre méltó és egyben sajátos helyzetet eredményez, hogy a médiaszabályozás az egyén véleménynyilvánítási szabadsága (konkrétan: a szerkesztői szabadság) elé állít fel bizonyos korlátokat annak érdekében, hogy a közönség ugyanezen joga maradéktalanul érvényesülhessen. A szólás szabadságának biztosítása mellett tehát legalább ugyanilyen jelentőséggel bír annak bizonyos keretek közé szorítása; az egyéni jog biztosítása és az állam intézményvédelmi kötelezettségének teljesülése csak együttesen képes a demokratikus nyilvánosságot megteremteni. A szólásszabadság célja nem kizárólagosan az egyén önmegvalósításának biztosítása, hanem a demokrácia eszméjének megőrzése; a beszéd (szabad szólás) feltételeinek megteremtése ugyanis lehetővé teszi az emberek számára, hogy egy adott kérdésben – ismerve az összes lehetőséget és rendelkezve valamennyi lényeges információval – azok tekintetében szabadon dönhessenek.¹

A véleménynyilvánítás szabadsága a sajtószabadság viszonyában éppen a fent említettek miatt sajátos módon érvényesül. Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság, amikor megállapította, hogy

[a] sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a »sajtó« a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyil-

* Szakmai tanácsadó, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa. E-mail: szikora.tamas@mediatanacs.hu.

¹ Owen M. Fiss: *Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca*. Budapest, CompLex, 2013. 26–27.

vánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja” [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, indoklás, II. 2. a) pont].

A sajtó szabadsága tehát nem kizárólag a jog szabad gyakorlását jelenti, ehhez ugyanis szorosan kapcsolódik a tájékoztatási kötelezettség, mégpedig éppen annak érdekében, hogy a társadalom tagjai tájékozódáshoz való joguk – mint a szabad véleményalkotás egyik feltételének – érvényesülése érdekében saját maguk is képesek legyenek véleményt alkotni és azt kinyilvánítani. Vagyis fogalmazhatunk úgy is, hogy a sajtó szabadsága nem kizárólag a ‘szólás’ jogát közvetlenül gyakorolni kívánó médium tekintetében érvényesül; az „egyaránt magában foglalja a szabad véleménynyilvánítás és a véleményformáláshoz szükséges információszerzés jogát” [61/1995. (X. 6.) AB határozat, indoklás, II. 2. pont], „[a] sajtó ugyanis – tevékenységének egyre összetettebb és szerteágazóbb jellege mellett is – mindenekelőtt a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerzésnek az eszköze” [7/2014. (III. 7.) AB határozat, indoklás, IV. 1. 1. pont]. Azaz, a sajtószabadság biztosítása a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének eszköze, mégpedig egy közös cél, a demokratikus közvélemény kialakulása – és fenntartása – érdekében. Az Alaptörvény hatályos szövege értelmében ugyanis „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit” [IX. cikk (2) bek.].

A magyar médiaszabályozásban szereplő kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége tulajdonképpen a demokratikus közvélemény megteremtését (illetve fenntartását) hivatott szolgálni, és ebből következően nem tekinthető a szerkesztői szabadság szükségtelen vagy aránytalan korlátozásának [erről l. részletesen a 2.2. pont alatt az 1/2007. (I. 18.) AB határozat kapcsán kifejtetteket]. E követelmény hazánkban már az elektronikus médiát elsőként szabályozó Rttv.² alapelvei között is helyet kapott, és a törvényszöveg pontosítását leszámítva most már közel két évtizede gyakorlatilag változatlan formában a magyar médiaszabályozás és a jogalkalmazási gyakorlat sajátos elemét képezi.

Amiképp az a korábbiakban említésre került, a sajtó szabadságának biztosítása – amellet, hogy nyilvánvalóan egyéni jog – a ‘köz’ érdeke is: biztosítani a véleményalkotást és -nyilvánítást a demokratikus közvélemény kialakítása érdekében. A jelenleg hatályos médiaszabályozásnak az Alkotmánybíróság által 2011 decemberében lefolytatott normakontrollja során is megerősítést nyert, hogy

² A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény, hatályba lépett 1996. február 1. napján.

[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát (...) a szabad véleménynyilvánítás joga kettős megalapozottsággal bír: a véleményszabadság egyszerre szolgálja az egyéni autonómia kiteljesedését és a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtésének, fenntartásának a lehetőségét ... [ugyanis] ... csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, indokolás, IV. 1. 1–2. pontok].

Éppen a fentiekből is következően a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye sem értelmezhető másként, mint e demokratikus nyilvánosság megteremtését elősegítő eszközként; az előbbi okfejtéssel szemléltetve, a társadalom tagjainak joguk van a médián keresztül kiegyensúlyozott tájékoztatást kapni – vagyis a felelősségteljes és megalapozott véleménynyilvánításhoz elengedhetetlenül szükséges tájékozódni.

2. A kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó törvényi szabályozás

2.1. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye a médiaszabályozásban

Amint azt az előző pontban kifejtettük, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye a magyar médiaszabályozásnak 1996 óta szerves része. Az Rttv. 4. § (1) bekezdése szerint a törvény az alapelvei között előírta, hogy „[a] közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényyszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.”³ Az előírás tartalmán a 2011. január 1. napján hatályba lépett Smtv.⁴ vonatkozó rendelkezése sem eredményezett érdemi változást, mindössze az alkalmazás hatályát kiterjesztette a lineáris (értsd: hagyományos rádiós és televíziós) médiaszolgáltatások mellett a lekérhető médiaszolgáltatásokra is, amely így az alábbiak szerint rendelkezett:

A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris és lekérhető médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, vala-

³ Emellett az Rttv. 23. § (2) bekezdése a közszolgálati műsorszolgáltatók és a közműsor-szolgáltatók vonatkozásában rögzítette, hogy „[a] közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató rendszeresen, átfogóan, elfogulatlanul, hitelesen és pontosan tájékoztat a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, a vételkörzetében élők életét jelentősen befolyásoló eseményekről, összefüggésekről, vitatott kérdésekről, az eseményekről alkotott jellemző véleményekről, az eltérő véleményeket is beleértve. E feladatok ellátása során gondoskodik a 137. §-ban nem említett közérdeklő közlemények nyilvánosságra hozataláról.”

⁴ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény.

mint a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni [Smtv. 13. § (2) bek.].

Az Európai Bizottsággal a törvény hatálybalépését követő hónapokban, továbbá az Európa Tanáccsal 2013 elején a magyar mediaszabályozással kapcsolatosan folytatott tárgyalások eredményeképpen több módosulás is bekövetkezett a törvényszövegben. Ennek elsőként említett hozadéka volt, hogy 2011 áprilisától kikerült a törvényszövegből a lekérhető mediaszolgáltatásokra történő utalás, így az továbbra is – egyezően a korábbi Rttv. előírásaihoz – kizárólag a lineáris mediaszolgáltatásokra nézve követelmény. Az alkalmazás hatályának kiterjesztése mellett szóló érv, hogy a médiafogyasztási szokások változása következtében jelentősen megnőtt a lekérhető mediaszolgáltatások szerepe – ami a közéleti kérdésekben történő tájékozódás formájára, módjára is hatást gyakorolt –, így a demokratikus közvélemény megteremtése érdekében e szolgáltatástípus esetében is indokolt lehet a követelmény előírása. Az is igaz ugyanakkor, hogy a mediaszolgáltatási lehetőségek számának ugrásszerű megnövekedése, illetve a technológiai fejlődések miatt a korábban – a követelmény fenntartásának szükségessége mellett – hivatkozási alapként szolgáló frekvenciaszűkösség elve a jelenlegi médiapiac tekintetében nem tekinthető megalapozottnak. Így azon álláspontok is elfogadhatók, amelyek szerint a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét csak bizonyos (pl. közszolgálati, országos) mediaszolgáltatásokkal szemben indokolt megkövetelni.

A második módosítás indoka az volt, hogy a törvényszövegben szereplő „sokoldalú, tényszerű, időszerű és tárgyilagos” jelzők az Európa Tanács megítélése szerint nehezen értelmezhető kötelezettséget róttak a mediaszolgáltatókra, ezért egyedülként a „kiegyensúlyozottság” követelményét javasolta fenntartani.⁵

Ezen túlmenően a jogalkotó – a 2011. áprilisi módosítással egyidejűleg – kiegészítette a törvényi előírást arra való utalással, hogy azt a demokratikus közvélemény biztosításának szem előtt tartásával kell alkalmazni, illetve érvényre juttatni. A módosítások következtében jelenleg (2013 áprilisától) hatályos előírás értelmében

[a] tájékoztatási tevékenységet végző lineáris mediaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban kiegyensúlyozottan tájékoztatni. E kötelezettség részletes szabályait a törvény az arányosság és a demokratikus közvélemény biztosítása követelményeinek megfelelően állapítja meg [Smtv. 13. §].

⁵ L. a T/10051. számú, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslathoz fűzött indokolást.

2.2. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének alkotmánybírósági vizsgálata

Az Alkotmánybíróság az Rttv. fentebb idézett rendelkezésének alkotmányosságát vizsgálata 2007-ben végezte el. A testület a szabály kapcsán a véleménymonopóliumok megakadályozását – és ennek nyilvánvaló hozadékát jelentő véleménypluralizmus megteremtését – előíró, az Alkotmányban szereplő rendelkezésből indult ki [61. § (4) bek.], amellyel összefüggésben leszögezte, hogy

[a]z elektronikus média esetében ezért indokolt speciális, a sokoldalú tájékoztatásra vonatkozó előírások meghozatala, amelynek célja az, hogy a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat [1/2007. (I. 18.) AB határozat, indokolás, III. 2. pont].

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata némiképp félrevezetően (és talán zavaróan) a kiegyensúlyozottság szinonim megfelelőjeként használja a „pluralizmus” kifejezést, megkülönböztetve annak „külső” és „belső” megnyilvánulási formáját; előbbi megvalósulása azonban álláspontja szerint nem teszi szükségtelessé az utóbbi – vagyis a kiegyensúlyozottság követelményének – előírását. A testület rámutatott arra is, hogy a törvény „a »tájékoztatással« kapcsolatosan fogalmazza meg a sokoldalúság, a tényyszerűség, az időszerűség és a tárgyilagosság, vagyis a belső pluralizmus követelményeit” [1/2007. (I. 18.) AB határozat, indokolás, III. 5. pont], világossá téve ezzel, hogy a törvény nem műsorfolyam, de nem is műsorszám, hanem egy közérdeklődésre számot tartó kérdéstről szóló *tájékoztatás* (értsd: tudósítás, riport) tekintetében követeli meg a kiegyensúlyozottságot.

Az előző bekezdésben írtak fényében mindenképpen kifogásolható az ORTT azon döntése, amelyben megállapította, hogy „egy tájékoztató jellegű műsorszám-ról a műsorelőzetesben való bemutatás céljára készített összefoglaló ismertetés a tájékoztató műsorszámmal azonos megítélés alá esik, ezért arra ugyanúgy vonatkoznak a [kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségét előíró Rttv.] 4. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelmények” [13/2005. (I. 12.) számú ORTT határozat]. A hatósági döntést a Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletében helybenhagyta, megállapítva, hogy az Rttv. 4. § (1) bekezdése számon kérhető „akkor is, ha a főműsorához szorosan kapcsolódó műsorajánlóban teszi [a műsorszolgáltató], ellenkező esetben a műsorajánló tartalma bármikor hiteltelenül eltérhetne a műsortól, melyhez kapcsolódik” (4.Kf.27.168/2008/4. sz. ítélet). Ez a jogértelmezés azonban ellentmond a hivatkozott alkotmánybírósági határozatban foglaltaknak, jelentősen – és indokolatlanul – kitérítve a szabály alkalmazási hatályát. Nyilvánvaló, hogy a műsorajánló (műsorelőzetes) célja egy később sugárzásra kerülő műsorszám népszerűsítése, nem pedig a közönség megfelelő szintű tájékozódáshoz való jogának megvalósítása, így a követelmény esetében nem értelmezhető. Amiként a kiegyensúlyozottság – az AB alább ismertetendő érvelése szerint – nem írható elő minden

műsorszám típus esetében egyetlen műsorszámon belül megvalósítandó követelményként, úgy világos, hogy egy olyan beszámoló esetében, amelynek nem célja egy közéleti kérdésben a demokratikus nyilvánosság megteremtésének elősegítése, az előírás önmagában nem is értelmezhető – és ezáltal nem is követelhető meg.

A fentebb említett AB határozatban szereplő megállapítás ugyanakkor rámutatott arra, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye annyiban nem lehet a szerkesztői szabadság korlátja, hogy az minden egyes műsorszámra nézve számon kérhető lenne, hanem lehetőséget kell biztosítani arra – értelemszerűen elsősorban a jogalkalmazás során –, hogy „a műsorszolgáltató a rendszeresen jelentkező műsorszámok sorozatában mutassa be a közéleti témához kapcsolódó releváns álláspontokat”, ugyanis „[a] kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem értelmezhető úgy, mint amely azt a követelményt támasztja a műsorszolgáltatóval szemben, hogy az minden egyes álláspontot minden műsorszámban megjelenítsen” [mindkét idézet: 1/2007. (I. 18.) AB határozat, indokolás, III. 5. pont].

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelmény a hatályos médiaszabályozásban törvényi szintre is emelkedett, az Mttv.⁶ 12. § (2) bekezdése ugyanis rögzíti, hogy „[a] tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsorszámok jellegétől függően – az egyes műsorszámokon belül, vagy a rendszeresen jelentkező műsorszámok sorozatában kell biztosítani”.

A testület összességében tehát nem találta a sajtószabadság sem szükségtelen, sem pedig aránytalan korlátozásának az elektronikus médiumokra nézve előírt kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét.

3. A kiegyensúlyozottság és a pluralizmus viszonya

Jóllehet, jelen anyag a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének hazai szabályozásával, illetve az azzal kapcsolatosan felmerülő gyakorlati kérdések elemzésével kíván foglalkozni elsősorban, azonban a szoros összefüggésre tekintettel indokolt röviden kitérni a (média)pluralizmus és a kiegyensúlyozottság kapcsolatára is. A kiegyensúlyozottság fogalma sok esetben együtt jelenik meg a médiapluralizmus – magyar kifejezéssel élve: a sokszínűség – követelményével, sőt amint azt az előző pont alatt láthattuk, egyes esetekben egymás szinonimájaként is használják őket; ami viszont bizonyos, hogy igen szoros összefüggésben állnak egymással.

A pluralizmus számos nemzetközi jogforrásban megjelenik a médiával szemben támasztott követelmények között,⁷ önmagában azonban inkább csak alapelvi

⁶ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, hatályba lépett 2011. január 1. napján.

⁷ L. pl. az AVMS irányelv (23) preambulumbekzdését; az Európai Parlament 2008. szeptember 25-i állásfoglalása az Európai Unión belüli médiakoncentrációról és -pluralizmusról [2007/2253(INI)];

rendelkezésnek tekinthető (így az Mttv. 4. §-ában is), szemben a kiegyensúlyozottsággal, amely viszont önállóan érvényesíthető, a hatósági és bírósági gyakorlat által kialakított 'jelentéssel' bíró, egyértelmű kötelezettséget hordoz magában. A pluralizmus ugyanakkor alkotmányos követelményként is megjelenik, hiszen az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése előírja, hogy „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit”. A sokszínűség mint követelmény önmagában nem, kizárólag annak megvalósítását (fenntartását) célzó konkrét törvényi rendelkezések által érvényesül; ilyenek a médiakoncentráció megelőzését szolgáló, az ún. *must carry*-kötelezettségek, a versenyjogi előírások, de ezen túl természetesen műsortartalmi kötelezettségeket is magában foglal. Ez utóbbi kötelezettségek közé tartozik a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye, amelyből következően látható, hogy kiegyensúlyozottság érvényesítése a pluralizmus megvalósulását szolgálja, de tartalmát tekintve sokkal szűkebb kört fed le. A pluralizmus tehát összefoglalja mindazokat a követelményeket, amelyek a sajtó (médiá) demokratikus feladatainak való megfelelést segítik elő;⁸ ezek egyikeként említhető a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye.

A fentiek alapján elmondható, hogy a kiegyensúlyozottság oly módon is értelmezhető, mint a médiapluralizmus önmagában is vizsgálható és számon kérhető kötelezettsége, és mint ilyen, tekinthető a sokszínűség egyik 'részkövetelményének'. Vagyis, a kiegyensúlyozott tájékoztatás érvényesülése hozzájárul a pluralizmus megvalósulásához, de önmagában nem elegendő követelmény ahhoz; a jogalkotónak egyéb törvényi szabályok felállításával is biztosítania kell a piaci szereplők lehetséges viselkedését a sokszínű médiapiac létrejötté érdekében. A pluralizmus tehát például egy csatorna teljes műsorfolyamára vagy a média egészére vonatkozik, de semmiképp sem egy műsorszámban elhangzott tájékoztatás vonatkozásában vizsgálendő.⁹

Azt is mondhatnánk, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye a pluralizmus egy speciális megnyilvánulási formája, amely azt követeli meg a médiaszolgáltatóktól, hogy egy adott kérdésben érvényesüljön az álláspontok, vélemények, nézetek sokszínűsége. A pluralizmus ugyanis önmagában nem valósul meg

az Európai Bizottság Zöld Könyve a médiakoncentrációról és pluralizmusról a belső piacon. A közösségi lépések szükségességének értékelése COM(92) 480; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1999. január 19-i, a médiapluralizmus előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló Rec(1999) 1. számú ajánlása, valamint a 2007. január 31-i, a médiapluralizmusról és a médiatartalom sokszínűségéről szóló Rec(2007) 2. számú ajánlása.

⁸ KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 304.

⁹ Ezzel egyezően I. BAYER Judit: A Panaszbizottság ügyei. *Médiakutató*, 2001/4. 60.

pusztán a csatornák, illetve egyes műsортípusok számának növekedésével.¹⁰ A közönség – általában – egyidejűleg egyetlen forráson keresztül jut információhoz, így a sokszínűség (kiegyensúlyozottság) követelménye legkézenfekvőbb módon egyes tájékoztatások kapcsán mérhető; a teljes médiapiac, egy adott szolgáltató által sugárzott műsorfolyam (nyomtatott sajtótermék esetén a teljes tartalomkínálat) sokszínűségének megítélése nyilvánvalóan sokkal több szubjektív elemet hordozhat magában, mint egy konkrét tájékoztatás megítélése, főként az azzal kapcsolatosan létező vélemények ismeretében.

4. A kiegyensúlyozottság követelményének gyakorlati kérdései

Alapvető elvárás (kettős követelmény) a társadalom részéről, hogy a közéleti kérdésekről tájékoztatást kapjanak, bemutatva az ahhoz kapcsolódó releváns véleményeket is. Az első követelmény – talán nem túlzás, ha azt állítjuk – a szerkesztői szabadság aránytalan korlátozása nélkül nem írható elő jogszabály által a szolgáltatók számára (legalábbis egy konkrét közéleti eseményre vonatkoztatva), a második ellenben igen; pontosan ezt tartalmazza a kiegyensúlyozott tájékoztatás médiaszabályozásbeli követelménye. E kötelezettség pontos tartalmának meghatározására, az egyes felmerülő kérdések megválaszolására az alábbi szempontok mentén próbálunk meg kísérletet tenni.

4.1. A követelmény pontos jelentése, avagy milyen tartalom közlésére kötelezhető a médiaszolgáltató?

Az elsőként tisztázandó – és az elmúlt közel két évtizedes gyakorlatot elemezve nem is teljesen egyértelmű – kérdés, hogy a demokratikus közvélemény kialakulása érdekében mely követelmény tekinthető a szerkesztői szabadság alkotmányos korlátozásának, és melyek azok, amelyek viszont már a sajtószabadság terepében történő aránytalan beavatkozásnak minősülnek. Az Alkotmánybíróság a médiahatás-elmélet¹¹ alapjaira helyezkedve az elektronikus médiumok kapcsán megállapította, hogy esetükben „indokolt speciális, a sokoldalú tájékoztatásra vonatkozó előírások meghozatala, amelynek célja az, hogy a politikai közösség tagjai köz-

¹⁰ L. erről Peggy VALCKE: A felhasználó helye a médiapluralizmus szabályozásában. A hagyományos sokszínűségi lánc és a felhasználók felvértezésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák nyomon követése az európai médiaszabályozásban. *In Medias Res*, 2012/2. 251–256.

¹¹ Az egyes elméletekről részletesen l. pl. BAJOMI-LÁZÁR Péter: Manipulál-e a média? *Médiakutató*, 2006/2. 77–95.

érdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat” [1/2007. (I. 18.) AB határozat, indokolás, III. 2. pont], azaz a kiegyensúlyozottsági „eljárások célja az, hogy az el nem hangzott vélemények elhangozhassanak egy adott műsorban” [1/2007. (I. 18.) AB határozat, indokolás, IV. 2. pont]. Hasonlóan fogalmaz Owen Fiss is, aki rámutat arra, miszerint a közönség csak akkor lesz abban a helyzetben, hogy a demokrácia által biztosított előjogát gyakorolja, amennyiben a sajtó informálja az előtte álló kérdésekkel kapcsolatban, mégpedig oly módon, hogy bemutatja az említett témákkal kapcsolatos ellentétes nézeteket.¹²

Az előző bekezdésben hivatkozott alkotmánybíróági határozatban foglalt megállapítások alapján látható, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye egyes (releváns) álláspontok közzétételét foglalja magában, nem jelent ugyanakkor kötelezettséget egyes konkrét eseményekről, közéleti (politikai) kérdésekről történő beszámolásra. Vagyis az, hogy a médiaszolgáltató mely eseményről kíván tájékoztatást nyújtani, a szerkesztői szabadsága körébe tartozó kérdés; az ugyanakkor, hogy egy általa – közérdeklődésre számot tartónak minősített, és így – tudósítás tárgyává tett közéleti kérdéstről milyen módon tájékoztatja a közönséget, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye révén alkotmányosan is igazolt korlátozás alá vethető. Ebből akár azt a szélsőséges következtetést is levonhatjuk, hogy a médiaszolgáltató teljes mértékben maga dönti el, hogy pl. hírműsoraiban milyen kérdésről, eseményről kíván beszámolni. Azonban a hatályos magyar médiaszabályozás számos egyéb kötelezettséget tartalmaz, amelyek közvetve mégis orientálják a hírszerkesztőket (médiaszolgáltatókat) az aktuális, közérdeklődésre számot tartó események többségéről történő tudósítás érdekében (lásd pl. a JBE médiaszolgáltatókat terhelő hírműsorszám-szolgáltatási kötelezettséget, főként annak fényében, hogy a hírműsorszám 90 százalékában – az Mttv. 203. § 17. pontjában foglalt definíció értelmében – aktuális közéleti kérdésekkel kell hogy foglalkozzon).

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a 2011 előtti jogalkalmazói gyakorlat nem minden esetben volt következetes a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét előíró rendelkezés értelmezését illetően a tekintetben, hogy nemcsak egyes releváns vélemények, hanem konkrét eseményekről szóló tájékoztatások elmaradása esetén is a kötelezettség sérelmét állapította meg a hatóság (bíróság). Így például a követelmény ‘kiterjesztő’ értelmezésének tekinthető az a legfelsőbb bírósági álláspont, amely szerint a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye

nemcsak azt kívánja meg, hogy az ugyanazon témára vonatkozó különböző álláspontok és vélemények bemutatásra kerüljenek, hanem azt is, hogy a közérdeklődésre számot tartó híryanagról a felperes [médiaszolgáltató] a tájékoztatást megadja, mert ilyen tájékoztatás elmaradása sérti az alapvető társadalmi értéknek minősülő kiegyensúlyozott tájékoztatás elvét (I. a Kf.II.28.150/1998/4. sz. ítélet).

¹² Fiss i. m. (1. lj.) 210.

Ezen értelmezés tehát nem a tájékoztatás módjával szemben támasztott követelményként értelmezi a kiegyensúlyozottságot, hanem – erőteljesen beavatkozva a szerkesztői szabadságba – magát a tudósítást, az adott eseményről szóló beszámoló közzétételét követeli meg. Vitathatatlan, hogy egyes közéleti kérdésekről való beszámoló elmaradása sértheti a közönség tájékoztatáshoz való jogát, hiszen ezáltal nem biztosított számukra, hogy felvilágosult polgárként alkothassanak önálló véleményt fontos kérdésekben; ennek megkövetelése esetén azonban a jogalkalmazó már túllép hatáskörén, és műsorszerkesztői tevékenységet végez, amely – azon túl, hogy a sajtó szabadságába való indokolatlan beavatkozás – nyilvánvalóan nem lehet feladata.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye oly módon értelmezhető, hogy ennek alapján a közvéleményt érintő ügyekről szóló tájékoztatásnak meg kell jelelnie a szembenálló nézeteket, véleményeket, és az adott kérdéssel összefüggésben megfogalmazott releváns álláspontokat kell összegyűjteni és bemutatni a közönség számára. Jóllehet, még nincs hatósági gyakorlata, de elviekben előfordulhat, hogy bármely, az adott témához szervesen kapcsolódó – és el nem hangzott – álláspont tartalmi vizsgálata alapján felmerül annak lehetősége, hogy az adott nézet ‘nem élvezi a véleményszabadság védelmét’, mert közzétételével más (média)jogi előírás sérelme valósulna meg (így pl. a médiaszabályozás-beli gyűlöletkeltést vagy az önkényuralmi rendszer nyilvános tagadását magában foglaló tartalom). Amennyiben egyes vélemények korlátozása alkotmányosan igazolható [ami az előbb említett gyűlöletkeltés, illetve önkényuralmi rendszerek tagadása esetén megállapítható; lásd a 16/2013. (VI. 20.) és a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatokat], úgy nyilvánvaló, hogy a demokratikus nyilvánosság megteremtéséhez sem tudnak hozzájárulni, sőt éppen ellenkezőleg, a demokratikus értékek lerombolásához vezethetnek. Ebből következően az ilyen álláspontok megjelenése iránti ‘igény’ jogossága nem igazolható (bár az is megjegyzendő, hogy ez esetben a tartalom esetleges jogsértő jellege felől kifejezetten erre irányuló – hatósági, bírósági – vizsgálat hiányában születik ‘döntés’, amely ily módon könnyen lehetőséget ad a szubjektív értékítéletnek és önkényes jogalkalmazásnak).

Azt viszont, hogy mely események, történések tartanak számat a közérdeklődésre, azaz mely eseményekről készül beszámoló az egyes műsorszámokban, kizárólag a szerkesztő, illetve a médiaszolgáltató döntheti el; nem létezik tehát egyes eseményekről való beszámolási kötelezettség (az ugyanis a szerkesztői szabadságba történő súlyos beavatkozásnak minősülne), és a kiegyensúlyozott tájékoztatás csak a ténylegesen közzétett tartalmak vonatkozásában vizsgálható. (Ez utóbbi megközelítés egyébként harmonizál azzal a – médiatartalmak felett felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv tevékenységével szemben támasztott és a bírósági gyakorlatban is megerősítést nyert – garanciális követelménnyel, hogy a hatóság kizárólag a közzétett és a közönséghez eljuttatott médiatartalmakkal kapcsolatosan vizsgálhatja a jogszabályi előírások érvényesülését.) Amint fentebb utaltunk rá, a 2011 előtti gyakorlat tágabban értelmezte a kiegyensúlyozott

tájékoztatás követelményét, és egyes közéleti kérdésekről, eseményekről történő beszámolók elmaradása miatt is szankcionált a jogalkalmazó.

Tekintettel arra, hogy a médiaszabályozás minden esetben a közönség tájékozódáshoz való jogát, a demokratikus közvélemény kialakulását hivatott szolgálni, így a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye is csak ennek szemszögéből vizsgálható. Nem biztosít tehát megszólalási jogot senki számára; nem a megszólaló – vagy saját álláspontját hiányoló – személye, hanem véleményének tartalma döntő szempont. Ez alapján nem tekinthető helytállónak az a megközelítés, amely szerint a kiegyensúlyozottság a megszólalás jogát biztosítja egyes érdekcsoportok számára az őket érintő kérdésekben;¹³ a követelmény nem tekinthető a sajtó-helyreigazítás egy ‘elfuserált’ megnyilvánulási formájának. Az előbbiekből az is következik, hogy a magyar szabályozás nem követeli meg egyes közéleti szereplők (pl. politikai pártok) meghatározott arányú – vagy konkrét időtartamú – megjelenésének biztosítását pusztán ‘személyükből’ adódóan; megjelenésre minden esetben a vélemény, és nem annak megfogalmazója jogosult. Erre tekintettel azt az álláspontot sem tartjuk helytállónak, amely szerint a médiának az egyes véleményeknek valamilyen ténylegesen fennálló – pl. parlamenti – erőviszonyokhoz igazodó, arányos megjelenítése lenne a kötelezettsége,¹⁴ ugyanis ez a felfogás szintén abba az irányba mutat, hogy egyes politikai szervezetek pusztán társadalmi támogatottságukból következően jogot formálhatnának a médiában való megjelenésre.

4.2. Milyen típusú tájékoztatással szemben támasztható a kiegyensúlyozottság követelménye?

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye – mind a jelenleg, mind a 2011. január 1. napját megelőzően hatályos jogszabályszöveg szerint – a közérdeklődésre számot tartó eseményekről, vitatott kérdésekről szóló tájékoztatásokkal szemben megfogalmazott elvárás. Némiképp szűkíti az Smtv. 13. §-a a kötelezettséggel érintett tájékoztatások körét az Rttv. előírásaihoz képest, hiszen rögzíti, hogy a kiegyensúlyozottságnak a „tájékoztató, híreket szolgáltató műsorszámokban” kell megvalósulnia; egyúttal iránymutatást is ad a jogalkalmazónak: a törvényi előírást a demokratikus közvélemény kialakítása, illetve fenntartása érdekében kell érvényesíteni. Ebből is látszik, hogy igen széles – de nem korlátok nélküli – mérlegelési lehetősége van mind a hatósági, mind a bírósági jogalkalmazó szerveknek a törvényi kötelezettség számonkérése során; az egyes kategóriák definiálása nem lehetetlen, de amennyiben egzakt fogalmakhoz igazodna a jogszabályi előírás megkövetelése, az könnyen a demokratikus nyilvánosság sérelmével járhatna.

¹³ POLYÁK Gábor: Közérdek és kiegyensúlyozottság a médiaszabályozásban. *Jura*, 2002/2. 88.

¹⁴ GÁLIK Mihály – POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 174.

A 2011 előtti jogalkalmazás több alkalommal is tett kísérletet az Rttv. előírásainak – a következetes és kiszámítható jogalkalmazás elősegítése érdekében történő – konkretizálására. Így került sor például a közérdeklődésre számot tartó esemény fogalmának meghatározására, amelynek akkor felel meg a közzétett tájékoztatás,

amennyiben a felmerülő téma a vételkörzet lakosságának mindennapjait érinti, közérzetét befolyásolja, az állami vagyon felhasználásával, hasznosításával kapcsolatos, avagy az állam alkotmányban megfogalmazott kötelezettségével és alkotmányos alapjogokat érintő szolgáltatásokkal függ össze, úgy az minden esetben közérdeklődésre számot tartónak minősül (I. a Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.281/2005/4. sz. ítéletével helybenhagyott Fővárosi Bíróság 24.K.33917/2004/8. sz. ítélete).

Ez a fajta jogalkalmazói törekvés mindenképpen értékelendő, azonban ha túlságosan mereven kerül alkalmazásra, az könnyen ellenkező hatást válthat ki. Erre lehet példa a Fővárosi Ítéltábla egy műemlék megóvásával kapcsolatos megmozdulásról történő tájékoztatás vonatkozásában – az idézett ‘definíciót’ alapul véve – tett megállapítása, amely szerint „az eseménynek nem volt kimutatható politikai-demonstratív tartalma: így nem volt kihatással az állampolgárok mindennapjaira. Ennek hiányában pedig nem tarthatott igényt széles körben megnyilvánuló érdeklődésre”; ebből pedig azt a következtetést vonta le az ítélet, hogy nem sérülhetett a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye (I. Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.308/2007/3. sz. ítélete).

A hatályos jogszabályi előírás értelmezése kapcsán a Kúria elvi éllel megállapította, hogy „a kiegyensúlyozottság követelményét a demokratikus közvélemény szempontjából kell értékelni”, ugyanis egy kérdés közérdeklődésre számot tartó jellege nem feltétlenül jelenti egyúttal, hogy az bármiféle közéleti relevanciával bírna (Kúria Kfv.III.37.472/2013/11. sz. ítélete). Ezzel gyakorlatilag a legfelső bírói fórum leszögezte, hogy a közzétett beszámolók kapcsán esetről esetre kell vizsgálni, hogy a közönség tájékozódáshoz fűződő jogának érvényesülése jelentheti-e a szerkesztői szabadság korlátját; a szabály alkalmazásának hatálya nem terjed tehát ki valamennyi, a nyilvánosság elé tárt vitás kérdésre. Azon közlések esetében, amikor ez a kritérium nem áll fenn – ami fakadhat például a műsorszám műfajából, a hiányolt vélemény, álláspont önmagában jogsértő jellegéből vagy akár a tájékoztatás tárgyából is –, a szerkesztői szabadságba való beavatkozásra kellő indok hiányában nem kerülhet sor.

Az előző bekezdésben írtak alapján tehát elmondható, hogy léteznek olyan műsorszám típusok, amelyek esetében a kiegyensúlyozottság követelménye nem értelmezhető, és ezért nem is vizsgálható. Egyértelműen ilyen műsorszám típusnak minősül a dokumentumfilm vagy a riportfilm; ezek esetében az is jellemző, hogy a műsor szerkesztésére a médiaszolgáltatónak semmilyen ráhatása nincs (vagyis nem saját gyártású műsorszámról van szó, amiért így ebben a tekintetben az ellenértékes álláspontok megjelenítésére sincs módja, a mű integritásának védelméből adódóan). Az említett műfajok célja nem az, hogy közéleti kérdésekben tájékoz-

tassák a közönséget; egy oknyomozó újságíró feladata éppen a közvélemény elől eltitkolt információk nyilvánosságra hozatala, aki az igazság felderítésére, és nem feltétlenül az egyes szemben álló nézetek egyenlő súlyú bemutatására törekszik. Miután a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményén keresztül alapvető cél, hogy a közönség a közügyekről tárgyilagos, sokoldalú képet kapjon a megfelelő döntéshozatal lehetőségének megteremtése végett, értelemszerűen ugyanez nem várható el egy dokumentumfilm kapcsán. Míg a hír- és tájékoztató műsorszámok alapvetően az értelemre kívánnak hatni aktuális közéleti kérdésekben, és ezen keresztül befolyásolni a közönség későbbi döntését, addig a dokumentumfilm ettől eltérően érzelmi hatás kiváltására is irányulhat – és ráadásul nem is feltétlenül aktuális vagy közéleti témát dolgoz fel. Erre tekintettel sem vizsgálendő egy riport- vagy dokumentumfilm esetében a kiegyensúlyozottság követelménye, hiszen nem a széles körű tájékozottság megteremtését segíti elő, hanem az alkotó szemszögéből vizsgál, mutat be valamely megtörtént témát, eseményt vagy jelenséget.

A dokumentumfilm ezért lehet elfogult és kiegyensúlyozatlan, ameddig nem sérti a szabályozás egyéb normáit. A médiaszabályozás egyéb rendelkezéseinek ugyanakkor nyilvánvalóan e műsortípusok esetében is érvényesülniük kell, így például egy adott kisebbséggel szembeni egyoldalú, elfogult vélemények felsorakoztatásával az alkotás a gyűlöletkeltésre, illetve kirekesztésre (Smtv. 17. §) könnyen alkalmassá válhat; ez azonban nem jelenti a kiegyensúlyozott tájékoztatás a médiaszabályozásban előírt követelményének sérelmét.

Hasonló megítélés alá esik pl. egy publicisztika, jegyzet vagy satirikus, humoros (szórakoztató) műsor, amelyben a szereplő (megszólaló) célja az adott témáról alkotott véleményének a közönséggel való megismertetése, nem pedig a tájékoztatás; ebből következően az ilyen típusú műsorszámok esetében sem kérhető számon a kiegyensúlyozottság.¹⁵

4.3. A sokoldalúság, ténszerűség, tárgyszerűség és időszerűség követelménye

Amint azt korábban a 2. pontban említettük, a „kiegyensúlyozottság” mellett korábban az Rttv., illetve 2013 tavaszát megelőzően az Smtv. is tartalmazta a „sokoldalúság, ténszerűség, tárgyszerűség és időszerűség” követelményét is a tájékoztatással kapcsolatban. E kötelezettségek önálló érvényesíthetősége, illetve magához a kiegyensúlyozottsághoz való viszonya a 2011 előtti jogalkalmazói gyakorlatban nem volt teljesen következetes. Jóllehet, az Rttv. a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének megsértése miatti panaszokat utalta a Panaszbizottság hatáskö-

¹⁵ KERTÉSZ Krisztina: Kiegyensúlyozottság és pártatlanság az elektronikus médiában a Panaszbizottság 2004-es döntéseinek tükrében. *Médiakutató*, 2006/3. 104.

rébe, és ezzel kapcsolatosan írt elő speciális eljárási szabályokat,¹⁶ ettől függetlenül az említett követelmények önálló megsértése is több esetben megállapításra került.

Így például a ténszerűség követelményének sérelmét állapította meg az ORTT egy döntésében [2439/2006. (XI. 8.) számú határozat], a jogerős ítéletet hozó bíróság szerint jogszerűen, hiszen a médiaszolgáltató „azzal, hogy a műsorszámban szöveges formátumban arról tájékoztatta a nézőket, hogy – a szóban hivatkozott, a rendőrséggel szemben nyertes peres eljárás ellenére – az egyesület tagjai engedély nélkül ténykedtek, és őrizetbe vételükre is sor került, valótlan tényt állított” (Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.724/2008/3. sz. ítélete). Azaz, a bíróság a „ténszerűség” sérelmét valótlan tényállítások által megvalósuló esetként értékelte, amely ily módon egy másik jogintézménnyel, nevezetesen a sajtó-helyreigazítással való keveredést eredményezte (amely ráadásul a polgári bíróság, és nem médiahatóság hatáskörébe tartozó kérdés). A törvényi rendelkezés ilyen formában való értelmezése abban a tekintetben lehet kifogásolható, hogy a két jogintézmény eltérő – nem vitásan azonban részben egymást átfedő – érdekek védelmét célozza.

Amint azt korábban említettük, a kiegyensúlyozottság követelménye kizárólag a közönség tájékozódáshoz fűződő jogát részesíti védelemben; ezzel szemben viszont a sajtó-helyreigazítás, azon túl, hogy – amiként arra a PK. 12. sz. állásfoglalás is rámutat – közvetve a „valósághű tájékoztatást” és a „sajtó hitelét” is hivatott biztosítani, elsősorban a médiatartalomban valótlan tartalmú közleménnyel érintett személy jó hírnevét védelmezi. Az a megállapítás, miszerint a sajtó-helyreigazítás elsősorban az egyén, és csak másodlagosan a közönség érdekeinek védelmét célozza, arra alapozható, hogy míg a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye „bármely néző vagy hallgató” számára biztosítja az eljárás megindítását, addig „[s]ajtóhelyreigazítást az kérhet, akinek a személyére a sajtóközlemény – nevének megjelölésével vagy egyéb módon – utal, vagy akinek a személye a sajtóközlemény tartalmából felismerhető” (I. PK 13. sz. állásfoglalás). Ebből következően adódik a két jogintézmény elhatárolásának egyik lehetséges pontja: a kiegyensúlyozottság sérelméhez nem szükséges, hogy a megjelent tájékoztatás egy konkrét – és a médiatartalom alapján „felismerhető” – személy (szervezet) vonatkozásában történjen; a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye kapcsán ugyanis a releváns, egymással szemben álló vélemények közlésére kell sort keríteni (I. KGD2013. 190.). Nem zárható ki ugyanakkor, hogy ugyanazon hír kapcsán párhuzamosan

¹⁶ A 2011 előtti szabályozás egy önálló intézmény, a Panaszbizottság hatáskörébe utalta a kiegyensúlyozottsági panaszok elbírálását, amely szerv döntésével szemben lehetett jogorvoslattal élni az elektronikus média általános felügyeletét ellátó Országos Rádió és Televízió Testületnél. Ezen túl az Rttv. speciális eljárási szabályokat fogalmazott meg a kiegyensúlyozottsági ügyek elbírálása kapcsán, amelyek alapján – hasonlóan a sajtó-helyreigazítási eljáráshoz – a panaszosnak először a műsorszolgáltatóhoz kellett fordulnia, így biztosítva lehetőséget arra, hogy a követelmény teljesülésére a hatóság 'közbenjárása' nélkül is sor kerülhessen. Az Mttv. – a speciális eljárási szabályok tekintetében – a korábbi szabályozás koncepcióján érdemben nem változtatott.

mind kiegyensúlyozottsági, mind pedig sajtó-helyreigazítási eljárás induljon – előbbi az el nem hangzott releváns vélemények hiánya miatt a médiahatóság előtt, utóbbi pedig a megjelent valótlan (hamis) tartalmú tényállítások kapcsán a polgári bíróság előtt.

A valótlan (vagy „tényszerű”) állításokkal szembeni jogvédelem biztosítására a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem alkalmazható, bár egyes vélemények szerint ez az – ORTT által a fentiekben is ismertetett példa szerint alkalmazott – értelmezés a tájékozódáshoz való alapjogot aktívabban védi.¹⁷ A cél, nevezetesen a közönség tájékozódáshoz való jogának maradéktalan érvényesülése nem vitatott, mindössze az, hogy ez a médiahatóság hatáskörébe tartozó kérdés lehet-e (a kiegyensúlyozottsági eljárás azonban minden esetben egy hiányolt vélemény és a műsorszámában megjelent tájékoztatás relációjában vizsgálendő, az elhangzott állítás valós vagy valótlan voltának megállapítása azonban kizárólag a közönséghez eljuttatott tartalom vonatkozásában). Indokolt ezzel kapcsolatban megjegyezni azt is, hogy amennyiben a médiaszabályozás terrénumába tartozó jogszabályi előírás a felek magánjogi viszonyaiban is érvényesítendő követelményként jelenik meg (avagy kerül alkalmazásra), az akaratlanul is az említett jogintézmények – és ezáltal a jogágak – keveredéséhez, illetve párhuzamos alkalmazásához vezethet. Éppen ezért sem tudunk egyetérteni azon nézettel, amely szerint a kiegyensúlyozottság érvényesítése lehetővé teszi a valótlan, hírnévrontó tartalmakkal okozott személyiségi jogi sérelmek kiküszöbölését,¹⁸ ez ugyanis szintén két jogintézmény (illetve két jogág) indokolatlan összemosódását eredményezi.

Hasonlóan érdekes eredményre vezetett az ORTT azon jogalkalmazási gyakorlata, amely a választási eljárási törvény kampánycsendre vonatkozó szabályainak sérelméről döntő OVB határozatok médiajogi megítélése szempontjából ‘automatikusan’ az Rttv. 4. § (1) bekezdésében foglalt időszerűség követelményének sérelmét állapította meg. Erre szolgál például az 1106/2004. (IX. 1.) számú ORTT határozat, ahol a testület a két, kampánycsendsértést kimondó OVB határozatra alapozva döntött a – szintén két esetben történt – jogsértés megállapítása mellett.¹⁹ A bírósági felülvizsgálat a határozat megállapításait e tekintetben helybenhagyta, a kiegyensúlyozottság követelményének sajátos értelmezést adva. A bíróság megállapítása szerint ugyanis a törvényi szabályozás amellet, hogy a választási kampányidőszakban a véleménynyilvánítás időbeni és nem tartalmi korlátját jelenti,

¹⁷ L. UDVARY Sándor: Hozzáférés a médiához. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 562., 6. lj.

¹⁸ POLYÁK Gábor: Haladék a sajtószabadságnak. *Fundamentum*, 2002/1. 104.

¹⁹ A döntés meghozatalakor hatályos választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 40. §-a értelmében a szavazás napját megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig tilos volt kampányt folytatni; az OVB 11/1998. (V. 18.) állásfoglalása alapján pedig a kampánycsend megsértésének minősült, ha annak beállta után bármely írott vagy elektronikus médium a választással összefüggésbe hozható személyt, illetve pártot említ vagy szerepeltet.

az Rttv. 4. § (1) bekezdése oly módon értelmezendő, hogy a médiaszolgáltató kampányidőszakban nemhogy valamennyi nézetről köteles lenne tájékoztatni, hanem éppen ellenkezőleg: egyikről sem nyújthat információt (l. a Fővárosi Bíróság 24.K.33492/2004/13. sz. ítéletét, és az azt helybenhagyó Fővárosi Ítéletőzta 4. Kf.27.572/2006/11. sz. jogerős ítéletet). A jogerős ítélet megállapította, hogy „az Országos Választási Bizottságnak a kampánycsend megsértését kimondó határozata (...) nem bírálható felül”; e megállapítás megalapozottságával szemben nehéz vitába szállni, ugyanakkor a mediaszabályozásban szereplő, az időszerű tájékoztatást is magában foglaló törvényi rendelkezésnek a választási eljárás szabályaival ily módon történő párhuzamos alkalmazása kétségeket ébreszthet.

A fentiekben említett követelmények egymáshoz való viszonyát a Legfelsőbb Bíróság egy eseti döntésében tisztázta, amikor megállapította, hogy „[a] kiegyensúlyozott tájékoztatás fogalmába a sokoldalúság, a tényszerűség, az időszerűség és a tárgyilagosság követelménye is beleértendő” (BH2007. 253). Ezt az álláspontot később – már az Smtv. 13. §-ában foglalt törvényi előírás kapcsán – a Kúria is megerősítette, rögzítve, hogy „[a] szerkesztői szabadság gyakorlása nem korlátozhatja a kiegyensúlyozott tájékoztatás fogalmába tartozó, sokoldalú, tényszerű, időszerű, tárgyilagos tájékoztatás követelményét” (EBH2013. K21). Azaz, a legfőbb bírói fórum értelmezésében a kiegyensúlyozottság egy olyan ‘gyűjtőkategóriaként’ jelenik meg, amely alá az említett fogalmak tartoznak. (Ismét utalunk rá, hogy 2013 áprilisa óta az Smtv. 13. §-a csak a „kiegyensúlyozott” jelzöt tartalmazza, így a korábbiakban vázolt értelmezési kérdést a jogalkotó ‘rendezte’.)

4.5. A kiegyensúlyozottság műsorszámon belül, illetve műsorszámok sorozatában

Amiként arra a 2.2. pontban utaltunk, az AB 1/2007. (I. 18.) sz. határozatában rögzített azon követelményt, miszerint egyes műsortípusok esetében biztosítani kell, hogy a médiaszolgáltató a műsorszámok sorozatában tegyen eleget a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének, 2011. január 1. napjától a mediaszabályozás is kifejezetten előírja [l. Mttv. 12. § (2) bekezdés]. A törvényi rendelkezésből következik, hogy léteznek olyan műsorszámok, amelyeknek *önmagukban is kiegyensúlyozottnak* kell lenniük, és olyanok, amelyek esetében elég, ha a *műsorszámok sorozatában* valósul meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás (de nyilvánvalóan ez utóbbiak esetében is megvalósulhat műsorszámon belül is). A jogszabályi előírás merev és – célját tekintve – ésszerütlen értelmezése lenne minden egyes álláspont minden egyes műsorszámban történő megkövetelése.²⁰ A kiegyensúlyozottság kö-

²⁰ POLYÁK i. m. (13. lj.) 97.

vetelményének téves értelmezése – miszerint minden egyes műsortól külön-külön megkövetelt, hogy minden egyes véleményt egyidejűleg megjelenítsen – oda vezethet, hogy például egy pártpolitikai kérdéssel foglalkozó beszámoló esetén valamennyi politikai párt képviselője kifejthetné álláspontját, elviselhetetlenné téve ezzel a műsorok feldolgozását,²¹ ezáltal rendkívül megnehezítené a releváns információk kiszűrését (ily módon a közönség tájékozódását sem szolgálná).

Ahhoz, hogy egy adott műsor melyik körbe tartozik, a törvényszövegben – hasonlóan egyébként a hivatkozott AB határozatban – szereplő „műsorszámok jellegétől függően” kitételel kell alapul venni. Megjegyzendő, hogy a törvényi kitétel ellentétes értelmezésnek számít az a legfelső bírói fórum előtt született döntés, amely szerint a törvényhely minden esetben választási lehetőséget biztosít a médiaszolgáltatók számára (Kúria Kfv.III.37.379/2013/4. sz. ítélete).

Az előző bekezdésben említett „műsorszámok jellegétől függően” törvényi rendelkezés gyakorlati értelmezéséhez mindenképpen segítséget nyújt a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelmény előírásának célja, a demokratikus közvélemény, a közönség megfelelő szintű tájékoztatásának megteremtése. Így például a napi híradóban megjelenő, közéleti kérdésről szóló tájékoztatás úgy képes szolgálni a közvélemény érdekeit, ha önmagában is eleget tesz a kiegyensúlyozottság követelményének (figyelemmel pl. a hírműsor szerkesztési módjára vagy a közönség médiafogyasztási szokásaira).

Ezzel ellentétben viszont bizonyos műsortípusok (például stúdióbeszélgetés, „élő” közvetítések) esetében a médiaszolgáltató, illetve a műsorvezető – az eltérő véleményt képviselő fél, illetve arra vonatkozó információ hiányában – nem képes a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát a műsorszámon belül megteremteni. Ilyen esetben a médiaszolgáltatónak (illetve az őt ‘képviseelő’ műsorvezetőnek) az a kötelezettsége, hogy legalább utaljon a bemutatott állásponttal szemben létező ellenvélemények létre (I. BH2006. 270).

Ez utóbbi előírás tehát mindenképpen a szabály alkalmazásának ‘megkönnyítéseként’ értelmezendő, hiszen – az AB döntésének indokolásában foglaltakra is tekintettel – a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye abban az esetben tekinthető a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozásának, amennyiben a jogalkalmazó nem minden esetben egyetlen műsorszámon belül érvényesülő kötelezettségként értelmezi.

²¹ HALMAI GÁBOR: Médiaháború: szabadság és szabályozás. *Beszélő*, 1997/8–9. 97.

5. A kiegyensúlyozottsági eljárás sajátos szabályai

Végezetül szükséges néhány szót ejteni arról, hogy a kiegyensúlyozottság kapcsán speciális eljárási szabályok érvényesülnek – és érvényesültek 2011. január 1-jét megelőzően, az Rttv. hatálya alatt is. Elsődleges – és talán legfontosabb – jellemzője a törvényi szabályozásnak, hogy kizárólag kérelemre indítható eljárás a tájékoztatás kiegyensúlyozottságának vélelmezett megsértésre tekintettel; kérelmező pedig bárki lehet (a sajtó-helyreigazítási eljáráshoz hasonlóan a kérelmező először köteles panaszával az érintett médiaszolgáltatóhoz fordulni). Ennek oka, hogy a szabályozás nem elsősorban az egyént (jelen esetben az elhallgatott álláspont képviselőjét) védi, hanem a közvélemény – azaz a ‘teljes’ közönség – tájékozódáshoz fűződő jogát, így értelemszerűen a panasztételi jogosultságot sem indokolt bármilyen módon, személyek meghatározott körére leszűkíteni. Az Rttv. e tekintetben nem tartalmazott ilyen egyértelmű szabályt, jóllehet rögzítette, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének (vélelmezett) sérelme miatt „a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a sérelmet szenvedett” köteles előzetesen a műsorszolgáltatóhoz fordulni [Rttv. 49. § (1) bek.]. Ezzel kapcsolatban szükséges utalni arra, hogy a kifogás benyújtására jogosult személyek körére vonatkozó előírásból adódóan az Rttv. szabályozási koncepciója némiképp közelített a sajtó-helyreigazítási eljárásra ebben a tekintetben, hiszen a kérelmező személyével szemben ilyen szintű ‘érintettség’ megkövetelése révén elsősorban egyéni jogsérelmek orvoslására rendelkezésre álló jogintézményként, és nem pedig a közvélemény tájékozódáshoz való jogát elősegíteni kívánó fórumként működött. Ebből pedig az is következett, hogy az ‘érintett’ személyes akaratának függvénye volt, hogy egy adott kérdésben a közönség teljes körű tájékoztatást kap-e (hiszen amennyiben nem a kifogás tételére jogosult nyújtott be panaszt, az elutasításra került).

Az eljáró fórum tekintetében elmondható, hogy a hatályos szabályozás szakított azon korábbi koncepcióval, amely szerint a kiegyensúlyozottsági eljárásokat külön testület hatáskörébe utalja (ORTT Panaszbizottsága), így a médiatartalmak felügyeletét általánosan ellátó Médiatanács (illetve egyes médiaszolgáltatók esetében az NMHH Hivatala) dönt az ilyen típusú kérelmekről.

A szankció tekintetében szintén eltérés tapasztalható, hiszen a hatályos szabályozás kifejezetten rögzíti, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértése esetén a médiaszolgáltató a hatóság döntését – vagy az abban foglalt közleményt – értékelő magyarázat nélkül köteles közzétenni [Mttv. 181. § (5) bek.]. (E tekintetben a 2011 előtti szabályozás nem tartalmazott speciális szabályt, így akár bírság kiszabására is sor kerülhetett – és gyakorta sor is került.)

6. Összegzés

A magyar médiaszabályozásban közel két évtizede szereplő ‘kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye’ azt hivatott szolgálni, hogy a média által a közéleti kérdésekben nyújtott tájékoztatások kapcsán a releváns információkhoz hozzájussanak, elősegítve ezzel, hogy maguk is megalapozott döntést tudjanak hozni e kérdésekben. Tekintettel arra, hogy ezen törvényi szabály – amiként egyébként a médiaszabályozás egésze – a demokratikus közvélemény megteremtését, fenntartását célozza, egyéni jogsérelmek orvoslására nem alkalmazható (legfeljebb párhuzamosan a rendelkezésre álló polgári jogi jogvédelmi eszközökkel). A fentiekben ismertetett gyakorlati példák azonban azt mutatják, hogy a 2010 előtti – mind a hatósági, mind a bírósági – jogalkalmazói gyakorlatban a kötelezettség elsődlegesen (kizárólagosan) a tájékozódáshoz való jog érvényesülésének eszközeként történő értelmezése nem valósult meg maradéktalanul.

A tekintetben, hogy pontosan milyen követelményeket támaszt a médiatartalmakkal szemben a kiegyensúlyozottság, a jogszabályszöveg 2013-ban bekövetkezett módosulásával ‘megoldotta’ a vitákat. Ezt erősíti meg, hogy a kiegyensúlyozottság tartalmát illetően a Kúria az utóbbi egy-két évben született ítéletei túlnyomórészt egy irányba mutatnak, elősegítve a következetes jogalkalmazói gyakorlat kialakulását. Ez a kiszámítható joggyakorlat pedig képes lehet arra, hogy – amiként arra az AB 2011. decemberi döntésében is utalt – az egyéni autonómia kiteljesedése mellett a demokratikus közvélemény megteremtésének, fenntartásának lehetőségét is biztosítsa.

SZIKORA TAMÁS*

A kereskedelmi közlemények közzétételével szemben támasztott követelmények az európai államok médiaszabályozásában

1. Bevezetés

A véleménynyilvánítás szabadsága mint az egyén önkifejezéséhez és a demokratikus közéletben való (aktív) részvételéhez elengedhetetlenül szükséges alapvető jog korlátozására általában véve igen szűk körben nyílik alkotmányosan igazolható lehetőség. E jog azonban eltérő mértékben nyújt védelmet az egyes véleményeknek – vagy azok megfogalmazóinak –, és a mondanivaló tartalmától, a társadalomban kiváltott várható hatásaitól függően akár a szólás korlátozása, végső esetben pedig akár annak abszolút tilalma sem tekinthető alkotmányellenesnek.

A kereskedelmi beszéd (*commercial speech*) vagy kereskedelmi kommunikáció (*commercial communication*) korlátozása (illetve alkotmányos korlátozhatósága) kapcsán mind a bírósági jogalkalmazói gyakorlatban, mind pedig a jogirodalomban egységes álláspont alakult ki, a vitás pontot mindössze annak mértéke jelenti. A ‘kereskedelmi beszéd doktrínája’ (*commercial speech-doctrine*) elnevezés az Egyesült Államok Legfelső Bírósága által 1942-ben meghozott *Chrestensen*-döntésből¹ ered, így nem is csoda, hogy annak definiálására, pontos tartalmának meghatározására az idő folyamán számos próbálkozás történt.² A kommunikáció e típusa az Egyesült Államokban a kezdetektől fogva alkotmányos védelemben részesült, az a tény ugyanakkor, miszerint az Első Alkotmánykiegészítés lényegében a kereskedelmi beszéd valamennyi formáját védi, nem jelenti egyúttal azt, hogy a korlátozás minden esetben a szólásszabadság sérelmét jelentené.³

Belátható, hogy általános meghatározást nem könnyű alkotni a kereskedelmi beszédre vonatkozóan, viszont annál könnyebb lehet a ‘szólás’ más formáinak jellemzőitől való elhatárolás mentén elindulni. A kereskedelmi kommunikációval

* Szakmai tanácsadó, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa. E-mail: szikora.tamas@mediatanacs.hu

¹ *Valentine v. Chrestensen* 316 US 52 (1942).

² Ezzel kapcsolatban részletesen l. pl. Robert C. POST: The Constitutional Status of Commercial Speech. *UCLA Law Review*, October 2000.

³ John M. DiPIPPA: The Demise of the Commercial Speech doctrine and the Regulation of Professional’s advertising: The Virginia Pharmacy Case. *Washington and Lee Law Review*, 1977. 259.

kapcsolatosan jellemzőjeként elmondható, hogy közlöjének nem elsődleges célja a közéleti diskurzusban való részvétel, és a demokratikus nyilvánosság megteremtéséhez sem kíván hozzájárulni, sokkal inkább gazdasági érdekeit hivatott szolgálni. A kereskedelmi kommunikáció ‘befogadói’ oldalán a fogyasztó áll, akinek védelme indokolttá teszi a szólás egyéb formáihoz képest akár a szélesebb körű állami beavatkozást is.

A kereskedelmi üzenetek korlátozhatóságának kérdésével az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is foglalkozott, és ajánlásában megjegyezte, hogy a kommunikáció e formájával szemben alacsonyabb szintű védelem indokolt, mint például a politikai vélemények esetében, amelyekre az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 10. cikkében foglalt, a véleménynyilvánítási szabadság alapvető jogának védelme a lehető legszélesebb körben érvényes.⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) is több elé került ügyben hozott döntést a kereskedelmi jellegű információkat illetően a tekintetben, hogy azok mennyiben élvezik az EJEE 10. cikkében foglaltak védelmét. Az EJEB a kereskedelmi természetű információk terén megerősítette, hogy az EJEE említett előírásának hatálya nem kizárólag a vélemények és információk egyes típusaira, illetve megjelenési formáira terjed ki.⁵ Az EJEB a későbbi gyakorlatában is nyilvánvalóvá tette, hogy a reklámcéllal – tehát nem közérdekű kérdésekkel összefüggésben – közzétett információk ugyanúgy a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt állnak, még ha nem is bírnak olyan szintű védelemmel, és az egyes tagállamok mérlegelési lehetőségei is szélesebb körben érvényesülhetnek.⁶ Mindazonáltal az EJEB elé került ügyek – illetve azok tárgyában született ítéletek – vizsgálata alapján nem igazán lehet kiforrott, következetes gyakorlatról beszélni, ami következhet az egyes jogesetek (érintett kereskedelmi üzenetek) eltérő megítéléséből, de egyes vélemények szerint a bíróságok összetételéből is.⁷

Az említett gyakorlatot követve – és határozataiban hivatkozási alapként utalva az EJEB, majd később az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának döntéseire – a magyar Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy a kereskedelmi kommunikáció alacsonyabb szintű védelmet élvez – az elsősorban – a demokratikus vitákhoz hozzájáruló megnyilvánulásoknál. Megállapítása szerint

⁴ Recommendation 952 (1982) on international means to protect freedom of expression by regulating commercial advertising, 4. pont.

⁵ *Markt Intern Verlag GMBH and Klaus v. Germany* (no. 10572/83., 1989. november 20-i ítélet), 26. bekezdés.

⁶ L. a *Jacobowski v. Germany* (no. 15088/89., 1994. június 23-i ítélet) és a *Casado Coca v. Spain* (no. 15450/89., 1994. február 24-i ítélet) ügyeket.

⁷ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 573.

[b]ár a gazdasági reklámtevékenység a (...) a szabad véleménynyilvánítás védelmét élvezi, a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben. A kifejezés szabadságát az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban (...) mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakozásának elengedhetetlen eszközét és az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítendő részesítette többletvédelemben (1270/B/1997. AB hat., indokolás, IV. 3. pont).

Tekintettel arra, hogy a kereskedelmi beszéd a véleményszabadság említett jellemzőivel nem bír (azaz nem az egyén önkifejeződését, illetve a demokratikus társadalmi diskurzusban való részvételét célozza), az Alkotmánybíróság érvelése szerint a szélesebb körű állami beavatkozás sem minősülhet aránytalannak. Az alacsonyabb szintű védelemre vonatkozóan tett megállapításokon túl a testület egy későbbi döntésében a kereskedelmi beszéd jellemzői kapcsán arra is rámutatott, hogy egy adott tartalmat nem lehet pusztán a közlő 'személye' alapján ilyen jellegűnek minősíteni, ugyanis a

(...) gazdasági jogalanyok nem minden megszólalása irányul áru értékesítésére, és a megszólalást motiváló üzleti érdekek összekapcsolódhatnak a közügyek megvitatásával. (...) Ezért a gazdasági jogalanyok nyilvános kommunikációjának megítélése a közlés kommunikációs céljától és a védendő értékekhez (egyéni önkifejezés, közéleti diskurzus fenntartása) való viszonyától függ [23/2010. (III. 4.) AB hat., indokolás, IV. 4. 1. pont].

Látható tehát, hogy a kereskedelmi beszéddel szembeni szélesebb körű állami beavatkozás lehetőségét az Alkotmánybíróság nem a gazdasági szereplő személyéből, hanem a megszólalás tartalmából, illetve a közlés céljából adódóan ítélte alkotmányosnak.

A fentiek fényében összegzésképpen elmondható, hogy a kereskedelmi kommunikációnak a közéleti vitákhoz kapcsolódó, és ezáltal a demokratikus nyilvánosság megteremtéséhez hozzájáruló véleményeknél szélesebb korlátozhatóságának előírása alkotmányos szempontból elfogadott. Ékes bizonyítéka lehet ennek az a példa is, miszerint míg a hamis állítást tartalmazó kereskedelmi beszéd tilalmazható és büntethető, addig a valótlan tartalmú politikai beszédet az állam nem tilalmazhatja vagy nyilváníthatja jogellenesnek.⁸

A kereskedelmi beszédet korlátozó jogszabályi előírások alkotmányosságának éppen ezért jelen tanulmány nem is kíván a bevezető gondolatoknál több szót szentelni, mindössze annak alapjaira kívánt igen röviden és vázlatosan utalni, hogy milyen alkotmányos indokok teszik lehetővé a szólás ezen megnyilvánulási formá-

⁸ Erwin CHERMERINSKY – Catherine FISK: What is Commercial Speech? The Issue Not Decided in *Nike v. Kasky*. *Case Western Reserve Law Review*, 2004. 1160.

jának szélesebb körű korlátozását. Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy ezen alkotmányos keretek között az egyes európai államok jogrendszerei milyen törvényi szabályokat tartalmaznak a kereskedelmi közlemények elektronikus médiában való közzétételével szemben. A kutatás elsődleges célja az lenne, hogy meghatározza azokat a közös minimumszabályokat, általános 'irányokat', amelyek az európai médiaszabályozásra jellemzőek, azonban, mint látni fogjuk, az Európai Unió jogharmonizációs törekvései révén született irányelvek e téren olyan részletes szabályokat alkottak, amelyeket nem kizárólag az uniós tagállamok, de más európai államok rendszerint saját jogrendszerükbe történő implementálásán túl alig követtek meghatározó jelentőségű és általánosan érvényesülő normák. Éppen ezért az előbbieken említettek mellett az elemzés azon sajátosságokra, egyedi (az uniós szabályozáson túli) megoldásokra is próbál fókuszálni, amelyek az egyes országok médiaszabályozásainak meghatározó jellegzetességeként értékelhetők. A kereskedelmi közleményekre vonatkozó törvényi előírások terjedelmére tekintettel elsősorban a szabályozások koncepcióira, rendszerére kívánunk fókuszálni, és az egyes kérdéseket – mint például a közlemények tartalmára vonatkozó előírásokat – csak érintőlegesen, a vizsgálat szempontjából elengedhetetlenül szükséges mértékig vesszük számba.

2. Az Európai Unió a kereskedelmi kommunikációt érintő relevánsabb jogszabályai

Az Európai Tanács és az Európai Parlament több irányelvet fogadott el kifejezetten a kereskedelmi üzenetek szabályozása tárgyában, a belső piac megfelelő működéséhez ugyanis megköveteli a különféle érdekek, mint például a gazdasági szereplők alapvető joga a termékeik és szolgáltatásaik népszerűsítéséhez, illetve az ezzel szemben álló közegészség, a fogyasztók és a gyermekek védelme egyensúlyának megteremtését.⁹ E körben említhető a megtévesztő és összehasonlító reklámokról, a dohánytermékek reklámjairól, a gyógyszerreklámokról szóló irányelv, amely egyes termékkörök népszerűsítése tárgyában általánosan fogalmaz meg korlátokat (tilalmakat), továbbá a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal szembeni (tag)állami szabályozás megvalósítását előíró direktíva. Jóllehet a média a kereskedelmi beszéd megjelenésének nem egyedüli, ugyanakkor igen számottevő szegmensét lefedő területe, így ebből következően az előbb említett irányelvek – ha csak 'közvetetten' is, de – érdemi hatást gyakorolnak a kereskedelmi kommunikáció szabályo-

⁹ Amandie GARDE: Advertising Regulation and the Protection of Children-Consumers in the European Union: In the Best Interests of... Commercial Operators? *International Journal of Children's Rights*, 19 (2011) 525.

zására. (Igaz ez abban az esetben is, ha az egyes irányelvek előírásai különböző – pl. felelősségi, eljárási – szabályokat állapítanak meg, illetve eltérő hatóságok feladatkörébe utalják a felügyeleti jogköröket.)

A dohánytermékek reklámozásáról, illetve szponzorálásáról¹⁰ szóló irányelv a tárgyi hatályáról akképpen rendelkezik, hogy az kizárólag a sajtóban és más nyomtatott kiadványokban, a rádiós műsorszórásban, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokban dohánytermékek reklámozására, illetve e termékek vásárlásának ösztönzésére vonatkozik [1. cikk (1) bek.], elsődlegesen a közegészség, azon belül is a fiatalkorúak egészségének megóvása érdekében. (A dohányreklámok teljes tiltásának igazolása azon az érvelésen alapul, miszerint az államok a köz érdekében még így is a kisebb mértékű korlátozás eszközével élnek, hiszen nem e terméktípusok árusítását korlátozzák, hanem ‘csupán’ a dohánytermékek népszerűsítésének teljes tilalmát írják elő.¹¹) Tekintettel azonban arra, hogy a televíziós műsorszolgáltatásra (az AVMS irányelv¹² megnevezésével élve: audiovizuális médiaszolgáltatásokra) vonatkozó irányelv külön követelményeket tartalmaz a dohánytermékekkel kapcsolatos kereskedelmi üzenetek korlátozására, így e tilalom a média valamennyi területét lefedi. (Megjegyzendő, hogy egyes vélemények ugyanakkor nagy gyanakvással fogadják a dohánytermékek reklámozásának széles körű tiltását annak fényében, hogy maga a dohányzás legális tevékenységnek minősül. Mindemellett, miközben más káros és veszélyes termékek – például az alkohol, illetve a magas zsírtartalmú ételek – köre nem esik ilyen jellegű korlátozás alá, a dohánytermékekkel szemben támasztott általános tilalom akár a szólás diszkriminatív, tartalmi alapú korlátozásának is tekinthető.¹³)

A gyógyszerreklámokról szóló irányelv¹⁴ szintén a termékek egy bizonyos körének promotálásával szemben állít korlátokat, amely megalkotásának elsődleges célja – a fogyasztó megfelelő tájékoztatása mellett – szintén a közegészség védelme. Az irányelv VIII. címe külön foglalkozik a gyógyszerek reklámozásának rész-

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/33/EK irányelve (2003. május 26.) a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről. (A történelmi hűség kedvéért megjegyzendő, hogy az Európai Parlament és a Tanács már korábban, a 98/43/EK irányelvben szabályozta a dohánytermékek reklámjait, ezen jogszabályt azonban – elsősorban az Unión belüli verseny korlátozására tekintettel – az Európai Unió Bírósága megsemmisítette; I. Case C-376/98, Germany kontra European Parliament and European Council.)

¹¹ Martin H. REDISH: Tobacco Advertising and the First Amendment. *Iowa Law Review*, 1996. 598.

¹² 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 (kodifikált változat).

¹³ Eric BARENDT: Tobacco advertising: the last puff? *Public Law*, 2002. 29.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/83/EK irányelve (2001. november 6.) az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről.

letes szabályaival, így elsősorban az érintett termékek köre mellett a kereskedelmi üzenet lényeges (minimum) tartalmi elemeivel, illetve e tevékenység felügyeletének megfelelő és hatékony eszközök érvényesítésével.

Harmadikként említhető a megtévesztő és összehasonlító reklámok részletes szabályairól szóló uniós irányelv,¹⁵ amely rendelkezéseinek célja, hogy megvédje a kereskedőket a megtévesztő reklámmal és annak tisztességtelen következményeivel szemben, ezen túlmenően pedig az összehasonlító reklám lehetővé tételével az érintett érdekek közti egyensúly megteremtését célozza a verseny ösztönzése érdekében, biztosítva ezáltal a versenytársak számára az összevethető termékek előnyeinek kiemelését, a versenytársakra és a fogyasztókra sérelmes gyakorlat tilalma mellett [(8)–(9) preambulumbekszedések]. Ezen irányelv tehát, amint látható, a fogyasztók megtévesztő információkkal szembeni védelme mellett a szélesebb körű tájékoztatásukat is igyekszik megteremteni, mindeközben pedig az értékesítésben (anyagilag) érdekelt – az irányelv fogalommeghatározásában szereplő elnevezéssel élve – „kereskedők” jogait is szem előtt tartja.

Végezetül indokolt szót ejteni a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvről,¹⁶ amely a fogyasztók, illetve a reklámozók versenytársainak gazdasági érdekeit egyaránt védelemben kívánja részesíteni. A direktíva – e tanulmány által elemzett tárgykört tekintve – relevánsabb elemeként említhető a „vásárlásra felhívás” fogalmának meghatározása [2. cikk *i*) pont], aminek az olyan, a termék tulajdonságainak és árának feltüntetését magában foglaló kereskedelmi kommunikáció tekinthető, amely ezáltal a fogyasztó számára lehetővé teszi a vásárlást (e definíció az AVMS irányelv által több helyen is használt „felhívás” kifejezés értelmezéséhez nyújthat támpontot). Ezen túl a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat egyik megnyilvánulási formájaként definiált „megtévesztő tevékenység” tartalmaz számunkra fontosabb megállapítást (6. cikk). E szerint az a kereskedelmi gyakorlat számít tisztességtelennek, amely „bármilyen módon – ideértve a megjelenítés valamennyi körülményét – félrevezeti vagy félrevezetheti az átlagfogyasztót”; e definíció alapján – amint azt a későbbiekben látni fogjuk – könnyen magyarázható pl. a burkolt kereskedelmi közlemény tilalmát vagy a termék megjelenítésre vonatkozó tartalmi korlátokat megállapító AVMS-beli előírások indokoltsága.

Az előzőekben említett jogszabályok nem kizárólag a médiában közzétett kereskedelmi üzenetek tekintetében tartalmazznak a tagállamok részéről implementálásra került minimum-előírásokat, de éppen ezen – általánosan érvényesülő –

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/114/EK irányelve (2006. december 12.) a megtévesztő és összehasonlító reklámokról (kodifikált változat).

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, illetve a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról).

jellegükből következően értelemszerűen a médiában megjelenő kereskedelmi üzenetekre is alkalmazandók. Így pl. a dohánytermékek és az egyes – vényköteles – gyógyszerek közvetett vagy közvetlen népszerűsítésével kapcsolatos közzétételi korlátokat az AVMS irányelv egyértelműen rögzíti, amikor kimondja, hogy tilos a cigarettára és más dohánytermékekre vonatkozó audiovizuális kereskedelmi közlemény minden formája [9. cikk (1) bek. d) pont]; valamint tilos az olyan gyógyászati termékekre, illetve gyógykezelésekre vonatkozó audiovizuális kereskedelmi közlemény, amelyek csak vényre kaphatók abban a tagállamban, amelynek joghatósága alá a médiaszolgáltató tartozik [9. cikk (1) bek. f) pont]. A megtevesztő, illetve az összehasonlító reklámok vonatkozásában ugyanakkor az audiovizuális médiaszolgáltatásokra irányadó speciális szabályt az AVMS irányelv nem tartalmaz.

3. Az Európai Unió televíziós (audiovizuális) médiaszolgáltatásokra irányadó jogi szabályozásának rövid története

Jelen pont alatt az Európai Uniónak a (televíziós) műsorszolgáltatókra vonatkozó jogalkotási tevékenységét vázoljuk röviden, kiemelve elsősorban a tanulmány témája szempontjából relevánsabb elemeket, változásokat (a konkrét, részletes szabályokat – szükség esetén – a későbbi pontok alatt ismertetjük). Az Európai Unió égisze alatt született az előző pontban ismertetett, a kereskedelmi kommunikációra általánosan, azok megjelenési platformjától független szabályait tartalmazó jogszabályok mellett az 1980-as évek végén a ('hagyományos') televíziós műsorszolgáltatásokra vonatkozó közös minimumszabályokat előíró, a határok nélküli televíziózásról szóló irányelv¹⁷ (a továbbiakban: TVWF irányelv).¹⁸ A TVWF irányelv a későbbi, illetve a jelenleg hatályos szabályokhoz képest viszonylag szükséztlenül rendezte a kereskedelmi kommunikáció kérdését, ugyanakkor, ha az irányelvet a maga egészében vizsgáljuk, akkor viszont azt láthatjuk, hogy a reklámszabályok a szabályozás jelentős részét kitették; nem túlzás tehát azt állítani, hogy a jogal-

¹⁷ A Tanács irányelve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról (89/552/EGK irányelv, 1989. október 3.).

¹⁸ Az irányelv megalkotásának egyik közvetlen előzményeként említhető az Európa Tanács égisze alatt született, a határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt egyezmény (amelyre egyébként a TVWF irányelv preambulumban is utal). Ennek szabályozása sok hasonlóságot mutat az európai unió irányelvi előírásokkal, de eltérésként említhető, hogy pl. a televíziós vásárlás fogalmát már definiálta és közzétételét szabályozta, amelyre csak a TWF irányelv 1997-es módosítását követően – és eltérő elnevezés használata mellett – került sor.

kotó is igen fontosnak vélte e terület szabályozását. (Figyelemre méltó például, hogy az irányelv fogalom meghatározásában szereplő négy definíció közül három a kereskedelmi kommunikációhoz kapcsolódott.) A TVWF irányelv mindössze a „reklám” és a „szponzorálás” fogalmát ismerte mint kereskedelmi üzenettípust, ezek tartalmára, közzétételének módjára és mennyiségére (időtartamára) azonban részletes követelményeket fogalmazott meg (e szabályok elsősorban a fogyasztók és a kiskorúak egészséges fejlődésének védelmét célozták).

A TVWF irányelv első módosítására 1997-ben került sor,¹⁹ amely egy további reklámtípus, a „távértékesítés” fogalmát alkotta meg, és ezzel együtt lényegében e formára is kiterjesztette a reklám közzétételének módjára vonatkozó szabályokat. Emellett szükséges megemlíteni, hogy ezen irányelv-módosítás során pontosította a jogalkotó, hogy mely közleménytípusokat nem kell figyelembe venni a reklám közzétételére fordítható műsoridő számításakor (ingyenesen közzétett közszolgálati közlemények és jótékonyági felhívások, műsorelőzetesek, a műsorszolgáltató által sugárzott műsorokból közvetlenül származó kiegészítő termékekkel kapcsolatos közlemények).

Jóval átfogóbb változást eredményezett a TVWF irányelv 2007-ben történt módosítása,²⁰ amely elsőként és alapjaiban a szabályozás hatályát érintette: az uniós jogalkotó a minimumszabályokat kiterjesztette a ‘hagyományos’ televíziós műsorszolgáltatásokon túl a lekérhető – a módosítás következtében használatos szóhasználatnál élve – audiovizuális médiaszolgáltatásokra is. A kereskedelmi üzenetekre vonatkozó korábbi koncepciótól eltérően a jogalkotó életre hívta az „audiovizuális kereskedelmi közlemény” kategóriáját mint ‘gyűjtőfogalmat’, felsorolva ennek lehetséges formáit. A másik érdemi változás a termék megjelenítés alkalmazásának – a főszabály szerinti tilalom mellett, illetve bizonyos feltételek teljesülése esetén történő – engedélyezése, valamint közzétételének részletes szabályozása (erre a későbbiekben még részletesen visszatérünk).

A TVWF irányelv említett módosításait követően az Európai Unió jogalkotó szervei újrakodifikálták a meglévő joganyagot, aminek ‘eredménye’ a 2010-es – jelenleg is hatályos – AVMS irányelv lett. A szabályozás – amely, mint említettük, a lineáris és lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra terjed ki – az „audiovizuális kereskedelmi közlemény” gyűjtőkategóriájába sorolja a kereskedelmi közlemények valamennyi formáját, így a televíziós reklámot, a támogatást (korábban:

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK irányelve (2007. december 11.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg).

szponzoráció), a termékmegjelenítést és a televíziós vásárlást (korábban: távértékesítés); ezen túl rendelkezik a burkolt kereskedelmi közlemény fogalmáról, illetve közzétételének tilalmáról. Az AVMS irányelv részletesen szól az egyes közleménytípusok tartalmáról, bemutatásának módjáról, időtartamáról, az azokban megjeleníthető – továbbá az abszolút vagy relatív tilalom alá eső – termékek, szolgáltatások köréről (a relevánsabb rendelkezéseket a tanulmány későbbi részeiben ismertetjük).

4. Az európai államok médiában megjelenő kereskedelmi közleményekre vonatkozó szabályozásának elemzése

Jelen pontban az egyes európai államoknak a médiában megjelenő kereskedelmi közleményekre vonatkozó szabályait tekintjük át.²¹ Amint arra az előző pont végén már utaltunk, az AVMS irányelv – mint jogharmonizációs célokat szolgáló uniós jogforrás – részletesen szabályozza az audiovizuális médiaszolgáltatásokban megjelenő kereskedelmi közleményeket. A minimumszabályok meghatározása mellett biztosítja ugyanakkor a tagállamok számára, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatókkal szemben az irányelv által érintett területen részletesebb vagy szigorúbb előírásokat írjanak elő, feltéve, hogy e szabályok megfelelnek az uniós jognak [4. cikk (1) bek.]. Tekintettel arra, hogy a ‘közös minimum’ minden uniós tagállam esetében azonos – vagy legalábbis azonosnak kell lennie –, így ennek elemzése vélhetően nem tartogatna sok meglepetést számunkra. Éppen ezért inkább arra kívánjuk a hangsúlyt fektetni, hogy melyek azok a területek, illetve megoldások, amelyek sajátosnak, speciálisnak minősülnek az AVMS irányelv előírásaihoz képest (ettől függetlenül az elemzés nem kizárólag az Európai Unió tagállamainak szabályozását vizsgálja).

Az alábbiakban a médiát szabályozó nemzeti jogszabályokban a kereskedelmi közleményekre vonatkozó rendelkezéseket kizárólag az egyes üzenetformák általános jellemzői, illetve a közzétételükre vonatkozó szabályok alapján vizsgáljuk, és nem térünk ki a szabályozás hatályára (azaz hogy az előírások a televíziós szolgáltatásokon túlmenően a rádiókra, továbbá a lineáris mellett a lekérhető médiaszolgáltatásokra is érvényesek-e). Több közleménytípus ráadásul jellegéből, természetéből adódóan kizárólag (pl. virtuális reklám), illetve elsősorban (pl. termékmegjelenítés) képi formában jelenhet meg a médiatartalmakban, így nyilván rádiós szolgáltatások tekintetében nehezen is lenne értelmezhető.

²¹ Az egyes európai államok médiaszabályozásának vizsgálatakor elsősorban a Szabályozó Hatóságok Európai Platformjának (*European Platform of Regulatory Authorities* – EPRA) honlapján – a 2014. márciusi aktualizálást követően – elérhető jogszabályokat vettük alapul.

Az elemzés felépítését tekintve előljáróban annyit meg kívánunk jegyezni, hogy elsőként a kereskedelmi közlemények azon típusaival foglalkozunk, amelyek önálló műsorszámként jelennek meg (pl. reklám, televíziós vásárlás), majd azt követően a szerkesztett tartalmak keretei között bemutatott üzenetek szabályozását tekintjük át (pl. termék megjelenítés, virtuális reklám).

4.1. A kereskedelmi közlemények formáinak struktúrája az egyes országokban

Mindenekelőtt azt vizsgáljuk meg, hogy az egyes államokban milyen kereskedelmi közlemény-típusokat nevesítenek a média szabályozására vonatkozó jogszabályok. Ehhez kiindulópontként – tekintettel a részletes szabályozásra – az AVMS irányelv koncepcióját vesszük alapul, amely egyrészt definiálja a(z) audiovizuális kereskedelmi közlemény fogalmát mint gyűjtőkategóriát [1. cikk (1) bek. *h*) pont], emellett pedig külön nevesíti a (televíziós) reklámot [1. cikk (1) bek. *i*) pont], a támogatást [1. cikk (1) bek. *k*) pont], a televíziós vásárlást [1. cikk (1) bek. *l*) pont] és a termék megjelenítést [1. cikk (1) bek. *m*) pont].

Az AVMS irányelv struktúráját követi – talán nem is annyira meglepő módon – az európai uniós tagállamok közül például Csehország,²² Ausztria,²³ Belgium (a flamand tartományokra vonatkozó szabályozása),²⁴ Litvánia,²⁵ Izland,²⁶ Málta,²⁷ Lengyelország,²⁸ Bulgária,²⁹ Portugália,³⁰ Nagy-Britannia,³¹ Lettország³², Horvátország³³ vagy Magyarország,³⁴ de egyes Unión kívül országok, mint például Törökország,³⁵ Montenegró,³⁶ Gibraltár,³⁷ Koszovó³⁸ is ugyanezt a strukturális

²² Act on Radio and Television Broadcasting and Amendment to other Acts, § 2.

²³ Audiovisual Media Services Act § 2.; Federal Act on the Austrian Broadcasting Corporation (ORF Act) § 1a.

²⁴ Act on Radio and Television Broadcasting, Article 2.

²⁵ Law on the Provision of Information of the Public, Article 2.

²⁶ Media Law, Article 2.

²⁷ Broadcasting Act, Part I 2., Part III B 16G.

²⁸ Broadcasting Act, Article 4.

²⁹ Radio and Television Act, Article 73–74.

³⁰ Television Law, Article 2.

³¹ Ofcom Broadcasting Code, Appendix 2, Article 1.

³² Electronic Mass Media Law, Section 1.

³³ Electronic Media Act, Article 2.

³⁴ Act on Media Services and Mass Media, 203. §.

³⁵ Law on the Establishment of Radio and Television Enterprises and their Media Services, Article 3.

³⁶ Electronic Media Law, Article 8.

³⁷ Broadcasting Act, Part I 2.

³⁸ Law on the Independent Media Commission, Article 2.

megoldást követik. Igen apró eltérés található ehhez képest Svédország³⁹ vagy Németország⁴⁰ médiaszabályozásában, esetükben ugyanis a fentiekben említett négy kereskedelmi közleménytípus megtalálható, mindössze az általános kereskedelmi közleményt mint gyűjtőkategóriát nem definiálta a jogalkotó.

Jellemző ugyanakkor, hogy az említett típusok mellett a médiaszabályozások ritkán definiálnak további kereskedelmi üzenetformát. Ezek közül leggyakrabban az osztott képernyős reklámot (*split screen advertising*), illetve a virtuális reklámot (*virtual advertising*) nevesítik a jogszabályok, amelyek tulajdonképpen tartalmukban nem mutatnak eltérést a 'klasszikus' reklámoktól, mindössze megjelenési formájuk (módjuk) tér el azoktól. Az említett két közleményformát definiálja például a svéd,⁴¹ a magyar,⁴² a lett⁴³ és az izlandi⁴⁴ médiaszabályozás, de Portugáliában⁴⁵ is törvénybe iktatta a jogalkotó a virtuális reklám fogalmát. Érdekességképpen megemlíthető még Horvátország médiaszabályozása, amely egy általános – vagyis nem kizárólag a médiaspecifikus – reklámkategóriát, az összehasonlító reklámot is külön nevesíti.⁴⁶

A fentiek alapján látható, hogy az elektronikus médiában megjelenő kereskedelmi üzenetek típusaira vonatkozó európai médiaszabályozást – illetve annak koncepcióját – nagymértékben meghatározzák az AVMS irányelv rendelkezései. Így, leszámítva egy-egy sajátos esetet, tulajdonképpen elmondható, hogy az európai – és nem csak az uniós – államok szabályozásai az AVMS irányelv szabályait tekintik kiindulópontnak a kereskedelmi közlemények egyes típusainak meghatározásakor.

4.2. A reklámokra és a televíziós vásárlásra vonatkozó szabályozás

4.2.1. A reklám definíciója

Jelen pontban azt a kérdéskört kívánjuk vizsgálni, hogy az egyes államok a 'klasszikus' reklámok (*advertising*) definíciója, közzétételének szabályozása tekintetében milyen megoldásokat alkalmaznak. A reklám fogalmának meghatározása tekintetében elmondható, hogy a médiaszabályozások – hasonlóan az előző alpontban kifejtettekhez – túlnyomórészt szintén az AVMS irányelv szabályait [1. cikk

³⁹ Radio and Television Act, Chapter 3.

⁴⁰ Interstate Broadcasting Treaty, Article 2.

⁴¹ Radio and Television Act, Chapter 3.

⁴² Act on Mass Media and Media Services, 203. §.

⁴³ Electronic Mass Media Law, Section 1

⁴⁴ Media Law, Article 2.

⁴⁵ Television Law, Article 2.

⁴⁶ Electronic Media Act, Article 2.

(1) bek. i) pont] vették alapul. Ennek köszönhetően az európai médiaszabályozásban a reklám jellemzően egy olyan, általában az adott médiaszolgáltatótól különböző (természetes vagy jogi) személy megrendelésére, pénz vagy egyéb ellenszolgáltatás fejében közzétett üzenet, amely célja a közzétevő vagy – önreklám esetén – maga a médiaszolgáltató gazdasági érdekeinek (konkrétan: áru vásárlásának, szolgáltatás igénybevételének) előmozdítása. Ezen általános elemek mellett természetesen egyes definíciók némi eltérést, pontosításul szolgáló ‘többtelemet’ is tartalmazhatnak, de ezek érdemileg nem érintik a reklám definíciójának tartalmát. Így például – hasonlóan az AVMS irányelvhez – egyes államok szabályozása, mint például a cseh,⁴⁷ az osztrák,⁴⁸ a német,⁴⁹ a máltai,⁵⁰ az ír,⁵¹ a török,⁵² a montenegrói⁵³ vagy a brit⁵⁴ szabályozás az egyes áruk, szolgáltatások körének pontosítása érdekében kifejezetten utal az „ingatlanok, jogok és kötelezettségek” (*immovable property, rights and obligations*) kitételre is; de ‘ellenpéldaként’ említhető Ukrajna médiaszabályozása is, amely mindössze egy utaló szabályt tartalmaz, és az ukrán reklámtörvény rendelkezéseit jelöli meg irányadóként.⁵⁵

Jóllehet, általánosságba véve – és nem kizárólag a médiában megjelenő – reklámnak minősülő tartalmak értelmezéséhez nyújt támpontot az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EuB) azon ítélete, amely a gyógyszerek reklámozásáról szóló irányelv⁵⁶ kapcsán előzetes döntéshozatali eljárásban született.⁵⁷ Az ítélet rögzíti, hogy a hivatkozott irányelv 86. cikkének (1) bekezdése szerint (gyógyszer) reklámnak minősül azon információ, amely fogyasztás vagy értékesítés elősegítésére irányul, függetlenül a közzétevő személyétől (még akkor is, ha a közzétevő saját kezdeményezésre jár el). Vagyis az EuB értelmezése szerint kizárólag az üzenet célja, és nem közzétevőjének személye alapján kell megítélni egy adott (reklám)tartalmat.⁵⁸ Egyes vélemények szerint ugyanakkor az ítélet megállapítása a gyógyszerreklám szélesebb körű (kiterjesztő) értelmezéséhez vezet, mint amit

⁴⁷ Act on Radio and Television Broadcasting and Amendment to other Acts, § 2 n).

⁴⁸ Audiovisual Media Services Act § 2., 40.; Federal Act on the Austrian Broadcasting Corporation (ORF Act) § 1a 8a.

⁴⁹ Interstate Broadcasting Treaty, Article 2. 7.

⁵⁰ Broadcasting Act, Part I 2.

⁵¹ BAI Rules on Advertising and Teleshopping, 3.

⁵² Law on the Establishment of Radio and Television Enterprises and their Media Services, Article 3. §).

⁵³ Electronic Media Law, Article 8. 14.

⁵⁴ Ofcom Broadcasting Code, Appendix 2, Article 1. i).

⁵⁵ Law of Ukraine on Television and Radio Broadcasting, Article 53.

⁵⁶ L. 14. lj.

⁵⁷ L. Frede Damgaard kontra Dánia (Case C-421/07) [2009] I-02629.

⁵⁸ Uo., 20–21. bekezdések.

maga az irányelv szövege sugall.⁵⁹ Ezen értelmezés a vizsgált jogszabály 'tárgyi hatályától' függetlenül irányadónak tekinthető a médiában megjelenő kereskedelmi üzenetek értékelésekor is, kimondva a tartalom alapján történő minősítés elsődlegességét (szemben pl. a közzétételt kérő személyétől, illetve szándékától).

Megjegyzendő, hogy önmagában a reklám műsorelőzetestől történő megkülönböztetése elméletileg nem jelenthet különösebb nehézséget, ugyanakkor bizonyos körülmények esetén érdekes kérdést vethet fel, amennyiben például egy mozifilm népszerűsítésére kerül sor médiaszolgáltatásban. Ilyen ügyben kellett ugyanis állást foglalnia a szlovák médiahatóságnak (Council for Broadcasting and Retransmission of the Slovak Republic), amikor a vizsgált médiaszolgáltató egy mozifilm trailerét műsorelőzetesként tette közzé arra való hivatkozással, hogy az érintett mozifilmnek a csatornáján későbbi időpontban történő bemutatására licencszerződés jogosítja. A hatóság – álláspontunk szerint egyébként teljesen helytállóan – leszögezte, hogy a közleményt tartalma és természete alapján kell értékelni, nem pedig a felek között megkötött szerződés fényében; nem tartalmazott viszont egyértelmű tájékoztatást a közönség számára a film médiaszolgáltatásban való sugárzásával – illetve annak időpontjával – kapcsolatban, amelyre egyébként az említett szerződés értelmében csak a szpot közvetítését követő több mint egy év elteltével kerülhetett sor. A hatóság döntését végül a szlovák Legfelső Bíróság is helybenhagyta.⁶⁰

Az előző bekezdésben felvetett kérdéskör, illetve az ismertetett ügy fényében elmondható, hogy az alapos tartalmi elemzést követően kizárólag abban az esetben minősíthető egy közlemény műsorelőzetesnek, ha egy médiaszolgáltatásban, pontosan meghatározott időpontban közzétételre szánt műsorszámmal kapcsolatosan nyújt tájékoztatást a közönség számára, és mindeközben egyéb reklámcélokot sem szolgál. (Ebből következően még inkább érdekes kérdés lehet a jövőben a műsorelőzetes fogalmának értelmezése lekérhető médiaszolgáltatások tekintetében, hiszen esetükben egy műsorkínálat – és nem egy előre meghatározott, lineáris műsorfolyam – képezi a szolgáltatás tárgyát, így értelemszerűen a műsorok kezdési időpontjáról sem lehetséges tájékoztatást nyújtani, ezért a műsorelőzetes fogalma is 'más értelmet nyer'. Ugyanakkor a kérdést e helyütt mindössze jelezni szerettük volna – mint egy esetleges jövőbeni problémakört –, és részletesebb tárgyalásába nem is bocsátkozunk.)

⁵⁹ Imraj SOHAL: The „semi-permeable brick wall”: the development of pharmaceutical marketing law in the EU. *Communications Law*, 2012. 17(4), 117.

⁶⁰ Supreme Court decision of 13 November 2012, 3Sz/10/2012, IRIS 2013-3:1/28.

4.2.2. A televíziós vásárlás sajátosságai

Amint azt korábban említettük, a televíziós vásárlást – mint a kereskedelmi üzenetek önálló formáját – a TVWF irányelv 1997-es módosításával hívta életre az uniós jogalkotó, amely fogalmi elemeit tekintve azóta lényegében változatlan formában része a jogi szabályozásnak.⁶¹ Televíziós vásárlásnak azon kereskedelmi közlemények minősülnek, amelyek ellenszolgáltatásért cserébe áru vagy szolgáltatás értékesítésére vonatkozó közvetlen ajánlatot tartalmaznak [AVMS irányelv, 1. cikk (1) bek. l) pont].

A televíziós vásárlás és reklám megkülönböztetésével kapcsolatos kérdéseket az EuB egy 2006-ban elé került ügy kapcsán igyekezett világossá tenni, amelyben a testületnek arról kellett döntenie, hogy egy nyereményjátékban való részvételhez szükséges emelt díjas telefonszám tárcsázására buzdító közlemény az említett két kereskedelmi üzenet mely formájának tekinthető.⁶² A bíróság egyértelműen megállapította, hogy azok a közlemények (műsorrészek, műsorszámok) minősülnek televíziós vásárlásnak (távértékesítésnek), amelyek valódi ajánlatot foglalnak magukban valamely áru vagy szolgáltatás értékesítésére nézve. A két közleményforma elhatárolása kapcsán az EuB megállapította, hogy az adott médiatartalom akkor tartozik a televíziós vásárlás fogalmi körébe, ha az a szolgáltatás nyújtására vonatkozó valódi ajánlatnak minősül (figyelembe véve a játékot magában foglaló adás célját, illetve a játék jelentőségét az adás egészét tekintve); ezzel szemben abban az esetben beszélhetünk reklámról, amennyiben a bemutatott üzenet célja a nézők ösztönzése a nyereményként bemutatott áruk vagy szolgáltatások megszerzésére.⁶³

Talán némiképpen közelebb visz minket a reklám és a televíziós vásárlás közti határvonal meghúzásához – illetve az elhatároláshoz – az előző bekezdésben hivatkozott EuB-ügyhöz kapcsolódó főtanácsnoki indítvány, amely szerint a reklám jellemzője egy adott termék, szolgáltatás értékesítésének *előmozdítása*; a televíziós vásárlás azonban ennél többet tartalmaz: az értékesítés *megvalósítását* célozza. Azaz a televíziós vásárlás egy lépéssel tovább megy, mint a reklám, mivel nem korlátozódik a hirdetésre, hanem reklámoz és értékesít is egyben. Ilyen módon a televíziós vásárlással szemben a reklám mindössze csak ‘közvetett ajánlatot’ foglal magában, hiszen az ügylet utolsó mozzanata (a vásárlás, szolgáltatás tényleges

⁶¹ Érdekességgéppen megjegyzendő, hogy az uniós szabályozás angol nyelvű szövegében a kereskedelmi közlemény e kategóriája következetesen *teleshopping* elnevezéssel jelent meg, ugyanakkor a magyar fordítás az 1997-es „távértékesítés” megnevezést követően a 2007-es módosítással már a „televíziós vásárlás” kifejezést alkalmazza, és ezt a formát vette át az AVMS irányelv is. A tanulmány, figyelemmel a hatályos szabályozás hivatalos fordítására, a „televíziós vásárlás” szó szerkezetet használja.

⁶² Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) kontra Österreichischer Rundfunk (ORF) (Case C-195/06) [2007] I-8817.

⁶³ Uo., 47. bekezdés.

igénybevétele) kívül esik a közlemény céljain.⁶⁴ Akár úgy is fogalmazhatnánk, hogy a televíziós vásárlás sajátossága – amiként arra a definícióban szereplő „közvetlen ajánlat” kitétel is utal –, hogy az általa nyújtott ajánlat elfogadása révén a közönség közvetlenül (azonnal) a vásárló, illetve a szolgáltatást igénybe vevő pozíciójába kerül (szemben egy reklámmal, ahol csupán részletes információkhoz jut egy adott termékkel kapcsolatban).

Az európai médiaszabályozást vizsgálva a televíziós vásárlás vonatkozásában érdemi eltérést nem találunk az uniós előírásokhoz képest: az államok a kereskedelmi közlemények azon formáját azonosítják televíziós vásárlásként, amelyek fizetés (vagy hasonló ellenszolgáltatás) fejében közzétett, valamely áru értékesítésére (*supply*) irányuló közvetlen ajánlatot (*direct offer*) foglalnak magukban.

Szükséges érintőlegesen említést tenni a televíziós vásárlási műsorablakról (*teleshopping window*) mint a televíziós vásárlás egy sajátos formájáról, amely nem tekinthető önálló kereskedelmi üzenettípusnak. A televíziós vásárlás azon megjelenési formája tartozik e körbe, amelynek – megszakítás nélküli – időtartama meghaladja a 15 percet; tekintetükben szintén egységesnek mutatkoznak az államok előírásai, hiszen összhangban az uniós előírásokkal (AVMS irányelv, 24. cikk), az említett időkorlát mellett mindössze az egyértelmű felismerhetőség követelményét állítják e műsorablakok közzétételével szemben.

4.2.3. A reklámok és televíziós vásárlás közzétételére szánt időkeret

A reklámok és televíziós vásárlások közzétételének abszolút korlátját képezi az az időkeret, amelyet a médiaszolgáltatók egy adott időszakban e közleménytípusok bemutatására fordíthatnak. Tekintetükben az AVMS irányelv világos korlátot állít fel: a (televíziós) reklámok és vásárlások aránya egész órától egész óráig terjedő időtartamon belül nem haladhatja meg a 20 százalékot, azaz a 12 percet [23. cikk (1) bek.]. Az uniós jogalkotó egyértelműen rögzítette azt is, hogy melyek azok a műsортípusok, amelyek nem terhelik az említett időkeretet: ilyenek minősül a támogatói közlemény, a termék megjelenítés, a médiaszolgáltató által saját műsor-számairól vagy a közvetlenül ezekből származó termékekről szóló hirdetés, továbbá az ingyenesen közzétett közérdekű közlemény és jótékonyági felhívás [(97) preambulumbekzdés, 23. cikk (2) bek.]. Jóllehet, az utóbb említett, nem kereskedelmi céllal közzétett üzenettípusok definícióit az irányelv nem adja meg, azonban azok azonosítása – tartalmukra tekintettel – nem okozhat különösebb nehézséget. Ettől függetlenül egyes államok médiaszabályozása külön definiálja is ezen üzenetformákat, így például a belga (flamand) szabályozás meghatározza a közérdekű

⁶⁴ Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok indítványa az EuB előtt folyamatban lévő C-195/06. számú ügghöz, 67–71. bekezdések.

közlemények (*public service announcement*) fogalmát,⁶⁵ a brit Ofcom Broadcasting Code-ja a jótékonyági felhívásokat (*charity appeals*) definiálja,⁶⁶ míg hazánkban a jogalkotó a közérdekű közlemény mellett a társadalmi célú reklámot (*social advertisement*) is kifejezetten nevesítette.⁶⁷

Sajátos esetkörre képeznek a műsorelőzetesek, amelyek csak közvetetten, áttételes módon szolgálják az adott szolgáltató gazdasági érdekeit – és ily módon a reklámozásra fordítható időkeret számításakor sem veendő figyelembe –, ugyanis mindössze a népszerűsített műsorszám környezetében közzétett reklámidő 'értékének' növelését igyekeznek elősegíteni. Más médiaszolgáltatásban közzétételre kerülő műsorszámról készült műsorelőzetesre az említett kivétel ugyanakkor nem terjed ki; az AVMS irányelv is a saját műsorszámokról szóló hirdetésekre utal [23. cikk (2) bek.], ahol nyilvánvalóan nem a saját gyártású, hanem a saját médiaszolgáltatásban egy későbbi időpontban bemutatandó műsorszámot kell érteni. Ebből következően egy más – a médiaszolgáltatótól független – csatornán bemutatásra szánt alkotás hirdetése nem tartozik a reklámidőkeret számítása alól mentes műsorok körébe, tekintettel arra, hogy az általa népszerűsített műsor nem minősül 'saját' tartalomnak.

Szükséges ugyanakkor megemlíteni az EuB reklámok közzétételének (időbeli) korlátozására vonatkozó joggyakorlatát, ugyanis az utóbbi években két jelentősebb döntést hozott e téren, amelyek nyilvánvalóan hatással voltak az egységes jogértelmezésre, és ezen keresztül közvetetten az európai szabályozásra is.

Az EuB az Európai Bizottság és a Spanyol Királyság között lefolytatott eljárás eredményeképpen meghozott ítéletében – jöllehet még a TVWF irányelv rendelkezéseinek értelmezése mellett – arra a kérdésre adott választ, hogy melyek azok a műsorok, amelyeket az említett reklámidőkeret vonatkozásában számba kell venni.⁶⁸ A spanyol médiaszabályozás a reklámok bizonyos kategóriáit, így a reklámcélú riportokat (*namely advertorial*), a televíziós promóciókat (*telepromotion*), a szponzorált hirdetési műsorokat (*sponsorship credit*) és a rövid reklámbejátszásokat (*micro-ad*) 'kivette' a 12 perces korlátozás hatálya alól. E döntésében az EuB világossá tette, hogy a reklámok időbeli korlátozására irányuló uniós szabályozás célja egyrészt a televíziós műsorszolgáltatók és a hirdetők pénzügyi érdekei, másrészt a jogosultak, azaz a szerzők és az alkotók, valamint a fogyasztók mint televízió nézők érdekei kiegyensúlyozott védelmének megteremtése.⁶⁹ Erre tekintettel minden televíziós reklám az irányelv szerinti „hirdetési műsor” fogalma alá sorolandó, kivéve, amennyiben az valamely más típusú kereskedelmi közlemény-

⁶⁵ Act on Radio and Television Broadcasting, Article 2., 3°.

⁶⁶ Ofcom Broadcasting Code, 9.33.

⁶⁷ Act on Mass Media and Media Services, 203. §, 27., 64.

⁶⁸ L. Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság (Case C-281/09) [2011] I-11811.

⁶⁹ Uo., 44. bekezdés.

nek (pl. televíziós vásárlásnak) minősül, vagy ha a bemutatás módja, jellege alapján hátrányos helyzetbe kerülne a „hirdetési műsorokhoz” képest. Tekintettel arra, hogy a spanyol médiaszabályozásban definiált reklámtípusok – amelyeket mindössze hosszúságuk különböztet meg a „hirdetési műsorok” esetében megszokott időtartamtól – szintén „hirdetési műsornak” minősülnek, és így nem hagyhatók figyelmen kívül az óránkénti keret számításakor.⁷⁰

A bírósági ítélet alapján tehát nyilvánvaló, hogy a reklámok közzétételére rendelkezésre álló időkeret nem növelhető újabb kereskedelmi közleménytípusok ‘kreálása’ révén, hiszen azok, valódi jellemzőik alapján, e tekintetben a televíziós reklámokra vonatkozó szabályozás jogi sorsát kell osszák. Az EuB ugyanakkor nem tekintette elfogadhatatlannak – az uniós szabályozásban szereplők mellett – további reklámkategóriák tagállami definiálását, mindössze arra mutatott rá, hogy erre csak kivételesen indokolt esetben, elsősorban a hirdetőik védelmének érdekében kerülhet sor; vagyis – a szolgáltatók, fogyasztók mellett – ez utóbbi csoport sem kerülhet hátrányos helyzetbe az uniós szabályok alkalmazása eredményeképpen.

Egy másik ügyben szintén a reklámozásra fordítható időkeret mértékére vonatkozó – már az AVMS irányelvben szereplő – előírás kapcsán hozott döntést az EuB, amikor arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy egy tagállam az ingyenesen fogható csatornák médiaszolgáltatóira irányadónál előírhat-e alacsonyabb időbeli korlátozást a fizetős csatornák médiaszolgáltatói számára.⁷¹ Tekintettel arra, hogy az AVMS irányelv korábbiakban már említett 4. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az irányelv rendelkezéseinél szigorúbb és részletesebb szabályokat alkossanak, amennyiben azok összhangban állnak az uniós alapelvekkel, ezért a szigorúbb időbeli korlát előírását az EuB nem kifogásolta.⁷² Az ügy mérlegelése során – hasonlóan egyébként a fentiekben említett esethez – a testület a szolgáltatók és a közönség érdekeinek kiegyensúlyozott védelmét tekintette vizsgálatá kiindulópontjának. Ennek eredményeképpen arra a megállapításra jutott, hogy mind a fizetős és az ingyenesen fogható csatornák médiaszolgáltatóinak érdekei, mind pedig ezen eltérő jellegű szolgáltatásokat igénybe vevő televízió nézők érdekei objektív körülményekkel igazolható módon eltérőek egymástól; ez a tény pedig jogszerű lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy az egyenlő bánásmód sérelme nélkül határozhassanak meg eltérő korlátozásokat attól függően, hogy a szolgáltatók fizetős csatornákat szolgáltatnak vagy sem.⁷³

⁷⁰ Uo., 52–55. bekezdések.

⁷¹ L. Sky Italia Srl kontra Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Case C-234/12) [HL C 217., 2012.7.21.].

⁷² Uo., 14. bekezdés.

⁷³ Uo., 20–23. bekezdések.

Megemlítendő, hogy az említett olasz szabályozáshoz hasonlót találunk például Spanyolországban, ahol a szabadon fogható csatornák által sugározható reklámok mennyiségéhez képest (két órára vetített időszakban 20 százalék) feleakkora időtartamot (kétórányi műsoridő 10 százalékát) biztosít a feltételesen hozzáférhető szolgáltatások (*conditional access television programme services*) esetében.⁷⁴

Függetlenül az AVMS irányelvben előírt 20 százalékos óránkénti korlátozásnál alacsonyabb időkeret jogszerű előírását deklaráló EuB-ítélettől, az európai államok – és nem kizárólag az uniós tagállamok – médiaszabályozásait vizsgálva nem csupán az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférésért fizetendő ellenszolgáltatás léte-re vagy hiányára, hanem annak jellegére (kereskedelmi, közösségi, közszolgálati), vételkörzetének méretére (országos, körzeti, helyi), illetve a szolgáltatás rádiós vagy audiovizuális voltára tekintettel is gyakran megállapítanak eltérő szabályokat. Így például Montenegróban a közszolgálati (közösségi) médiaszolgáltatók (*public broadcaster*) – amelyek körébe a nemzeti, a regionális és helyi közösségi szolgáltatók tartoznak – mindössze óránként hatpercnyi,⁷⁵ Bulgáriában a nemzeti (közszolgálati) televízió óránként négy-, míg a nemzeti rádió óránként hatpercnyi reklámot sugározhat.⁷⁶ Lettországból az általános óránkénti 20 százalékos szabályhoz képest mindössze 10 százalékot enged a jogalkotó a közszolgálati médiában reklámok közzétételére fordítani,⁷⁷ de hazánkban is eltérő szabály vonatkozik a kereskedelmi (óránként tizenkét perc), a közszolgálati (óránként nyolc perc) és a közösségi (óránként hat perc) médiaszolgáltatókra.⁷⁸

A cseh médiaszabályozás a rádiós médiaszolgáltatások tekintetében fogalmaz meg szigorúbb szabályokat, hiszen az országos vételkörzetű csatornák számára háromperces, míg a helyi szolgáltatók vonatkozásában ötperces korlátot állapít meg.⁷⁹ Kifejezetten összetett és differenciált szabályozás figyelhető meg Ausztriában, ahol a közszolgálati médiát szabályozó törvény eltérő rendelkezéseket határoz meg a rádiós és televíziós, országos és tartományi csatornákra, napi és éves (átlagos) mennyiségi korlátot is felállítva tekintetükben,⁸⁰ de a német szabályozás is különféle formában szűkíti a reklámozás lehetőségét a közszolgálati médiában (pl. regionális csatornákon reklámozási tilalom, egyes időszavokra és munkaszüneti napokra vonatkozó külön korlátozások megállapítása révén).⁸¹

⁷⁴ Television Law, Article 40-1.

⁷⁵ Electronic Media Law, Article 92 (1).

⁷⁶ Radio and Television Act, Article 90 (1).

⁷⁷ Electronic Mass Media Law, Section 42 (1).

⁷⁸ Act on Mass Media and Media Services, 35. § (1), 36. § (1).

⁷⁹ Act on Radio and Television Broadcasting and Amendment to other Acts, Section 51 (1).

⁸⁰ Federal Act on the Austrian Broadcasting Corporation (ORF Act) § 14 (4)–(5).

⁸¹ Interstate Broadcasting Treaty, Article 16.

4.3. A szerkesztett tartalom keretei között megjelenő kereskedelmi üzenetek

A következőkben az egyes európai szabályozásokat abban a tekintetben vizsgáljuk meg, hogy melyek azok az elvek, amelyeket alapul véve a jogalkotók egyensúlyt kívánnak teremteni a kereskedelmi üzenetek szerkesztett tartalom keretein belül való megjelenítésének lehetővé tétele, valamint a közönség mint fogyasztók védelme között. Ennek keretében az elektronikus médiában megjelenő azon kereskedelmi üzenetekre vonatkozó szabályozásokat tekintjük át, amelyek a szerkesztett tartalomban, illetve azzal egyidejűleg kerülnek közzétételre. (Jóllehet, már önmagában az is kérdéseket vet fel, hogy mely tartalmak minősülnek „szerkesztettnek”; erre viszonylag tömör, lényegre törő – de a későbbi elemzés szempontjából mindenképpen jól értelmezhető és egyértelmű – iránymutatást tartalmaz például a svájci médiaszabályozás, amely szerint szerkesztett műsornak minősül az a program, amely nem reklám.⁸²)

A kérdés tisztázásához elsőként röviden az európai uniós szabályozásban bekövetkezett paradigmaváltást tartjuk szükségesnek bemutatni – amely elengedhetetlennek mutatkozik a hatályos szabályozás indokainak megismeréséhez –, majd ezt követően egyes kereskedelmi közleménytípusok tekintetében vizsgáljuk az egyes európai országok szabályozásait. A változás egyik sarkalatos pontja ugyanis a kereskedelmi közlemények megjelenésének lehetséges formájában nyilvánul meg, ugyanis ezen üzenetek szerkesztett tartalomtól való éles elhatárolásának elvét ‘át-törve’ – elsősorban a termék megjelenítés engedélyezésével, illetve a szponzorálás szabályainak módosulásával – teret engedett azok egyidejű, egymás mellett történő megjelenésének. A probléma alaposabb megértéséhez és megismeréséhez mindenképpen indokolt vázlatosan bemutatni, hogy az uniós jogi szabályozásban milyen változások zajlottak le az említett tárgykörben, és ez milyen hatással járt a kereskedelmi közlemények médiában történő megjelenésének lehetőségeire.

4.3.1. A TVWF irányelv szabályozási rendszere

Az 1989-ben elfogadott tanácsi irányelv – amiként azt korábban már említettük – a kereskedelmi üzenetek két formáját, a reklám és a szponzorálás fogalmát definiálta. A reklám tekintetében alapvető kritériumként érvényesült a szerkesztett tartalmaktól való megkülönböztettség, illetve felismerhetőség [10. cikk (1) bek.] elve mellett azon deklarált rendelkezés, miszerint a reklámot műsorszámok között kell elhelyezni [11. cikk (1) bek.]. Ugyan ezen utóbbi előírás alól bizonyos kivételeket is megfogalmazott a jogalkotó (természetes szünetekben, illetve bizonyos hosz-

⁸² Federal Act on Radio and Television, Article 2. c.

szúságú műsorszámok esetén a reklámokkal való megszakítás engedélyezésével), azonban ettől függetlenül a szerkesztett tartalomtól való elválasztás szigorú elve érvényesült. Érdekességképpen megemlítendő, hogy az EuB *Bacardi*-ügyben⁸³ hozott döntése szerint egy sportesemény közvetítése során a képernyőn megjelenő reklámtáblákon megvalósuló közvetített reklám nem képez önálló televíziós közleményt, amelyet áruk, szolgáltatások népszerűsítésére szántak, így erre vonatkozóan az irányelv alkalmazása kizárt. Az uniós szabályozás tehát kizárólag a szolgáltatók tevékenységére nézve írt elő követelményeket, vagyis a műsor támogatására vonatkozó szabályozás hatálya nem terjedt ki a közvetített esemény – vagy esetleg az azon megjelenő személy – szponzorára.

A reklámhoz hasonló elvek érvényesülése érhető tetten a szponzorálás szabályainak kapcsán, hiszen az irányelv arra vonatkozóan a műsorszám elején és/vagy végén történő feltüntetésének kötelezettségét írta elő [17. cikk (1) bek. b) pont]. Az irányelv jogforrási jellegéből adódóan azonban a tagállamoknak lehetőségük adódott a nemzeti jogukba az uniós normában megfogalmazott szabályoknál szigorúbb és részletesebb előírásokat bevezetni. Az *RTI*-ügyben⁸⁴ az EuB az irányelv előbbieken hivatkozott előírásainak értelmezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a szponzor a műsor elején és/vagy végén történő feltüntetésére vonatkozó kötelezettség mellett az irányelv alapján a szponzor más időben – vagyis a műsor alatt, ‘osztott képernyőn’ – való megjelenítése engedélyezett. Ennek köszönhetően a testület megállapította, hogy az ilyen közzétételt bizonyos – elsősorban időbeli – korlátok közé szorító olasz szabályozás nem sértette az uniós szabályokat.

A szponzorálás tartalmi előírásai ugyanakkor már a kezdetektől fogva rögzítettek, hogy azok nem ösztönözhetik a nézőt gazdasági indíttatású magatartásra – az irányelv szóhasználatával élve „vásárlásra, bérlésre” [17. cikk (1) bek. c) pont]. Az *RTI*-ügyben tett megállapításokat az imént hivatkozott cikk fényében alkalmazva ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy a műsorszámmal egyidejűleg nem alkalmazható kifejezett utalás a szponzor vagy harmadik fél termékére, szolgáltatására, kivéve, ha ez az utalás egyedüli célként a támogató azonosítását vagy a műsor és a támogató vállalkozás közti kapcsolat egyértelműsítését szolgálja.⁸⁵ Így viszont teljesen jogosnak tekinthető az a felvetés, miszerint emiatt nehéz megérteni, hogy a támogató miként minősülhet semleges – értsd: kereskedelmi üzenetet

⁸³ *Bacardi France SAS kontra Télévision française 1 SA (TF1) és mások* (Case C-429/02.) [2004] I-6613.

⁸⁴ *Reti Televisive Italiane SpA (RTI) és mások kontra Ministro Italiana Editori Giornali (FIEG)* (Cases C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94 és C-339/94 egyesített) [1996] I-6471.

⁸⁵ Commission interpretative communication on certain aspects of the provisions on televised advertising in the ‘Television without frontiers’ Directive (2004/C 102/02) 3.1.2. pont.

nem hordozó –, kizárólag a közönség informálását szolgáló tájékoztatásnak. Ez az értelmezés pedig a termék megjelenítésre tekintettel nem kizárólag a 17. cikk (1) bekezdés c) pontjára (a szponzorált műsorok nem ösztönözhetnek áru vagy szolgáltatás vásárlására, igénybevételére), de a burkolt reklám tilalmának értelmezésére is hatással lehet.⁸⁶

A szabályozás ez utóbb említett előírással – a fogalom meghatározás mellett – egyértelművé tette a két kereskedelmi üzenet típusa (reklám, szponzorálás) közti különbséget, már ami a közönségre gyakorolt hatás tekintetében mutatkozik.

Jóllehet nem a jogszerűen közzétett kereskedelmi üzenetek típusába tartozik, de több kérdést is felvet a burkolt reklám értelmezése [1. cikk d) pont]. A definíció alapján látható, hogy a fentiekben említettek szerint a műsorszámon belül – tehát nem azzal egyidejűleg – közzétett kereskedelmi közlemény burkolt reklámnak minősült. Az irányelv 3 konjunktív feltétel meglétét követeli meg: műsorszámban (1) szándékosan, (2) hirdetési céllal közzétett olyan tartalom, amely (3) természetét tekintve megtéveszti a közönséget. Az irányelv nem abszolút tilalmat fogalmazott meg, a burkolt reklám megállapításához a jogalkalmazó számára megfelelő eszköznek minősülhet a termék, szolgáltatás, márka vagy vállalkozás nevének „indokolatlan hangsúlyos” volta.⁸⁷ Az ugyanakkor nem teljesen világos, hogy miként értékelhető a műsorszámban közzétett olyan reklámértékű információ, amely a definícióban foglalt feltételek valamelyikének nem felel meg. Ez a feltevés elsősorban a műsorszolgáltató szándékára, illetve a reklámozási cél megállapíthatóságára vonatkozik; erre a későbbiekben majd részletesen kitérünk. Az irányelv említett definíciója a reklámozási szándékot – vagyis a reklámcélt – követeli meg a műsorszolgáltató részéről a termék megjelenítését illetően, amely amellelt, hogy fontos elem, bizonyítási nehézségeket is felvet (erre megoldásként merült fel a definícióban szereplő „műsorszolgáltató szándéka” szövegrészből a műsorszolgáltatóra való utalás elhagyása).⁸⁸

Vagyis az előzőekben említett definíciót a burkolt reklám közzétételének tilalmát előíró rendelkezéssel [10. cikk (4) bek.] együtt olvasva tisztán látható, hogy az uniós médiaszabályozás kezdeti időszakában miként érvényesült a szerkesztett tartalom és a kereskedelmi közlemények éles elválasztásának elve.

⁸⁶ Oliver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, 2008. 639.

⁸⁷ Commission interpretative communication on certain aspects of the provisions on televised advertising in the ‘Television without frontiers’ Directive (2004/C 102/02) 2.5. pont.

⁸⁸ Jackie HARRISON – Lorna WOODS: *European Broadcasting Law and Policy*. Cambridge University Press, 2007. 203.

4.3.2. Az AVMS irányelv rendelkezései

Amiként a fentiekben láthattuk, a kereskedelmi üzenetek kevés fajtáját nevesítette a média területét érintő első uniós irányelv, azonban a technológiai fejlődés és a piaci 'igények' hatására a 2007-ben elfogadott AVMS irányelv ennél részletesebb – és ami ennél is fontosabb, új alapokra helyezett – szabályozást vezetett be.

Az irányelv a technológiai fejlődést is szem előtt tartva – szemben a korábbi uniós rendelkezésekkel – rugalmasabban igyekszik kezelni a szerkesztett és a kereskedelmi célokat szolgáló tartalmak elkülönítését. Erre figyelemmel rögzíti, hogy az elkülönítés elvét a televíziós reklámokra és a televíziós vásárlásra kell korlátozni, és – a termékmegjelenítés mellett – egyéb új reklámtechnikák alkalmazását is engedélyezi [(81) preambulumbekzdés]. Ennek eredményeképpen számos európai állam médiaszabályozásában megjelent a virtuális reklám fogalma, amely közzétételére szintén műsorszámon belül, illetve azzal egyidejűleg kerülhet sor.

Kiemelkedő jelentőséggel bírt a termékmegjelenítés szabályozása, amelynek köszönhetően legális lehetőség nyílt a kereskedelmi üzenetek műsorszámon belül, a műsor tartalmához kapcsolódó, annak integráns részeként való közzétételére. A korábbi szigorú szabályozási rezsim nem múlt el nyomtalanul: sajátos megoldást választva engedélyezte ugyan a kereskedelmi üzenet műsorszámon belüli közzétételét, azonban amellett, hogy főszabályként tilalmazta, garanciális szabályokat is alkotott. Ezzel ugyan 'áttörte' a szerkesztett és kereskedelmi tartalom éles elválasztásának doktrínáját, de a fogyasztóvédelmi követelmények továbbra is erőteljesen jelen voltak az irányelv rendelkezései között.

Annak érdekében, hogy az egyes európai államok szabályozásának összehasonlítása jobban érthető legyen, néhány mondat erejéig indokolt kitérni a termékmegjelenítés közzétételének szabályaira. A kereskedelmi közlemény ezen formája alapján lehetőség nyílt műsorszámon belül termék, szolgáltatás, illetve védjegy megjelenítésére, továbbá ezekre való utalás közzétételére [1. cikk *m*) pont]. A megjelenítési módot tekintve alapvetően négy korlátot kell figyelembe venni: (1) a médiaszolgáltatói felelősség megléte és a szerkesztői döntés befolyásolásának tilalma; (2) vásárlásra, szolgáltatás igénybevételére való közvetlen felhívásnak és (3) termék indokolatlanul hangsúlyos megjelenítésének tilalma; (4) a közönség megfelelő tájékoztatása (11. cikk).

Nyilvánvaló tehát, hogy a termékmegjelenítés 'legalizálásával' a burkolt reklám (amely az AVMS irányelv szerint „burkolt kereskedelmi közlemény” néven került definiálásra) is más értelmet nyert, hiszen bizonyos esetekben a kereskedelmi üzenetek műsorszámon belüli megjelenése engedélyezetté vált – ebből következően pedig a burkolt reklám alkalmazási tereuma csökkent. Akár azt is gondolhattuk volna (megalapozottan), hogy e kereskedelmi közleményforma megjelenésével párhuzamosan a burkolt reklám fogalma eltűnik a szabályozásból, azonban ez nem így történt. Ugyanakkor látható, hogy gyakorlatilag a termékmegjelenítés termé-

szeténél fogva a szerkesztett tartalom és a kereskedelmi üzenetek közti határ elmosódását eredményezte, miközben veszélyesen közel áll a burkolt reklámként való minősítéshez.⁸⁹

Indokolt röviden kitérni azon pontra, amely gyakorlatilag változatlan a két irányelv szabályozási modelljében, ugyanakkor érdekes kérdéseket vet fel a későbbiekben. Ez nem más, mint a burkolt reklám (burkolt kereskedelmi közlemény) megállapíthatóságának egyik feltétele, nevezetesen a médiaszolgáltató szándékos magatartása. A szabályozás – egyik – nem titkolt célja a fogyasztók védelme a megtévesztő tartalmakkal szemben, ennek fényében némiképpen érdekesnek tűnik, hogy kizárólag a médiaszolgáltatók magatartásának szándéka esetén állapítható meg egy, a közönség megtévesztésére egyébként alkalmas kereskedelmi tartalom burkolt reklámjellege.

A másik lényeges változás, amely a műsorfolyammal egyidejűleg megjelenő kereskedelmi üzenetek tekintetében bekövetkezett, az a támogató műorszám „folyamán” történő megjelenítésének lehetősége [10. cikk (1) bek. c) pont]. Látható tehát, hogy míg a termékmegjelenítés alkalmazása a reklámozás és a szerkesztett tartalom közti elválasztást megszüntette, addig a támogatás esetében ez az alapelv az új szabályozásban továbbra is érvényesül.

A két irányelvi szabályozás döntő eleme tehát a kereskedelmi üzenetek *műorszámokban* (termékmegjelenítés) és a *műorszám folyamán* (támogatás) való deklarált engedélyezése, illetve implicit módon, az új reklámtechnikáknak (virtuális reklám) a *műorszám közben* való lehetővé tétele. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a szabályozásban továbbra is jelen van a közönség megtévesztésére alkalmas és reklámcélokat szolgáló burkolt kereskedelmi közlemény közzétételének tilalma.

4.4. A támogatás szabályai

A támogatás szabályainak elemzésekor azonnal felfigyelhetünk annak ‘kettős’ vonására. Nem teljesen világos, hogy a támogatói üzenet egy, a közönség tájékoztatását szolgáló, reklámértékű információt magában nem hordozó médiatartalom, vagy pedig a kereskedelmi közlemények egy sajátos fajtája, és mint ilyen, ez utóbbi kategóriának megfelelő megítélés alá esik. Az európai médiaszabályozások ugyanis a támogató feltüntetésének kötelezettségét írják elő, amely a tájékoztató jelleget erősíti. A kereskedelmi üzenet jelleget erősíti ugyanakkor az a tény, hogy ha a TVWF irányelv rendelkezéseit összevetjük az európai államok mai szabályozásaival, láthatjuk, hogy alkalmazási területük egyre inkább bővül (l. pl. a műorszámmal

⁸⁹ *Product Placement in European Audiovisual Productions*. IRIS plus, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2010. 8.

egyidejűleg való közzététel lehetőségét), és az egyszerű tájékoztatáson túl a támogatói közleménynek egyértelmű kereskedelmi kommunikációs céljai is vannak.

A támogató azonosításának szabályai ugyanakkor kezdetben például az egyesült államokbeli kommunikációs jog és politika alapvető céljait fejezték ki: minimális kormányzati beavatkozással elősegíteni a 'gondolatok piacának' megvalósulását. A szabályozás a közönség szöveges tájékoztatásán keresztül kívánta ezt a célt elérni annak érdekében, hogy a szolgáltatók szerkesztési szabadságának legcsekélyebb mértékű korlátozása mellett is megfelelően értékeljék a médiatartalmakat.⁹⁰

Nem egyértelmű ugyanakkor, hogy amennyiben a támogató feltüntetésének kötelezettségével a közönség tájékoztatása a cél, akkor miért nem szorítkozik az európai szabályozás a támogató vállalkozásának közlésére. Ha megfigyeljük az Unió – és ebből következően a tagállamok – szabályozását, látható, hogy igen szigorú (idő)keretek közé van szorítva a sugározható reklámok mennyisége, azonban a támogató feltüntetésére szánt idő e körön kívül esik. Ennek köszönhetően a támogatás valójában értékes lehetőséget nyújt a médiaszolgáltatók számára bevételeik maximalizálása tekintetében.⁹¹ Ebből a szempontból tehát a támogatói szpot nem más, mint a kereskedelmi kommunikáció egy formája, amelyet a médiaszolgáltató nyújt a műsorhoz való anyagi hozzájárulásért cserében.⁹²

Ezzel kapcsolatosan indokolt lehet megvizsgálni a 2011. január 1-jét megelőző magyar szabályozást és hatósági gyakorlatot, amely alapján önmagában egy szponzor termékének megnevezése sértette a támogatási szabályokat, tekintettel arra, hogy támogatási tevékenységet kizárólag valamely vállalkozás képes kifejtetni, egy termék önmagában nyilvánvalóan nem. Ez a gyakorlat tehát egyértelműen szigorúbb szabályozást eredményezett az irányelvhez képest, ugyanakkor látható, hogy elsődlegesen a jogszabály azon értelmezését követte, miszerint a támogató közzétételének kötelezettsége – a vállalkozás népszerűsítése mellett – elsősorban a közönség tájékoztatását szolgálja.

Szintén kettősség figyelhető meg, ha a támogatásra vonatkozó tilalmakat vesszük sorra. A támogatást végző vállalkozásokra vonatkozó szabályok nyilván mint kereskedelmi tartalmat korlátozzák a támogatói üzenetet; vagyis ily módon kívánják elérni például a dohánytermékek népszerűsítésének tilalmát – a reklámon túlmenően támogatói üzenetben is. Ha ugyanakkor megnézzük a támogatható műsor-számokra irányadó tilalmakat, akkor viszont ettől eltérően azt látjuk, hogy az

⁹⁰ Richard KIELBOWICZ – Linda LAWSON: Unmasking Hidden Commercials in Broadcasting: Origins of the Sponsorship Identification Regulations, 1927-1963. *Federal Communications Law Journal*, Vol. 56. Issue. 2. 332.

⁹¹ Debra BROWN: Television sponsorship – an advertising opportunity or a pitfall for the unwary? *Entertainment Law Review*, 2010. 21(5), 179.

⁹² L. erről European Broadcasting Union: *Draft Audiovisual Media Services Directive*: Initial EBU Contribution to the First Reading, April 3, 2006. 11.

egyes államok a közönség befolyástól mentes, a demokratikus társadalom kialakulását és fenntartását elősegítő információkhoz való hozzájutását kívánja biztosítani. Ez utóbbi esetben ugyanis a tartalom befolyásolásának elkerülése tűnik elsődleges célnak, és nem pedig az, hogy valamely termék, szolgáltatás vagy maga a vállalkozás népszerűsítése elé korlátokat állítson.⁹³

A támogatás és a termék megjelenítés szabályai, céljai – jóllehet azokat önállóan, specifikus rendelkezések alatt írta elő a jogalkotó valamennyi európai szabályozásban – sok esetben gyakorlati szempontból nem különülnek el élesen egymástól. Ez a vélemény főleg az AVMS irányelv megszületése előtt volt jellemző, az első javaslatok szerint ugyanis a támogatás és a termék megjelenítés szabályai egy közös fogalom (definíció) alatt, egyesítve jelentek volna meg az uniós szabályozásban.⁹⁴ Hasonló figyelhető meg azon – korábban hivatkozott – véleményekben, amelyek szerint a támogató termékére történő utalás a műsorszámokon belül nem volt tiltottnak tekinthető, kizárólag a vásárlásra, igénybevételre való ösztönző hatás kiváltására alkalmas megjelenés (lásd a TVWF irányelvnél leírtakat). Bizonyos szabályozások ugyanakkor már az ezredfordulón kategorikusan tiltották a támogató, illetve annak termékére vagy szolgáltatására a szponzorált műsorszámokban történő utalást akár vizuálisan, akár szóban.⁹⁵ Ez azonban napjainkra – egyidejűleg a közzétehető kereskedelmi közlemények típusai számának növekedésével – egyre inkább összemosódni látszik. A fentieket összegezvén azt is mondhatnánk, úgy tűnik, mintha még mindig nem lenne teljesen egyértelmű, hogy e kereskedelmi közlemény mire is irányul elsősorban: a közönség tájékoztatására vagy kereskedelmi üzenet közzétételének lehetőségére.

Az egyes államok szabályozásaiból sem kapunk több információt arra vonatkozóan, hogy melyik jelleg tekinthető ‘elsődlegesnek’. A leginkább ‘liberális’ előírásokat tartalmazó jogszabályok a támogatói üzenet közzétételét csak a legszükségesebb mértékben korlátozzák, és kizárólag a vásárlásra, bérlésre való közvetlen felhívás és egyéb promóciós utalás tilalmát, illetve a szerkesztői függetlenség tiszteletben tartását írják elő (ilyen pl. a lengyel szabályozás⁹⁶). Sőt ebben a körben említhetjük a magyar szabályozást is, amely még a műsorelőzetesben is engedélyezi a támogatói üzenet közzétételét.⁹⁷ Ennél némiképp ‘szigorúbb’ előírásokat tartalmaznak azon jogrendszerek, amelyek a támogatás tényére való utalás műsorszám alatt történő legalizálásával egyértelműen a támogató népszerűsítésének

⁹³ Ezt az álláspontot erősíti meg az Ofcom egy korábbi döntése, amelyet részletesen I. Ofcom decisions: sponsored output. *Communications Law*, 2008. 13(5), 180–181.

⁹⁴ CASTENDYK–DOMMERING–SCHEUER i. m. (86. lj.) 911.

⁹⁵ L. a brit szabályozást: The ITC Code of Programme Sponsorship. Autumn, 2000.

⁹⁶ Broadcasting Act, Article 17.

⁹⁷ A magyar Act on Media Services and Mass Media 26. §-a általában a műsorszám támogatásáról szól, és miután a műsorelőzetes is annak minősül a törvényi definíció szerint, így azzal kapcsolatosan is lehetőség nyílik a támogató feltüntetésére.

lehetőségeit – és így a kereskedelmi üzenet jelleget – növelik, ugyanakkor bizonyos korlátokat állítanak a szerkesztett tartalommal egyidejűleg közzétett támogatói megnevezés elé.⁹⁸ A szabályozások másik végétét pedig azok a jogszabályok jelentik, amelyek egyrésztől kizárják a műsorszám alatti közzététel lehetőségét, emellett pedig kifejezetten tiltják a támogató – vagy harmadik fél – termékére, szolgáltatására a műsorszámon belül való utalást is (lásd a török szabályozást⁹⁹).

Ezek a példák is azt erősítik, hogy a támogatott műsorszámokkal kapcsolatos előírások igen széles körűek, az egyes korlátokból még a szabályozás valódi célját is nehéz megállapítani. Az mindenesetre tény, hogy valamennyi európai ország a támogatói szpot kereskedelmi üzenetként való azonosítása mellett a fogyasztók tájékoztatását is elő kívánja segíteni; az igazi eltérés legfeljebb e két cél közötti határvonal 'elhelyezkedésében' érhető csak tetten.

4.5. A termékmegjelenítésre vonatkozó előírások

A termékmegjelenítés szabályozása több, egymástól elkülönülő területet fog át. Így találhatunk szabályozást azon műsorszámok körére, amelyben alkalmazható a kereskedelmi közlemények ezen formája, emellett a termékmegjelenítés alól kizárt termékek körét is meghatározza az AVMS irányelv, ezért ezeken a területeken nagymértékben hasonló európai szabályozás figyelhető meg. Hasonló a termékmegjelenítés tényére történő figyelmeztetés előírása is, a megjeleníthető üzenet (termék, szolgáltatás, védjegy stb.) formája, illetve az azzal szemben felállított tartalmi követelmények köre is (közvetlen felhívás, az indokolatlan hangsúly tilalma, a szerkesztői felelősség és függetlenség tiszteletben tartása). Erre tekintettel e helyütt azokra a sajátosságokra kívánunk kitérni, amelyek az egyes országok szabályozásaiban sajátosnak mondhatók a közös mércéhez képest.

Elsőként ugyanakkor érdemes egy rövid 'történeti' kitérőt tenni e jogintézmény európai jogrendbe történt bevezetését illetően, amelynek eredménye a szabályozás sajátos módján is tetten érhető. Nevezetesen, a TVWF irányelv felülvizsgálata során a termékmegjelenítés liberalizációját támogató és ellenző vélemények eredményeként született meg a jelenlegi kompromisszumos megoldás, azaz a szimbolikus tiltás mellett az AVMS irányelv részletesen szól a jogszerű közzététel lehetőségé-

⁹⁸ L. pl. Ofcom Broadcasting Code, 9.22. b) pontja, amely a műsorról egyidejűleg közzétett támogatói szpottal kapcsolatban előírja, hogy egy rövid, semleges vizuális vagy szóbeli közlést tartalmazhat a támogató azonosítása érdekében, egyúttal semmilyen reklámüzenetet nem hordozhat magában, vagy a német szabályozást (Interstate Broadcasting Treaty, Article 8), amely „indokolt rövidegű és megfelelő módon” (*justifiable brevity and appropriate manner*) közzétett támogatói üzenetet követel meg.

⁹⁹ Law on the Establishment of Radio and Television Enterprises and their Media Services, Article 12.

nek módjairól, formájáról.¹⁰⁰ Az AVMS irányelv elfogadása előtt ugyanis az ellenzőké mellett számos olyan vélemény is megjelent, miszerint a termék megjelenítés alkalmazásának elfogadása elkerülhetetlen – és a legmegfelelőbb megoldás az audiovizuális szektorban.¹⁰¹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az Európai Bizottság véleménye szerint a reklámszabályok terén bevezetett liberalizáció az anyagi források mellett a kulturális sokszínűséghez is hozzájárul. Miközben a termék megjelenítésre vonatkozó, kevésbé szigorú közösségi szabályozás jogossága némiképpen igazolható, figyelemmel az alkalmazásuk révén a tartalomgyártásba bevont pénzügyi forrásokra, illetve arra, hogy a sokrétű tagállami szabályozás torzíthatja az egységes piacot, nehéz megérteni, hogy e kereskedelmi üzenetforma miként járul hozzá a kulturális sokszínűséghez.¹⁰²

Ezen sajátosnak mondható irányelvi koncepcióból is látható a jogintézmény elfogadásának európai fogadtatása, illetve megítélése. Messzemenő következtetés ugyan nem vonható le belőle, azonban érdekes megfigyelni, hogy egyes országok az említett módon főszabályként tilalmazzák a termék megjelenítés közzétételét (így említhető többek között pl. az osztrák,¹⁰³ a máltai,¹⁰⁴ a brit¹⁰⁵, a lengyel¹⁰⁶ vagy a horvát¹⁰⁷ szabályozás, ugyanakkor az Európai Unió kívüli államok közül például a montenegrói¹⁰⁸ szabályozás is ezt a megoldást választotta – azaz látható, hogy az Unió kívüli államok is ‘előszeretettel’ teszik lehetővé e reklámtechnika alkalmazását a versenyképesség fenntartása érdekében). Ez két dologra engedhet következtetni: vagy arra, hogy ezen tagállamok mindössze arra szorítkoztak, hogy átemeljék az irányelv szabályait, vagy pedig – a korábban említett fenntartásokhoz hasonlóan – ily módon kívánják kifejezni a jogintézménnyel kapcsolatosan meglévő fenntartásaikat. Ezzel szemben például a cseh szabályozás¹⁰⁹ nem tartalmaz általános tilalmat, de találunk európai példát a szabályozás teljes hiányára is (pl. Macedónia¹¹⁰).

A termék megjelenítés kapcsán elmondható, hogy az európai államok szabályozásában alapvető, lényegi különbségek nem fedezhetők fel, mindössze egyes rész-

¹⁰⁰ CASTENDYK–DOMMERING–SCHEUER i. m. (86. lj.) 911.

¹⁰¹ Pablo GONZALEZ-ESPEJO – Rafael IZQUIERDO: Viewing in a material world: EU revisits product placement. *International Law Office*, 01/04/2007.

¹⁰² Mira BURRI-NENOVA: The New Television Audiovisual Media Services Directive: Television without Frontiers, Television without cultural diversity. *Common Market Law Review*, 2007. 1714–1715.

¹⁰³ Audiovisual Media Services Act, § 38.

¹⁰⁴ Broadcasting Act, Article 16M

¹⁰⁵ Ofcom Broadcasting Code, 9.6.

¹⁰⁶ Broadcasting Act, Article 17a.

¹⁰⁷ Electronic Media Act, Article 18.

¹⁰⁸ Electronic Media Law, Article 96.

¹⁰⁹ Act on Radio and Television Broadcasting and Amendment to other Acts, Section 53a.

¹¹⁰ Law on Broadcasting Activity.

letkérdések tekintetében találhatók eltérések, amelyek további korlátokat állítanak fel az irányelvhez képest. Ez főleg a tilalmazott műsorszámok körére vonatkozik, ugyanis a dohánytermékekre és bizonyos gyógyszerkészítményekre vonatkozó korlátok mellett az alkoholos italok – illetve egyéb, egészségre káros ételek – esnek jellemzően korlátozás alá.¹¹¹ Ugyanakkor viszonylag egységes képet mutatnak a szabályozások azzal kapcsolatban, hogy milyen műsorszám típusokban teszik lehetővé a termékmegjelenítés alkalmazását. E tekintetben túlnyomórészt az irányelv rendelkezéseivel összhangban például az osztrák,¹¹² a német,¹¹³ az olasz¹¹⁴ vagy a brit¹¹⁵ szabályozás is mozi- és televíziófilmekben, sorozatokban, sportműsorokban, valamint könnyű szórakoztató műsorokban, ettől eltérően a francia¹¹⁶ szabályozás viszont a mozifilmek mellett fikciós televízió-műsorokban, illetve zenei videóknak engedélyezi a reklámtechnika használatát.

Az európai szabályozásokat vizsgálva megállapítható tehát, hogy azokban többnyire egyes részletkérdések tekintetében lelhetők fel sajátos, egyedi megoldások. Azonban alapvető, a jogintézményt alapjaiban érintő és egymástól elkülönülő irányú szabályozást nem találunk. Az ilyen fokú hasonlóság – amely egyébként már a termékmegjelenítés definíciójáról is elmondható – az uniós irányelv részletekre kiterjedő szabályainak köszönhető, amelyeket az Unió kívüli országok is átemeltek hazai jogrendjükbe.

4.6. A burkolt kereskedelmi közlemény szabályozása

Miután a tanulmányban a műsorszámok közben – illetve alatt – közzétett kereskedelmi üzenetek európai szabályozásait is igyekszünk bemutatni, nem mehetünk el szó nélkül az e feltételeknek maradéktalanul megfelelő, de egyúttal tilalmazott „burkolt kereskedelmi közlemény” mellett. Ennek sajátossága – amellett, hogy közzététele tilalmazott –, hogy a médiaszolgáltató szándéka szerint reklámcélokat szolgálva alkalmas a közönség félrevezetésére. E három feltétel közül kettő (szándék, reklámcél) kapcsán látható, hogy nem fogyasztóközpontú szemléletet tükröz. Az már az EuB előtt korábban megerősítést nyert, hogy a burkolt kereskedelmi közlemény megállapíthatóságának nem feltétele a médianak fizetett ellenszolgáltatás.

¹¹¹ L. pl. az Ofcom Broadcasting Code 9.13. pontját, a svéd Radio and Television Act 2 § 1. pontját, vagy a French Consumer Code L.121-50 cikkét.

¹¹² Audiovisual Media Services Act, § 38.

¹¹³ Interstate Broadcasting Treaty, Section 15, Section 44.

¹¹⁴ Media Code, Section 40-bis.

¹¹⁵ Ofcom Broadcasting Code, 9.6.

¹¹⁶ Deliberation no. 2010-4 dated February 16, 2010.

tás meglétének bizonyíthatósága.¹¹⁷ Miután bizonyos esetekben rendkívül nehéz, vagy akár lehetetlen a fizetés, illetve az ellenszolgáltatás nyomon követése, így ennek hiánya a közönség érdekeinek veszélyeztetése mellett a burkolt reklám tilalmára vonatkozó előírást alkalmazásának hatékonyságától is megfosztaná.¹¹⁸

Azonban ettől függetlenül kérdéses, hogy a médiaszolgáltató szándéka és a reklámozási cél miatt került konjunktív elemként rögzítésre, ha a szabályozás elsődleges indoka a fogyasztók – azaz a közönség – védelme. Nyilván nem feltétlenül helyes valamennyi termék, márkajelzés felbukkanását kereskedelmi üzenet értékűnek minősíteni, ez ugyanis egy másik szélsőséges értelmezéshez vezetne. Nem is csoda, ha egy vígjátékban a cselekmény szerves részét képező, a közönség megnevettetését szolgáló kép kapcsán burkolt reklámot megállapító döntést olyan kritikával illették, miszerint az már a művészetbe való beavatkozásnak minősül.¹¹⁹ Egyes vélemények szerint ugyanakkor például az a tény, hogy egy termék hangsúlyosan jelenik meg a képernyőn, amennyiben a megjelenés nem indokolt, ez a szerkesztői tartalomba kereskedelmi célzattól történő beavatkozást eredményez, és valószínűleg a megjelenés természetét tekintve megtéveszti a közönséget.¹²⁰

Az egyes európai országok szabályozásait vizsgálva láthatjuk, hogy az AVMS irányelv koncepcióját követik. Megfigyelhető ugyanis, hogy a törvényi definíciók ugyanazokat az elemeket, feltételeket tartalmazzák, nevezetesen: valamilyen termékre, szolgáltatásra való olyan (1) utalást, amely a médiaszolgáltató (2) szándéka szerint (3) reklámcélokat szolgál, és (4) természetét tekintve megtévesztheti a közönséget. A nagyobb hagyománnyal bíró jogrendszerek közül megemlíthető a német,¹²¹ az osztrák¹²² vagy a brit¹²³ szabályozás, de az Unió kívüli európai államok közül a macedón,¹²⁴ montenegrói¹²⁵ és a török¹²⁶ jogrend is az említett kritériumok szerint definiálja a burkolt kereskedelmi közleményt.

Ezalól viszont kivételt képez a magyar mediaszabályozásban szereplő definíció, amely mindössze a közönség megtévesztését követeli meg annak megállapíthatóságához.¹²⁷ A magyar szabályozás tehát alapvetően a fogyasztóvédelmi szemponto-

¹¹⁷ L. Konstantinosz Giannikos kontra Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis, Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (Case C-52/10) [2011] I-4973.

¹¹⁸ Surreptitious advertising does not need payment. *EU focus* 2011. 285, 38.

¹¹⁹ Ugur AKTEIN: Turkey: advertising. *Entertainment Law Review*, 2009. 20(6), 37.

¹²⁰ Alison WILLIS: Advertising without frontiers. *Entertainment Law Review*, 2004. 15(6), 194.

¹²¹ Interstate Broadcasting Treaty, Article 2 8.

¹²² Audiovisual Media Services Act, § 2 29.

¹²³ Ofcom Broadcasting Code, 9.3.

¹²⁴ Law on Broadcasting Activity, Article 4, 10.

¹²⁵ Electronic Media Law, Article 8, 15.

¹²⁶ Law on the Establishment of Radio and Television Enterprises and their Media Services, Article 3. g).

¹²⁷ Act on Mass Media and Media Services, 203. § 4., és Press Freedom Act, 1. § 10.

kat helyezi szabályozásának középpontjába, és a hatóság az objektív felelősség követelményét maximálisan érvényre juttatva, függetlenül a közzététel szándékától, illetve annak céljától, kizárólag azt vizsgálja, hogy megjelent-e olyan tartalom, amely – jellegét, megjelenését tekintve – alkalmas volt a közönség megtévesztésére.

A burkolt kereskedelmi közlemény szabályait vizsgálva egy további érdekességre is felfigyelhetünk. Nevezetesen néhány európai jogrendben¹²⁸ – a burkolt kereskedelmi közlemény fogalma mellett – definiálásra került a médiaszabályozásában a megtévesztő reklám kategóriája is. E megoldás azért számít sajátosnak, mert a reklám ezen formája nem tekinthető kizárólag a média területének sajátosságaként; a megtévesztő reklám a legtöbb jogrendben – ahogy hazánkban is – az általános reklámtörvényben található. Az Unió tagállamaiban ez azért is így van, mert külön irányelv tartalmazza a kereskedelmi kommunikáció bármilyen formában való megvalósulásának minimumszabályait.¹²⁹ (A horvát¹³⁰ szabályozás például az említett irányelvnek mind a megtévesztő, mind pedig az összehasonlító reklámra vonatkozó szabályait szó szerint emelte át a médiaszabályozásba.)

Látható tehát, hogy előfordul az általános reklámjogi kategória médiatörvényben való rendezése, amely talán visszavezethető az AVMS irányelv definíciójára; az ugyanis a „megtévesztheti” (*mislead*) kifejezést használja fogalmi elemként, hasonlóan a megtévesztő reklám (*misleadning advertising*) fogalmához. (A két reklámkategória közötti különbség, hogy a megtévesztő reklám tartalmában, míg a burkolt reklám természetében téveszti meg a közönséget.)

A burkolt kereskedelmi közlemény kapcsán tehát elmondható, hogy jelentős különbségek nem fedezhetők fel az európai mintákat szemlélve, és alapvetően a médiaszolgáltatók magatartása felől közelítik meg a kereskedelmi üzenet e tilalmazott kategóriájának ‘megállapíthatóságát’. Ez a megoldás érthetőnek tűnik, amennyiben az uniós szabályozás tárgyát – az audiovizuális médiaszolgáltatók tevékenységét – vesszük figyelembe; látszólag ugyanakkor kevésbé törődött a jogalkotó azzal, hogy az előírások közvetett érintettjeként meghatározható közönség érdekei ezáltal némiképp háttérbe szorulnak.

4.7. A virtuális reklám megjelenése

A kereskedelmi közlemények jelen alponthban ismertetett formái közül a virtuális reklám az, amely tekintetében az AVMS irányelv nem tartalmaz konkrét előírá-

¹²⁸ L. az ír General Commercial Communications 2. pontjában szereplő definíciót, illetve a horvát Electronic Media Act, Article 2., 17.

¹²⁹ L. 15. lj.

¹³⁰ Electronic Media Act, Article 2, 16–17.

sokat (mindössze ösztönzi az alkalmazásukat), ebből következően közös minimumszabályokat sem találhatunk. Éppen ezért e területen tűnik az egyes európai szabályozások vizsgálata a legtöbb érdekességet, sajátosságot magában hordozó területnek. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy irányelvi előírás hiányában kötelező implementálási kötelezettség sincs az uniós tagállamokra nézve, talán emiatt is viszonylag kevésnek mondható azon – nem csak uniós – európai államok száma, amelyek médiaszabályozása rendelkezik önálló, a virtuális reklámozásra vonatkozó szabályozással.

A virtuális reklámozás a ‘hagyományos’ reklámtechnikákhoz hasonló jegyei mellett számos sajátossággal is rendelkezik, amely elsősorban a megjelenés módjából adódik. Talán az egyik legnagyobb vívmánya a digitális technikák alkalmazásának, hogy tértől és időtől függetlenül, tetszés szerint válogatni lehet a reklámozott termékek, szolgáltatások között; azaz ugyanabba a műsorba egyidejűleg más-más reklám is beilleszthető, de ugyanez igaz a műsor egy későbbi sugárzására is.

Megjelenési formájának köszönhetően sokáig ellenezték e reklámtechnika alkalmazását, és a sugárzott jel manipulálásának tekintették további reklámtartalmak közzététele érdekében, amely egyúttal számos problémát is felvetett, például azt, hogy ki gyakorolja az ellenőrzést a tartalom befolyásolása felett.¹³¹

Az új reklámtechnika jelentőségét, egyúttal megjelenésének és egyre szélesebb körben történő alkalmazásának előrevetítését mutatja, hogy az államok médiaszabályozásai mellett egyéb szervezetek is külön foglalkoztak a virtuális reklámok közzétételi szabályaival. Az önálló szabályozás indoka e reklámtechnika ‘tolakodó’ jellegéből következik, amely mindenképpen szükségessé tette a közönség érdekében bizonyos korlátok bevezetését. Ilyennek tekinthető a Nemzetközi Labdarúgó-szövetség (FIFA) 2000-ben megalkotott szabályzata, amely a szövetség szervezésében lefolytatott labdarúgó-mérkőzéseinek televíziós közvetítése során alkalmazható virtuális reklámok közzétételének szabályairól rendelkezett. A szabályozás a közönség érdekeit szem előtt tartó előírásokat próbált hozni, így a korábbiakban említett, a kereskedelmi üzenet szerkesztett tartalomtól való elválasztásának elvét figyelembe véve nem lehetett alkalmazni olyan helyen, ahol a játék éppen folyik, és egyúttal a stadionban egyébként is reklámozásra használt területekre igyekezett szorítani a képernyőn keresztüli bemutatás lehetőségét.¹³²

Az egyes európai szabályozások közül igen kevés tartalmaz kifejezett rendelkezést a virtuális reklámokra vonatkozóan. Ezekben a szabályozásokban kiemelt helyet kapnak a közönség tájékoztatását – közvetve pedig a fogyasztói érdekek védelmét – szolgáló előírások. A jogszabályok, hasonlóan például a termékmeg-

¹³¹ Lorna WOODS – Alexander SCHEUER: Advertising frequency and the Television without Frontiers Directive. *European Law Review*, 2004. 29(3), 383.

¹³² Rafi AZIM-KHAN: Virtual advertising. *Entertainment Law Review*, 2001. 12(3), 96.

jelenítéshez, a műsorszám elején és végén neutrális logó használatát írják elő; ezen túl találunk olyan szabályozást is, amely – az előbb említett termék megjelenítés uniós szabályaihoz hasonlóan – a reklámmegszakítást követően is előírja a figyelemztetést.¹³³

A digitális technikák európai szabályozásának legfőbb jellemzője, hogy az leginkább a termék megjelenítés egy sajátos módon alkalmazott formájaként ‘definiálható’. (Persze létezik kivétel is, az ír szabályozás ugyanis a szponzor ilyen speciális technikával való megjelenítését is a virtuális reklám formájaként nevesíti.)¹³⁴ Ennek megfelelően jogszerű közzétételének – az előbbieken említett tájékoztatási kötelezettség mellett – további jellemzője, hogy a megjelenítés nem lehet indokolatlanul hangsúlyos.¹³⁵ A virtuális reklámok közzétételének további korlátozása abban nyilvánul meg, hogy a törvényi előírások olvasata alapján elsősorban nyilvános (sport)eseményekre vonatkozik, és mint ilyen, alkalmazásához a rendezvény szervezőjének, illetve a médiaszolgáltatónak az előzetes hozzájárulásához is szükség van. Több szabályozásbeli megoldás alapján is arra következtethetünk, hogy a virtuális reklám előírásai elsősorban olyan esetekre irányadók, amikor a közönség egyébként is találkozhat a kereskedelmi üzenettel, a virtuális reklám technikájának alkalmazásával mindössze a reklámozott termék, szolgáltatás szabadon változtatható. Ebből következően az eredetileg is reklámozásra használt felületeken lehet élni e reklámozási forma alkalmazásával, a cselekmény – amely sportesemény során nyilvánvalóan maga a ‘játék’ – zavartalan élvezetének csorbítása nélkül valósulhat csak meg.¹³⁶ A virtuális reklámozás ebben a formában tulajdonképpen annyit jelent, mint digitális technikával kép vagy videó valós idejű élő műsorban való olyan elhelyezése, amely ezáltal úgy tűnik, mintha az eredeti eseménynek valóban a része lenne.¹³⁷

Nyilvánvalóan a fentiekben röviden ismertetett formákon túlmenően létezik a virtuális reklámoknak sokkal közvetlenebb, direktebb formában történő megnyilvánulása, amely során sem a cselekménybe, sem pedig a közvetített eseménybe nem illeszkedő módon, a cselekménnyel egyidejűleg, ugyanakkor teljesen elkülönült módon kerül sugárzásra a reklám. Ez esetben már a szó ‘valódi’ értelmében vett reklámról van szó, vagyis nem csupán egy kereskedelmi üzenet-értékkel bíró megjelenésről, hanem egy vásárlásra, igénybevételre nyíltan felhívó közleményről.

¹³³ L. pl. az izlandi médiaszabályozást (Media Law, Article 40.).

¹³⁴ L. a General Commercial Communications 2. pontjában szereplő definíciót.

¹³⁵ L. pl. a svéd (Radio and Television Act, 11§ 1.) vagy a portugál szabályozást (Television Law, 41.-B 1).

¹³⁶ Vö. a német Interstate Broadcasting Treaty, Article 7 (6) 2., továbbá a lett Electronic Mass Media Law Section 41. (3) 5).

¹³⁷ Askani DEUTSCH: Sports Broadcasting and Virtual Advertising: Defining the Limits of Copyright Law and the Law of Unfair Competition. *Marquette Sports Law Review*, 41 (2000) 44.

A virtuális technikák ez utóbb említett formája alapvetően abban különbözik az európai szabályozás fentiekben említett formáitól, hogy itt a közönség könnyen észleli a reklámot (hasonlóan az osztott képernyős reklámhoz, mindössze annyi különbséggel, hogy az az alapcselekménytől nincs elválasztva, elkülönítve). Ellenben egy nyilvános eseményen eredetileg is reklámozási célra fenntartott felületen alkalmazott kereskedelmi üzenet – amellet, hogy jóval közvetettebb formában tartalmaz kereskedelmi jelleget – megjelenési módjából adódóan egyáltalán nem biztos, hogy észlelhető a közönség számára.

5. Összegzés

Az elektronikus médiában a nézők a kereskedelmi közlemények számos formájával találkozhatnak, amelyek mind megjelenésükben, mind pedig hatásukban egymástól jelentősen eltérőek lehetnek. E közlemények közös jellemzője, hogy valamilyen áru vásárlására, szolgáltatás igénybevételére próbálják ösztönözni a nézőt, hallgatót (vagy erre irányuló közvetlen ajánlatot tenni számukra), ugyanakkor ennek módját, formáját tekintve lényeges különbségek adódnak közöttük. Amint azt a fentiekben láthattuk, e tárgykörben az európai médiaszabályozást nagymértékben meghatározzák az Európai Unió keretei között megszületett jogszabályok (irányelvek), amelyek ily módon – valamint az igen részletes előírásoknak is köszönhetően – széles körben közös minimumszabályként értékelhetők. Noha az egyes államok szabályozásai nagymértékű hasonlóságot mutatnak egymással, ami nem is meglepő, azonban egyes részletszabálynak tűnő előírások alaposabb vizsgálata megmutatja azok viszonyulását az egyes jogintézményekhez.

Látható, hogy az európai államok egyes jogintézmények irányába ‘bizalmatlanságot’ mutatnak (mutattak), mások esetében pedig valódi céljuk sem tűnik teljesen egyértelműnek (pl. támogatás). Az új reklámtechnikák elterjedésének eredményeképpen bekövetkezett liberalizáció folyamata napjainkban is zajlik, a kereskedelmi üzenetek egyre nagyobb számban és különféle módon fordulnak elő a műsorfolyamban, ehhez pedig a jogszabályi környezetnek is ‘igazodnia’ kell a jövőben. Éppen ezért nem tartjuk kizártnak, hogy a kereskedelmi üzenetekkel kapcsolatosan felmerülő kérdések alapos tisztázása érdekében a közös európai jogszabályok felülvizsgálata – ha nem is koncepcionálisan, de egyes részleteiben – a közeljövőben szükségessé válhat. Főként igaz ez, ha figyelembe vesszük a médiafogyasztási szokások rohamos változását, így az egyre inkább elterjedt online környezetben is mind nagyobb számban találkozhatunk kereskedelmi üzenetekkel, amelyek kezelése nyilván a jogalkotók számára is új kihívásokkal szolgálhat.¹³⁸

¹³⁸ Többek között e kérdéskörrel is foglalkozik már az Európai Bizottságnak *Az egységes audiovizuális világ felé: növekedés, alkotómunka, értékek* című Zöld Könyve.

TÖRÖK BERNÁT*

Védhetjük-e a vallás(os)okat a blaszfémiától?

Megjegyzések az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata nyomán

1. Bevezetés

A szólásszabadság kérdései mindig túlmutatnak önmagukon: egy társadalom életének egészen finom látleletét adják. Mifelénk ez azt jelenti, hogy a véleményszabadságot vizsgálva demokráciánk állapotáról, minőségéről, jellemzőiről kapunk képet. A nyugati civilizáció jó ideje elkötelezettje a szabad véleménynyilvánítás jogának. Felismerte, hogy az egyéni szabadságnak – mely a közjónak, illetve a közösség boldogulásának is előfeltétele – nélkülözhetetlen fundamentuma a gondolatok, nézetek közlésének kötetlensége. Mindez ugyanakkor sajátos módon éppen azzal a következménnyel is járt és jár, hogy a társadalom fejlődésének folyamatai – vagy akár csak rezdülései – az alapjogok dimenziójában nagy eséllyel leghamarabb a szólásszabadságról folytatott vitákban jelennek meg. A véleményszabadság és a nyugati civilizáció tehát egészen bensőséges kapcsolatban állnak egymással, ezért a véleménynyilvánítás határait keresve saját magunkról mint társadalomról, demokratikus közösségről is újból és újból megfogalmazzuk alapvető gondolatainkat. Ezekben a közös gondolkodásokban pedig értelemszerűen éppen az érzékeny kérdések feldolgozása a legtanulságosabb, mivel azok fedik fel leginkább az érvelések mélyén nyugvó megfontolásokat. Ilyen érzékeny kérdés az, hogy mit kezdünk a blaszfémiával, van-e dolga vele jognak és állami kényszernek. Védelemre szorulnak-e – s ha igen, mennyiben – a vallások és/vagy a hívő emberek az istenkáromlással, vallásgyalázzással szemben? Korlátozható-e valamilyen sajátos módon a véleményszabadság arra hivatkozva, hogy mások hitbeli meggyőződését tisztelet illeti?

Ez az írás a címében feltett kérdés megválaszolásához szükséges szempontok – tehát nem a blaszfémiával összefüggő valamennyi szempont – számbavételére vállalkozik. Ehhez a feladathoz bőséges anyagot szolgáltat számunkra az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEK vagy strasbourgi bíróság) gyakorlata, ezért a kérdéskörhöz kapcsolódó megjegyzéseimet a strasbourgi ügyekben

* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság. E-mail: torok.bernat@mkab.hu

felmerült érvek nyomán fogalmazom meg. Annak ellenére, hogy az EJEB esetjogában csupán néhány ügy hozta föl ezeket a kérdéseket, ráadásul az utóbbi öt-hat évben nemigen találunk releváns döntést, a korábban meghozott ítéletek rendkívül tanulságosak. E tanulmány nem éri be azzal, hogy a strasbourgi esetjogot ismer-teti, hanem az európai keretekre figyelemmel a kérdéskör általános szempontjait veszi számba, és egy lehetséges megoldás felvázolására tesz kísérletet. Az EJEB vonatkozó érveivel fűzött kritikai megjegyzések a nemzetközi szakirodalom izgalmas elemzéseivel kívánunk kapcsolódni.¹ Ezek az elemzések nem kegyelmeznek: részben eltérő érvek alapján és különböző hangsúlyokkal, de szinte kivétel nélkül elhibázottnak, sőt alapjaiban tévesnek ítélik a blaszfémiát tilthatónak tartó strasbourgi gyakorlatot. A legmegengedőbb vélemények is leginkább csak addig jutnak el, hogy bizonyos megértéssel szemlélik az EJEB erőfeszítéseit.

Írásomban amellet fogok érvelni, hogy a kritikus észrevételek jogossága mellett is marad mozgástér az EJEB által egyébként jól érzékelt társadalmi kérdések olyan megválaszolására, amely összhangban áll a szólásszabadság demokratikus felfogásával. Ezzel mindenekelőtt azt a distinkciót kívánom középpontba állítani, amely a véleményszabadság korlátozásának lehetséges jogalapja és arányossága között húzódik. Egyrészt önálló kérdésként kell számba venni a jogalap igazolására felhozható érveket, másrészt védhető jogalap birtokában is döntő kérdés marad, hogy az arányosság követelményét tiszteletben tartó szabályozással és joggyakorlattal állunk-e szemben. Az EJEB esetjogának kritikája e distinkció mentén eltérő következtetések levonására vezet, és így általános jelleggel is szép példájává válik az arányossági teszt alapjogvédelmi jelentőségének.

2. Az EJEB esetjoga

2.1. *Otto-Preminger-Institut v. Austria*

Az első érdemi ítélet, amelyben az EJEB a későbbi gyakorlatát is meghatározó érvelést fejtett ki, az *Otto-Preminger-Institut v. Austria* ügyben hozott döntés.² A panaszos egyesület a *Liebeskonzil* c. film forgalmazásának előzetes megtiltását és a

¹ Különösen a következő írások érveit veszem figyelembe: Robert C. POST: Cultural Heterogeneity and Law: Pornography, Blasphemy, and the First Amendment. *California Law Review*, March 1988.; Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford – New York, Oxford University Press, 2005.; Jeroen TEMPERMAN: Blasphemy, Defamation of Religions and Human Rights Law. *Netherlands Quarterly of Human Rights* Vol. 26/4. (2008) 517–546.; Austin DACEY: *The future of blasphemy*. London, Continuum, 2012.; Helen FENWICK – Gavin PHILLIPSON: *Media freedom under the Human Rights Act*. Oxford – New York, Oxford University Press, 2006. 488–500.

² *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, no. 13470/87, 1994. szeptember 20-i ítélet.

film elkobzását kifogásolta. Az osztrák hatóságok arra tekintettel léptek fel a film vetítése ellen, hogy annak tartalma álláspontjuk szerint kimerítette a vallásnyilvánítás kategóriáját. A filmben, amely egyébként egy 1894-ben született színdarab alapján készült, az Atyaisten, Jézus, Szűz Mária és a velük baráti viszonyt ápoló Sátán megegyeznek abban, hogy erkölcstelensége miatt megbüntetik az emberiséget, és nemi úton terjedő betegséget (szifiliszt) küldenek rá. Mindeközben a film az Atyaistent szenilis vénembernek, Jézust mentális sérültnek, Szűz Máriát pedig a Sátánnal erotikus feszültségbe keveredő nőként állítja be. Az egyesület kiemelte a panaszában, hogy a filmet a saját mozijában, a progresszív művészetet értő, fizető, tizenhetedik életévüket betöltött nézők számára vetítette volna le.

Az EJEB ítélete szerint az osztrák hatóságok fellépése nem sértette az Egyezmény 10. cikkében biztosított szólásszabadságot.³ A döntés indokolásában az EJEB részletes érveléssel fejti ki azokat a megfontolásokat, amelyek a későbbi joggyakorlatban is meghatározó jelentőséget nyernek, illetve amelyek témánk szempontjából is kulcsfontosságúak. Az ítélet külön-külön vizsgálja, hogy (1) a véleménynyilvánítás szabadságát kétségtelenül korlátozó hatósági intézkedések mely legitim cél elérésének szolgálatában álltak, valamint (2) hogy e cél érdekében szükséges beavatkozásnak tekinthetők-e egy demokratikus társadalomban. A két kérdést nemcsak azért érdemes külön szemügyre venni, mert ezt kívánja meg az alkalmazott teszt logikája, hanem azért is, mert az EJEB érvei mindkét körben további kérdésekre és néhol kritikai megjegyzésre indítanak.

Ad (1) Ami az osztrák hatósági fellépés *célját* illeti, az EJEB a szólásszabadság oly sokat hivatkozott értelmezéséből indult ki: a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalmak egyik lényegi alapja, amely nemcsak a szívesen fogadott, kellemes vagy semleges gondolatok kifejezésére vonatkozik, hanem azokra a véleményekre is, amelyek az állam vagy a társadalom bármely csoportja számára sértők, meghökkentők vagy irritálók. Az Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdése mindazonáltal megjelöli azokat a jogalapokat, amelyek lehetővé teszik a vélemény-szabadság korlátozását. Az EJEB nem hagy kétséget afelől, hogy a vizsgált intézkedéseket e jogalapok közül – Ausztria érvelését osztva – „mások jogainak megóvása” érdekében tartja indokolhatónak. Az ítélet értelmében a filmet bemutatni szándékozók szólásszabadságával szemben másoknak az Egyezmény 9. cikkében foglalt jogai álltak. A 9. cikk szerint mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz, és ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát. Ezzel összhangban az EJEB indokolásának kiindulópontja a

³ Megjegyzendő, hogy az ügyben akkor még elsőként eljáró Emberi Jogok Európai Bizottsága megállapította az Egyezmény 10. cikkének a megsértését.

Kokkinakis v. Greece ügyben hozott ítélet,⁴ amely az Egyezmény 9. cikkének átfogó értelmezését adta, egyszersem először állapította meg a vallásszabadsághoz való jog megsértését. Eszerint a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság joga a demokratikus társadalmak egyik megalapozója, azon belül is a vallásosság a hívő emberek identitásának és életfelfogásának egyik legmeghatározóbb eleme. Annak ellenére, hogy a hívőknek alapvetően türelemmel kell viselniük a vallási meggyőződésüket ért kritikákat és mások ellenséges nézeteit, az EJEB értelmezése szerint a hitbeli meggyőzések elutasításának bizonyos módjai felvethetik az állam felelősségét az Egyezmény 9. cikkében garantált jog békés élvezetének biztosítására. Szélsőséges esetben (*in extreme cases*) ugyanis a vallás tagadásának és elutasításának konkrét módja olyan hatással járhat, amely már akadályozza, hogy a vallásosok a vallásszabadságból eredő jogaikat gyakorolhassák. Az indokolás világosan leszögezi, hogy a hívők vallási érzéseinek tiszteletben tartását (*respect for the religious feelings of believers*) olyan követelménynek tartja, amely része az Egyezmény 9. cikkében garantált jognak. A szólásszabadság gyakorlásának felelőssége tehát a hitbeli meggyőzések körében kiterjed arra, hogy a megszólaló lehetőség szerint elkerülje a másokat indokolatlanul bántó, a közvitát nem szolgáló kifejezéseket. Másképpen fogalmazva: az EJEB az Egyezmény 9. cikkéből levezethetőnek tartotta a hívők arra irányuló jogát, hogy vallási érzéseiket ne sértsék mások nyilvánosan hangoztatott nézetei (*right of citizens not to be insulted in their religious feelings*). Tekintettel arra, hogy az osztrák hatóságok fellépése e jog biztosítását célozta, a cél legitimnek, vagyis az Egyezménnyel összhangban lévőnek minősült.

Ad (2) Annak vizsgálata körében, hogy az osztrák állami beavatkozás ez esetben *szükségesnek tekinthető-e* egy demokratikus társadalomban, az EJEB mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy – az erkölcsi kérdésekhez, így a közerkölcs meghatározásához hasonlóan – nem ragadható meg egységes európai felfogás a vallás társadalombeli jelentőségével kapcsolatban, sőt ezek a felfogások adott esetben még egy országon belül is eltérhetnek. Ebből következően arra nézve sem lehet egységes európai mércét felállítani, hogy mely esetekben kerülhet sor a szólásszabadság korlátozására, ha annak gyakorlása mások vallási érzései ellen irányul. Az ilyen korlátozás lehetőségének és mértékének meghatározására tehát különösen kiterjed az államok „megítélési szabadsága” (*margin of appreciation*). Ennek megfelelően az EJEB a konkrét ügyben is hangsúlyozta, hogy az ütköző jogok – nevezetesen a vitatott nézetek közléséhez való jog, illetve a hitbeli meggyőződés megfelelő tiszteletben tartásához való jog – között az osztrák hatóságok mozgásterét elismerve mérlegelt. Az ítélet elfogadta Ausztria érveit, miszerint – különös tekintettel arra, hogy az országon belül a film vetítésének tervezett helyszínén, Tirolban a legnagyobb (87%) a katolikus vallásúak aránya – az intézkedések szük-

⁴ *Kokkinakis v. Greece*, no. 14307/88, 1993. május 25-i ítélet.

ségesek voltak (*pressing social need*) a régió vallási békéjének megőrzéséhez és annak megakadályozásához, hogy az érintettek megtámadva érezhessék magukat vallási meggyőződésükben. Az EJEB az indokolásában emellett külön kiemeli azt is, hogy az osztrák hatóságok mozgásteret még a máshol történő jövőbeli levetítést is ellehetetlenítő elkobzásra is kiterjedt, így ez az intézkedés sem minősült aránytalan beavatkozásnak.

2.2. *Wingrove v. United Kingdom*

A *Wingrove v. United Kingdom* ügyben a kérdés már az volt, az EJEB megerősíti-e az *Otto-Preminger-Institut*-ügyben kifejtett érvelését, amelynek a helyességét Wingrove úr alapjaiban vitatta. A filmrendező panaszos szintén azt kifogásolta, hogy a brit hatóságok nem engedték forgalomba az általa készített kisfilmet. Egész pontosan az történt, hogy a filmek klasszifikációját végző hatóság megtagadta a *Visions of Ecstasy* c. videó forgalmazásához feltétlenül szükséges besorolást, mondván, hogy annak tartalma minden bizonnyal kimerítené a blaszfémia bűncselekményét. Az alig húszperces videó Avilai Szent Teréz erotikus képzelgéseit jelenítette meg, köztük azt, ahogy a keresztre feszített Jézust ölelgeti és csókolgatja. A hatóság a döntése indokolásában egyértelművé tette, hogy önmagában a keresztény vallással kritikus vagy ellenséges nézetek közlése elé nem gördíthetne akadályt, e nézetek kifejezésének módja azonban alapot szolgáltat a besorolás megtagadásához. Wingrove úr strasbourgi panaszának érveléséből gondolatmenetünk szempontjából két megjegyzés érdemel külön figyelmet. Egyrészt – az intézkedés céljának legitimitása körében – határozottan vitatta, hogy a szólásszabadság korlátozásához jogalapot szolgáló „mások jogai” fordulat magában foglalná egyesek arra irányuló igényét, hogy mások gondolatai ne háborgassák őket. Másrészt – az intézkedés szükségessége körében – kifejtette, hogy a hatóságoknak lehetőségük lett volna speciális feltételeket szabni a forgalmazáshoz: előírhatták volna, hogy a videót csak különleges csomagolásban és kizárólag szexboltokban terjeszthetik, továbbá a film tartalmára vonatkozó jelzést is megkövetelhetek volna. Mindezek tükrében aránytalan fellépés volt a film nyilvánosságra kerülésének ellehetetlenítése.

Az EJEB a brit hatóságok beavatkozását nem ítélte egyezményesértőnek,⁵ és a lényegyet tekintve az *Otto-Preminger-Institut*-döntés érvelésének minden fontos pontját megerősítette.⁶ Mindenekelőtt újból kifejtette, hogy az Egyezmény 9. cikkének értelmezése alapján a vélemény szabadság korlátozása „mások jogaira” te-

⁵ *Wingrove v. United Kingdom*, no. 17419/90, 1996. november 25-i ítélet.

⁶ A *Wingrove*-ügy abban is az *Otto-Preminger-Institut*-ügyhöz hasonlóan alakult, hogy az Emberi Jogok Európai Bizottsága még megállapította az Egyezmény 10. cikkének a megsértését.

kintettel [Egyezmény 10. cikk (2) bekezdése] kiterjedhet a hívők megvédésére a vallási témák bizonyos módon történő kezelésétől, azaz attól, hogy a számukra szent dolgokat ellenséges verbális támadás érje. Az állami beavatkozás szükségessége körében az EJEB ismét az európai konszenzus hiányára hivatkozott, hangsúlyozva, hogy a blaszfém nézeteket korlátozó jogok kifogásolásához nincs kellő közös alap az Európa Tanács államai között. E területen lényegesen nagyobb az államok „megítélési szabadsága”, mint a politikai vélemények vagy a közéleti vitákban elhangzó megszólalások esetében. Az EJEB ezért a brit hatóságok mozgásterét tiszteletben tartva nem kérdőjelezte meg az alkalmazott intézkedések társadalmi szükségességét és a forgalmazás teljes „tiltásának” arányosságát sem. A panaszos által említett egyéb korlátozási lehetőségek ugyanis nem biztosították volna minden kétséget kizáróan, hogy a videó semmilyen formában ne kerüljön a szélesebb nyilvánosság elé, tehát a forgalmazás bármilyen lehetővé tételének vizsautasítása a brit hatóságok álláspontjának logikus következménye volt.

2.3. *Murphy v. Ireland*

Az előzőekben bemutatott ügyek mellé csak bizonyos korlátozással sorolható be a *Murphy v. Ireland* ügyben hozott ítélet,⁷ mivel a korlátozás alá eső szolás mind tartalmilag, mind műfajilag, mind pedig a közzétételének körülményeit illetően határozottan eltért a korábbi ügyekben vizsgált kifejezésektől. Az EJEB döntésének indokolása azonban olyan kitételeket tartalmaz, amelyek témánk szempontjából nagyon fontos részletekre irányíthatják rá a figyelmünket. Murphy úr, egy dublini keresztény gyülekezet (*Irish Faith Center*) lelkésze a feltámadás bizonyítékairól szóló filmjüket népszerűsítő hirdetést szeretett volna közzétenni egy helyi kereskedelmi rádióban, többek között a következő szöveggel: „Mit gondolsz Krisztusról? Te is csak annyit mondanál, mint Péter, hogy Ő az élő Isten fia? Ismered a Krisztussal kapcsolatos történelmi tényeket?” Az ír médiahatóság azonban leállította a hirdetés sugárzását a vallási célú reklámozás törvényi tilalmára hivatkozva.

Az EJEB mindenekelőtt leszögezte, hogy az ügyet a szolás-, nem pedig a vallásszabadság gyakorlásának kérdését felvető ügynek tekinti, ezért a korlátozást az Egyezmény 10. cikkével összhangban vizsgálta. Eljárása során a panaszos nem vonta kétségbe önmagában az intézkedés céljának legitimitását, ezért az EJEB elfogadta Írország érvelését, miszerint a beavatkozás egyaránt szolgálta mások jogainak védelmét, illetve a közrendet és a közbiztonságot. Az intézkedés szükségességét illetően az EJEB kiindulópontja a lényegét tekintve a korábbi ügyekben már kifejtett érv: noha a véleményszabadság a mások számára – akár vallási érzékenységüket érintően – sértő, meghökkentő vagy irritáló nézetek kifejtésére is kiterjed,

⁷ *Murphy v. Ireland*, no. 44179/98, 2003. július 10-i ítélet.

a vallási meggyőződést támadó szólások körében mégis nagyobb az államok mozgásteret a korlátozás szükségességének megítélésében. Erre tekintettel a panaszos állításával szemben, mely szerint a hirdetése ártalmatlan és minden sértő jelleget nélkülöző volt, az EJEB elfogadta azt az állami védekezést, hogy az ír társadalom különös vallási érzékenysége tekintettel a hirdetés tértő jellege sértő lehetett más vallási közösséghez tartozók számára. E körben az ítélet indokolása részletesen idézi az ír hatóságok indoklásait arról, hogy a sajátos történeti és szociológiai körülmények között az ír társadalom számára miért tekinthető különösen érzékeny kérdésnek a vallási ügyek kezelése. Az EJEB mindemellett figyelembe vette, hogy a hatósági intézkedés az elektronikus médiában való reklámozásra vonatkozott, amelynél különleges korlátozásokra is lehetőség nyílik.

2.4. I. A. v. Turkey

Az *Otto-Preminger*-ítéletben foglaltak következetes joggyakorlattá válását mutatja az *I. A. v. Turkey* ügyben hozott döntés⁸ is. A panaszos annak a kiadónak volt a tulajdonosa és ügyvezetője, amely megjelentette egy török szerző filozófiai és teológiai kérdésekről vallott, irodalmi stílusban leírt nézeteit. A török hatóságok büntetőeljárást indítottak ellene, és pénzbüntetésre ítélték blaszfémia miatt, mondván, hogy a kiadott mű sértette és gúnyolta az iszlám vallást, a hívőket pedig hóbortos történetek által agymosott embereknek állította be, akik csupán szánalmas életüket igyekeznek primitív gondolatokkal színesíteni. A könyv mindemellett nem nélkülözte a Mohamed próféta nemi életére való utalásokat sem.

Az EJEB következetesen megismételte a korábbi döntésekben kifejtett értelmezéseit, amelyek alapján arra jutott, hogy noha a szekularizmus talaján álló török államban a vallási nézetek kritikáját bizonyos türelemmel kell viselni, a könyv egyes részei miatt a hívők kellő alappal érezhették magukat megsértve. Az EJEB megerősítette, hogy az államnak jogában áll védelmet nyújtani az ilyen sértések ellen. Az ítélet szerint ezért Törökország nem lépte túl az őt megillető mozgásteret, és – különös tekintettel az alkalmazott szankcióra is – arányos intézkedéssel lépett fel a blaszfém kifejezésekkel szemben.

2.5. *Giniewski v. France*

Az e helyütt ismertetett utolsó két ügyben az EJEB az eddigiektől eltérően elmarasztalta a szólásszabadsággal szemben fellépő államot. A *Giniewski v. France* ügy történész-újságíró panaszosa azt kifogásolta, hogy a polgári bíróságok közle-

⁸ *I. A. v. Turkey*, no. 42571/98, 2005. szeptember 13-i ítélet.

mény közzétételére és jelképes összegű kártérítés megfizetésére kötelezték egy országos napilapban megjelent cikke miatt. Az írás egy pápai enciklika nyomán kritizálta a katolikus egyházat, azt állítva, hogy a tévedhetetlenség dogmája, valamint az Ószövetségnek és a zsidóságnak az Újszövetség szövegén alapuló bemutatása hathatósan közrejátszott a holokauszt tragédiájában. A francia bíróságok úgy ítélték meg, hogy a cikkel a szerző megsértette mások, nevezetesen a katolikus hívők becsületét.

Az EJEB előtti eljárásban a francia állam arra hivatkozott, hogy a hatóságok fellépése mindenben megfelelt a strasbourgi esetjognak: az újságíró elmarasztalása mások jogainak, a katolikus vallásúak becsületének a védelmét szolgálta, és mivel az ügy egy vallási meggyőződés tiszteletben tartásának kérdését vetette föl, az állami szerveknek nagyobb mozgástere nyílt a szólásszabadság korlátozására. Az EJEB azonban a jelen ügyben más szempontokat tartott perdöntőnek.⁹ Úgy ítélte meg, hogy egyrészt a panaszos egy létező és jelentős társadalmi vitában fejtette ki nézeteit, ezért a politikai-közéleti véleménynyilvánítás szűkebb korlátozása vonatkozott rá, másrészt az újságcikk nem tartalmazott olyan gondolatokat, amelyeket egy vallási meggyőződés elleni támadásként lehetett volna értékelni. Kétségtelen, hogy az írás kritikus volt a pápai tanítással és az egyházfő pozíciójával kapcsolatban, és ezt egyes katolikusok sértőnek érezhették, ám a szerző a kritikáját nem a kereszténységgel mint vallással szembeni támadásként fejtette ki, nem volt indokolatlanul sértő, és nem gerjesztett ellenérzést vagy gyűlöletet a hívőkkel szemben. Mindezek alapján az EJEB az – egyébként csekély mértékű szankcióval járó – állami fellépést szükségtelennek ítélte.

2.6. *Klein v. Slovakia*

A *Klein v. Slovakia* ügyben a lényegét tekintve hasonló döntés született.¹⁰ Az újságíróként és filmkritikusként tevékenykedő Klein úr egy hetilapban megjelent cikkében vulgáris stílusban kritizálta a szlovák katolikus egyház érsekét, aki korábban a televízióban szigorú szavakkal szólalt fel egy film keresztényeket sértő reklámplakátja és maga a film „engedélyezése” ellen. Reakciójában a panaszos annak a véleményének is hangot adott, hogy egy ilyen ember egyházi méltósága mellett a rendes katolikusoknak el kellene hagyniuk egyházukat. A szlovák büntetőbíróóságok egy közösség hitbeli meggyőződése miatt történő sértegetése alapján elítélték a cikk szerzőjét.

Szlovákia az EJEB előtt szintén a korábbi döntésekben kifejtett szempontokkal és azzal érvelt, hogy a szlovák egyház legmagasabb méltóságának sértegetése azo-

⁹ *Giniewski v. France*, no. 64016/00, 2006. január 31-i ítélet.

¹⁰ *Klein v. Slovakia*, no. 72208/01, 2006. október 31-i ítélet.

kat a katolikus híveket is támadta, akiknek a véleményét az érsek képviselte a vitatott ügyben. Az állami fellépés indokoltsága körében Szlovákia rámutatott arra is, hogy a szlovák népesség túlnyomó többsége a katolikus egyházhoz tartozik. Az EJEB azonban ebben az esetben is megkülönböztette az ügy körülményeit a korábban ismertetett döntésektől, és kifejtette, hogy a közéleti vitában megszólaló érsek mégoly heves kritizálása sem jelentette a katolikus hit vagy hívők generális megsértését, akkor sem, ha egyesek azt sértőnek érezhették. Az indokolás hangsúlyosan kitér egyrészt arra, hogy a panaszos cikke egy kifejezetten értelmiségi olvasóközönséggel bíró hetilapban jelent meg, másrészt arra, hogy az újságcikk közlése nem érintette mások jogát hitük megvallására vagy gyakorlására, és nem tüntette föl rossz színben a kereszténységet. Minderre tekintettel az állami beavatkozás indokolatlan volt.

3. A strasbourgi gyakorlat szerepe

Az EJEB joggyakorlatából kiemelt fenti ügyek és a bennük foglalt érvek kitűnő alapot nyújtanak ahhoz, hogy számba vegyük a blaszfémia jogi kezelésének legfontosabb szempontjait. Előljáróban mindenképpen be kell határolnunk vizsgálódásunk tárgyát, két szempontból is. Egyrészt – bár ez magától értetődő is lehetne, mégis rendszeres félreértések tárgya a szólásszabadság érzékeny témáinál – az istenkáromló, vallásgyalázó kifejezések jogi kezelésének, az állami kényszer lehetőségének és az esetleges hatósági beavatkozás mértékének kérdését vizsgáljuk, nem pedig az ilyen tartalmú megszólalások morális vagy kulturális megítélésének dimenzióit. Az államilag üldözhető magatartások köre korántsem egyezik meg az erkölcsi ítélet alapján megvetendő cselekedetek körével: ez általában véve is igaz, de különösen igaz a véleménynyilvánítás jogának gyakorlásával összefüggésben. Az, hogy államilag kikényszeríthető jogi norma adott esetben nem állítható fel, nem jelenti azt, hogy ne lenne más – például erkölcsi – természetű, nagyon is világos és követendő elvárás a társadalomban. Másrészt ennek az írásnak nem tárgya a vallási csoport elleni gyűlöletkeltés problémaköre, de még a vallásosokkal szembeni gyalázkodás sem. Az európai bíróság ismertetett gyakorlata ugyanis nem érinti ezeket a kérdéseket: a jogesetekben tárgyalt véleménynyilvánítások nem vetették föl a gyűlöletbeszéd problémáját, hanem annál kevésbé támadó megfogalmazásokat tartalmaznak. Éppen ez a meghozott döntéseket övező vita tárgya: míg az uszítás elleni fellépés szükségességében konszenzus van, a gyalázkodás korlátozásánál pedig pro és kontra is rendszeresen érvelnek, addig az elemzők körében szinte egyöntetű az elutasítás a tekintetben, hogy kell-e bármit is kezdeni azokkal a megszólalásokkal, amelyek ezeknek a szintjét nem érik el. A vallásosokat tehát védeni kell (az uszítással szemben mindenképpen) – a kérdés az, hogy addig a szintig is helyes-e védeni őket, ameddig az EJEB egyébként ezt engedi.

A strasbourgi esetek tényállásait és a döntések érvelését három kérdés mentén vesszük vizsgálat alá: az EJEB milyen jogalapon enged állami fellépést a blaszfémia ellen (4. pont), pontosan mire vonatkozik ez a védelem (5. pont) és milyen mértékű hatósági beavatkozást tűr meg (6. pont). Az EJEB tartalmi érveinek elemzését megelőzően azonban – mintegy „nulladik” lépésként – nagyon fontos megjegyzések adódnak már abból a valamennyi ügyben hangoztatott tételből is, amely – mérvadó európai konszenzus hiányában – az államok nagyobb „megítélési szabadságát” („margin of appreciation”) ismeri el a vallásghalázó megjegyzések terén.¹¹ Észre kell vennünk, hogy ez a strasbourgi érvek jelentős relativizálódásával jár a jelen kérdéskörben: az EJEB gyakorlata senki számára nem jelöl ki helyes vagy követendő utat, hanem éppen az állami mozgástér rendkívüli szélességéről szól. Az államok szabadon dönthetnek arról, bevezetnek-e bármilyen megkötést, és ha igen, akkor a beavatkozás arányossága tekintetében is nagyrészt „szabad kezlet kapnak”. Az európai bíróság tehát gyakorlatilag átengedi a terepet a nemzeti sajátosságoknak, így mindenkinek – állami hatóságnak vagy a szakmai diskurzushoz hozzászólónak egyaránt – megmarad a felelőssége, hogy érvelését a hazai alkotmányossági megfontolások tükrében védje meg. Ez a feladat persze minden esetben fennáll a strasbourgi gyakorlattal kapcsolatban, mégis teljesen más a helyzet akkor, amikor az EJEB világos és határozott álláspontot képvisel egy adott kérdésben, amelyet a hazai alkotmánybírói gyakorlat alapján a jogvédelem minimális szintjeként érvényre kell juttatni.¹² A blaszfémia esetében nem ez a helyzet. Az EJEB érveinek jelentősége itt nem abban áll, hogy kibontásukkal egy, a hazai viszonyok között is feltétlenül érvényesítendő jogi álláspontra jutunk, hanem abban, hogy számbavételük lehetőséget és viszonyítási pontot nyújt a versengő, alkotmányjogi érvekkel igazolandó megoldások megfogalmazásához. Az alábbiakban ezért az elemzés a fontosabb pontokon kilép a strasbourgi szempontok keretei közül, és a magyar alkotmányossági megfontolásokra is hivatkozik.

4. Van-e legitim célja a blaszfémia elleni állami fellépésnek?

Ami az esetleges állami beavatkozás legitim célját illeti, mindenekelőtt leszögezhetjük, hogy az EJEB döntései szerint az Egyezmény alapján egyértelműen igazolható a szólásszabadság korlátozása az istenkáromló, vallásghalázó kifejezésekkel

¹¹ Megjegyzem, az ismertetett strasbourgi joggyakorlat azokra a vádakra is egyfajta válasz, amelyek az európai emberi jogi védelmet a nemzeti, helyi sajátosságok következetes figyelmen kívül hagyása miatt bírálják, és e bírálatok hevében akár a nemzetközi jogvédő mechanizmusok létjogosultságát is kétségbe vonják.

¹² 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, indokolás, V. 2. 2. pont; megerősítette például: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [16].

szemben. Az Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdése alapján a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából. Az európai bíróság az *Otto-Preminger-Institut v. Austria* ügyben egyértelművé tette, hogy az itt felsorolt jogalapok közül a blaszfém kifejezések korlátozását „mások jogainak védelme” érdekében tekinti legitim célból alkalmazott korlátozásnak. Az Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdésére történő hivatkozás később is eszerint alakult a joggyakorlatban. Mielőtt megvizsgálánánk, e tekintetben védhető-e a strasbourgi értelmezés, röviden foglalkoznunk kell egy másik potenciális korlátozási indokkal.

4.1. Közrend

Az EJEB indokolásai – noha formális hivatkozásként mindvégig „mások jogainak védelme” szerepel – nagy hangsúllyal tartalmaznak a közrendre való utalásokat: már az *Otto-Preminger-Institut*-ügyben is fontos érv a 87%-ban katolikus vallású Tirol vallási békéjének megóvása, a *Murphy v. Ireland* ügyben pedig szinte mindvégig abban a logikai mederben halad az érvelés, hogy történelmi és szociológiai okokból az ír társadalomban különösen nagy veszéllyel járhat az egymás vallása iránti tiszteletlenség. Nem véletlen ez az érvelési szál, az ügyekben érintett államok különösen kedvelt hivatkozása köszön vissza benne. Ezek az utalások viszont túlmennek mások jogvédelmének kérdésén, és a társadalmi béke „közrendi” kategóriájával állnak szorosabb összefüggésben. Felvethető tehát, hogy a jogesetekben szereplő kifejezések esetleg a közrend alapján is állami beavatkozást indokolhatnak.

A közrend alapján való szóláskorlátozást azonban a mi esetünkben most el kell vetni.¹³ Annak ellenére így van ez, hogy az egyes európai szabályozások és gyakorlatok között jelentős különbségek vannak abban a tekintetben, hogy a közrend sérelmének vagy veszélyeztetésének milyen foka esetén nyílik lehetőség a véleményszabadság korlátozására. Az általunk vizsgált körben, a jogesetekben felvázolt véleménynyilvánításokkal kapcsolatban mégis kijelenthetjük, hogy egy ilyen alapú beavatkozás sem az Egyezménnyel, sem a hazai alkotmányos követelményekkel nem lenne alátámasztható. Ami az Egyezményt illeti, annak szövege nem

¹³ Blaszfémia és közrend kapcsolatát vizsgálva hasonlóan egyértelműen foglal állást például: Austin DACEY: *The future of blasphemy*. London, Continuum, 2012. 74–81.

pusztán „közrendet” említ, hanem egy annál megragadhatóbb fogalommal él: a véleményszabadság korlátozására „zavargás megelőzése” érdekében nyújt lehetőséget. A hazai alkotmányossági követelményekkel kapcsolatban pedig e helyütt most elég utalni az Alkotmánybíróság kezdetektől vallott álláspontjára, mely szerint a szólásszabadság korlátozása melletti érveknek nagyobb a súlyuk, ha a korlátozás közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézmény közvetítésével véd, és legkisebb, ha csak önmagában valamely elvont érték a tárgya.¹⁴ Ez azzal a gyakorlati következménnyel jár, hogy ha a közrend védelmében kívánjuk korlátozni a szólásszabadságot, akkor azt csakis a szólás jól megragadható következményeinek vizsgálata alapján tehetjük meg. Számunkra most annak az ismert vitának nincs is jelentősége, hogy mit jelent a „jól megragadható”, mivel el sem jutunk annak vizsgálatáig. A strasbourgi esetek blaszfém kifejezései ugyanis zavargásnak semmilyen veszélyét nem vetették föl, legalábbis az ítéletek indokolásában erre utaló részlet nem lelhető fel. Ezzel összhangban kell rámutatni arra, hogy a vitatott megnyilvánulások elhangzásának körülményei alapján nem is nagyon lenne elképzelhető a közrend illetően sérelmének vagy veszélyeztetésének fennállása. Nem állítható, hogy egyik esetben sem képzelhető el társadalmi méretű felháborodás, amely akár például a szóban forgó alkotások bemutatása vagy terjesztése elleni tüntetéseken is megnyilvánulhat, de az igen, hogy ez nem minősülhet a közrend „zavargásban” megragadható sérelmének vagy veszélyeztetésének. Az, hogy akár érzelmileg is fűtött, vehemens, tüntetésekkel is támogatott társadalmi vita alakul ki egy közéleti kérdésben, az nem a közrend sérelme, hanem a demokratikus közvélemény működésének megnyilvánulása.

Ezzel összefüggésben tehát az EJEB jól érzékelt, hogy – még ha az indokolást erősítő érvelésként él is közrendi utalásokkal – a korlátozás legitim céljaként nem jelölhető meg a közrendet védő jogalap.¹⁵ A szólásszabadság felől nézve nagy hiba lett volna, ha a jogesetek által felhozott szólások korlátozása érdekében a strasbourgi bíróság gyakorlata a közrend általános kategóriáját „áldozta volna be”, olyan új tartalmat adva neki, amely már nélkülözheti a véleménynyilvánítás következményeinek vizsgálatát. Az EJEB ennél sokkal szűkebb érvelést választott, amikor az Egyezményben biztosított egyik jog keretein belül alakította ki érvelését.

¹⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, indokolás, V. 1. pont.

¹⁵ Ez egyszerűsített a kérdéskör átalakulására is rámutat, hiszen a blaszfémia tiltásának történeti gyökerei oda nyúlnak vissza, amikor az Isten elleni verbális lázadás fogalmilag egyet jelentett a társadalmi rend elleni támadással. L. Post i. m. (1. lj.) 306.

4.2. Mások jogai

A strasbourgi bíróság következetes abban, hogy a szóban forgó kifejezések elleni állami fellépés legitím céljának „mások jogainak védelmét” tekinti: a különféle műfajban és módon megszólalók szólásszabadságával szemben mások vallásszabadsághoz való joga áll. Az érvelések tehát arra tesznek kísérletet, hogy az Egyezmény 9. és 10. cikkében foglalt jogok gyakorlását összehangolják.

Az EJEB kiindulási pontja kettős. Egyfelől az ismertetett ügyekben is következetesen hangoztatott alapelv maradt, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalmak egyik lényegi alapja, amely nemcsak a szívesen fogadott, kellemes vagy semleges gondolatok kifejezésére vonatkozik, hanem azokra a véleményekre is, amelyek az állam vagy a társadalom bármely csoportja számára sértők, meghökkentők vagy irritálók.¹⁶ Ez tehát a beavatkozások határát elvben kijelölő tétel. Másfelől hasonlóan magasztos gondolatok illetik a vallásszabadságot is, mivel a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság joga szintén a demokratikus társadalmak egyik megalapozója, és a vallásosság a hívő emberek identitásának és életfelfogásának egyik legmeghatározóbb eleme. Ez tehát a beavatkozásokat igazoló absztrakt tétel. Az indokolások szerint az ekként megfogalmazott két tétel összehangolása elviekben annyit jelent, hogy bár a hívőknek alapvetően türelemmel kell viselniük a vallási meggyőződésüket ért kritikákat és mások ellenséges nézeteit, a hitbeli meggyőzések elutasításának bizonyos módjai felvethetik a szólásszabadság korlátozását a vallásszabadság biztosítása érdekében. Ez azonban valóban csak elvi kiindulópont. Az összehangolás sikere – azaz olyan megoldás kidolgozása, amely mindkét jog szabad gyakorlását garantálja, és egyiket sem korlátozza indokolatlan mértékben – azon múlik, hogy az állami fellépésre kidolgozott keretek a helyükön vannak-e. Az EJEB két mércét kínál fel a hatósági beavatkozás indokoltságának vizsgálatára, ám ezek közül végül csak az egyiket, történetesen éppen a vitathatót alkalmazza a joggyakorlatában.

4.2.1. A joggyakorlás sérelme

Az első teszt későbbi említések hiányában csak az *Otto-Preminger-Institut*-ügyben jelenik meg, igaz, ott is csak elvi kijelentésként, konkrét alkalmazás nélkül. Eszerint a véleményszabadság korlátozására akkor kerülhet sor, ha a vallás tagadásának és elutasításának konkrét módjai olyan hatással járnak, amely már akadályozza, hogy a vallásosok a vallásszabadságból eredő jogait gyakorolhassák. Azt gondolom, ez a mérce tekinthető a „mások jogainak védelme” fordulat klasszikus,

¹⁶ *Handyside v. United Kingdom*, no. 5493/72, 1976. december 7-i ítélet, 49. bekezdés; azóta következetesen megerősítve.

nehezen vitatható megfogalmazásának a mi esetünkben. Annyit jelent, hogy senki sem nyilváníthatja ki a véleményét oly módon, amellyel mások vallásos joggyakorlását akadályozza. A hangsúly azonban a joggyakorláson van: nem valamilyen elvont hipotézisről van itt szó, hanem annak kimutathatóságáról, hogy egyes vallásos emberek nem tudnak élni a vallásszabadságból eredő alanyi jogaikkal. Ez esetben kétségtelenül fennáll a jogvédelem szükségessége. Az EJEB jogesetei kapcsán azonban két dolgot rögtön hozzá is kell fűzni ehhez a teszthez, ami megvilágítja, miért maradt a strasbourgi gyakorlatban is csak papírra vetett gondolat. Egyrészt maga az EJEB is elismeri, hogy ténylegesen csupán szélsőséges esetekben (*in extreme cases*) látja alkalmazhatónak. Másrészt, ami még hangsúlyosabbá teszi az előző megállapítást, azt látjuk, hogy az ismertett ügyekben kivétel nélkül az adott ország, régió többségi vallása követőinek jogait védelmezték. A többségi vallás hívei esetében azonban valóban nehezen és nagyon szűk körben képzelhető csak el, hogy egyes blaszfém, vallásgyalázó kifejezések miatt a vallásosok nem tudják vagy nem merik gyakorolni a jogaikat.¹⁷ Minderre tekintettel nem csoda, hogy a strasbourgi bíróság egy másik mércét dolgozott ki döntéseinek igazolására.

4.2.2. A vallásos érzések védelme

A mások jogainak védelmében tett állami lépések másik, az EJEB gyakorlatában ténylegesen alkalmazott mércéje szerint akkor is helye lehet beavatkozásnak, ha a nyilvánosan elhangzott kijelentések sértik a hívők vallásos érzéseit. Eszerint az Egyezmény 9. cikke magában foglalja a hívők jogát vallásos érzéseik háborítatlanságára (*right of citizens not to be insulted in their religious feelings*). A másik oldalról nézve: a strasbourgi értelmezés alapján mindenki köteles tiszteletben tartani a vallásos emberek érzéseit. Ezzel elérkeztünk az EJEB értelmezésének ahhoz a pontjához, ahol az európai bíróság gyakorlatát elemzők egész sora határozott kritikával fordul szembe a levezetéssel. A bírálók már magát ezt a jogalapot is elutasítják, függetlenül az ahhoz kötődő mércék gyakorlati alkalmazásától, vagyis attól, hogy az egyes államok ténylegesen milyen beavatkozás lehetőségét tartják fenn maguknak. A kritikák azt hangsúlyozzák, hogy az Egyezményből nem vezethető le a hívők vallási érzéseinek védelmére irányuló jog. Robert Post szerint a véleménynek a szentség védelme céljából történő elfojtása nem egyeztethető össze a szólásszabadsággal, mivel kizárja a közbeszédből azokat, akik vitatják az állam szentségről alkotott koncepcióját, és hasonlóképpen: az is összeegyeztethetetlen a véleményszabadsággal, ha a vélemények kifejtését a vallási csoportok érzékenységének védelmében korlátozzuk, mivel kizárja a közbeszédből azokat, akiknek a

¹⁷ Csak a példa kedvéért: a mérce szerint senkinek nincs joga arra, hogy istenkáromló nézeteinek egy körmenet kíséretjeként üvöltözve adjon hangot.

meggyőződése sértő a vallásosok számára.¹⁸ Austin Dacey arra hívja föl a figyelmet, hogy a vallási érzések tiszteletére vonatkozó jog levezetésével az EJEB meszsze túlment a nemzetközi dokumentumok előírásain, és olyan *sui generis* jogosultságot állapított meg, amely sérti a nemzetközi jog mércéit.¹⁹ Jeroen Temperman tanulmányának legfőbb tétele szintén az, hogy az emberi jogi előírások, köztük az Egyezmény rendelkezései, nem ismerik el az egyének vallásos érzelmeinek tiszteletben tartásához fűződő jogát.²⁰ Eric Barendt is úgy látja, hogy az európai bíróság nem támasztja alá kellően a hívők háborítatlanságának követelményét, és meggyőző érvek hiányában a sértő és meghökkentő vélemények védelmére irányuló alaptételével ellentétes eredményre jut.²¹ Végül Sajó András szerint: a tény, hogy valaki vallásos, ahhoz elegendő, hogy minden más emberi lényel egyenlő méltóságúnak tekintsük, de az, hogy intenzíven hisz valamiben, önmagában nem ok a tiszteletre.²²

Az EJEB érvelése valóban rengeteg tisztáznivalót hagy maga után, és kétségtelen, hogy ezeket a tisztázásokat és pontosításokat a strasbourgi bíróság sem a vallási érzés védelméhez fűződő jog levezetésekor, sem pedig később, az állami fellépés szükségességének és arányosságának értékelésekor nem végzi el. Mi azonban megtehetjük majd, így e helyütt, azaz a legitim cél vizsgálata körében egyelőre nem feltétlenül kell eleve és mindenestül elutasítanunk az EJEB érvelését. Az idézett bírálatokban is felhozott jogos kételyek közül többre a későbbiekben is megpróbálhatunk választ találni, hiszen a strasbourgi bíróság által kidolgozott jogalap és mérce tarthatóságát attól is függővé tehetjük, hogy pontosan mit és hogyan akarunk vele védeni. Amit viszont már most, minden további pontosítástól függetlenül meg kell vizsgálnunk, hogy indokolható-e a hitbeli meggyőződés és a hozzá kötődő érzések kiemelése és valamilyen sajátos védelem alá helyezése más meggyőzésekhez és nézetekhez képest. Amellett érvelek, hogy erre a kérdésre önmagában igennel felelhetünk, de hogy végül valóban védhető álláspontra jutunk-e, az a „sajátos védelem” később azonosítandó keretein múlik.

Azt gondolom, hogy az ember vallási szférájának efféle kiemelése összhangban áll és indokolható az alkotmányos tételekkel. Erre utalnak a jogtörténeti szempontok is: a vallásszabadság kialakulásának meghatározó szerepe volt az alapvető jogok elismerésében, és a történeti hagyomány a vallást az önkifejezés más formái fölé helyezte. Ez oda vezetett, hogy a vallást kiemelték a gondolat egyéb formái közül, és védelmét külön szabályokban garantálják a nemzetközi emberi jogi do-

¹⁸ ROBERT POST: Szólásszabadság és vallás. *Beszélő*, 2006. június.

¹⁹ DACEY i. m. (1. lj.) 83.

²⁰ TEMPERMAN i. m. (1. lj.).

²¹ BARENDT i. m. (1. lj.) 192.

²² SAJÓ András: Mit is akarunk védeni? *Beszélő*, 2006. március.

kumentumok és az alkotmányok.²³ Mindez azonban nem pusztán történeti jellegű adottság. Az EJEB helyesen érvel, amikor arról beszél, hogy a vallásosság a hívő emberek identitásának és életfelfogásának különösen meghatározó eleme. A magyar Alkotmánybíróság is rámutatott arra, hogy – a vallásszabadság és az emberi méltóság szoros összefüggéséből következően – a vallási meggyőződés vagy az abból fakadó cselekedet különös alkotmányos védelmet igényel és érdemel: „[a]z általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságnak különös súlyt ad, ha a személyiség lényegét érintő lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből fakad a cselekedet.”²⁴ Ez a hozzáállás a vallási meggyőződés lényegét ismeri el és veszi figyelembe: az ember, ha van neki, minden más meggyőződésénél mélyebben és teljesebben kötődik a hitéhez.²⁵ A vallás az ember lelki, szellemi, erkölcsi valójának egészét átjárja, és minden más gondolatnál vagy eszménél bensőségesebben határozza meg a személyiségét. A vallásról szóló egyéni döntés az emberi méltóságból fakadó különleges döntés. Az ember hite a legalapvetőbb meggyőződése, amely döntő hatással van minden más nézetére.

Minderre tekintettel védhető az az álláspont, hogy lehetőség nyílik a vallásosság sajátos jogi kezelésére. Fontos azonban pontosítani, hogy mik lehetnek ennek az alapjai. Látnunk kell ugyanis, hogy ez esetben az EJEB által felhívott „mások jogai” fordulat nem konkrét alanyi jogokat takar, hiszen a befogadó közönséget nem tudjuk beazonosítható személyek névsorával megragadni. A jogvédelem így nem konkrét egyéni jogokban, hanem az emberi méltóság, illetve a vallásszabadság jogának intézményvédelmi oldalában gyökerezhet: az állam az egyéni jogokon túl is gondoskodhat a vallásszabadsággal kapcsolatos értékek védelméről.²⁶ Ebből mindössze arra következtethetünk, hogy a törvényhozónak rendelkezésére áll a szükséges és alkotmányjogilag védhető igazolás ahhoz, hogy valamilyen formában különleges jogvédelmet nyújtson a hívőknek akkor, amikor a társadalmi együttélés szabályait kialakítja. Ennek során azonban a mozgástere minőségileg más, mintha konkrét személyek alanyi jogosultságait kellene megvédenie.²⁷

Nem állítható tehát, hogy a jogalkotó vagy a jogalkalmazó önmagában azzal vétene a szólásszabadság ellen, ha a vallásosság jellemzőit is figyelembe véve határozza meg annak kereteit. A hitbeli kérdésekben semleges állam nem jelent a

²³ PACZOLAY Péter: A lelkiismereti és vallásszabadság. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 532.

²⁴ 4/1993. (II. 28.) AB határozat, indokolás, A) I. 1. a) pont.

²⁵ Ez az írás – az EJEB gyakorlatához illeszkedve – kifejezetten a vallási meggyőződésre fókuszál, és nem vizsgálja, hogy adott esetben más lelkiismereti meggyőzések mellett is felhozhatók-e hasonló érvek. E kérdést most nyitva hagyva az tűnik relevánsnak, hogy a vallásos hitre egészen biztosan igazak ezek a megállapítások.

²⁶ 4/1993. (II. 28.) AB határozat, indokolás, A) I. 1. d) pont.

²⁷ L. 14. lj.

vallásokkal szemben közömbös államot.²⁸ Az EJEB joggyakorlata fölött is elharmadodott pusztán emiatt pálcát törni – ráérünk ezt megtenni akkor, ha a vallásosságának szentelt figyelem indokolatlan mértékűre erősödik, megsértve ezzel a szólásszabadsághoz tapadó elveket.

5. Mire vonatkozhat a blaszfémiával szembeni védelem?

A szükséges tisztázások, egyszersmind szűkítések egyik területe ahhoz a kérdéshez kötődik, hogy közelebbről vizsgálva mivel szemben léphet föl az állam akkor, amikor egyesek hitére való tekintettel valamilyen módon beavatkozik a gondolatok nyilvános terjesztésének folyamatába. Annak a pontosabb megragadásáról van itt szó, hogy a strasbourggi gyakorlat által elismert beavatkozási cél, azaz mások valláshoz kötődő érzéseinek védelme milyen jellegű szólásokat érinthet. Noha az EJEB ezt a kulcsfontosságú kérdést nem válaszolja meg kifejezetten, a gyakorlata tartalmazza az irányadó szempontokat.

5.1. Vallásos érzékenység vs. vallási meggyőződés

Az első, de önmagában nem elégséges szempont arra irányul, hogy tartalmilag mi jellemzi ezeket a véleménynyilvánításokat. Kiindulópontunk az lehet, hogy – még ha a jogalap a vallási érzések védelmére is utal – tartalmilag semmit nem tudunk kezdeni a „vallási érzékenységet sértő beszéd” kategóriájával. Harold J. Laski találon mutatott rá: „A történelem megtanított rá, hogy jóformán nincs olyan nézet, amelyet vallásos emberek bizonyos körülmények között ne tekinthetnének istenkáromlásnak.”²⁹ Nem is a történelmi dimenzió egyébként helyes felvillantása az érdekes most számunkra, hanem a kijelentés azon olvasata, miszerint a hívő emberek egyéni érzékenysége más és más. Amit egyikük még nevetve vagy vállalt vonva hallgat, az másikuk számára esetleg már felháborító vallásgyalázás. A jogalkalmazásban teljes képtelenség lenne ezernyi egyedi mércét alkalmazni, nem beszélve arról, hogy egy ilyen kísérlet a szólásszabadságot is kiüresítené. A blaszfémia alá sorolandó kifejezések tartalmi meghatározásakor tehát nem lehet egyéni vallásos érzékenységekből kiindulni. Tán paradoxnak tűnik a következtetés, mégis igaz: a vallásos emberek hitükhöz fűződő érzéseit, kapcsolatát valamilyen formában óvó szabály nem szólhat vallási érzékenységek védelméről. Amennyire lehetséges,

²⁸ Az állam világnézeti semlegességének és az állam közömbösségének megkülönböztetésére l. SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2000. 58–63.

²⁹ Harold J. LASKI: A szellem szabadsága. In: LUDASSY Mária (szerk.): *Az angolszász liberalizmus klasszikusai II*. Budapest, Atlantisz, 1992. 14.

egységes, objektív mércét kell kidolgozni, és ennek nem lehet alapja a hívők – nemcsak vallásonként, hanem valláson belül is különböző – millióféle érzékenysége.

Sokkal inkább alkalmas lehet a blaszfémia tartalmi megragadására, ha az értékelés középpontjába a hívők által vallott vallási meggyőződés állítjuk. Ez mind elvi, mind praktikus szempontból védhetőbb álláspont. Egyrészt a sajátos jogi védelem indokaként nem az tekinthető elfogadhatónak, hogy egyesek különös érzékenységét megóvjuk, hanem az, hogy – az emberi méltóság alapján igazolható módon – más nézetek és meggyőzések köréből kiemeljük a vallási meggyőződést, mivel a hit az ember személyiségének legitimebb szférája. Másrészt a vallási meggyőződés objektív kategória, így alkalmas arra, hogy behatárolja a szóban forgó véleménynyilvánításokat. Tartalmilag tehát az a döntő kérdés, hogy a blaszfém kijelentés a hívők által szentként vallott hitet, a vallás lényegét adó meggyőződést vagy annak valamely releváns elemét érinti-e. A kép tehát kétségtől csúszkál, hiszen látszólag az EJEB gyakorlata a vallásokat védi, holott azok nem állnak az Egyezmény védelme alatt.³⁰ Az EJEB azonban valójában a vallásos embereket védi, de ez a védelem az önkényes jogalkalmazás elkerülése érdekében nem indulhat ki másból, mint a vallási meggyőződés körébe tartozó tettelekből.

Az EJEB esetjoga – amely nem világít rá kifejezetten erre a részletre – alapvetően ezt az értelmezést követi: bár a hatóságok beavatkozásának céljaként mások vallásos érzéseinek háborítatlanságáról szól, az érintett szólások kifogásolhatóságát abban ragadja meg, hogy azok magát a vallásos hitet támadják. A strasbourgi bíróság az *Otto-Preminger-Institut*-ítélet indokolásában „a hitbeli meggyőződés megfelelő tiszteletben tartásáról”, a *Wingrove*-ügyben „a hívők számára szent dolgok elleni verbális támadásról”, a *Murphy*-ítéletben pedig „a vallási meggyőződést támadó szólások körében meglévő állami mozgásterről” beszél. A *Giniewski*- és a *Klein*-ügyek pedig arra szolgáltatnak jó példát, hogy ahol a vitatott véleménynyilvánítás nem magára a meggyőződésre irányul, ott hiába érzi magát megsértve a hívők bármekkora csoportja, ez önmagában nem teszi igazolhatóvá a szólásszabadság korlátozását. Így például nincs jogi lehetőség kifogással élni önmagában amiatt, hogy az elhangzottak erősen kritikus hangvételűek vagy sértők valamely egyházzal vagy annak vezetőjével szemben, még ha az őket ért bírálat – érthetően – eleve fájdalmasabban is érinti híveiket. De hasonlóképpen nem tartozik a blaszfémia körébe, ha magukat a vallásos embereket kritizálják, sértegetik – akár hevesen – valamely okból. A sajátos védelem ugyanis nem az ő kivételezett személyes helyzetükről szól, hanem a hitnek az emberi méltósághoz kötődő kivételes kapcsolatáról.

³⁰ Erre hívja föl a figyelmet: TEMPERMAN i. m. (1. lj.).

5.1.1. Közügyek vitatása

Érdeemes külön pontban kitérni az utóbb említett két ügy sajátosságaira. A *Giniewski v. France* és a *Klein v. Slovakia* ügyekben látszólag az válik perdöntővé, hogy a hívők esetleg sérülő vallási érzései nem jönnek számításba akkor, ha a megszólaló egy létező közéleti vitában vett részt. Az EJEB ezzel gyakorlatának azt az általános tételét emeli be ebbe a kérdéskörbe is, hogy a politikai-közéleti véleménynyilvánításnál a szólásszabadság korlátozásának lehetőségét különösen szűken kell értelmezni.³¹ A strasbourgi esetjogot figyelembe véve ezzel az egyébként nagyon is üdvözlendő érveléssel kapcsolatban is adódik néhány fontos megjegyzés.

Egyrészt a blaszfém kifejezések esetében könnyen visszaüthet, ha a közügyek vitatására vonatkozó erős érveket tesszük meg perdöntőnek. Bár a szélesen értelmezett közügyek társadalmi, kulturális vitájához kétségtelenül hozzákapcsolhatók a vallásokat provokáló megjegyzések, abba a szűkebb körbe, ahol a szabad közvita érve a legerősebb, már jóval nehezebb bekerülniük az ilyen kijelentéseknek.³² Nem véletlen, hogy az EJEB is mindössze két ügyben ítélte relevánsnak ezt a szempontot, holott például az *I. A. v. Turkey* ügyben pellengérré állított véleménynyilvánítás esetében, a vallások társadalmi szerepével és a hívőkre gyakorolt káros hatásával kapcsolatos megjegyzésekkel összefüggésben szintén felmerülhetett volna. Az EJEB tehát ott, ahol a közviták védettségének érvét már nem érezte eléggé konkretizálhatónak, korlátozhatónak ítélte a megszólalást. Ennek kritikája nem csak arról szól, hogy a közügyek megvitatásának kategóriáját szélesebben lehetne és kellene értelmezni. Hangsúlyozni kell azt is, hogy az ismertetett strasbourgi ügyek jelentős részében a kifogásolt véleménynyilvánításnak eleve nem az az elsődleges célja, hogy közügyeket vitasson, hanem a megszólaló más szándékának, tipikusan a művészi szabadságának a megnyilvánulása. Márpedig noha a politikai véleménynyilvánítások valóban a szólásszabadság legbensőbb lényegéhez tartoznak, a közéleti megszólalások körébe nem – vagy nem szorosan – tartozó véleménynyilvánításokra szintén áll az az alapvető tétel, hogy azok szabadsága a demokratikus társadalmak egyik meghatározó alapja, ami nélkülözhetetlen az egyén és a társadalom fejlődéséhez. Különösen így van ez akkor, amikor az önkifejezés védettségét valamely alkotmányjogilag is megragadható további szempont (például a művészet szabadsága) erősíti. Ez a megfontolás egyáltalán nem teszi tehát hibássá az EJEB közügyekre történő hivatkozását a *Giniewski*- és a *Klein*-ügyekben, de nagy hangsúllyal hívja fel a figyelmet arra, hogy a közvitával kevésbé vagy egyáltalán

³¹ L. pl. *Lingens v. Austria*, no. 9815/82, 1986. július 8-i ítélet, 42. bekezdés, és az egyik legutóbbi megerősítés: *Cholakov v. Bulgaria*, no. 20147/06, 2013. október 1-i ítélet, 29–31. bekezdések.

³² Hasonló distinkciót tesz BARENDT is: egyfelől a blaszfémia kérdését a politikai véleménynyilvánítás átfogó kategóriájaként tárgyalja, másfelől viszont megjegyzi, hogy a vallásos hit gúnyolása nem része a szűkebb értelemben vett politikai beszédnek. L. BARENDT i. m. (1. lj.) 189.

nem érintett ügyekben is nagy körültekintéssel kell eljárni: azért, mert egy blaszfém kijelentés nem kapcsolható közvetlenül valamely konkrét társadalmi vitához, attól még nyomós érvek szólnak a megszólalás védelme mellett is.

Másrészt az eddigi esetekből, a *Giniewski*- és a *Klein*-ügyekből egyelőre még nem teljesen világos, hogy a közügyek vitatásának érve a blaszfémia területén önmagában mennyit nyom a latban az EJEB értelmezésében. Ezek az ügyek ugyanis abban is eltértek a többi tényállástól, hogy itt a vitatott megszólalás nem támadta magát a vallási meggyőződést, a hívők számára „szentet” – ahogy azt a strasbourgi bíróság mindkét esetben hangsúlyozza is. Márpedig – ahogy azt az előző pontban vizsgáltuk – a blaszfém kifejezésnek fogalmilag ez a lényege. Egyfelől tehát ezek az esetek önmagukban nem támasztanak alá olyan következtetést, hogy az EJEB elkezdett távolodni a korábbi iránytól, másfelől viszont a bennük foglalt érvek alapján kifejthető az az értelmezés, hogy még a vallási meggyőződést sértő megnyilvánulás is érinthetetlen, ha szorosabban kötődik a közügyek vitájához.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy bár a *Giniewski*- és a *Klein*-ügyek – azzal az érvekkel, hogy a vallási érzéseket esetleg sértő megszólalások korlátozásánál is figyelembe kell venni a közügyek szabad vitatásának szempontját – nagyon fontos tétellel egészítik ki a joggyakorlatot, egyéb tekintetben mégis illeszkednek hozzá. A megszólaló szempontjainak kellő figyelembevételét csak az érvek szélesebb tárházától várhatjuk.

5.2. Gyalázat

A blaszfémia témánk szerinti behatárolásának másik szempontja a kifejezés gyalázkodó jellegének vizsgálata. Nem arról van ugyanis szó, hogy a vallási meggyőződést kritikusan, ellenségesen vagy hátrányosan érintő vélemények pusztán e tartalmuk alapján indokolttá tennének bármilyen hatósági beavatkozást. A sajátos jogi szabályozás a vitatott nézet súlyosan sértő, becsmérlő jellegéhez kötődhet. Eddig amellet érveltem, hogy a méltóság legintimebb szférájába tartozó vallási meggyőződés sajátos jogvédelmet alapozhat meg, vagyis a meggyőződést gyalázó, gúnyoló kifejezések alkotmányos korlátba ütközhetnek. Ez a korlát az emberi méltóság, illetve a vallásszabadság jogának intézményvédelmi oldalában gyökerezik. Nem lehet elégszer hangsúlyozni ugyanakkor, hogy – különösen alanyi jogok közvetlen érintettségének hiányában – a jogvédelem arányossága is kulcskérdés.

Az EJEB a „tartalom túli” követelményt (a „gyalázatot”) akként igyekszik behatárolni, hogy megkülönbözteti a véleménynyilvánítás tartalmát annak kifejezési módjától, stílusától.³³ Az *Otto-Preminger-Institut*-ítélet később is többször idézett

³³ Idővel az angol blaszfémia tiltás is ennek a megkülönböztetésnek a figyelembevételére „szelídült”. L. POST i. m. (18. lj.) 306–310.

tétele szerint bár a vallásos emberek kötelesek eltérni a meggyőződésüket ért kritikákat és mások ellenséges nézeteit, a hitbeli meggyőzések elutasításának bizonyos módjai mégis felvethetik az állam felelősségét az Egyezmény 9. cikkében garantált jog békés élvezetének biztosítására. Az EJEB érvelése kétségkívül tiszteletre méltó, mivel kísérletet tesz arra, hogy a hatósági beavatkozásokat jóváhagyó rendelkező rész mellett is az indokolásában fenntartsa a szólásszabadság tartalomsemleges korlátozásának elvét: azt állítja, hogy bármely tartalmú, az istenhittel vagy vallásokkal kritikus vagy ellenséges vélemény kifejezhető lenne, ha azt tisztességes, nem sértő, vitaképes stílusban fogalmaznák meg. Látnunk kell azonban, hogy míg a véleménynyilvánításoknak a kommunikációs platformok alapján különböző egyes módjai (pl. utcai szónok vs. országos televíziós csatorna) szerint világos határok rajzolhatók föl, addig a mód mint stílus és kifejezésmód tekintetében komoly nehézségek adódnak. Egyrészt a tartalom és a stílus közti különbségtétel azt feltételezi, hogy minden állítást lényegi jelentésváltozás nélkül ki lehet fejezni sértő vagy nem sértő formában is. Ez azonban nem általánosítható: gyakran, sőt talán legtöbbször a vélemény tartalma és a kifejezés stílusa egészen szorosan, szétválaszthatatlanul összekapcsolódik, és együtt adja ki magát a véleménynyilvánítást. Másrészt a szólások széles körének eleve nem az az elsődleges célja, hogy vitaképes legyen, és ez nem – vagy nem magától értetődően – azért van így, hogy másokat sértgessenek, hanem azért, hogy hangulati árnyalataival együtt hűen fejezzék ki a véleményalkotó nézeteit. Be kell látnunk, hogy a véleménynyilvánítás tartalmának és kifejezésmódjának megkülönböztetése nem ad a kezünkbe képletet a kifogásolható szólások beazonosításához.³⁴ Ez megint csak arra int minket, hogy ha bizonyos esetben látunk is alapot a becsmérlő beszéd korlátozására, annak kidolgozásakor rendkívül körültekintően, a tilalmakat kerülve helyes eljárunk.

6. A döntő kérdés: arányosság

Ahogy arra minden korábbi pontnál igyekeztem utalni, az írás címében feltett kérdés nem válaszolható meg anélkül, hogy egyértelmű állításokat ne tennénk az esetleges védelem terjedelmével kapcsolatban. Bár alapvető jelentőségű, önmagában mégsem mond túl sokat a védelem jogalapja körében elfoglalt azon álláspont, amely a potenciális beavatkozást elvileg indokolhatónak tartja mások jogai, azon belül a hívők valláshoz fűződő különleges kapcsolata alapján. Mivel pedig a blaszfémiával szembeni – bármilyen – védelem szükségszerűen érinti a szólásszabadság gyakorlását, ezért elsődlegesen nem is a korlátozás szükségessége mellett kell

³⁴ POST i. m. (1. lj.) 309.

tovább érvelnie annak, aki ezt az álláspontot elfogadta. Arról viszont nagyon is számot kell adnia, hogy ezen az alapon a szólásszabadság milyen mértékű korlátozását tartja igazolhatónak. A hatósági fellépés lehetőségének elismerése csakis az annak arányosságára vonatkozó kijelentések mellett tekinthető vitaképes nézetnek.

Az EJEB esetjoga az arányosság kérdésének körüljárásához is nagyon tanulságos ügyekkel szolgál, ugyanakkor a strasbourgi bíróság maga nem sok támpontot nyújt e tekintetben. Noha az EJEB a már említett „margin of appreciation”-érv keretében is hangsúlyozza felülvizsgálati kompetenciáját, a témánkat legtipikusabban érintő ügyekben³⁵ az látható, hogy az arányosság kérdésében „a lovak közé dobta a gyeplőt”, és teljes mértékben az állami mérlegelésre hagyatkozott. Az *Otto-Preminger-Institut*-ügyben hozott ítélet indokolása szerint az EJEB nemhogy nem fogadta el a panaszos egyesület érvelését – mely szerint az ominózus filmet a saját mozijában, a progresszív művészetet értő, fizető, tizenhetedik életévüket betöltött nézők számára vetítette volna le –, de arra az álláspontra jutott, hogy az osztrák hatóságok mozgástere még a máshol történő jövőbeli levetítést is ellehetlenítő elkobzásra is kiterjedt. Ennek értelmében tehát nem minősült aránytalan fellépésnek annak megtiltása, hogy a filmet bárhol, bármikor, bármilyen körülmények között lejátszhassák. A *Wingrove*-ügyben a hatóságok szintén nagyon súlyos beavatkozással, a videó forgalmazásnak előzetes „megtiltásával” reagáltak. Ennek arányosságát a panaszos kifejezetten vitatta, mondván, a hatóságoknak lehetőségük lett volna speciális feltételeket szabni a forgalmazáshoz: előírhatták volna, hogy a videót csak különleges csomagolásban és kizárólag szexboltokban terjeszthetik, továbbá a film tartalmára vonatkozó jelzést is megkövetelhetek volna. Az EJEB viszont ez esetben sem talált arányossági problémát: mivel ez a megoldás volt az egyedüli, minden kétséget kizáró biztosítéka annak, hogy a videó semmilyen formában ne kerüljön a szélesebb nyilvánosság elé, jóváhagyta az állami aktust.

Annak ellenére, hogy más kritikusokkal szemben az EJEB értelmezését – fontos pontosításokkal, de – védhetőnek tartottam a korlátozás jogalapja tekintetében, a gyakorlatnak ezt az aspektusát már jóval nehezebb lenne megvédeni. Egyrészt a magyar társadalmi viszonyok és alkotmányossági szempontok között nem tűnik indokolhatónak oly mértékben korlátozó mérce felállítása, mint amely a fenti döntésekből levezethető lenne. Ez az állítás ugyanakkor még nem feltétlenül mondana ellent annak a strasbourgi gyakorlatnak, amelynek központi eleme a széles állami mozgástér elismerése. Másrészt azonban az alábbi megjegyzések túlmutatnak majd a magyar horizonton: az is alappal vehető föl, hogy az EJEB engedékenysége már a szólásszabadság általános, mindenhol közös, többek között épp az Egyezmény alapján megfogalmazott tételeivel sem egyeztethető össze. A véleményesza-

³⁵ Azt a két ügyet, amelyben az EJEB elmarasztalta az érintett államot (*Giniewski* és *Klein*), a korábbiak értelmében nem tartom ilyen „tipikus” ügynek.

badság korlátozására e körben felhozott jogalap nem nyújt lehetőséget arra, hogy állami szervek ily mértékben beavatkozzanak a nézetek szabad nyilvánosságába.

E tekintetben is nagyon fontos kiindulópontként korábban elvetettük annak lehetőségét, hogy a közrendre – sőt az Egyezmény világosabb szavaival: zavargások megelőzésére – hivatkozva a szóláskorlátozásoknak olyan széles körét vezessük le, amely már kiterjed az itt tárgyalt esetekre is. A blaszfémiával szembeni fellépésnek tehát ez esetben kizárólag az a legitim célja, hogy az emberi méltóság alapján óvja a hívő emberek vallásos szféráját. Senkinek ne lehessen „csak úgy” az arcába vágni, hogy az, ami számára a legszentebb, az egyébként gyalázat tárgyává tehető. Ez a védelem ugyanakkor már azzal is elérhető, ha a vallásos emberek – akaratok ellenére – nem válhatnak célpontjává a vallási meggyőződésüket becsmérő megnyilvánulásoknak. A kitűzött legitim cél érdekében ennyire van szükség, nem többre. Arra már senki nem tarthat jogosan igényt, hogy ne kelljen azzal a tudattal élnie, hogy valakik valahol az ő vallását gúnyoló kifejezésekkel élnek. Olyan szabályozás kialakítása válik tehát indokolhatóvá ezen a ponton, amely biztosítja a hívőknek, hogy – ha szeretnének, akkor – kitérjenek az ilyen vélemények, kifejezések elől. Egy ilyen szabályozás az esetek döntő többségében nem is tilalomként vagy tartalmi korlátozásként jelenne meg, hanem sokkal inkább a szólásszabadság gyakorlásának tömegkommunikációs eszközök szerint változó formai követelményeként. Eszerint – az *Otto-Preminger-Institut*-eset példájával élve – egy korhatári jelzéssel ellátott botrányfilm vetítésének nem lehetne akadálya a film lényegi tartalmát potenciálisan ismerő, szokásos művészmozijukba betérő nézők számára. De – hogy a *Wingrove*-ügyre térjünk – egy olyan videó szűk körű terjesztése sem lenne kifogásolható, amelyet a szokásos kategorizáláson túl még adott esetben a vallási meggyőződést sértő tartalomra utaló jelzéssel is elláttak. Hasonlóképpen kellene eljárni televíziós közzététel esetében is, speciális felhívással figyelmeztetve a nézőket a következő műsor provokatív tartalmára.³⁶ Nem elemezve az összes elképzelhető nyilvánossági kérdést, azt azért el kell ismerni, hogy lehetnek olyan közzétételi formák, amelyeknél csak a tiltás lenne képes betölteni az óvó szerepet: utcai óriásplakátokon például nem lehetne blaszfémiát megjeleníteni.³⁷

A szóban forgó tartalmak tekintetében az előzetes tájékoztatásra, illetve a bemutatás körülményeire, nem pedig a nyilvános közlés tiltására fókuszáló szabályozás arányos beavatkozást jelent a szólásszabadság gyakorlásába. Egyfelől megadja az indokolható körülményt a hívők vallásosságának, másfelől nem jelenti a szó-

³⁶ Ahogyan azt a magyar médiaszabályozás egymást követő törvényei 1996 óta elő is írják a televíziók és a rádiók számára. L. a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 5. § (1) bekezdése, majd a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 14. §-a.

³⁷ Ennek arányosságánál viszont már az is felmerül, hogy az utcai plakátok a reklámozás tipikus eszközei, márpedig a reklámok a szólásszabadság kevésbé védett körébe tartoznak.

lásszabadsághoz tapadó elvek félresöpését sem. Egy ilyen szabályozás nem sérti azt a tételt, amely a sértő, meghökkentő vagy irritáló nézetek számára is biztosítja a nyilvánosságra jutás szabadságát, mivel a kétségtelenül meglévő többletfeltételek nem tartalmi jellegű elvárásokat fogalmaznak meg a közlővel szemben. Ezzel szemben az olyan hatósági fellépések, amelyek egy demokratikus, plurális, hitbeli kérdésekben semleges – bár a vallások irányában nem közömbös – állam keretében a szóban forgó véleménynyilvánítások teljes tilalmára vezetnek, nem állnak arányban a kitűzött céllal. Az ilyen beavatkozásokat már csak más (például közrendi) alapon, teljes mértékben eltérő mércék alkalmazása mellett lehetne megindokolni. Azokat a mércéket viszont már nem az itt vizsgált kifejezésekre találták ki.

7. Összegzés

Védhetjük-e a vallás(os)okat a blaszfémiától? – tettük föl a kérdést az írás címében, és a releváns szempontokat e kérdés megválaszolásának erejéig vettük most számba. A választ keresve ugyanakkor azt is érezhettük, hogy a szólásszabadság érzékeny témái, mint a vallásokat gúnyoló kifejezések, önmagukon túlmutatva a demokratikus társadalomról, egyén és közösség viszonyáról vallott felfogásainkhoz vezetnek bennünket. A strasbourgi bíróság esetjoga kapcsán jól megragadhatóvá vált két markánsan különböző álláspontot. Az egyik a hitbeli kérdések különlegességére hivatkozva a befogadóközeg, azaz a vallásos érzékenységében sértett közösség szempontjainak ad elsőbbséget. A másik az érzékeny témában megszólaló véleménynyilvánítási jogát és önkifejezési szabadságát preferálja. Az előbbi egyes közösségek „normáit” érvényesítené az egyénnel szemben, az utóbbi az egyén kiváltságait védené a közösséggel szemben.³⁸

Amellett érveltem, hogy a jelen esetben elképzelhető olyan megoldás, amely egyensúlyt teremt az egyéni szólásszabadság és a hitbeli kérdésekhez kötődő sajátos közösségi érdek között. Ez a megoldás egyfelől elfogadja – bár pontosítja – az EJEB álláspontját arról, hogy van legitim célja a hívők sajátos védelmének: a hitbeli meggyőződés más nézeteknél intimebb jellege miatt az emberi méltóság, illetve a vallásszabadság jogalapot nyújthat speciális állami szabályozásra. Másfelől viszont nem fogadja el az EJEB álláspontját arról, hogy ez a speciális szabályozás akár a véleménynyilvánítás jogával élő – és a vallási meggyőződés megsértésénél súlyosabb (például gyűlöletkeltő) hatást nem gerjesztő – személy elhallgattatásával is járhat. Mindezek alapján azt a szabályozást tekintettem indokolhatónak, amely a tömegkommunikációs platformok sajátosságaihoz igazodóan biztosítja annak lehe-

³⁸ POST i. m. (1. lj.) 319–320.

tóságát, hogy a hívők a blaszfémiát kikerülhessék, de az ilyen tartalmak tilalmát nem kívánja elérni. A társadalmi pluralitás olyan tiszteletben tartásáról van itt szó, amely senki jogát nem vonja kétségbe egyéni (akár szélsőséges) nézeteinek közlésére, de figyelemmel van a jól körülírható és igazolható közösségi szempontokra is.

Védhetjük hát a vallásosokat, de nem hallgattathatjuk el a vallásokat gúnyolókat. Ahogy Tiberius császár mondta: az istenekre kell hagyni, ha bosszút akarnak állni, nem a halandók dolga ez.

II. rész

**A médiahatóságra vonatkozó
szabályozás**

FAZEKAS JÁNOS*

Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának elméleti kérdései és nemzetközi megalapozása

1. Bevezetés

A tanulmány célja, hogy megalapozza a jelentősebb európai államokban működő médiaszabályozó hatóságok jogállásának átfogó vizsgálatát. A kutatás középpontjában a médiaszabályozó hatóságok autonómiája áll, amely jelenti egyrészt a központi kormányzattól, másrészt a szabályozott-felügyelt piaci szegmenstől való függetlenséget. A kutatás feltérképezi az egyes szervek autonómiájának legfontosabb jogi garanciáit és azt, hogy ezen garanciák közül melyek tekinthetők általánosnak (tehát egyfajta minimumstandardként funkcionálnak). A vizsgálat tisztázni kívánja az autonómia forrásait: melyek a médiaszabályozó hatóságok azon feladat- és hatáskörei, egyéb sajátosságai, amelyek megkívánnak egy bizonyos fokú függetlenséget, illetve melyek azok a nemzetközi, illetve európai uniós jogforrások, amelyek ezt valamilyen formában előírják. A kutatás végső célja, hogy felmérje: megfogalmazható-e egy olyan mérce az európai médiajogi szabályozásban és gondolkodásban, amely alapján meghatározható, hogy egy médiahatóságnak minimálisan mennyire kell függetlennek lennie ahhoz, hogy feladatait el tudja látni.

Jelen tanulmány a kutatás elméleti megalapozásául szolgál. Ennek során – a szabályozó hatóságok általános jellemzőinek tisztázása után – áttekintem a médiában történő állami szerepvállalás indokait és fő területeit, valamint azokat a tipikus közigazgatási jogi hatásköröket, amelyeket a médiaszabályozó hatóságok gyakorolnak. Ezt követően megvizsgálom, hogy a nemzetközi jogi szabályozás – értve ez alatt az Európai Unió és az Európa Tanács releváns jogforrásait és egyéb dokumentumait – milyen kereteket állít fel az európai államok számára a médiahatóságok jogállásának meghatározása során.

* Egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: fazekas.janos@ajk.elte.hu.

2. A szabályozó hatóság mint sajátos közigazgatási intézmény

A szabályozó hatóság elméleti kategória: azoknak a közigazgatási szerveknek a gyűjtőfogalma, amelyek szabályozó hatósági tevékenységet végeznek, attól függetlenül, hogy az adott állam közigazgatási szervezeti jogának rendszerében milyen szervtípusba tartoznak.¹ A szabályozó hatósági tevékenység lényege, hogy a szerv általános magatartási szabályokat, normákat alkot, ugyanakkor formálisan nincs feltétlenül felruházva jogalkotói hatáskörrel. Ez megvalósulhat úgy, hogy az egyedi hatósági engedélyeiben lefektetett követelményeket uniformizálja, így azokat a piaci szereplők normaként követik, vagy állásfoglalásai, ajánlásai rendelkeznek a jogszabályokat megközelítő súllyal (például azáltal, hogy részletes jogszabályi rendelkezések hiányában az érintettek követik az ezekben foglaltakat). Természetesen az is előfordul, hogy a közigazgatási hatósági hatáskörökkel felruházott szabályozó hatóság kifejezetten jogszabály-alkotási hatáskörrel is rendelkezik (lásd az önálló szabályozó szerveket).

A szabályozó hatósági tevékenység őshazája az Egyesült Államok. Európában a II. világháború után jelentek meg a szabályozó hatóságok, az európai közjogi gondolkodás keretei közé ugyanakkor nehezen fért be a jelenség, hiszen itt a jogalkotást és a hatósági jogalkalmazást elméleti síkon különválasztják, míg a szabályozó hatósági működés lényege épp ennek a két tevékenységfajtának az összeolvasztása.

Szabályozó hatóságokra általában olyan területeken van szükség, ahol gyorsan változnak a technikai szabályok (a médián kívül ilyen pl. az energiapiac), ezért a jogszabályok nem képesek betölteni a közigazgatási jogi szabályozás egyik legfontosabb, garanciális jelentőségű funkcióját: nevezetesen, hogy annak ismeretében a jogalanyok nagy vonalakban ki tudják számítani, hogy egyedi ügyekben a közigazgatási hatóság milyen döntést fog hozni. Ezekben az ágazatokban a szabályozás gyakran elvont, absztrakt fogalmak – a médiatörvényekben például a jelentős

¹ A szabályozó hatóságokról bővebben l. többek között: KOVÁCS András György: Mitől szabályozó egy hatóság? In: VALENTINY Pál – KISS Ferenc László: *Verseny és szabályozás 2008*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009. 13–45.; SAJÓ András: Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*, 2007. 5–51.; FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdései. In: NAGY Marianna: *Jogi tanulmányok 2005*. Budapest, ELTE ÁJK, 2005. 123–154. Kifejezetten a média területén: CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban*. Budapest, Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2012. 103–111.; LAPSÁNSZKY András: A médiaigazgatás közigazgatási szervezeti rendszere. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 847–855.

befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltató – köré épül, amelyek nem alkalmassak arra, hogy pusztán azok ismeretében az ügyfelek előre lássák a közigazgatási döntés tartalmát, illetve annak motívumait, a mérlegelés szempontjait. Ezt a szerepet a hatósági jogalkalmazói döntések veszik át: a potenciális ügyfelek azt fogják megvizsgálni, hogy a hatóság milyen döntést hozott az ő esetükhöz hasonló ügyekben, és ebből próbálnak meg következtetéseket levonni. Vagyis az egyedi döntésekből, a hatósági gyakorlatból általánosítható szabályszerűségeket, mintázatokot próbálják meg „sorvezetőként”, normaként követni.

A szabályozó hatóságok mindennek elősegítésére sokszor nemcsak egyedi döntéseket hoznak, hanem közleményeket, tájékoztatókat, ajánlásokat és más hasonló, *soft law* jellegű dokumentumokat bocsátanak ki, amelyekkel orientálni igyekeznek a piaci szereplők tevékenységét, például a jogszabályokhoz, saját gyakorlatukhoz fűződő magyarázatok formájában.

A szabályozó jelleg gyakran magában a hatósági döntésben is megjelenik: a szolgáltatóra vonatkozó működési normákat egyedi hatósági határozatban állapítják meg (pl. a működési engedélyek többek között meghatározzák a felhasználókkal szembeni magatartást – ügyfélszolgálat működtetése, panaszintézés stb.). Az is előfordulhat, hogy az egyedi döntésben foglaltakat nemcsak a címzett, hanem a többi, hasonló helyzetben lévő piaci szereplő is figyelemmel követi és működése során figyelembe veszi. Erre pont a jogi szabályozás fentebb leírt sajátosságai (absztrakt jogi fogalmak és a jogalkalmazás ebből eredő esetleges kiszámíthatatlansága) miatt lehet szükség. Ilyen módon az eredetileg egyedi jellegű hatósági aktus normatív színezetűvé válik.

A szabályozó hatósági tevékenység ugyanakkor alkotmányossági szempontból kérdéseket vet fel: a szabályozó hatóság ugyanis gyakran úgy hoz általános kötelező magatartási szabályként funkcionáló döntést, hogy az alkotmányos szabályozás az adott kérdés vonatkozásában kifejezetten nem ruházta fel jogalkotási hatáskörrel. Másrészt a döntéshozatali eljárásához nem fűződnek a jogalkotási eljárás garanciái, amelyek többek között a nyilvánosságot és az átláthatóságot hivatottak biztosítani (pl. törvényjavaslatok nyilvánossága, jogszabály-tervezetek véleményezése a közigazgatási egyeztetés során stb.). A jogalkotó épp ezért nem ritkán igyekszik mindezt alkotmányos mederbe terelni, és a szabályozó hatóságokat jogalkotási hatáskörrel ruházta fel (lásd pl. a magyar önálló szabályozó szervek rendeletalkotási hatáskörét).

A szabályozó hatósági jogállás másik vitatott kérdése a függetlenség. Sok esetben az EU-szabályozás egyes területeken valamilyen formában előírja független szabályozó hatóságok létrehozását. A szabályozó hatóság autonómiájára többek között azért van szükség, mert ezeken a területeken megvalósult vagy éppen folyamatban van a piaci liberalizáció (a magánszektor megjelenése a szolgáltatók között), viszont az állam – mint egyes közszolgáltatások nyújtója – maga is piaci szereplő. Az állam ugyanakkor a piaci viszonyokat a jogalkotási és a hatósági jogalkalmazás révén alapvetően tudja befolyásolni, ezért szolgáltatásnyújtói és szabályozói funkcióját egymástól el kell különíteni. Másrészt, az uniós

szabályozás gyakran alkotmányos értékekre, például a sajtószabadságra vezet vissza az adott ágazatot felügyelő szerv bizonyos fokú autonómiájának igényét.

3. A médiában történő közigazgatási szerepvállalás, a médiaigazgatás kialakulása²

A médiarendszerben történő állami és közigazgatási szerepvállalás a véleménynyilvánítás szabadsága, illetve a sajtószabadság kialakulására vezethető vissza.³ A társadalomban megjelenő gondolatok fóruma és elsődleges kontrollja a közép-korban az egyház, illetve az általa fenntartott intézményrendszer volt. A XVI. században azonban a reformáció és a könyvnyomtatás megjelenésével az egyház és a vele összefonódó államhatalom már egyre kevésbé tudta keretek között tartani a társadalomban megjelenő véleményeket. Ebben az időszakban az akkor formálódó alkotmányos gondolkodásban, a felvilágosodás által kialakított fogalmi keretek között megjelent a szabad véleménynyilvánítás, valamint a sajtószabadság gondolata. Ennek első rendszerezett filozófiai megalapozása John Milton angol írónál olvasható, aki szerint az ember szabadságot és ezzel együtt felelősséget kapott Istentől, amely abban áll, hogy megfelelően élnie kell ezzel a szabadsággal. Viszont ha a társadalom korlátozza a szólás szabadságát, nem lesz képes önállóan választani a felmerülő lehetőségek közül. A szabadság birtokában azonban az ember képes rátalálni az igazságra.⁴ Erre rímel a klasszikus angol liberális filozófus, John Stuart Mill gondolata, aki szerint az igazság alapvető érték, és mivel megismerhető, a szabad véleménynyilvánítás korlátozása azzal a kockázattal jár, hogy talán épp az elnyomott vélemény hordozza az igazságot. Márpedig az egyén feladata épp az, hogy képességeit mind jobban kibontakoztassa.⁵

A szólásszabadság mint az igazság keresésének előmozdítója a későbbiek során is meghatározó eleme az angolszász jogi gondolkodásnak. Oliver Wendell Holmes, az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának bírójája az *Abrams v. the United States* ügyben 1919-ben hozott ítélethez fűzött különvéleményében kiemeli, hogy: „a kívánt legfőbb jó a gondolatok szabad áramlása útján érhető el – az igazság leghatékonyabb próbája annak ereje, hogy elfogadtassa magát a gondolatok piacának versenyében (...)”.⁶ Itt már kifejezetten a gondolatok versenyéről

² Bővebben l. a szerzőtől: Médiaigazgatás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest, CompLex, 2013. 277–291.

³ KLEIN Tamás: A médiaszabályozás történetéről. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (1. lj.) 49–71.

⁴ JOHN MILTON: *Az angol forradalom tükre*. Budapest, Gondolat, 1975. 74., 86.

⁵ JOHN STUART MILL: *A szabadságról*. Budapest, Századvég, 1994. 25–26.

⁶ Idézi KOLTAY András: A médiaszabályozás elmélete. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (1. lj.) 85.

van szó; vagyis ahhoz, hogy kiderüljön, egy vitás kérdésben melyik az „igaz” álláspont, az arról vallott gondolatok és vélemények ütköztetésére van szükség, ehhez pedig arra, hogy ezeket szabadon lehessen artikulálni. Ebben a fogalmi keretben az állam szerepe némi leegyszerűsítéssel arra szorítkozik, hogy megteremtse és fenntartsa a gondolatok szabad áramlásának feltételrendszerét.⁷

Az államnak a sajtó- és véleményszabadsággal, valamint a médiával összefüggő szerepfelfogása azonban kezdetben egészen más természetű volt. Az európai országokban a könyvnyomtatás elterjedése és az első, kezdetleges sajtótermékek megjelenése az abszolutista államhatalmat veszélyeztető „felforgató eszmék” áramlását eredményezte. Erre az éppen ebben az időben kialakuló bürokratikus államapparátus adminisztratív szabályokkal és intézkedésekkel reagált, például a cenzúra bevezetésével, vagyis a nyomtatott könyvekben és újságokban megjelenő nemkívánatos eszmék tartalmi szűrésével. E feladatok ellátásában nemcsak állami szervek – Angliában például a Csillagkamara (Star Chamber) –, hanem az érintett könyvkereskedők céhe, a Stationers’ Company is részt vett. A cenzúra a polgári forradalom győzelme után enyhült, de teljesen nem tűnt el Angliában: az 1662. évi Licensing Act újra bevezette, de ezt a törvényt 1695-ben egy deregulációs program keretében hatályon kívül helyezték. A cenzúra megszüntetését követően az országban a hírlapirodalom korábban soha nem látott értékben kivirágzott, azzal együtt, hogy a laptulajdonosok adminisztratív kötelezettségei teljesen soha nem szűntek meg, például egyes kiadási adatokat a XIX. század végétől kezdve kötelesek voltak bejelenteni. A többi mértékadó európai ország – értve ez alatt Németországot és Franciaországot – lényegében hasonló utat járt be: a kezdeti szigorú, az abszolút uralkodó belátásától függő sajtórendészeti szabályok a felvilágosodás eszméi és a polgári forradalmak hatására törvényi keretek közé kerültek, ezáltal kiszámíthatóbbá és sok esetben lényegesen megengedőbbé váltak.⁸

Az Amerikai Egyesült Államokban a sajtószabadságért vívott harc összekapcsolódott az angol gyarmattartók elleni függetlenségi harccal, ennek egyik állomása a sajtótermékeket terhelő bélyegadóintézményesítő 1765-ös Stamp Act elleni fellépés volt. Noha az 1776-os Virginiai Nyilatkozat biztosította a sajtószabadságot, az Egyesült Államok Alkotmánya ezt nem tette meg, csak az 1791. évi Első Alkotmánykiegészítés tiltotta meg a Kongresszusnak, hogy szólás- és sajtószabadságot korlátozó törvényt alkosson.⁹

⁷ Noha tanulmányom kifejezetten nem tér ki az USA-ra, az elméleti alapok bemutatása során az amerikai jogi gondolkodás és szabályozás egyes elemei azok jelentősége és az európai viszonyokra gyakorolt hatása miatt nem hagyhatók figyelmen kívül.

⁸ KLEIN i. m. (3. l.) 50.

⁹ Uo., 59.

Az állami szerepvállalás alakulásában alapvető változást hozott a különböző elektronikus médiumok, először a rádió, majd a televízió megjelenése.¹⁰ Az elektronikus média ugyanis a hagyományos írott sajtóhoz, különösen annak kezdetleges formáihoz képest jóval nagyobb tömegeket és jóval intenzívebben volt képes elérni. Ezáltal jelentősen átalakította az emberek mindennapi életét, továbbá nyilvánvalóvá vált, hogy politikai célokra is használható, ami a XX. században a választójog szélesedésével egyre fontosabb szemponttá vált. Kialakult a műsorszolgáltatásra vonatkozó jogi szabályozás, amelynek tartalmát az eddig említettek kivül az elektronikus médiumok, illetve a műsorszolgáltatók műszaki és gazdasági jellegzetességei is befolyásolták.

Az elektronikus média állami kezelésének, szabályozásának két modellje alakult ki: az európai, amelyben az állam egyrészt szabályozza és felügyeli az elektronikus műsorszolgáltatást, másrészt maga is szereplője a műsorszolgáltatási piacnak, hiszen közpénzből egy sajátos közszolgáltatást – közszolgálati műsorszolgáltatást – nyújt. Az Egyesült Államokban ezzel szemben minimális állami szerepvállalás – szabályozás és felügyelet – mellett alapvetően magánvállalkozások végeznek műsorszolgáltatási tevékenységet.

Kezdetben az európai államok többségében is magántulajdonú szolgáltatók működtek, így pl. Angliában 1922-ben jött létre a British Broadcasting Company (BBC), amely állami engedély birtokában működött, azonban 1926-ban államosították, és a továbbiakban királyi alapítólevél (*royal charter*) alapján közvállalatként (*Corporation*) funkcionált. A jogi szabályozás kizárólagos műsorszolgáltatási jogot biztosított számára, feladatákként pedig a hallgatók oktatását és nevelését határozta meg. Csak később nyert létjogosultságot a média szórakoztató funkciója, és 1973-ban kapott először újra működési engedélyt magántulajdonú műsorszolgáltató (Franciaországban is csak az 1980-as években).

Az Egyesült Államokban¹¹ a médiával kapcsolatos állami szerepvállalást alapvetően a már említett Első Alkotmánykiegészítés befolyásolta. Ezt kezdetben olyan kiterjesztően értelmezték, hogy az elektronikus médiát annak megjelenésekor egyáltalán nem szabályozták állami szinten. Több tényező, elsősorban a frekvenciák szűkössége azonban ezt a helyzetet tarthatatlanná tette. Első körben az állam arra próbálta rábírni a piac szereplőit, hogy a hiányzó kereteket önszabályozás útján teremtsék meg, ez azonban kudarcot vallott, mivel a felek nem jutottak egymással megállapodásra. Ezt követően több alkalommal a végrehajtó hatalomhoz kötődő szabályozó hatóságot (*regulatory authority*) állítottak fel, utoljára az 1934-es Communications Actben a ma is működő Federal Communications Commissiont (a továbbiakban: FCC). A dátum is mutatja, hogy az új hatóság a New Deal politi-

¹⁰ Uo., 61–67.

¹¹ Uo., 70–71.

kájának jegyében jött létre, amikor az állam a korábbinál szélesebb körben avatkozott bele a társadalmi és gazdasági folyamatokba a gazdasági válság és a nyomában jelentkező szociális feszültségek enyhítése érdekében. Ennek a politikának az elfogadtatását nagyban segítette az elektronikus médiában való aktív kormányzati jelenlét.¹²

Összegezve tehát elmondható, hogy az elektronikus médiaszolgáltatások nyújtása az európai országokban kezdetben nagyon hamar állami monopóliummá, kizárólagos közszolgáltatássá vált, csak később kaptak elismerést a magántulajdonú szolgáltatók, de ezek is csak állami felügyelet mellett működhetnek. Az Egyesült Államokban ezzel szemben hagyományosan magántulajdonú szolgáltatók működnek, de viszonylag hamar kialakult az állami szabályozás és hatósági felügyelet szabályozó hatósági modellje, amelyről a későbbiekben még lesz szó.

4. A médiarendszerben történő állami szerepvállalás céljai és eszközei

A történeti háttér vázlatából is látható, hogy a médiarendszerben történő állami – és ezen belül közigazgatási – szerepvállalás céljai egyáltalán nem magától értetődőek és állandóak. Kezdetben kifejezetten az állami (uralkodói) befolyás érvényesítése volt az adminisztratív korlátozások és beavatkozás indoka. Ma már egyértelmű, hogy a médiarendszer célja a szólásszabadság, pontosabban a véleményszabadság gyakorlása alapfeltételeinek biztosítása. Ezzel együtt viszont meghatározott célok elérése érdekében az állam éppen hogy korlátozza a véleményszabadságot. Ilyen alkotmányos jogok, értékek, illetve állami feladatok például a gyűlöletbeszéd tilalma, a személyiségvédelem, a gyermekvédelem, a fogyasztóvédelem, valamint a szellemi tulajdon védelme.¹³

¹² L. például Rooseveltnél híres „kandalló melletti beszélgetéseit”, amikor rádióinterjúkon keresztül közvetlenül a választóknak igyekezett elmagyarázni a kormányzati politika céljait. Erről l. <http://www.history.com/topics/franklin-d-roosevelt>. A politikával való szoros kapcsolatot az FCC felállításának körülményei is jelzik, hiszen a szabályozó hatóságot a Kongresszus hozta létre, noha a végrehajtó hatalom alapvetően az elnök fennhatósága alá tartozik. A független szabályozó hatóságok létrehozása más esetekben is az elnök és a Kongresszus közötti kötélfűzés eszköze volt: a létrehozó mindig a rivális hatalmi ágtól igyekezett függetleníteni az adott szervet. Erről l. bővebben: FAZEKAS JÁNOS: *A Kormány szervezeti alakítási szabadsága. Keretek és korlátok*. PhD-értekezés, ELTE Állam- és Jogtudományi Iskola, 2012. 164–165.

¹³ POLYÁK GÁBOR: *A médiarendszer kialakítása*. Budapest, HVG-ORAC, 2008. 19–20. Más szerzők emellett más célokat is említene, például az esélyegyenlőséget és a kulturális identitás biztosítását, l. Marian PASCHKE: *Medienrecht*. Berlin – Heidelberg – New York, Springer, 2000. 108. Idézi POLYÁK i. m. (e jegyzet) 20.

A véleménynyilvánítás szabadságát ma már nemzetközi jogi dokumentumok is rögzítik. Így az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikke kimondja, hogy:

Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgóképvállalatok működését engedélyezéshez kössék.

Mindebből tehát nem pusztán a véleménynyilvánítás szabadsága, hanem a tömegkommunikációs médiumok szabadsága, a mediaszabadság is következik, amely kiterjed a sajtótermékek alapítására, terjesztésére és tartalmuk összeállítására (szerkesztésére). Mindezt a műsorok tartalma alapján történő különbségtétel nélkül kell biztosítani.¹⁴

Az államnak ebben a körben nem pusztán passzív szerepe, de ún. objektív intézményvédelmi kötelezettsége is van. Ennek értelmében a véleményszabadság mint alapjog nem egyszerűen az alapjog alanyainak szubjektív joga, hanem az államnak az alapjog lényegét adó szabadságot, életviszonyt kell biztosítania és gondoskodnia kell a védelméről. Ez a kötelezettség azért objektív, mert független az egyéni alapjogi igényektől, vagyis akkor is védeni kell, ha erre vonatkozó igényt közvetlenül semelyik érintett sem fogalmaz meg.¹⁵ Ez a védelmi kötelezettség három, egymással szorosan összefüggő és egymást feltételező dolgot véd: az egyéni véleménynyilvánítást, a saját törvényei szerint kialakuló közvéleményt és a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetőségét.¹⁶

A véleménynyilvánítást annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védelem illeti meg, mivel a sokszínű nézetek jelenléte a plurális, demokratikus társadalom lényege.¹⁷ A nézetek kínálatából, a versengő érvek közül az autonóm egyén kiválasztja a neki tetszőt, ennek segítségével ki tudja alakítani saját álláspontját, amivel hozzá tud járulni a társadalmi problémák megoldásához. A közvélemény tehát az egyéni véleménynyilvánítások eredője és kiindulópontja is egyben, vagyis az egyéni véleménynyilvánítás és a közvélemény egymásra utaltak. Ez jelöli ki a mediaszabályozás alkotmányos kereteit.¹⁸

¹⁴ POLYÁK i. m. (13. lj.) 20–21.

¹⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

¹⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

¹⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

¹⁸ POLYÁK i. m. (13. lj.) 22–24.

4.1. A célok

Az alkotmányos médiaszabályozás a médiarendszer megalapozása során a következő célokat érvényesíti: a sajtószabadság érvényesítését és korlátainak felügyeletét, a médiapluralizmust, a médiafogyasztók védelmét és a versenyképes médiapiacot.¹⁹

A *sajtószabadság* a médiaszolgáltatókat és az újságírókat védő szabadság, a „szerkesztés szabadsága”. Vannak ugyanakkor legitim korlátai, amelyek pl. az alkotmányos rendet, a kisebbségek jogait vagy a személyiségi jogokat védik.

A *mediapluralizmus* alapvetően az információkhoz való szabad hozzáférést jelenti, amely megköveteli a sokoldalú tájékozódás lehetőségét. Ez mindenképpen szükséges ahhoz, hogy az egyén – választási lehetőségei alapján – kialakíthassa saját álláspontját és meghozhassa saját döntéseit. A pluralizmus elvét megvalósítva a médiaszabályozás gyakran tartalmaz előírásokat az egyes platformok közötti választás lehetőségére, a médiaszolgáltatók tulajdonosi struktúrájára és szervezeti felépítésére, valamint a médiaszabályozó hatóságok jogállására – így különösen a társadalmi tagoltság döntéshozatalban történő megjelenítésére – vonatkozóan.²⁰

A *médiafogyasztó-védelem* szükségességét az információs aszimmetria indokolja, amelynek lényege, hogy a médiaszolgáltatás fogyasztója nincs abban a helyzetben, hogy a szolgáltatás minőségét megítélje, legfeljebb akkor, amikor az igénybevételről szóló döntést már meghozta (különösen, hogy a szolgáltatások egyre több platformon keresztül érhetőek el). Az állami beavatkozás ezt a kiszolgáltatottságot próbálja enyhíteni pl. a közszolgálati média működtetésével vagy a társadalmi belüli ún. digitális szakadék áthidalásával.

A *versenyképes médiapiac* követelménye azt jelenti, hogy az államnak a médiaszabályozás kialakítása során olyan szabályozási és jogalkalmazási környezetet kell teremtenie, amely a műsorszolgáltatók számára vonzóvá teszi az adott államot.

4.2. Az eszközök

A fenti célokat különféle médiaszabályozási és médiaigazgatási eszközökkel lehet elérni. Ezek közül a legjellemzőbbek a következők: a közszolgálati műsorszolgáltatás, az engedélyezés, a műsorszórási kapacitások elosztása és a médiakoncentráció korlátozása.

¹⁹ A célokra nézve l. bővebben uo. 46–78., ill. FAZEKAS János: Médiaigazgatás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest, CompLex, 2013. 282–285.

²⁰ Átfogóan l. Beata KLIMKIEWICZ (szerk.): *Media Freedom and Pluralism. Media Policy Challenges in the Enlarged Europe*. New York – Budapest, Central European University, 2010.

A közszolgálati műsorszolgáltatás lényegét tekintve az információk és nézetek továbbítása, végső soron az állam és a társadalom közötti közvetítés, épp ezért – amint az Emberi Jogok Európai Bírósága a Sunday Times-ügyben hozott híres döntésében²¹ leszögezte – közfeladat, akár magán, akár közszolgáltató végzi.²² Ennek a közfeladatnak az ellátása céljából az állam értelemszerűen maga is piaci szereplővé válhat, és az általa alapított műsorszolgáltató szervezet (pl. állami tulajdonú vállalkozás) révén saját maga is nyújthatja a közszolgáltatást. Ennek során természetesen meghatározhatja a műsorszolgáltatás tartalmát is, amelynek elsősorban akkor van értelme, ha ezáltal olyan, közérdeket szolgáló médiatartalom kerül a piacra, amelyet a profitorientált, tipikusan magántulajdonban lévő szolgáltatók nem feltétlenül nyújtanak, mivel a nyereségesség nem garantált. Ezek a tartalmak jellemzően olyan célokat szolgálnak, mint például a közéleti témák megjelenítése, a társadalmi kohézió erősítése, ezen belül is a már említett „digitális szakadék” áthidalása, a különféle kisebbségek sajátos igényeinek megjelenítése, illetve kielégítése, továbbá a nemzeti, valamint az európai nyelv és kultúra ápolása.²³

Az állam megjelenése a médiaszolgáltatások piacán komoly versenyjogi aggályokat vet fel, amelyek az Európai Unió jogában is megjelennek.²⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése ugyanis megtiltja a tagállamoknak, hogy a vállalkozásoknak állami támogatást nyújtsanak, mivel ez torzítja a piaci versenyt. Márpedig amikor az állam különféle formákban költségvetési forrást biztosít az általa fenntartott közszolgálati műsorszolgáltatóknak (akár üzemben tartási vagy előfizetési díj jogcímen), akkor ilyen állami támogatást nyújt. Ez alól azonban az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése kivételt enged: az általános gazdasági érdekű – közérdekű – szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokra ez a tilalom annyiban vonatkozik, amennyiben az nem akadályozza közérdekű feladataik ellátását.

Elvontabban megfogalmazva: ugyanaz a probléma merül itt fel, mint számos más közszolgáltatás esetében, ahol az állam a magántulajdonú piaci szereplők mellett maga is versenybe száll és szolgáltatást nyújt. Az állam ugyanis amellett, hogy „játékos”, a „döntőbíró”, sőt a szabályalkotó szerepét is játssza: megalkotja és betartatja azokat az általánosan kötelező jogszabályokat, amelyek az általa fenntartott szolgáltatóra és annak versenytársaiként fellépő magánszolgáltatókra egyaránt érvényesek. A közhatalmi és a szolgáltatásnyújtói szerepnek ez az összecsúsztása visszaélésekhez vezethet, ezért a kétféle szerepkört egymástól szervezetileg is el

²¹ *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30.

²² Idézi POLYÁK i. m. (13. lj.) 10-25.

²³ KOLTAY András: A mediaszabályozás elmélete. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (1. lj.) 723., illetve NYAKAS Levente: A közszolgálati média alkotmányos és nemzetközi jogi keretei. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (1. lj.) 757.

²⁴ KOLTAY i. m. (23. lj.) 25., 745.

kell választani. Ez az egyik legfontosabb oka annak a követelménynek, hogy a közmédia rendszerét a végrehajtó hatalomtól – politikailag, szervezeten, gazdaságilag – függetleníteni kell.

Az engedélyezés klasszikus közigazgatási hatósági jogalkalmazó aktus, amely valamely tevékenység végzésére vagy magatartás tanúsítására jogosítja fel az engedélyest. Az engedélynek mindig preventív szerepe van, hiszen a hatóság előzetesen ellenőrzi, hogy az engedély iránti kérelmet benyújtó teljesíti-e a tevékenység végzéséhez szükséges feltételeket, valóban jogosult-e végezni az adott tevékenységet. Ezzel az engedélyező hatóság egy esetleges későbbi jogsértést kíván megelőzni. Épp ezért engedélyhez kötni egy tevékenységet akkor érdemes, ha az esetlegesen megvalósuló jogsértő állapot utólag nem vagy csak nagy nehézségek árán szüntethető meg. Az engedélyhez kötött tevékenység engedély nélkül, illetve az engedélyben foglaltaktól eltérő folytatása jogellenes, és rendszerint szankciót – például bírságot – von maga után.²⁵

Más oldalról, illetve konkrétan megfogalmazva: a műsorszolgáltatási engedély a médiapiacra való belépés jogi-adminisztratív feltétele. Ilyen módon – ideértve az engedélyezési eljárást megelőző pályáztatási vagy más kiválasztási eljárást – az engedélyezés a médiahatóságok egyik legjelentősebb hatásköre, az állami médiapolitika érvényre juttatásának kiemelkedő eszköze. Természetesen a különböző engedélyezési rendszerek eltérő terheket rónak az engedély iránti kérelmet benyújtókra, továbbá magukra az engedélyesekre, valamint eltérő módon állapítják meg az eljáró médiahatóságok mérlegelési jogkörét, szűkebbre vagy éppen tágabbra vonva azt. A cél mindenképpen a médiapiacra belépni szándékozó vállalkozások előzetes (*ex ante*) ellenőrzése abból a szempontból, hogy alkalmasak-e a műsorszolgáltatási tevékenység végzésére. Az engedélyezési rendszer mindenképpen jelentősen befolyásolja a médiapiac szerkezetét és a többi piaci szereplő magatartását. Ezen túlmenően hozzájárul a médiapiac transzparenciájához, hiszen információt szolgáltat a médiahatóság és a közvélemény számára a piaci szereplőkről.²⁶

Az engedélyezésnél is felvetődik az az aggály, amely az állam közhatalmi és piaci szerepkörének összemosódásával kapcsolatos, hiszen itt is fennáll a veszélye annak, hogy az állam a hatósági eljárások révén próbál versenyelőnyt biztosítani az általa fenntartott szolgáltató javára, és ezen keresztül igyekszik politikai szempontokat érvényesíteni vagy akár a szólásszabadságot korlátozni. Épp ezért különösen fontos az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében szereplő, az engedélyezést lehetővé tévő szabály.

²⁵ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 34.

²⁶ POLYÁK i. m. (13. lj.) 165., 181–182. Az engedélyezés alternatívája lehet a bejelentési kötelezettség előírása és az ehhez kapcsolódó nyilvántartásba vétel.

A *műsorszórési kapacitások elosztására* alapvetően azért van szükség, mert a rádiózás és a televíziózás egyik legfontosabb jellemzője a frekvenciaszűkösség. Ez lényegében egy hozzáférési akadályt jelent, amely műszaki okokból kizárja, hogy minden potenciális médiaszolgáltató, illetve műsorszóró hálózat vagy adó üzemeltetője sugárzási lehetőséghez jusson. Ez közvetve azt jelenti, hogy a szólásszabadság alanyai objektív okokból nem feltétlenül kapnak lehetőséget arra, hogy megszólaljanak. Ez a szűkösség megszűnni vélhetően soha nem fog, legfeljebb enyhülni. Ebből kifolyólag állami beavatkozásra van szükség: az állam közhatalmi hatósági eszközökkel elosztja a rendelkezésre álló erőforrásokat a jelentkezők között.²⁷

A *médiakoncentráció korlátozása* mint a piacra lépés szabályozásának eszköze egyrészt lehetőséget kíván nyújtani a lehető legtöbb új szereplő részére a műsor-szolgáltatási piacra történő belépésre. Ez egyértelműen a médiapluralizmust, a sokszínűséget és a széles kínálatot szolgálja. Másrészt, adminisztratív akadályokat is állít a piacra lépéssel szemben, hiszen vizsgálni kell, hogy a piacra belépni szándékozó vállalkozás milyen hatással lenne annak plurális felépítésére. Vigyázni kell tehát arra, hogy ne alakuljon ki véleménypiaci erőfölény.²⁸

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a nemkívánatos koncentráció és az ellene való védekezés szempontjából alapvető különbség van egyes szolgáltatási piacok között. A nyomtatott sajtó területére történő állami beavatkozás jóval kisebb mélységű, mint az elektronikus műsorszolgáltatás területén, mivel itt a frekvenciaszűkösség nem értelmezhető, továbbá a piaci folyamatok létrehozták a véleményáramlatok kínálatát, így a történeti fejlődés nyomán kialakult egyensúlyt „csak” fenn kell tartani.²⁹

Figyelembe kell venni azt is, hogy a jelenlegi médiapiaci folyamatok általában véve a koncentráció erősödése irányában hatnak. Mivel a piac egyre több szolgáltató között oszlik meg, csökken az egyes szolgáltatásokkal elérhető közönségarány, ami azt eredményezi, hogy nőnek a fajlagos költségek (például a műsorok előállításának, beszerzésének költségei). Ráadásul sok tartalomért a fogyasztók nem fizetnek (letöltések, video- és zenemegosztó oldalak). Élesedik a verseny, amely rövid távon nem feltétlenül a minőség emelkedését eredményezi. Mindez a koncentráció növekedéséhez vezet.³⁰

²⁷ Uo., 33.

²⁸ Uo., 250.

²⁹ Uo., 30.

³⁰ Uo., 38.

4.3. Az egyes médiapiaci eszközök közötti választást befolyásoló közjogi tényezők

Látható, hogy az egyes médiaigazgatási eszközök sokszor átfedésben vannak egymással, például a piacra lépés befolyásolása és a koncentrációval szembeni fellépés. Ettől függetlenül az állam sok esetben választásra kényszerül, például a direkt hatósági hatáskörök és a kevésbé direkt eszközök, így az intézményfenntartás között. A továbbiakban a választást befolyásoló közjogi jellegű szempontok rövid bemutatása következik.

Az államtól való *függetlenség* követelménye két irányban értelmezhető. A függetlenség alanya egyrészt maga a média, pontosabban a médiaszolgáltató, amelynek szüksége van az államtól való független státuszra ahhoz, hogy megfelelő módon ellenőrizni tudja a kormányzati hatalmat gyakorló politikai erőket. Mindig fennáll ugyanis a veszélye annak, hogy az állam nevében eljárók megpróbálják a médiát a saját érdekeiknek alárendelni, és a benne rejlő lehetőségeket saját politikai céljaik (legfőképpen a politikai hatalom megszerzése és megtartása) megvalósítása során felhasználni. Ez a már-már közhelyszámba menő felismerés a véleménynyilvánítás garanciái kialakulásának alapvető mozzanata. Ugyanakkor az eddigiek során azt is láttuk, hogy az állami, és ezen belül is a közigazgatási szerepvállalás nélkülözhetetlen a médiaszabadság biztosításában. Ez nem azt jelenti, sőt nem is jelentheti, hogy az állam közvetlenül befolyásolja a médiaszolgáltatás tartalmát, érvényesülnie kell a műsor-összeállítás, a szerkesztés szabadságának. Az állami befolyásgyakorlás akkor igazolható, ha a médiaszabadság kiteljesedését és védelmét, illetve más közérdekű célok – alapjogok, illetve egyes védendő társadalmi csoportok, például a gyermekek – védelmét szolgálja.³¹

A függetlenség követelményének másik vetülete a szabályozó hatóságok autonómiájához kapcsolódik. Amint arról már korábban volt szó, a működési feltételek meghatározása, az engedélyek kiadása, a szankcionálás és a többi közigazgatási (hatósági) hatáskör gyakorlása az Európai Unió tagállamaiban rendszerint szabályozó típusú közigazgatási hatóságok kezében van, amelyek a klasszikus egyedi hatósági hatáskörök mellett kvázi jogalkotói, szabályozói jogköröket is gyakorolnak. Ezek a szervek valamilyen módon függetlenek a központi kormányzattól, egyrészt a (kvázi) jogalkotó hatáskörük gyakorlásának zavartalansága miatt, másrészt pedig épp a szólásszabadsággal való szoros érintettségéből kifolyólag. Érdekes, hogy a függetlenségre vonatkozóan nincsenek egzakt, tételes előírások az uniós jogban, a vonatkozó szabályozás adottnak veszi és csak érintőlegesen utal

³¹ Uo., 39.

arra, hogy a tagállami médiahatóságok függetlenek a kormánytól (erről bővebben lásd a következő pontban foglaltakat).³²

Az uniós alapszabadságok körébe tartozó *szolgáltatásnyújtás szabadsága* röviden megfogalmazva azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unión belül nem korlátozhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Szolgáltatás alatt ebben a körben az EUMSZ 56–57. cikke [az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EKSz.) korábbi 49–50. cikke] értelmében azokat a szolgáltatásokat kell érteni, amelyeket ellenszolgáltatás fejében, az igénybe vevő országától eltérő országban nyújtanak. Az Európai Bíróság gyakorlatában a televíziós műsorok sugárzása egyértelműen szolgáltatásnak tekintendő.³³

A kérdés a médiapolitikai eszközök közötti választás vonatkozásában úgy vetődik fel, hogy milyen indokokra tekintettel korlátozhatja az állam a médiaszolgáltatások nyújtásának szabadságát, mire hivatkozva dönthet úgy, hogy egy másik uniós tagállamban honos szolgáltató tevékenységét a saját területén korlátozza. A vonatkozó európai bírósági gyakorlat alapvetően az EUMSZ 62. cikke (az EKSz korábbi 55. cikke) alapján alkalmazandó 52. cikkéből (az EKSz korábbi 46. cikke) indul ki, amely szerint a tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokra hivatkozva tehetik ezt meg. Ha tehát például a médiapluralizmus közrendi oknak tekinthető, akkor akár diszkriminatív megkülönböztetésnek is lehet helye ebben a körben. A bírói gyakorlat azonban nem tekinti annak, igaz, mint közérdekű célt elismeri. Ebből fakadóan a korlátozás nem lehet diszkriminatív, vagyis valamennyi szolgáltatóra kell vonatkoznia és arányosnak kell lennie.³⁴

A másik gyakori tagállami hivatkozási pont az ún. kultúrpolitikai indokok köre. Ide kell sorolni például a televíziós műsorszolgáltatásban megjelenő reklám- és feliratozási tilalmakat, korlátozásokat, műsorkvótákat, amelyek rendszerint a nemzeti nyelv és a kultúra védelmére hivatkoznak. A bíróság ezekben az ügyekben általában azt vizsgálja, hogy a korlátozások mögött valóban kultúrpolitikai, és nem gazdasági természetű indokok állnak, például az állami reklámidő-értékesítési monopólium és az abból származó bevételek védelme. Ezen túlmenően a bíróság értelemszerűen a korlátozás arányosságát is vizsgálja.³⁵

³² Uo., 40. L. még a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló az 2010/13/EU irányelv (AMS irányelv) (94) preambulumbekzdését és 30. cikkét. Más, a függetlenséggel foglalkozó dokumentumok inkább a *soft law* körébe tartoznak, l. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatási szektorért felelős szabályozó hatóságok függetlenségéről és szerepéről szóló Rec(2000) 23. számú ajánlását.

³³ L. például a *Sacchi*-ügyben hozott ítéletet (1974), bővebben: POLYÁK i. m. (13. lj.) 42.

³⁴ Uo., 44–45.

³⁵ Uo., 43–44. A nemzeti szabályozásokban megjelenő reklám- és feliratozási tilalmak általában azt próbálták megelőzni, hogy a külföldi kábeltelevízió-szolgáltatók kifejezetten a fogadó ország közönségének szóló – egyes esetekben feliratozott – reklámokat sugározzanak.

5. A médiaszabályozó hatóságok függetlenségének követelménye az uniós jogban és az Európa Tanács dokumentumaiban

Az ebben a pontban vizsgált uniós, illetve európa tanácsi dokumentumok kivétel nélkül, bár részben eltérő tartalommal a függetlenség követelményét fogalmazzák meg a médiaszabályozó hatóságokkal kapcsolatban.

5.1. Az európai uniós szabályozásból fakadó követelmények

Mint a korábbiak során utaltam rá, az Európai Unió joga nem támaszt részletes követelményeket a tagállami médiaszabályozó hatóságok jogállására vonatkozóan, vagyis jellemzően nem írja elő, hogy azok függetlenségét hogyan kell biztosítani a nemzeti szabályozásban. Az alábbiakban bemutatom, hogy ez a szűk körű szabályozás milyen terjedelemben kívánja meg az autonómiát.

Az AVMS irányelv (94) preambulumbekzdése értelmében

[a] tagállamok megválaszthatják a jogi hagyományaiknak és meglévő struktúráiknak megfelelő eszközöket és különösen a hatáskörrel rendelkező független szabályozó szerveik formáját, annak érdekében, hogy az ezen irányelv végrehajtásával kapcsolatos tevékenységüket részrehajlástól mentesen és átlátható módon végezhessék. Konkrétabban, a tagállamok által megválasztott eszközöknek hozzá kell járulniuk a médiapluralizmus előmozdításához.³⁶

Látható, hogy a normaszöveg közvetlenül nem a függetlenség követelményét írja elő, azt tulajdonképpen magától értetődőnek veszi, hanem a tagállamok szervezetalkítási jogát ismeri el.³⁷ A rendelkezés hangsúlyozza, hogy a tagállam maga választhatja meg a médiaszabályozó hatóságának szervezeti formáját, követve közigazgatási szervezetrendszerének hagyományait és annak felépítését. A következő mondatban ugyanakkor meghatározza azokat a követelményeket, amelyeknek e hatóságnak meg kell felelnie, ezek pedig a részrehajlástól mentesség és az átláthatóság. A cél pedig végső soron a médiapluralizmus biztosítása (erről részletesen lásd korábban a médiaigazgatási célokról írottakat).

³⁶ Ugyanez a rendelkezés található meg a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2007/65/EK irányelv (65) preambulumbekzdésében.

³⁷ Hasonlóképpen csak utal a függetlenség követelményére a 30. cikk.

A részrehajlástól mentesség és az átláthatóság szorosan összefügg a függetlenséggel. Előbbit alapvetően csak egy, a központi kormányzattól független médiahatóság tudja megvalósítani, hiszen a külső befolyástól való mentesség egyik célja épp az, hogy a nem legitim – alkotmányosan, illetve a közérdek szempontjából nem igazolható – külső célok ne befolyásolják a hatósági döntéshozatalt. A függetlenségnek más oldalról nézve viszont mindenképpen átláthatósággal kell párosulnia, hiszen államigazgatási irányítás hiányában más módon nem biztosítható a médiahatóság működése feletti társadalmi kontroll (ide nem értve a hatósági döntések bírósági felülvizsgálatát).

A hírközlés területén működő szabályozó hatóságok kapcsán ennél jóval részletesebb autonómia-előírásokkal lehet találkozni.³⁸ Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv („Keretirányelv”) kifejezetten kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák a nemzeti szabályozó hatóságaik függetlenségét.³⁹ Ennek célját is meghatározza: az állami szabályozói és üzemeltetői funkciók szétválasztása, valamint kifejezetten is előírja, hogy ha az állam – pl. gazdasági társaságban meglévő tulajdonrészén keresztül – jelen van a piacon, akkor a hírközlési szabályozó hatóság a piaci szereplőktől jogilag és szerkezetileg különüljön el.⁴⁰ A nemzeti szabályozó hatóságnak pártatlanul, átláthatóan kell működnie, és rendelkeznie kell a feladatai ellátásához szükséges erőforrásokkal: személyi állománnyal, szakértelemmel és pénzügyi eszközökkel. Költségvetésének elkülönítettnek, évesnek és nyilvánosnak kell lennie. A hatóság nem fogadhat el utasítást más szervektől, de felette felügyelet gyakorolható.⁴¹ Kiemeli a Keretirányelv, hogy a hatóság vezetői, illetve a testületi szerv tagjai (és mindezek helyettesei) csak akkor bocsíthatók el, ha már nem felelnek meg a nemzeti jogban velük szemben támasztott feltételeknek. Az elbocsátó határozatnak indokoltnak és nyilvánosnak kell lennie.

³⁸ Bár nem média-, hanem hírközlési hatóságra vonatkozó szabályozásról van szó, a szoros kapcsolat miatt érdemes kitérni az itt szereplő függetlenségi követelményekre.

³⁹ (11) preambulumbekzdés, 3. cikk (1)–(3) bekezdés.

⁴⁰ E funkciók szétválasztásáról l. korábban a közszolgálati műsorszolgáltatásról írottakat.

⁴¹ A Keretirányelv nem határozza meg ennek a felügyeletnek a tartalmát, de a rendelkezés a továbbiakban a jogorvoslatról szól, amikor kimondja, hogy a határozatok (végrehajtásának) felfüggesztése vagy felülbírálata csak a 4. cikkben megjelölt jogorvoslati szervek által lehetséges (ezek nem feltétlenül bíróságok), l. 3. cikk (3a) bekezdés. Tehát nyilvánvalóan nem államigazgatáson belüli hierarchikus felügyeletről van szó, amely amúgy sem férne össze a függetlenség követelményével.

5.2. Az Európa Tanács dokumentumaiban megfogalmazott követelmények

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatási szektort szabályozó hatóságok függetlenségéről és szervezetéről szóló [Rec(2000) 23] ajánlása⁴² (a továbbiakban: Ajánlás) – az uniós szabályozáshoz hasonlóan – alapvetően szintén a függetlenség követelményét határozza meg. Van azonban két fontos különbség az EU-szabályozáshoz képest. Egyrészt az ET ajánlása nem kötelező erejű dokumentum, amelyet ugyanakkor a tagállamok jellemzően – különböző mértékben és módokon, de – figyelembe vesznek. Másrészt az Ajánlás az uniós jogyagnál jóval részletesebben fogalmazza meg a médiaszabályozó hatóságokkal szemben támasztott követelményeket.⁴³

Az Ajánlás rögzít bizonyos alapelveket, többek között azt, hogy a tagállamban szükséges műsorszolgáltatást felügyelő hatóságot létrehozni, amelynek a függetlenségét statútumban kell rögzíteni. A függetlenséget nemcsak a politikai, hanem a gazdasági jellegű befolyásolási kísérletektől is védeni kell. Ennek fontos eszköze az átláthatóság biztosítása. Mindennek a célja pedig a véleménynyilvánítás szabadsága alapjoga érvényesülésének biztosítása, tiszteletben tartva a szerkesztői szabadságot és a műsorszolgáltatók függetlenségét is.

Az Ajánlás a következő területeken fektet le követelményeket: általános jogszabályi keret, a hatóság választása, összetétele és működése, anyagi függetlensége, hatásköre, valamint felelőssége és ellenőrizhetősége.

Az általános jogszabályi keret mint követelmény azt jelenti, hogy a hatóságok hatékony és zavarmentes működését jogszabályban kell biztosítani. Ennél konkrétabb előírás, hogy bizonyos kérdéseket törvényi szinten kell szabályozni, így a hatóság jogaira és kötelezettségeire, felelősségre vonására, a tagok választására és a hatóság finanszírozására vonatkozó feltételeket (ez nyilvánvalóan a korábban már említett statútum).

A hatóság választása, összetétele és működése terén általános követelmény, hogy az demokratikus és átlátható módon történjen. A demokrácia ebben a vonatkozásban többek között a különböző társadalmi csoportok megjelenítését jelenti. Az összeférhetetlenségi szabályozásnak a nemkívánatos politikai és gazdasági befolyásolást kell kivédenie. A tagok vonatkozásában követelmény az utasításadás tilalma. A megbízatásnak határozott időre kell szólnia, és megszűnése csak meghatározott okokból történhet (pl. feladatok el nem végzése vagy összeférhetet-

⁴² Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

⁴³ Hozzá kell tenni, hogy az Ajánlásban foglaltakhoz külön Magyarázó Memorandumot fűztek [Explanatory Memorandum to Recommendation No. R (00) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector].

lenség).⁴⁴ A hatóság, illetve a testület összetétele szempontjából fontos, hogy alapvetően a médiaágazathoz értő szakemberek legyenek benne jelen.⁴⁵

A hatóság anyagi függetlensége terén az Ajánlás fő üzenete a kiszámíthatóság, vagyis az, hogy ne eseti döntésektől, alkuktól függjön a médiahatóság finanszírozása. Ez nem zárja ki, hogy az állami költségvetés is hozzájáruljon a hatóság működéséhez, de a Magyarázó Memorandum jó megoldásnak tartja az engedélyesek által fizetendő díj intézményét, mert ezzel az államtól legalább részben függetleníteni lehet a hatóság finanszírozását.

A hatóság feladat- és hatásköre vonatkozásában szintén a kiszámíthatóság és az átláthatóság az egyik fő követelmény. Ebből következően a különböző hatósági – pl. engedélyezési –, illetve pályázati eljárások szabályait részletesen meg kell határozni, úgy, hogy az érdekeltek számára nyilvános és egyértelmű legyen. Ennek nyilvánvalóan a szabályozó hatósági tevékenység jellegzetességeiből következően is kiemelkedő jelentősége van, ti. hogy az alapjaiban véve kevésbé kiszámítható a piaci szereplők számára (lásd a tanulmány 2. pontját).

A hatóság felelőssége és ellenőrizhetősége nélkül a hatóság társadalmi és állami kontrollja megvalósíthatatlan. Ez különösen a függetlenség követelményével összevetve érzékeny terület, az ugyanis épp a beszámoltathatóság lehetőségeit csökkenti. Ugyanakkor a kontrollnak azok az eszközei, amelyek a társadalom számára átláthatóvá teszik a hatóság működését, a függetlenséget is elősegítik, pl. a rendszeres és ad hoc beszámolók megtétele, amelyek nyilvánosak. Ugyanezt a funkciót tölti be a döntések indokolási kötelezettsége, amely a jogorvoslati jog garanciájaként is szolgál. Az Ajánlás ugyanakkor csak a jogszerűség és a pénzügyi tevékenység átláthatósága szempontjából, utólagosan tartja elfogadhatónak a hatóság ellenőrzését.

6. Összegzés

A tanulmány arra tett kísérletet, hogy a mediaszabályozás és -igazgatás általános céljaiból és eszközeiből kiindulva meghatározza, hogy a célok megvalósításához nélkülözhetetlen szabályozóhatósági függetlenségnek milyen európai standardjai vannak. Ez a vizsgálat azonban nem volt teljes körű abban a tekintetben, hogy nem terjedt ki a kapcsolódó bírói gyakorlatra. Erre a tanulmány folytatásában kerül sor, az európai szabályozó hatósági modellek és az egyes szervezeti modellek vizsgálatakor.

⁴⁴ A Magyarázó Memorandum hozzáteszi, hogy nem kizárt a megbízatás egyszeri meghosszabbítása.

⁴⁵ A Magyarázó Memorandum ugyanakkor nem zárja ki más végzettséggel rendelkező – pl. jogász vagy közgazdász – tagok jelenlétét, hiszen ez a fajta szakértelem nem feltétlenül köthető meghatározott végzettséghez, a lényeg a releváns szakmai tapasztalat.

GÉCZI KINGA*

A médiajogi szankcionálás hazai és európai uniós szintű elméleti háttere

A hazai médiaszabályozást döntő részben megvalósító, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) mintegy kódex jelleggel rendelkezik a médiaigazgatás körében alkalmazható jogkövetkezmények rendszeréről, vagyis meghatározza a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH vagy Hatóság) Hivatala (a továbbiakban: Hivatal), valamint a Médiatanács – mint az Mttv. 109. § (3) bekezdése alapján az NMHH önálló hatáskörrel rendelkező szervei – által az Mttv.-ben foglaltak szerint végezhető szankcióalkalmazási tevékenység kereteit, garanciális szabályrendszerét, alapvető jogintézményeit.

1. Célkitűzések

A szankcionálás mikéntjének, jogi szabályozásának egy teljes ágazatra kiterjedő mivolta értelemszerűen jelentős kihívások elé állítja a jogalkotót, különösen akkor, ha a korábbi, részben magánjogi jellegű, a közjog és a magánjog határán álló szabályozáshoz¹ képest más alapokon nyugvó, a közigazgatási jog sajátosságainak megfelelően kialakított rendszer felépítését tűzi ki célul. A médiaigazgatás emellett társadalmilag, etikailag, politikailag, gazdaságilag, mind belföldi, mind pedig nemzetközi szinten is érzékeny terület, így a jogalkotónak számos olyan szempontot kellett figyelembe vennie a jogkövetkezmények rendszerének meghatározása során, melyek dogmatikai, elméleti szinten is különös megalapozottságot igényelnek.

Mindezek miatt az Mttv. szankciórendszerének, a jogkövetkezményeinek (akár nemzetközi szinten történő összehasonlító) elemzése körében az elsődleges szem-

* Jogi munkatárs, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. E-mail: geczi.kinga@nmhh.hu.

¹ A médiaigazgatás alapvető szabályrendszerét az Mttv. hatálybalépéséig a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) tartalmazta.

pontnak nem annak kell lennie, hogy milyen összegű bírságok kiszabására jogosult az NMHH bármely szerve, hanem annak, hogy milyen elvi rendszer mentén épül fel a szankcionálás.²

Egy összehasonlító tanulmány elvégzése kizárólag a garanciális jellegű elméleti háttér tisztázása után lehetséges. Jelen munka a jogkövetkezmények alkalmazására vonatkozó egyes előírásokat elemzi, és e körben – amennyiben az indokolt és az egyes tagállami szabályozások lehetővé teszik – példaként kitér az uniós és az egyes tagállami rendelkezésekre.

Egy adott ágazati szankcionálás Alaptörvénnyel és a mögöttes (hazai és nemzetközi szintű) dogmatikai elvekkel való összeegyeztethetőségének alapkérdései tehát elsősorban nem a szankciók maximumában keresendők, és még csak az alkalmazható jogkövetkezmények listázása sem vezethet teljes eredményre. A jogkövetkezményeket, azok alkalmazásának kereteit képező jogszabályi rendelkezések lényegi jellemzőit a mögöttes, akár jogszabályi szinten rögzített, akár kizárólag a tudományos háttérrel képező elvek, korlátok, valamint a szankciók természetrajza, tulajdonságai, funkciói jellemzik leginkább, hiszen ezen – sok esetben alapvető szintű – rendelkezések azok, amelyek meghatározzák egy szankciórendszer legfőbb ismérveit.

Mindezekre tekintettel az Mttv. szankciórendszerének vizsgálata során abból kell kiindulni, hogy milyen elvi határok között alkalmazhat szankciót az adott hatóság, és elsődlegesen az tisztázandó, hogy mit is jelent a médiaigazgatási szankció és jogsértés az Mttv. rendszerében mind a hazai, mind pedig az uniós és az egyes tagállami szankcionálás szempontjából.

Hangsúlyozandó, hogy az egyes tagállami szabályozások alapvető sajátosságai behatárolják az összehasonlító elemzés elvégzését, hiszen részben terjedelmi okokból, részben pedig a téma korlátossága miatt az általános közigazgatási jogi jellemzőkre, a fórumrendszer, szervezeti rendszer specifikumaira kitérni jelen munka keretében nincs mód, így az Mttv.-hez képest fennálló eltérések kizárólag a jogkövetkezmények szempontjából kerülnek elemzésre, azok mögöttes sajátosságait jelen munka nem tárgyalja.

² Téves eredményekre, megállapításokra vezethet ugyanis, ha egy elemzés kizárólag arra fókuszál, hogy a Médiatanács és a Hivatal pl. kétszáz- vagy ötvenmillió forintig terjedő összegű bírsággal sújthatja a JBE médiaszolgáltatókat és a médiapiaci koncentráció korlátozására vonatkozó szabály által érintett médiaszolgáltatókat, a lengyel hatóság pedig félmillió PLN értékben állapíthat meg bírságot egyes országos szolgáltatókkal szemben, a portugál hatóság ezzel szemben hetvenöteztől (tehát kifejezetten magas minimumú) háromszázhetvenötezer EUR összegig terjedő bírságot szabhat ki a Television Law alapján különösen súlyos jogsértések esetén, a finn hatóság pedig akár egymillió euróig terjedő összegű bírságot alkalmazhat (a bírságmaximumon kívüli további korlátot jelen, hogy a bírság összege a jogsértő szolgáltató előző évi, az adott jogsértéssel érintett engedélyével összefüggésben szerzett árbevétele 5%-át nem haladhatja meg) bizonyos jogsértések esetén.

2. A médiaigazgatási szankciók és jogsértések természetrajza, a közigazgatás büntetőhatalma

2.1. A médiaigazgatási szankció fogalma

A szankció definícióját illetően elsőként rögzítendő, hogy a közigazgatás hatósági feladatai a jogszabályban meghatározott közérdek érvényesítésére, a jogszabályban foglaltak betartására, betartatására irányulnak – *ultima ratio* jellegű eszközként szankciók alkalmazásával.³ A klasszikus értelemben vett jogérvényesítési mechanizmus mellett azonban a médiaigazgatásnak közel sem a szankcionálás az alapvető célja, meghatározó eleme. A szankció funkciójához, céljához és jellegéhez, valamint a médiaigazgatás sajátos tevékenységi köréhez igazodóan a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása kizárólag a jogérvényesítés folyamatának végső eszközét jelenti.

A médiaigazgatási szankció az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság által, a közhatalom birtokában végzett tevékenysége körében, médiajogi normában (Mttv.) meghatározott joghátrányt tartalmazó, állami közhatalom útján realizálható aktusa, amely jogellenes magatartásra, cselekményre reagál, és célja elsősorban a megsértett (társadalmi, gazdasági, jogi) rend helyreállítása, emellett azonban számos egyéb, esetenként váltakozó funkcióval rendelkezik.⁴

A médiajogi szankció fogalmából egyértelműen kitűnik, hogy alapjaiban nem különbözik (elemeit, funkcióját tekintve) a büntetőjogi büntetés definíciójától, mivel a büntetésnek, azaz a (represszív) szankciónak jogágakon átívelő, immanens tartalma van, az nem kötődik kizárólagosan a büntetőjoghoz onnantól, hogy kialakult és elfogadásra került a közigazgatás büntetőhatalma.⁵ Ennek oka kettős: *a)* egyrészt történeti előzményekre nyúlik vissza, *b)* másrészt a jelenlegi tendenciákat tükrözi, és ezzel összhangban egyre határozottabban merül fel a kérdés, hogy meg lehet-e egyáltalán különböztetni egymástól a büntetőjogi és a közigazgatási jogi szankciókat (ezen témakör különösen jelentős lehet a médiajogi szankciók mértékének és az *ultima ratio* jellegű nyilvántartásból való törlés, hatósági szerződés azonnali hatályú felmondása szankció létjogosultsága szempontjából is).

³ LÖRINC Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel, 1997. 125.

⁴ KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *A médiaszabályozás kommentárja*. Budapest, CompLex, 2011. 358–359.; MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 269, 275.

⁵ GYURITA Rita Erzsébet (szerk.): *Közigazgatási jog III*. Győr, Universitas-Győr, 2007. 35.

2.2. A szankció típusai, különös tekintettel az Mttv. rendszerére

A szankciók típusai kapcsán előzetesen kiemelendő, hogy a szakirodalom – abban az esetben, ha a közigazgatás szankcionálási tevékenységét nem a közigazgatási büntetőjog szempontjából közelíti meg – viszonylag egységesen háromfajta szankció típust különített el: *a)* a szabálysértési jog szankciórendszere, *b)* a közigazgatási anyagi jogi bírságok köre, *c)* a korrekciós és az eltiltó szankciók köre.⁶ Vitathatatlan a szubjektív felelősségi alapokon nyugvó szabálysértési jog, illetve az eljárási jogi (részben végrehajtási) szankciók önállósága, azonban az eltiltó-korrekciós szankciók köre már nem öleli fel az anyagi jogi bírságon kívüli szankciók teljes rendszerét, így például nem illeszthető be a korrekciós-eltiltó, illetve az anyagi jogi bírságszankciók körébe az Mttv.-ben megjelenő nyilvánosság szankció sem. A hazai közigazgatási jogi szabályozást, a szankcionálás rendszerét így jelenleg az alábbi csoportosítás jellemzi megfelelően: *a)* anyagi jogi szankciók, *b)* eljárásjogi szankciók és *c)* szabálysértési jog szankciórendszere, mely felosztás a médiajogi szankciókhoz is sokkal inkább megfelelően illeszkedik (annak ellenére is, hogy a szabálysértési jog a médiaigazgatás területén irreleváns).

Ezen utóbbi csoportosítás mentén átláthatóbb és a jelenlegi közigazgatási ágazati szabályozáshoz megfelelően igazodó alapokon nyugszik az anyagi jogi szankciók egyetlen nagy, önálló és átfogó csoportként való nevesítése a szabálysértési jogi és az eljárásjogi szankciók mellett. Az anyagi jogi szankciókon belül természetesen számos egyéb csoportképző elv határozható meg,⁷ melynek részeként egyértelműen elhatárolható az önálló ismérvekkel rendelkező anyagi jogi bírságok rendszere, ugyanis amellett, hogy az anyagi jogi bírságok pénzfizetési kötelezettséget, egyértelműen anyagi joghátrányt jelentenek, egyéb megkülönböztető ismérvekkel is rendelkeznek. Az anyagi jogi bírságok mellett alkalmazható egyéb anyagi jogi szankciók köre viszont rendkívül változatos, a preventív és represszív funkciók lehető leghatékonyabb elérése érdekében az ágazati sajátosságoknak megfelelően változik, és így a médiaigazgatást, a mediaszabályozás által elérni kívánt célokat is megfelelően jellemzi.

Az Mttv. 187. § (3) bekezdése tartalmazza a Médiatanács és a Hivatal által kiszabható, alkalmazható konkrét anyagi jogi szankciókat, vagyis *a)* a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: MTVA) pályázatainak való részvételből kizárást, *b)* a bírságot, *c)* az ún. nyilvánosság szankciót, *d)* a médiaszolgáltatási jogosultság felfüggesztését, valamint az Mttv. *ultima ratio* jellegű, végső szankcióit, a 187. § (7) bekezdése alapján kizárólag a Médiatanács által al-

⁶ KÁNTÁS Péter – SZALAI Éva: *Közigazgatási ismeretek*. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 2002. 176.

⁷ ARANYOSNÉ Börcs Janka – LAPSÁNSZKY András – SPAKIEVICS Sándor (szerk.): *A hírközlési igazgatás kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2010. 685.

kalmazható e) nyilvántartásból való törlést és a médiaszolgáltatási jogosultság tárgyában megkötött hatósági szerződés azonnali hatállyal történő felmondását.

- a) Az MTVA pályázataiból való kizárás jogkorlátozó szankcióként a jogsértő tevékenységére vagy annak helyére, tárgyára kíván közvetlenül hatni, ilyen módon csökkentve a jogsértések ismétlődésének, folytatásának esélyeit. A tiltás időtartama tekintetében a Médiatanács és a Hivatal mérlegelési jogkörrel rendelkezik.
- b) Az anyagi jogi bírság esetén már megtörtént jogsértésre büntető jelleggel reagáló, represszív jellegű vagyoni szankcióról beszélhetünk. A közigazgatási és a médiajogi anyagi jogi bírságok legfontosabb általános közös jellemzői, hogy pusztán a jogsértés ténye alapján, tehát vétkességre tekintet nélkül kiszabhatók, a címzettek köre nemcsak természetes személy, hanem szervezet is lehet, a kiszabható összeghatárok pedig – mint minden közigazgatási ágazatban – lényegesen meghaladják a szabálysértési, büntetőjogi bírságmaximumot.
- c) Az ún. „nyilvánosság szankció” bevezetése kifejezetten a jogsértéssel érintett személyek irányába hat, közvetíti felénk a jogsértés tényét, például felhívja a szülők figyelmét a jogellenesen nyújtott, gyermekekre káros tartalmakra, tételes anyagi, vagyoni hátrány okozása nélkül. Sok esetben – más jogágak tapasztalataira alapozva – kijelenthető, hogy a nyilvánosság szankció sokkal inkább hátrányos lehet a jogsértők számára, mint akár a bírság – különösen a médiaigazgatás területén, ahol a szolgáltatók bevételi forrása maga a nyilvánosság –, emellett pedig a jogértéssel érintett és veszélyeztetett, illetve bármely személy számára hasznos információkkal szolgál.
- d) A médiaszolgáltatási jogosultság felfüggesztése nem új keletű szankció a médiaigazgatás területén, mely szankció értelemszerűen nem alkalmazható a sajtóteremék kiadójával szemben. Az ún. elsötétítés időtartama esetére az Mttv. a 187. § (3) bekezdés d) pontjában háromlépcsős, fokozatos szankciókiszabást tesz lehetővé.
- e) Az Mttv. végső, *ultima ratio* jellegű szankciói a szolgáltatás nyilvántartásból való törlése és a médiaszolgáltatási jogosultság tárgyában megkötött hatósági szerződés azonnali hatállyal történő felmondása. E szankciók alkalmazására kizárólag a Médiatanács jogosult, ezáltal is biztosítja az Mttv., hogy kizárólag a súlyos jogsértések elkövetésének jogkövetkezménye legyen e két szankció, illetve az ismételt jogszabálysértés is előfeltétele e szankciók alkalmazásának. A nyilvántartásból való törlés tekintetében kiemelő, hogy az nem a szolgáltató, hanem a meghatározott jogsértéssel érintett szolgáltatás törlésére vonatkozik, vagyis a jogsértő más szolgáltatást a nyilvántartásból való törlés ellenére is nyújthat.

2.3. A közigazgatási represszió

A közigazgatási büntetőhatalom, a közigazgatási szankcionálás kialakulása szorosan összefügg a hatalommegosztás elvével és azzal a ténnyel, hogy az 1800-as években mind Franciaországban, mind pedig Angliában is gyakorolhattak büntető-

hatalmat bizonyos közigazgatási szervek, elsősorban a békebírák útján. A közigazgatás mint önálló jogág szankcionálása létjogosultságának elismerése körében James Goldschmidt járt az élen, amikor is (a Code penal klasszifikációját átvéve) a büntettek, vétségek és a közigazgatási jogellenességet „büntető” kihágások megkülönböztetése során a kihágásokat a közigazgatási jog részének tekintette. Goldschmidt álláspontja szerint a közigazgatástól nem lehet megvonni a büntetőhatalmat, mivel a kihágás nem más, mint a jogilag elismert közigazgatási joggal szembeni engedetlenség, amely valójában erkölcsileg közömbös igazgatásellenességnek tekinthető.⁸ (Az ún. materiális elemnek, azaz a jogsértéshez kapcsolódó etikai rosszallás hiányának Goldschmidt elméletében való megjelenése⁹ a későbbi elemzésben kiemelt szerephez jut majd, különös tekintettel arra a tényre, hogy a médiajog számos erkölcsileg, társadalmilag is érzékeny kérdéskört szabályoz.)

Ezek a gondolatok, folyamatok – azzal együtt, hogy az állam(köz)igazgatási jog önállósága is elismerése került – teremtik meg a közigazgatási jogi szankció jogérvényesítő funkciójának alapját, vagyis azt, hogy a közigazgatási, így a médiajogi normák (abban az esetben, ha valódi szabályozási szükségletekre reagálnak) feltétlen érvényesülést kívánnak, hiszen a közérdeket szolgálják. A szankcióalkalmazás tehát a jogérvényesítés egyik eszköze,¹⁰ és Madarász Tibor alapvetően funkcionárius megközelítéséből kiindulva akár az is evidenciának tekinthető, hogy a közigazgatási jog felélelzi a szankciót.¹¹

A közigazgatási szankcionálás vonatkozásában általánosságban megjegyzendő, hogy az a szabálysértések¹² viszonylagos önállósága miatt jelentős elméleti vitákat vált ki, különösen azon kérdéskör tekintetében, hogy mely szankciók alkotják a közigazgatás büntetőhatalmát, abba csak a szabálysértés tartozik bele vagy az

⁸ NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000. 38–40.; GYURITA i. m. (5. l.). 29.

⁹ A Goldschmidt nevéhez köthető közigazgatási büntetőjogi elmélet központi eleme a közigazgatás-ellenesség volt, amely a „klasszikus” jogellenességtől annyiban tért el, hogy „csak” jogot sértett, de az emberek, a társadalom erkölcsi érzékét nem, vagyis minőségi különbség lelhető fel Goldschmidt véleménye szerint a büntetőjogi klasszikus és a közigazgatási jogi jogellenesség között. KIS Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 22.

¹⁰ MADARÁSZ i. m. (4. l.). 269–270.

¹¹ PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 2010, 2011. 129. Természetesen azonban nem minden egyes közigazgatási jogi szabály igényel tételezett szankciót, hiszen pl. az Mtv.-nek az NMHH felépítésére (szervezeti norma), a hatásköri szabályokra vonatkozó rendelkezései esetén nem értelmezhető a jogsértés és így a szankcionálás sem.

¹² Az 1955. évi 17. sz. tvr. a korábban a büntetőjogba tartozó kihágási tényállásokat ugyanis részben büntetté, részben pedig szabálysértéssé minősítette át. A szabálysértéseket innentől tehát nem a büntetőjog, hanem az államigazgatási jog részének tekintették.

egyéb szankciók is.¹³ Megjegyzendő, hogy a jelenleg leginkább elfogadott álláspont szerint a büntetőjog-ellenes és a közigazgatási jogba ütköző magatartások között minőségi különbség nem lelhető fel, vagyis a védett jogi tárgyak nem különböztethetők meg élesen egymástól. Igaz ez különösen a médiajog területére, ahol többek között a kiskorúak védelme, az őket sértő tartalmak jelzése, határok közé szorítása az igazgatás egyik központi kérdését képezi. (Ez korántsem egyedi az egyes tagállami szabályozások körében, hiszen a 2003-as Shein–Rajaleid-jelentés szerint a lengyel médiafelügyeleti hatóság leginkább a gyermekek védelme érdekében álló szabályozás megsértése okán szabott ki bírságokat.¹⁴)

Amennyiben elfogadjuk azt az álláspontot, hogy nemcsak a szabálysértési tényállások, hanem más – anyagi jogi – közigazgatási szankciók, függetlenül azok objektív, bűnösség vizsgálata nélküli jellegétől, valamilyen formában „kis büntetőjognak”¹⁵ tekinthetők, bizonyos büntetőjogi és büntető eljárásjogi elveket számon lehet és kell is kérni a közigazgatási szankcionáláson is, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a szabálysértések tekintetében több határozatában¹⁶ ki is fejtette.¹⁷

¹³ Az 1963-ban elkezdődött újabb kodifikációs hullám eredményeképpen megszületett a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. tv. Ettől a törvénytől sokan azt várták, hogy kialakul egy végleges, integrált közigazgatási szankciórendszer, ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy az igazgatásellenes magatartások mint mennyiségileg meghatározók domináltak, mégis a társadalmi együttélési szabályokat sértő magatartások, az ún. kisbűncselekmények is újra megjelentek, a későbbi szabályozás során körük pedig kibővült. MÁTHÉ Gábor: Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog? *Magyar Közigazgatás*, 2001. június. 321–330.

¹⁴ Implementation of European Union Media Policy Standards and Television without Frontiers Directive Requirements into Broadcasting Practices in Acceding, Candidate and Transition Countries, Hagi Shein and Tarmo Rajaleid, Tallin 2003, <http://www.akti.hu/dok/fuzet60.pdf>

¹⁵ A témáról I. bővebben pl. NAGY i. m. (8. lj.) 38–40.; MÁTHÉ Gábor: A közigazgatási büntetőjog elmélettörténetéhez. In: MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, Union, 1995.; MÁTHÉ Gábor – SZABÓ András: A szabálysértési jogterület összefoglaló elemzése. In: NIGRINY Elemér (szerk.): *A szabálysértési jogterület tanulmánykötet*. Budapest, Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya, 1986.; KÁNTÁS Péter: A bagatellkriminalitás természetéhez. *Magyar Jog*, 1995. július. 385–394.

¹⁶ Magyarország Alaptörvényének 2013. április 1. napjától hatályos negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdése értelmében „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Tekintettel arra a tényre, hogy a jelen munkában hivatkozott határozatok olyan, a közigazgatás-tudomány eredményeit és megállapításait tartalmazó döntések, melyek hatályvesztésüktől függetlenül beépültek a szankciótani dogmatikai alapvetések rendszerébe, teljes figyelmen kívül hagyásuk jelentős hiányosságokat eredményezne a jogkövetkezmények rendszerének tárgyalása körében. Az Alaptörvény érintett módosítására tekintettel kizárólag olyan határozati részekre történik utalás, melyek a korábbi Alkotmány rendelkezéseitől akár függetleníthetők is lennének.

¹⁷ Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint a szabálysértési eljárás bár jelentős mértékben eltér a büntetőeljárástól, tartalmilag azonban „rokonságot mutat. (...) A szabálysértési eljárás a büntető eljáráshoz képest egyszerűbb, nem érvényesülnek benne maradéktalanul a büntető eljárás alapelvei sem. (...) A bűncselekmények és a szabálysértések súlyukat, társadalomra

Ez a kérdéskör, vagyis a büntetőjoggal való kapcsolat pedig szoros összefüggésben áll a közigazgatás büntetőhatalmának térhódításával kapcsolatos, elsősorban büntetőjogi szempontból kialakított elméletekhez, melyek szerint a büntetőjog egyre határozottabban keres „kitörési pontokat” a kriminálpolitikai kihívások miatt, részben a bűnösségi kritériumok egyéniesítése és a szubjektív tényezők felelősségtani devalválása, a más tettéért való felelősség beszűrődése, a jogi személyek büntetőjogi felelőssége miatt, valamint a büntetőbíróság tehermentesítése érdekében. Ez a törekvés több esetben, így a hazai jogrendszerben is található az állam adminisztratív büntető funkciójának erősödésével, a represszió közigazgatás szférájába történő kiterjedésével.¹⁸

A „büntető” szemlélet felé tereli az uniós adminisztratív szankciókat az Európai Bíróság esetjoga is, azonban a Bíróság hangsúlyozza, hogy az „adminisztratív” közigazgatási szankciók nem tekinthetők büntetőjogi büntetésnek, hiszen a jogsértések kriminális jellege és a szankció stigmatizáló hatása hiányzik,¹⁹ bár ennek ellentmond az a tény, hogy a nyilvánosság szankció jelentős stigmatizáló hatással bír, akárcsak a médiaszolgáltatási jogosultság gyakorlásának felfüggesztése, hiszen mindkét jogkövetkezmény a nyilvánosság felé közvetíti az adott személy által elkövetett jogsértés tényét.

Ezen tény, vagyis az igazgatási szankciók domináns térhódítását erősíti meg az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1. számú Ajánlása (a továbbiakban: Ajánlás) is, amely rögzíti, hogy „az államigazgatás növekedése, valamint a dekriminalizáció irányába mutató tendencia következtében a közigazgatási hatóságok jelentős szankcionálási hatáskörrel rendelkeznek”, melyek döntő részét, legyenek azok pénzbírságok vagy egyéb pénzügyi vagy más jellegű szankciók, büntető intézkedésként (*punitive measure*) azonosítja az Ajánlás.²⁰ (Az Ajánlás szóhasználata kapcsán előzetesen kiemelendő, hogy az általánosan, uniós szinten büntető jellegű intézkedésként nevezett jogintézmények fogalmának a hazai jogrendszerbe történő átvétele félrevezető, mivel a hazai közigazgatási jogi dogmatikában csupán két intézkedéstípus van jelen, a hatósági és az ideiglenes intézkedés.) Az Ajánlás minderre tekintettel, összhangban az Európai Emberi Jogok Bíróságának²¹ gyakor-

veszélyességüket, továbbá szankciós rendszerüket illetően sem állíthatók egymással párhuzamba. Nem kezelhetők a szabálysértések ugyanolyan igénymércével, mint a bűncselekmények, illetve a büntető eljárás során érvényesülő garanciális szabályok.” Azonban a szabálysértések kriminális jellegét az Alkotmánybíróság alapvetésként kezelte. (1284/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 562, 563–564.)

¹⁸ Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*. Budapest, Uniós–Gondolat, 2005. 190.

¹⁹ L. pl. C-240/90 *Bizottság v. Németország* (1992) ECR I-5383.

²⁰ Az Ajánlás értelmében a következők nem tekinthetők közigazgatási szankciónak: azon intézkedések, amelyeket a közigazgatási hatóságok büntető eljárás eredményeképpen kötelesek megtenni; fegyelmi büntetések.

²¹ *Öztürk v. The Federal Republic of Germany*, Application No. 8544/79, Judgement of 21 February 1984.

latával – mely az ún. szankcióteszt felállításával rögzítette, hogy a jogalkotó milyen feltételekkel vonhatja ki a büntetőjog elvi tartományából a szankcionálást –, számos, döntően eljárásjogi elvet javasol bevezetni a közigazgatási szankcionálás hátterét képező jogszabályi rendelkezések közé, így például a visszaható hatály tilalmát, a tisztességes eljárás elvét (annak részelveivel együtt), a szankciót tartalmazó hatósági döntés bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. Mindez pedig annak függvénye, hogy milyen az adott ügy jogi természete, mi a szankció neve és milyen a mértéke.

Mivel jelen munka a médiaigazgatás területére fókuszál, azt kell előzetesen tisztázni, hogy az európai uniós elvekkel is összhangban az Mttv.-ben szabályozott anyagi jogi (tehát nem általánosan a közigazgatási jogi) szankciók beletartoznak-e abba a körbe, melyek esetén a „szigorúbb”, a büntetőjogi elvekkel is összhangban álló elvárások számonkérése megkerülhetetlen és elengedhetetlen a jogszabályi rendelkezések vizsgálata során, vagyis hogy mi is a médiaigazgatási jogellenesség és az alkalmazandó jogkövetkezmények természete.

2.4. Represszió és objektív felelősség a médiaigazgatásban

Akár a fokozati különbségek elméletét, akár a szankciók természete (represszív, nem represszív, reparatív) vagy az igazgatásellenes-kriminális jogsértés alapján történő megkülönböztetéseken alapuló elméleteket²² vesszük görcső alá, azt a következtetést kell levonni, hogy a médiaigazgatási jogsértések és a jogsértések esetén alkalmazható szankciók köre nem alkot homogén rendszert. A médiaigazgatás területén számos olyan jogsértés elkövetésére van mód, melyek a társadalom rosszallását eleve maguk után vonják, erkölcsileg nem közömbösek, különös tekintettel például a kiskorúak érdekeit sértő cselekményekre. Emellett azonban olyan jogsértések esetén is lehet szankciót alkalmazni az Mttv. alapján, melyek jellegüket tekintve tisztán igazgatásellenesek, a közigazgatás rendjét sértik²³ (pl. adatváltozás késedelmes bejelentése). Vagyis a „tipikus” közigazgatási jogellenességi kettősség a médiaigazgatás területén is határozottan megjelenik.

²² KIS (2005) i. m. (18. lj.) 192–205., nemzetközi szinten *uo.*, 205–219.

²³ Az Alkotmánybíróság általános jelleggel a 60/1990. (V. 28.) számú határozatában az alábbi megkülönböztetést alkalmazta. A közigazgatási szankciók lényegüket tekintve két csoportra oszthatók: az egyiket a bűnösség megállapításán alapuló, a jogrend védelmét szolgáló szabálysértések, legyenek azok kriminális vagy igazgatásellenes cselekmények – 78/2009. (VII. 10) AB határozat; a másik pedig a közigazgatás-ellenes cselekmények, a közigazgatási jog szabályainak megsértés esetén alkalmazható, a közigazgatási jog érvényre juttatását és másodlagosan a prevenciót célzó objektív szankciók, vagyis a szakirodalom által felügyeleti bírságnak hívott szankciók. Ugyanezen határozatában rögzítette azt is az Alkotmánybíróság, hogy az üzemben tartóval szemben alkalmazható, mögöttes felelősségen alapuló bírság represszív funkcióval rendelkező preventív bírság.

E körben megjegyzendő, hogy az Európai Unióban sem tagállami, sem pedig közösségi szinten nincs elfogadott, közös definíciója a közigazgatási szankciónak. Az európai országok döntő többségében két fogalmi elemet határoznak meg a közigazgatási szankció megállapításához: a represszivitást és a jogellenességre reagálást. A represszivitás és a jogellenesség azonban önmagában kevés ahhoz, hogy közös alapokra kerüljenek az egyes tagállamok a közigazgatási büntetőhatalom jellemzőit és jogági minősítését illetően. Általánosságban elmondható továbbá, hogy arra sincs egységes elméleti és gyakorlati zsinórmérték, hogy milyen szempontból kerül megközelítésre a közigazgatási büntetőjog, a közigazgatási szankciók bizonyos köre: a büntetőjog-tudomány képviselői elsősorban a büntetőjogi elveket igyekeznek számon kérni rajta, míg a közigazgatási jogászok alapvetően a szankciók hatékonyságát tartják a legfontosabbnak, továbbá eltérő terminológiai szempontból közelítik meg a szankciók ezen csoportját, körét.²⁴ Mindezek miatt az egyes tagállami szabályozások részleteinek, elemeinek (akár a médiaigazgatási ágazati szabályozás egészét, akár annak egyes jogintézményeit tekintve) ismertetése messzemenő, minden egyes jogágra, valamint a teljes jogrendszerre vonatkozó következtetések levonásához nem elegendő, azt nem alapozza meg.

A közigazgatási szankcionálás hazai szabályozását, a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezményeket (bele nem értve a médiaigazgatás területén amúgy is irreleváns szabálysértési jogot) nézve közös pontként azonosítható, hogy azok egyértelműen objektív jellegűek, vétkességre, felróhatóságra tekintet nélkül alkalmazható represszív szankciók, így mintegy negligálják a jogellenes cselekmény szubjektív oldalának elemzését, értékelését – könnyen belátható, hogy a szubjektív oldal figyelembevétele az elsősorban szervezetekkel szemben alkalmazott médiaigazgatási szankciók esetén különösen nehézkes lenne.²⁵ *Szatmári* álláspontja szerint²⁶ mivel a jogi személyek felelősségi rendszere a közigazgatási büntetőjogban sem tételiesen, sem elméletileg nincs kimunkálva, annak határa szinte korlátlan, vagyis a felelősség mintegy „kváziobjektív” jellegű, természetű. Ahogyan az Alkotmánybíróság 489/D/2000. határozatából levezethető, a jogalkotót a felelősségi szabályok, illetve a szankció egyéb szempontú szabályozásának megalkotásakor – az Alaptörvény keretei között – viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat, jogalkotási meg-

²⁴ KIS–NAGY (2007) i. m. (9. lj.) 149–153.

²⁵ Elméleti szempontból a beszámítás technikája által juthatunk el a valóságnak megfelelő és helyes érveléssel a szervezetek szankcionálhatóságának terén, mely elvrendszer elsősorban a büntetőjogi büntetések létjogosultságát hivatott alátámasztani, azonban a közigazgatási jogban is helytállóan tekinthető. A jogi személyek felelősségre vonása mellett és ellene szóló érvekről I. FÜLÖP Sándor: A jogi személyek büntető jogalanyisága. *Magyar Jog*, 1993. június. 343–351. Megjegyzendő, hogy a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

²⁶ SZATMÁRI Lajos: *A bírság a magyar államigazgatásban*. ELTE-OTKA, 1990. 145, 159.

oldás szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, a jogbiztonságot nem sérti, sőt erősíti.

A szubjektivitás mellőzésére tekintettel egyes elméletek szerint dogmatikai szempontból nem indokolt az Ajánlásban foglaltak számonkérése az Mttv.-n és a jogalkalmazó tevékenységén, mivel nem a tradicionális, a büntetőjog hatálya alá tartozó cselekményekről és szubjektív, vétkességre tekintettel kiszabott jogkövetkezményekről van szó. Szükséges azonban az Mttv.-ben meghatározott jogkövetkezmények összefoglaló jellegű, átfogó jellemzése is, hiszen pusztán a felelősségi rendszer okán kivonni az elsősorban büntetőjogi eredetű eljárásjogi garanciák alól a médiaigazgatási szankciókat (részben az Ajánlás és az Emberi Jogok Európai Egyezménye figyelmen kívül hagyásával), valójában pont a szankciókról terelné el a figyelmet, mégpedig a gyakorlati, a jogsértők szempontjából legfontosabb jellemzőjükről, vagyis a súlyukról és jogi természetükről. Nehézséget jelent e körben azonban az, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás valamilyen morális „szemrehányást” is magában foglal, így a szervezeti felépítéstől idegen büntetőjogi vagy kvázi büntetőjogi rendszerbe integrált szervezeti felelősség – mely a médiaigazgatás terén is jellemző –, a tárgyiasuló, szigorodó felelősségi standardok és a prevenció iránti fokozódó igény egyértelműen megingatják az egyéni felelősség erkölcsi alapjait a szervezeti szankcionálás esetében.²⁷

Az angolszász jogirodalomban elterjedt nézet²⁸ szerint a jogtárgysértés viszonylag enyhe súlya miatt a *public welfare offence*²⁹ esetén kiszabott büntetések mértéke is viszonylag enyhe, így a büntetőjog szigorú felelősségi standardjai nélkül is alkalmazhatók a szankciók, azonban több esetben kiemelésre került, hogy a kvázi bűncselekmények esetén is megilletik az elkövetőt az alapvető eljárási garanciák, illetve fennáll a törvényesség, valamint az igazságosság követelménye is. (Az angolszász jogrendszer egyébiránt alapvetően elutasítja a közigazgatás büntetőhatalmát, azonban Nagy Britanniában 2005-ben erőteljes változások kezdődtek, melyek célja a közigazgatási büntetőszankciók kiterjedt és szabályozott rendszerének kialakítása volt.³⁰)

A hazai közigazgatás-tudomány egyes képviselői ezzel szemben egyértelműen azt az álláspontot képviselik, miszerint a közigazgatási büntetőjog nem más, mint azon normák összessége, melyek a közigazgatási szervek hatáskörébe adott büntetőszankciók alkalmazásának feltételeit határozzák meg, és ezen jogintézmény a fórumrendszer és az eljárás oldaláról a közigazgatási joghoz kötődik, az eljárási

²⁷ Kis i. m. (18. lj.) 239.

²⁸ Kis i. m. (18. lj.) 195.

²⁹ Az amerikai joggyakorlatban l. pl. *Liparota v. United States*, 471 U.S. 419, 433 (1985), *United States v. Kelley Technical Coatings, Inc.*, 157 F.3d 432, 439, n. 4 (CA6 1998), *United States v. Weitzenhoff*, 35 F.3d 1275, 1286 (CA9 1993), *United States v. Ahmad*, 101 F.3d 386, 391 (CA5 1996), <http://www.wlf.org/upload/Chapter1MensRea.pdf>

³⁰ GYURITA i. m. (5. lj.) 33.

elvek alapjait a *fair* eljárás Emberi Jogok Európai Egyezményében meghatározott tézisei jelentik. A közigazgatási szankcionálás tehát nem más, mint a bírói útról elterelt „szankcionáló igazságszolgáltatás”, figyelemmel arra, hogy ebbe a körbe kizárólag az ügydöntő határozatba foglalt anyagi jogi bírságok és egyéb jogkövetkezmények tartozhatnak. Nem képezik tehát az ún. teljesítési kényszer egyéb elemei a közigazgatási büntetőjog részét, így az Mttv.-ben is szabályozott eljárási szankciók, valamint más jogterületeket illetően a helyszíni, rendészeti típusú intézkedések, rendbírságok és késedelmi pótlékok.³¹ Ezen gondolatmenetből kiindulva a mögöttes, elsősorban eljárási jellegű elveknél a hazai médiaigazgatásra történő alkalmazhatósága nem lehet kétséges, különösen akkor nem, ha a szankciók esetleges hátrányokozási képességét is górcső alá vesszük.

Megkérdőjelezhetetlen alaptézis, hogy a büntetőjog a jogrendszer szankciós zárlóköve, mely az *ultima ratio* jellegű szankciókat szabályozza,³² azonban a közigazgatási szankciókat, különösen az anyagi jogi bírságokat áttekintve – Nagy Marianna szavaival élve – valóságos számháborúnak lehetünk tanúi:³³ több ágazatban lehetőség nyílik akár több százmillió forintos bírság kiszabására (pl. hírközlés, versenyjog), a médiaigazgatási bírságok legmagasabb értéke nem tekinthető extrém mértékűnek hazai szinten sem. Emellett – mint minden egyes ágazati szabályozásnak, így – a médiaigazgatásnak is „szüksége van” a saját szabályozásához képest *ultima ratio* jellegű szankcióra, olyan esetekre, amikor más eszköz nem áll rendelkezésére, vagyis más módon nem tudja megszüntetni a jogsértést és helyreállítani a megsértett rendet, rákényszeríteni a jogsértőt a jogszerű magatartás tanúsítására. Ez korántsem egyedül az európai jogrendszerekben, lásd például a szlovák, a német vagy a finn, svéd és számos egyéb médiaszabályozást, melyek szintén lehetővé teszik az engedélyek visszavonását,³⁴ amely gyakorlatilag jellegét, hatását tekintve megegyezik a hazai médiajogi szabályozás szankciós zárlókövét képező nyilván- tartásból való törléssel és a hatósági szerződés azonnali hatályú felmondásával.

³¹ KIS–NAGY i. m. (9. lj.) 7–8.

³² 30/1992. (VI. 26.) AB határozat, NAGY Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része*. Korona, 2000. 21.

³³ NAGY i. m. (8. lj.) 111.

³⁴ Act No. 308/2000 Coll. on Broadcasting and Retransmission 54. § (1) <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/sk/sk062en.pdf>; Act on Television and Radio Operations (744/1998) Section 37 (394/2003) <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980744.pdf>; Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia (Interstate Broadcasting Treaty) Pl. Article 4 (5), 20 (4), 27 (3).

http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Recht/15_RStV_01-01-2013_englisch_1_.pdf; LAW 2328/1995 Title: Legal Status Of The Private Television And Of The Local Radio, Regulation Of Matters Related To The Radio Television Market And Other Provisions Article 4. http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=127633; Chapter 19

<http://www.radioochtv.se/Documents/Styrdokument/Radio%20and%20Television%20Act.pdf>; Radio and Television Act, Chapter 18 <http://www.radioochtv.se/Documents/Styrdokument/Radio%20and%20Television%20Act.pdf?epslanguage=sv>

Ezen szankciók mellett pedig a védett jogi tárgy, valamint a jogsértések jellegéhez és a szankció funkcióihoz igazodó speciális jogkövetkezmények megjelenítése és alkalmazása is indokolt (pl. ún. nyilvánosság szankció).

Az Mttv.-ben szabályozott jogkövetkezmények rendszere tehát semmi olyan jellegzetességgel nem rendelkezik, amely bármilyen okból is kiemelné a hazai ágazati szankcionáló normák közül olyan módon, hogy a közigazgatási represszió megjelenési formái közé tartozását megkérdőjelezhetné (az Ajánlás értelmében kizárólag azon közigazgatási aktus tekinthető szankciónak, amelynek alapvető célja a büntetés).

Megjegyzendő, hogy az Mttv. kizárólag közigazgatási jogi szankciókra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, más jogági jogkövetkezményeket nem. Tekintettel arra a tényre, hogy a hazai ágazati szabályozásoktól alapvetően idegen a szabadságvesztés-büntetés alkalmazása, az a szabálysértési jog mellett a büntetőjog sajátos, jellemző jogintézménye, az Mttv. nem tartalmaz szabadságvesztésre vonatkozó rendelkezést. A svéd szabályozás (SFS No. 2010:696³⁵) 17. fejezete ezzel szemben a szándékos vagy gondatlan engedély nélkül végzett médiaszolgáltatási tevékenység esetére kiszabható, legfeljebb fél év időtartamig terjedő szabadságvesztésről is rendelkezik, akárcsak a finn médiatörvény (Section 39³⁶) és a német JMStV³⁷ (Section 23) is, melyek szintén szabadságvesztést mint szankciót helyeznek kilátásba. A JMStV kapcsán kiemelendő, hogy a szabadságvesztéstől elkülönült cím alatt, „*Administrative offences*”, vagyis szabálysértés elnevezéssel szabályozza az igazgatási jogsértéseket és az azok megállapítása esetén kiszabható bírságok összegét, így szerkezetileg is elkülönülten rendelkezik a különböző jellegű szankciókról.

A leggyakoribb közigazgatási szankció, mely a médiaigazgatás területén is a legtöbb esetben kerül alkalmazásra, a bírság. Az anyagi jogi bírság primer jogi természetét, jellegét tekintve büntetés (nem csak a kimagaslóan magas összegű bírságok esetén). A represszív szankciót ugyanis büntetésként kell tipizálni annak ellenére is, hogy a hazai közigazgatási jogi terminológia nem nevezi egyértelműen büntetésnek a közigazgatási bírságokat.³⁸ A svéd szabályozás sajátossága e körben, hogy nem bírságról, hanem „speciális díjról” (*special fee*) rendelkezik (Chapter 17),³⁹ melynek összege ötezer és ötmillió svéd korona minimum és maximum között kerülhet meghatározásra, azonban nem haladhatja meg a szolgáltató előző

³⁵ Radio and Television Act (34. lj.)

³⁶ Act on Television and Radio Operations, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980744.pdf>

³⁷ Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (a továbbiakban: JMStV), http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Recht/JMStV_Stand_13_RStV_mit_Titel_deutsch3.pdf.

³⁸ KIS-NAGY i. m. (9. lj.) 92.

³⁹ Radio and Television Act (34. lj.)

pénzügyi évi bevételének 10%-át. Annak ellenére azonban, hogy a jogszabály nem bírsággént azonosítja ezen vagyoni hátrányt okozó szankciót, a jellege nem változik meg az elnevezés eltérése miatt, a „díj” változatlanul egy anyagi hátrányt okozó, represszív jellegű szankció.

Az anyagi jogi bírságok további általános jellemzője, hogy a kiszabható összeghatárok általában lényegesen meghaladják a szabálysértési, büntetőjogi bírságmaximumot. (Ennek indoka a megelőzés, a visszatartó hatás és az ún. „jogsértés ára” feletti bírságösszeg tételezése. A közigazgatási bírságolás általánosan kimunkált elméleti alapja szerint ugyanis egyértelmű, hogy amennyiben a jogszabályban tételezett bírságösszeg kisebb, mint amennyi vagyoni előnyt a jogsértés megvalósítása jelent, akkor a bírságszankció alkalmatlan lesz a kívánt joghatások, különösen a megelőzés elérésére.)⁴⁰ A svéd médiatörvény (Chapter 17, Section 6.) ezzel összefüggésben rögzíti, hogy a díj összegének meghatározása körében figyelemmel kell lenni arra, hogy az ne legyen alacsonyabb, mint az adott cselekménnyel elért vagyoni előny. Ugyanezen okból rendeli az Mttv. is figyelembe venni a bírságösszeg megállapítása körében a jogsértéssel elért vagyoni előnyt.

Tényként kezelhető, hogy a médiaszolgáltatási jogosultság gyakorlásának függesztése (mely szintén nem egyedi jelenség a tagállami szabályozások körében⁴¹) és a nyilvántartásból való törlés, valamint a médiaszolgáltatási jogosultság tárgyában megkötött hatósági szerződés azonnali hatályú felmondása is bír represszív jelleggel. Az ún. nyilvánosság szankció büntető jellegének esetleges megkérdőjelezése sem vezethet olyan eredményre, mely az eddigi következtetéseket kétségbe vonná. E szankció vonatkozásában megjegyzendő, hogy az sok esetben jelentősebb kárt képes okozni a jogsértőknek, mint a bírságszankció alkalmazása: egy közleménynek vagy a határozatnak a jogsértő internetes honlapjának nyitóoldalán, sajtótermékben vagy megjelölt műsorszámban a hatósági határozatban meghatározott módon és ideig történő közzététele pont azon személyekre „hat”, akik az érintett szolgáltatók bevételeit biztosítják. Egyedüli szankcióként esetleg az MTVA pályázataiból való kizárás megítélése lehet kérdéses, azonban az Mttv. jogkövetkezményeket szabályozó rendelkezéseinek együttes jellegéből az az általános következtetés vonható le, hogy a médiajogi szankciók is a közigazgatási represszió, vagyis az igazgatási büntetések megjelenési formái.

Az európai uniós szabályozásra alapozva – elsősorban az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95. Tanácsi Rendelettel (a továbbiak-

⁴⁰ KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 819–820.

⁴¹ LAW 2328/1995 Title: Legal Status Of The Private Television And Of The Local Radio, Regulation Of Matters Related To The Radio Television Market And Other Provisions Article 4., http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=127633; Act on Television and Radio Operations (744/1998) Section 37 (394/2003), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980744.pdf>.

ban: Rendelet) összhangban, mely összefoglaló jelleggel rendezi a szupranacionális igazgatási szankciórendszer jogpolitikai tételeit – a közigazgatási bírságok, illetve egyes közösségi szabályok által nyújtott előnyök elvonása, azokból való kizárás (akár az MTVA pályázataiból), valamint más, tipikusan gazdasági jellegű szankciók (igazgatási büntetések – *community administrative penalty*) mellett megkülönböztethetők az igazgatási intézkedések (*preventive measure*), melyek vonatkozásában a Rendelet nem szab felelősségi feltételt. Egyes nézetek szerint nemcsak az a hazai szabályozás hiányossága, hogy nem különbözteti meg formálisan az intézkedéseket és a büntetéseket (ahogyan korábban kiemelésre került, az intézkedés kifejezés bevezetése nem is lenne indokolt), hanem az is, hogy kizárólag az intézkedésnek nevezett jogintézmények (pl. működési jogosultság korlátozása, visszavonása, előnyök korlátozása) azok, melyek „megtűrik” az objektív felelősséget és a kevésbé szigorú eljárási garanciákat,⁴² vagyis a tisztán objektív szankciórendszer létjogosultsága megkérdőjelezhető.

A médiaigazgatás és általánosan a közigazgatás egyes ágazatai azonban – különösen a jogalkalmazói szempontokat figyelembe véve – eleve alkalmatlanok arra, hogy a szándékosság-gondatlanság vizsgálata mentén végezzék szankcionálási tevékenységüket. Ennek oka a médiaigazgatást illetően részben az, hogy médiajogi jogsértést alapvetően szervezetek követhetnek el, egy szervezet esetén pedig – különösen a hazai közigazgatási jogi tradíciókat figyelembe véve – értelmezhetetlen, de legalábbis nehezen értelmezhető a szándékosság, gondatlanság, illetve ennek megállapítására kizárólag speciális esetekben kerülhet sor, amikor is ténylegesen bizonyítást nyerhetne az, hogy például a reklámidő túllépését adminisztratív „véletlen” hiba okozta, vagy a korhatárjelzések szintén „gondatlan” adminisztratív hiba miatt nem kerültek megjelenítésre. Amennyiben az NMHH részére kötelezővé tenné az Mttv. a jogsértések felelősségi szempontból való vizsgálatát, az eljárási határidők betarthatósága is megkérdőjeleződne, mellyel az Ajánlás 4. alapelve, az ésszerű időn belül történő eljárás követelménye nem lenne teljesíthető. A közigazgatásnak, vagyis jelen esetben a médiaigazgatási jogkövetkezmény alkalmazására jogosult hatóságnak célszerűen sem kellene a jogsértések szubjektív oldalát elemezni, kötelessége azonban minden általános közigazgatási eljárásjogi és médiajogi, valamint anyagi jogi dogmatikai korlát, garancia figyelembevételével, a jogszerű eljárás követelményének betartása. A médiajogi szankcionálás – a hazai közigazgatási ágazati szankciórendszerekkel megegyezően – tehát objektív alapokon nyugszik, melynek részletesebb elemzése nem képezheti a terjedelmi korlátok okán jelen munka tárgyát. Megjegyzendő, hogy egyes jogsértések esetén némely tagállami szabályozás értékeli a szándékosságot és a gondatlanságot, így a svéd médiaszabályozás az alábbiak szerint rendelkezik: Az a természetes vagy jogi személy, aki szándékosan vagy gondatlanul engedélyköteles médiaszolgáltatást nyújt

⁴² KIS-NAGY i. m. (9. lj.) 92–93.

anélkül, hogy az ehhez szükséges jogosultságot megszerezte volna, a médiatörvény szerint pénzbírságra vagy hat hónapig tartó szabadságvesztés-büntetésre ítéltető.⁴³ Hasonló szabályozást alkalmaz a német médiaigazgatás is a vonatkozó norma 23. és 24. cikkében azzal, hogy szankciók („büntető rendelkezések”, *Strafbestimmung*) elnevezés alatt szabályozza az elzáráshoz kapcsolódó rendelkezéseket (a szubjektivitásra tekintettel), elválasztva a szabálysértési (*Ordnungswidrigkeit*,⁴⁴ „*Administrative offences*”) szankcióktól. A svédhez hasonlóan tehát a német jogszabály sem tesz érdemben különbséget a szándékosság és a gondatlanság között, vagyis a tudati viszonyulástól függetlenül rendeli alkalmazni a meghatározott szankciókat a közigazgatási anyagi jogi szankciók esetében.

A német modell rövid ismertetése e körben azért is célszerű, mert a magyar közigazgatási büntetőjogi modell alapját a német jogrendszer képezi. Azonban a német szabályozásban ténylegesen elkülönült kategóriaként létezik a közigazgatási büntetőjog, hazánkban viszont csak a szabálysértési jog „szabályozott” a német rendszerhez hasonló módon, amely nem a teljes egésze a közigazgatási büntetőjog spektrumának, sőt a közigazgatási ágazatok számossága, spektruma miatt a szabálysértési jog már kisebb súllyal bír, mint az egyes ágazati szabályozások. A német jogban az *Ordnungswidrigkeit*nek, vagyis szabálysértésnek nevezett jogintézmény annyiban különbözik a büntetőjogtól, hogy az etikailag szintelen, pusztán engedetlenség és jogtárgy-veszélyeztetés, ezért általában „elegendő” bírsággal szankcionálni – lásd a JMStV 24. cikkét vagy Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (*Rundfunkstaatsvertrag* – RStV) 49. cikkét.⁴⁵ Az OWiG – *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*⁴⁶ – tárgyi hatálya alá azok a jogsértések tartoznak, melyeket a jogszabály *Ordnungswidrigkeit*nek nyilvánít, így a JMStV és az RStV érintett rendelkezései is. Ehhez mérten, figyelemmel arra, hogy a szabálysértések elkövetője, alanya főszabályként természetes személy lehet, az OWiG felelősségi rendszere is elsősorban természetes személyekre adaptálható – például felróhatóság, beszámítási képesség és annak hiánya stb. Ennek ellenére a szervezetekkel szembeni szankcióalkalmazás sem idegen a német rendszertől, akár egy természetes személy felelősségre vonásával egyidejűleg is, mégpedig olyan módon, hogy a jogellenes cselekmény meghatározott elkövetői kör magatartásához kell kapcsolódjon. A német szabálysértési rendszer tehát e szempontból is jelentősen eltér az Mttv. és általában a hazai közigazgatási szankcionálás rendszerétől.

⁴³ Radio and Televisions Act (34. Ij.), Chapter 17.

⁴⁴ Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (a továbbiakban: JMStV), http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Recht/JMStV_Stand_13_RStV_mit_Titel_deutsch3.pdf.

⁴⁵ Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Recht/15_RStV_01-01-2013_englisch__1_.pdf.

⁴⁶ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/owig_1968/gesamt.pdf

A portugál modell is értékeli a gondatlanságot, azonban kimentő körülményként nem kezeli. A Television Law 75. szakasz (3), 76. szakasz (3) és a 77. szakasz (4) bekezdése is akként rendelkezik, hogy gondatlan magatartással elkövetett jogsértés esetén is figyelembe kell venni a bírság összegének törvényi szinten meghatározott minimumát és maximumát, azzal, hogy a bírság minimuma és maximuma az általánosan meghatározott összeg felében kerül meghatározásra.⁴⁷

Ezen normák tehát a „közigazgatási szankciók” vonatkozásában, annak ellenére, hogy rögzítik a szándékosság és a gondatlanság fogalmát, nem tesznek különbséget a hatálya alá tartozó jogsértő személyek jogsértéshez történő szubjektív hozzáállását illetően. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság sem tartja általános értelemben aggályosnak a közigazgatási jogi szankciók objektivitását, és hangsúlyozta, hogy a szabályok vértlen megszegése (objektív felelősség) esetén kiszabott bírság nemhogy nem sérti, hanem jogkövetésre ösztönözve inkább erősíti a jogbiztonságot.⁴⁸

E körben említendő meg a cseh szabályozás, amely a magyar közigazgatási jogi szabályozástól idegen megoldást alkalmaz, ugyanis „kimentést” enged a jogi személyek részére is a jogsértéssel járó következmények alól. Abban az esetben ugyanis, ha a jogsértő jogi személy képes bizonyítani, hogy minden ésszerű cselekményt megtett a jogsértés megelőzése érdekében, akkor nem lehet felelősségre vonni az általa elkövetett jogsértésért.⁴⁹

Az uniós szabályozás kapcsán kiemelendő, hogy az Európai Parlament és a Tanács a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló (2010. március 10.) 2010/13/EU irányelve (AVMS irányelv) nem tartalmaz kifejezetten a szankciórendszert érintő előírásokat, a jogkövetkezmények vonatkozásában szabályozott rendelkezések nagyrészt a hatásköri, joghatósági előírásokat érintik, így azokból nem lehet érdemben kiindulni az Mttv. vizsgálata körében. Ennek ellenére az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát, az Ajánlásban foglaltakat és az egyéb általános jogelveket tartalmazó normákat nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a médiaigazgatási jogkövetkezmények jellegüket tekintve nemcsak igazgatásellenes, hanem kriminális cselekmények szankcionálására is szolgálhatnak, melyek társadalomra való veszélyessége akár jelentős mértékűnek is tekinthető. A represszív jelleget is magukon hordozó szankciók pedig széles skálán mozogva kiemelt súlyú hátrányt is képesek okozni a jogsértőknek, vagyis általában szervezeteknek (elsődleges a szervezeti szankcionálás). Mindezen jellemzők alapvetően alátámasztják azt a tényt, hogy a közigazgatási

⁴⁷ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1105532>

⁴⁸ 387/B/2007 AB határozat.

⁴⁹ http://www.epra.org/articles/media-legislation#CZECH_REPUBLIC, Section 13 (2).

dogmatikai elvek, elvárások mellett többek között az Ajánlásban foglaltaknak is eleget kell tennie az Mttv.-nek, annak ellenére is, hogy a médiajogi szankciók felelősségre tekintet nélkül, objektív módon kerülnek megállapításra a jogalkalmazó által. A médiaigazgatási (és általában a közigazgatási) represszió tehát szükségszerűen meg kell feleljen a „szigorúbb” elvárásoknak, mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás terén. Alapvető követelmény a szankcionáló normákkal szemben, hogy mindazon elveket, melyek behatárolják a jogalkalmazó eljárását, valamilyen szinten rögzítsék is, hiszen az azoknak megfelelő eljárás bíróság általi felülvizsgálhatósága a jogszabályba való foglalásukkal válik teljessé. Az Mttv. ezen a téren számos olyan specialitással rendelkezik, mely igazodva a médiaigazgatás sajátosságaihoz, összhangban a közigazgatási dogmatikával és az uniós szinten is rögzített elvárásokkal, lehetővé teszi a kiszámítható szankcionálást.

2.5. A szankció alanya, szervezet és természetes személy

A felelősségi szabályok kidolgozottságával összefüggésben a jogállamiság és jogbiztonság elveiből kiindulva minden egyes szankciót tartalmazó jogszabállyal szemben elvi jelentőségű követelmény, hogy egyértelműen és kiszámíthatóan kell rendelkeznie arról, hogy a jogalkalmazó mely szankciót kivel szemben alkalmazhatja (ez részben elősegíti a tételezett szankció preventív funkciójának érvényesülését). Nem csupán a szankcionáló norma legitimitása lehet problémás a személyi hatály meghatározatlansága esetén, hanem alapvető állampolgári és szervezeti alapjogok kerülhetnek veszélybe, ha nem világos, hogy kit akar szankcionálni a jogalkotó.

Hosszadalmas tudományos, elméleti jellegű vitáknak alapot adó téma a szervezetek közigazgatási jogi szankcionálásának, szankcionálhatóságának kérdésköre. A jogsértések jellegéből és a jogsértést elkövető személyek sajátosságai miatt – egyre inkább elterjedt, hogy a közigazgatási jog vagy a büntetőjog által szankcionálható jogsértést nem természetes személyek követnek el – ki kellett dolgozni a jogi személyek szankcionálására vonatkozó elméleti és gyakorlati téziseket. Kiemelendő, hogy az Ajánlás is tartalmazza, hogy a legalitás követelménye nem korlátozódhat kifejezetten a természetes személyekre.

A jogi személy büntetőjogi szankcionálására nézve az európai szakirodalomban általában három modellt különböztetnek meg:

- a) Az első a „*beszámítási modell*”, amelyben az individuális bűnelkövető egyéni bűnösségét meghatározott kritériumok alapján a jogi személynek beszámítják.
- b) A szervezetnek a büntetőjogi felelősségén, büntetőjogi jogalanyiságán alapul a második modell, amelyben a szankcióval az „üzem vitele” kapcsán jelentkező „*szervezeti bűnösség*”-et büntetik.
- c) A harmadik modell az ún. „*intézkedési modell*”, amely a jogi személlyel szemben alkalmazandó jogkövetkezményt nem büntetésként szabályozza, amelynek feltétele lenne a büntetőjogi bűnösség, hanem a jogi személlyel szemben a bün-

tetőjogi intézkedések sajátos, önálló fajtáját jelenti, amelynek célja lehet a bűncselekménnyel szerzett vagyoni előny elvonása és a további jogsértések megelőzése.⁵⁰

Hasonlóan a büntetőjogi büntetésekhez, a közigazgatási jogi felelősség egyéni felelősség. A legújabb jogfejlődés azonban új irányt vett a büntetőjog terén is. A jogi személy büntetőjogi felelősségét már régóta elfogadó angolszász országok mellett a kontinentális Európa országai is egymást követően vizsgálják felül korábbi elutasító álláspontjukat,⁵¹ vagyis a jogi személyek, szervezetek szankcionálása térnyerésének lehetünk szemtanúi. (Magyarországon az első tervezet a gazdálkodó szervezettel szemben büntetőeljárásban alkalmazandó intézkedésekről 2000-ben készült el, melyet követett a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény megalkotása.) A médiajogi szankcionálás terén egyébiránt fel sem merülhetne a szervezetekkel szemben alkalmazott szankciók jogtudományi megközelítésű problémája, mely arra keresi a választ, hogy a közjog milyen alapon szankcionál szervezeteket, hiszen a Hatóság érdemben szinte csak szervezetekkel szemben képes és jogosult fellépni.

A szervezetekkel szembeni szankcióalkalmazás másik vetülete az adott, jogsértést elkövető szervezet egy bizonyos tagjának, tisztségviselőjének szankcionálása. Megjegyzendő, hogy a 19/2009. (II. 25.) AB határozatban foglaltak értelmében kellően megfontolt esetben dönthet úgy a jogalkotó, hogy egyes területeken a gazdasági társaság vezető tisztségviselői személyükben is szankcionálандók. Ezen megoldási módot alkalmazza az Mttv. is.

A vezető tisztségviselő szankcionálása általánosnak mondható a közigazgatási jog rendszerében, számos ágazati szabályozás lehetővé vagy éppen kötelezővé teszi e szankciótípus alkalmazását. A beszámítás tana alapján a szervezetek közvetlen felelősségre vonásának alapja a jogsértés pusztá tényének beszámítása, különösen a közigazgatás jogellenességére alapított objektív szankciórendszerében, az objektív (az általános polgári jogi jellegű „úgy járt el, ahogyan tőle az adott helyzetben elvárható” kimentési okot nélkülöző) közvetlen felelősség érvényesítése

⁵⁰ A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvényhez fűzött indokolása.

⁵¹ Hollandia még 1976-ban, Norvégia 1991-ben, Izland 1993-ban, Franciaország 1994-ben, Finnország 1995-ben, Belgium 1999-ben vezette be a jogi személy büntethetőségét. Anglia és Wales 2000-ben szélesítette a jogi személy büntetőjogi felelősségének a körét. Svédország 1986-ban, Spanyolország 1995-ben vezetett be sajátos szankciót a jogi személyekkel szemben. Közigazgatási jogi szankciókat alkalmaznak a jogi személyekkel szemben Németországban, Olaszországban, Portugáliában és Svájcban. A kelet- és közép-európai régióban először Szlovénia vezette be a jogi személy büntetőjogi felelősségét 1996-ban. Tervezetek készültek erről Horvátországban, Litvániában, Észtországban, Csehországban, Romániában és Lengyelországban. A jogi személy büntetőjogi felelősségének bevezetését tervezi Szlovákiában a büntető törvénykönyv 2000-ben elfogadott koncepciója is.

által.⁵² Ezzel szemben a szervezetek közvetett jogi felelősségének alapja a meghatározott tisztviselői/alkalmazotti kör jogsértésének beszámítása. A vezető tisztségviselővel szembeni szankcióalkalmazás feltételeit, alapjait a jogtudomány, illetve a joggyakorlat pontosan kimunkálta, melyek értelmében a vezető tisztségviselő az alábbi feltételek esetében szankcionálható (a vonatkozó jogszabályi feltételek mellé mellett):

- a) a megsértett kötelezettség betartásának felügyelete a vezető ellenőrzési vagy irányítási feladatkörébe tartozott,
- b) elmulasztotta teljesíteni ellenőrzési, irányítási vagy felügyeleti jogkörét, és
- c) képes lett volna megakadályozni a jogsértés megtörténtét.⁵³

A kollektív felelősség, vagyis a szervezeti szankcionálás mellett az Mttv. tehát kifejezetten lehetővé teszi, sőt egyes esetekben kötelező jelleggel⁵⁴ előírja a vezető tisztségviselő szankcionálását.

Az Mttv. 187. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy „Ismételt jogsértés esetén a Médiatanács és a Hivatal kétmillió forintig terjedő bírsággal sújthatja a jogsértő szervezet vezető tisztségviselőjét a jogsértés súlyához, jellegéhez, illetve az egyedi ügy sajátosságaihoz mérten.” A jogszabály tehát már e körben törvényi szinten is arányosítja a bírság összege körében, mivel kétmillió forintos maximumot állapít meg a vezető tisztségviselővel mint természetes személlyel szemben kiszabható bírság maximumaként, figyelemmel arra a tényre, hogy egy természetes személy teljesítőképesége e tekintetben jellemzően kisebb, mint egy szervezeté, és egy alacsonyabb összegű bírság is képes lehet ugyanazt a (várt) hatást elérni, mint egy szervezettel szemben kiszabott akár több tízmillió forintos bírság.

Uniói szinten megjegyzendő, hogy a természetes személyek és szervezetek közti ilyen módon történő különbségtételt több tagállami szabályozás alkalmazza (azonban nem feltétlenül kiemelten a vezető tisztségviselő vonatkozásában). A szlovén médiaszabályozásra vonatkozó normákat áttekintve megállapítható, hogy a „*The Mass Media Act*” (ZMed; Uradni list RS, number 90/2010)⁵⁵ a bírságokkal foglalkozó V. fejezetében részletesen tárgyalja az egyes jogsértéseket és e körben külön meghatározza a természetes személyekkel szemben alkalmazható bírságösszegeket.

⁵² Lényegében mondhatjuk, hogy a szervezet a meghatározott feltételek mellett kiszabott közigazgatási jogi szankciónak nem az alanya, hanem a végrehajtás tárgya, vagyis a szervezeten végrehajtott, annak polgári jogait (elsősorban a tulajdonhoz való jogot) és egyéb jogait (pl. működési engedély) korlátozó büntetésről van szó, melynek represszív és preventív céljait tekintve per definitionem csak természetes személyre vonatkozathatók. Kis (2005) i. m. (18. lj.) 306. Tekintve, hogy a jogellenességben nem „vétkes” személyt is sújthatja a joghátrány, annak áthárítása pl. a munkavállalókra lehetséges, egyesek szerint megfontolandó a szervezetek szankcionálásának megengedhetősége. Pl. SZATMÁRI (1990) i. m. (26. lj.).

⁵³ Kis–NAGY i. m. (9. lj.) 48–49.

⁵⁴ Mttv. 156. § (3) bekezdés.

⁵⁵ http://www.apek.si/files/APEK_eng/Legislation/mass-media-act.pdf

E tárgykörben összefoglalóan rögzíthető, hogy az Mttv.-ben szabályozott szankciók jellegüket, hatásfokukat, súlyukat tekintve bár különböznek egymástól, azonban alapvető jellemzőik vonatkozásában megállapítható, hogy döntően szervezetekkel szemben alkalmazott, objektív felelősségi alapon nyugvó represszív szankciókról van szó. [A represszió azonban nem cél. A büntetés (szankció) célja önmagában van: a célra nem tekintő megtorlásban, a jogépség deklarálásában.⁵⁶] Az objektív felelősségi rendszer pedig a hazai közigazgatási jogi struktúrába illeszkedik és kidolgozott elméleti alapokon nyugszik. Mind az egyes felelősségi, vétkességi formulák bevezetése mellet és azok ellen is felhozhatók érvek, azonban figyelembe kell venni, hogy nincs egységes, kötelező irány, rendszer ezen témakört illetően. Ameddig az egyes tagállami szabályozások az adott nemzeti közigazgatási jogi dogmatikába illeszkedően teljesítik az Ajánlásban elvárt követelményeket, megfelelő garanciák mellett folytatják le a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok az eljárásaikat és alkalmaznak szankciót, addig a teljes egységesítés (a kötelező objektív felelősség vagy annak elvetése) nem tekinthető elvárásnak.

A továbbiakban a médiatörvény egyes jellemzőinek, specialitásainak (korántsem teljes körű, leginkább példálózó jellegűnek nevezhető, elsősorban a törvényi szabályozás, és nem a jogalkalmazói tevékenységet érintő) olyan irányú ismertetését tűzi ki céljául jelen munka, mely alapul szolgálhat egy nemzetközi szintű összehasonlító elemzéshez a teljes szankciórendszert illetően, összhangban az Ajánlásban megfogalmazott egyes követelményekkel.

3. Garanciális jelentőségű rendelkezések az Mttv. rendszerében: a visszaható hatály tilalma, felhívás, a szankció funkciói és a mérlegelés, halasztó hatály

3.1. A visszaható hatály tilalma

Ezen tilalom jelentőségét mutatja az is, hogy az Ajánlás második alapelveként rögzíti a közigazgatási szankcionáláson számon kérhető elvek között.

Mindenekelőtt – mivel ez a kérdéskör a teljes szankciórendszert alapjaiban befolyásolja, hiszen meghatározza a szankciók alkalmazásának időbeli kereteit – hangsúlyozandó, hogy az Mttv.-ben rendezésre került a visszaható hatály tilalma a korábbi ágazati jogszabállyal, vagyis az Rttv.-vel összefüggésben, mégpedig olyan

⁵⁶ Az Alkotmánybíróság a 23/1990. (XI. 31.) határozatában elvi élel kijelentette, hogy a „bűn büntetést érdemel” elve célkövetés és hatásosság nélkül is teljesezésbe mehet. A büntetés tehát nem céltételezett szankció, azaz nincs szükségképpen célja.

módon, hogy a törvény (Mttv.) hatálybalépése előtt elkövetett jogsértésekre a jogsértés elkövetésekor hatályos anyagi jogi rendelkezések alkalmazandók.⁵⁷ A jogalkotó tehát e körben szabályozta a visszaható hatály tilalmát, általános jelleggel, egyértelmű helyzetet teremtve a jogsértések esetére.

A visszaható hatály tilalma azért bír kiemelt jelentőséggel, mert a büntetőjogi eredetű *nulla poena sine lege* és *nullum crimen sine lege* elvei a közigazgatásra is vonatkoztathatóan rögzítik, hogy az állami kényszer alkalmazásának feltételeit előre meg kell határozni, vagyis csak olyan jogsértés miatt szabható ki szankció, melyet már az elkövetésekor jogsértésnek minősít valamely jogszabály, illetve csak olyan szankció alkalmazható, amely már az elkövetés idején ismert volt.

A *nulla poena sine lege* és *nullum crimen sine lege* elvekből több követelmény, tilalom vezethető le, melyek közül egyértelműen a jogalkotót köti a *nullum crimen/nulla poena sine lege previa*⁵⁸ elve, mely megköveteli, hogy a törvényhozó a szankcionálás feltételeit előre rögzítse, és utóbb, a jogsértőre hátrányosan, *in malem partem* hatállyal ne változtathassa meg.⁵⁹

A visszamenőleges alkalmazandóság tehát alapvetően a jogszabályok módosulásához, a jogszabályi környezet változásához kapcsolódik.

A visszamenőleges alkalmazás, főként eljárási összefüggésben, azt a helyzetet jelenti, amikor a jogalkotó kivételt tesz a továbbhatás szabálya alól, vagyis úgy rendelkezik, hogy a már nem hatályos jogszabályi rendelkezés hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint a korábbi jogszabály hatálya alatt megkezdett eljárási cselekményekre a főszabálytól eltérően nem a régi, hanem az új rendelkezést kell alkalmazni. Ilyen rendelkezést az Mttv. nem tartalmaz, vagyis teljes mértékben megfelel a visszaható hatály tilalma követelményének.

3.2. A szankció funkciói

A szankcionálás alapkövét az Mttv. 185. § (2) bekezdése adja meg, mely szerint a médiaigazgatásra vonatkozó szabály⁶⁰ megsértőjével szemben a Médiatanács vagy a Hivatal kizárólag a törvényi szinten rögzített jogkövetkezményeket alkalmazhatja – ezzel megfelelve az Ajánlás 1. alapelvének, mely szerint az alkalmazható közigazgatási szankciókat és kiszabásuk feltételeit törvény szabályozza. Az adott ha-

⁵⁷ Mttv. 216. § (3) bekezdés.

⁵⁸ NAGY i. m. (32. lj.) 55.

⁵⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 45/2009. (IV. 10.) AB határozat.

⁶⁰ Az Mttv. 203. § 39. pontja alapján médiaigazgatásra vonatkozó szabály az Mttv., valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, illetve ezek végrehajtása tárgyában kibocsátott jogszabály, médiaigazgatásra vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós aktus, műsorszolgáltatási szerződés, a Médiatanács és a Hivatal által megkötött hatósági szerződés, illetve a Médiatanács és a Hivatal hatósági határozata.

tóság a szankcionálási tevékenysége során „az egyenlő elbánás elvét követve a fokozatosság és az arányosság elvére tekintettel jár el; a jogsértés súlyához, illetve ismétlődéséhez igazodóan alkalmazza a fokozatosság elvét, valamint az eset összes körülményéhez és a jogkövetkezmény által elérni kívánt célhoz képest arányos jogkövetkezményt alkalmaz”.

Elsődlegesen a szankciók természetrajza körében, a funkciók vonatkozásában kiemelt represszív jelleg vonatkozásában hangsúlyozandó, hogy a szankció célja a jogépség deklarálása, a célra nem tekintő megtorlás. A represszió azonban nem létezhet önállóan, a jogérvényesítő funkciónak minden egyes szankció esetén meg kell jelennie és meg is jelenik, azonban tisztán jogérvényesítő funkcióval rendelkező szankció nem létezik, az mindig valamely funkcióval, funkciókkal párban, együttesen jelentkezik, esetleg a másik funkció mögé szorulva valósul meg.⁶¹ Az Mttv. rendszerében és az NMHH gyakorlatában e két funkció mellett talán a leginkább hangsúlyosan a prevenció funkció⁶² jelenik meg.

A prevenciónak⁶³ két típusa különíthető el: a generál- (általánosságban, nem konkrétan az adott jogsértést elkövető személy vonatkozásában kifejtett visszatartó erő) és a speciálprevenció (a jogsértő személy jövőbeni jogsértésektől való visszatartása). Ezen funkció jelentőségét mutatja, hogy a megelőzési cél a szankciót tartalmazó hatósági határozatokban is rögzítésre kerül,⁶⁴ jelezve ezzel azt a tényt, hogy a hatósági jogalkalmazó tevékenység egyik kiemelt célja a szankció alkalmazása körében nem a büntetés (mely valójában nem is kifejezett cél, hanem nagyrészt inkább a szankció jellemzője), hanem a további jogsértésektől való visszatartás, mind a konkrét jogsértést elkövető személy, mind pedig minden más érintett jogalány vonatkozásában.

⁶¹ NAGY i. m. (8. lj.) 149–150.

⁶² A prevenció funkció alapjait a büntetőjog-tudomány körében az abszolút teóriák tagadásaként kifejlődött relatív büntetési elméletek fektették le. Eszerint a büntetés célja a hasznosságban van, az újabb bűncselekmény megelőzésében. Tehát a büntetés nem öncélú, hanem alapvetően prevenció eszköz. A büntetés értelme: *poena relata ad effectum*, azaz egyedül a büntetendő cselekmények jövőbeni megakadályozása. A relatív teóriák nem egységesek abban, hogy az általános megelőzésnek kell-e elsőbbséget élveznie vagy az individuális megelőzésnek.

⁶³ Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatában kétséget kizáróan kijelentette, hogy a közigazgatási bírságok közös jellemzője, hogy elsődleges funkciójuk a közigazgatási jog érvényre juttatása, emellett másodlagosan a prevenció.

⁶⁴ Pl. Az MN/2026-22/2011., MN/26520-8/2012., MN/29384-4/2012., MN/23661-3/2012. sz. határozatokban: „A Hivatal a hatályos szabályozási környezettel összhangban és a kialakított szankció-alkalmazási gyakorlatának megfelelően az Mttv. 187. § (3) bekezdésében foglalt jogkövetkezmények közül a bírság alkalmazása mellett döntött, mivel a kérdéses jogsértés vonatkozásában e közjogi eszközt ítélte a legalkalmasabbnak arra, hogy a Médiaszolgáltatót visszatartsa a jövőbeni jogsértések elkövetésétől. A Hivatal úgy ítélte meg, hogy az egyedi ügyben, az ügy sajátosságai mentén végrehajtott mérlegelés alapján megállapított, a jogsértéssel arányos bírság kellő visszatartó erővel rendelkezik a további jogsértések tekintetében.”

A prevenció funkció és a represszió viszonyrendszerében hangsúlyozandó, hogy a közigazgatási anyagi jogi szankciók vonatkozásában még a hazai jogirodalom és joggyakorlat körében is elfogadott a prevenció általi repressziós funkció jelenléte, vagyis e két funkció a legtöbb esetben együttesen jelenik meg. A közigazgatási felügyeleti bírságok közös jellemzője, hogy elsődleges funkciójuk a közigazgatási jog érvényre juttatása, illetve másodlagosan a prevenció (represszív jellegű, preventív funkciójú szankció).⁶⁵ A prevenció további ismérve, hogy az nem csak a tételezett szankciók sajátja lehet, vagyis már önmagában az Mttv. szabályai is képesek visszatartó erőt gyakorolni, azonban ez kizárólag generálpredictív hatás lehet, mivel a speciális prevenció csak a ténylegesen kiszabott bírságok mellé társulhat.⁶⁶ A törvényi szinten megállapított bírságösszegek, valamint az egyéb szankciók tehát ezen szempontból is kiemelt jelentőséggel bírnak: érthető módon elenyésző, érdemi hatással nem bíró bírság vagy kizárólag enyhe szankciók tételezése esetén a jogsértőnek akár „meg is érheti” jogsértést elkövetni, hiszen egyértelmű számára, hogy a törvényi maximumnál magasabb összegű bírság vagy éppen súlyos hátrányt okozó jogkövetkezmény kiszabására nincs mód, vagyis ilyen esetben a szankció eleve nem bírhat visszatartó erővel.

Az ún. közigazgatási bírságok közös jellemzője, hogy törvényi szintű szabályozáson vagy felhatalmazáson alapulnak, általában objektív jellegűek, valamint a befolyt összegek közvetve vagy közvetlenül reparációs célokat szolgálnak.⁶⁷ Tekintettel arra a tényre, hogy az egyedi ügyekben a Hatóság nem rendelkezik hatáskörrel, továbbá a jogsértések jellege általánosságban nem teszi lehetővé a tételes, tényleges Hatóság általi „reparációt” (pl. nem lehet a reklámok hangerejére vonatkozó szabályok megsértése által okozott „kárt” sem a jogsértő, sem pedig a Hatóság által „megfizetni”), a reparációs célt az Mttv. alapján közvetett módon kell és lehet értelmezni. Megjegyzendő, hogy az eljáró hatóság által a jogsértéssel érintett felhasználók közvetlen, általános jellegű, közigazgatási jogi úton történő „kártalanítása” más államok joggyakorlatában sem jellemző megoldás. A hatályos hazai szabályozás értelmében a Hatóság (a hírközlés és) a média területén a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztésére – így különösen a (hírközlési és) médiajog, a verseny- és fogyasztóvédelmi politika körébe tartozó tudományos-oktatási programok támogatására, a hírközlési és a médiajoggal, illetve fogyasztóvédelmi politikával foglalkozó szakemberek képzésére, a hírközlési és médiapolitikával, valamint a fogyasztói döntéshozattal kapcsolatos tájékozottság növelése érdekében végzett tájékoztatásra – jogosult felhasználni az előző évben a (hírközlési és) médiapiac szereplőitől befolyt bírságok teljes összegét,⁶⁸ vagyis a bírságok közvetett reparációs célja, funkciója érvényesül a közvetlen funkcióval szemben.

⁶⁵ 60/2009. (V. 28.) AB határozat.

⁶⁶ NAGY i. m. (8. lj.) 149–150.

⁶⁷ 29/1998. (VI. 17.) AB határozat.

⁶⁸ Mttv. 134. § (9) bekezdés.

Az Alkotmánybíróság már több esetben [pl. 29/1998. (VI. 17.) AB határozat] foglalkozott a bírságbevételek felhasználásával, és megállapította, hogy ha a befolyt bírság közérdekű célok megvalósítását szolgálja, a bírság felhasználása Mttv.-ben meghatározott intézményének bevezetése jogszerű. A jogalkotó tehát az Alkotmánybíróság jogértelmezésével összhangban rendelkezett az Mttv. 134. § (9) bekezdésében meghatározott módon, mely rendelkezés alapján a bírságbevétel növelése kérdésében a Hatóság nem érdekelt, azt sem a működéshez szükséges tárgyi, sem pedig személyi kiadásaira nem használhatja fel.

3.3. Felhívás

Prevenációs hatást nem csak a szankciók érhetnek el, és az NMHH az Mttv. alapján más módon is köteles a jogsértésektől való visszatartás elérése érdekében lépéseket tenni, mégpedig a felhívás⁶⁹ törvényi szabályozása okán. A felhívás a fokozatosság elvének speciális jogintézménye, amelyben az eljáró hatóság a jogsértő személyt jogszerű magatartás tanúsítására szólítja fel, azonban szankciót vele szemben nem alkalmaz. Így ebből a szempontból a hatóságok által alkalmazható médiajogi anyagi jogi jogkövetkezmények két fő csoportra tagolhatók: a közigazgatási anyagi jogi szankciókra és a felhívásra.

A felhívás nem szankció, nincs hátránytartalma, hanem általános tudományos megközelítésben egy szankció jellegű jogalkalmazói aktus, melynek funkciója, célja a jogsértés előtti helyzet, rend visszaállítása a jogszerű magatartás tanúsítására való felhívás által. A felhívás összefoglalóan a jogsértő figyelmeztetésére szolgál abból a célból, hogy a jogszerű állapotot, helyzetet állítsa vissza, teremtsen meg, és amennyiben a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, szankció alkalmazását helyezi kilátásba a jogalkalmazó. A felhívás tehát az Mttv. 185. § (2) bekezdésében is kiemelt fokozatosság elvének egy speciális megjelenési formája, amelynek bizonyítéka az is, hogy míg jogtudományi értelemben véve a fokozatosság elvének célja a prevenció, későbbiekben az önkéntes jogkövetésre való ösztönzés, addig az Mttv.-ben a felhívás egyértelmű célja a megsértett rend helyreállítása és a szankcióalkalmazás elkerülése.⁷⁰

Amennyiben áttekintjük a vonatkozó tagállami normákat, megállapíthatjuk, hogy némely állami szabályozásban, így például a belga jogrendszerben (mind a flamand, mind a német⁷¹ és a francia tartományi szabályozásban) is jelen van egy,

⁶⁹ Pl. TA/3512-3/2011., TA-2925-8/2011., TA/5678-4/2011., TA/3806-2/2011. sz. döntések.

⁷⁰ ARANYOSNÉ–LAPSÁNSZKY–SPAKIEVICS i. m. (7. lj.) 650.

⁷¹ a) Felmish Community:

http://www.cjsm.vlaanderen.be/media/downloads/mediadecreet_officieuze_coordinatie2012.pdf
Decreet betreffende de radio-omroep en de televisie van 27 maart 2009 TITEL IV. – Sancties Art. 228.,

a felhíváshoz hasonló („figyelmeztetés”) jogintézmény, azonban ez korántsem tekinthető jellemzőnek az Európai Unió belüli médiajogi normákban. Az egyes tagállami rendelkezések, jogszabályok elemzése alapján levonható az a következtetés, hogy a felhívás szankcióktól eltérő jellege általában nem kerül olyan módon szabályozásra, mint a hazai médiaigazgatásban. Az a tény ugyanis, hogy a felhívás nem szankció, az Mttv. rendszeréből egyértelműen kitűnik. [Pl. az Mttv. a felhívásra nem rendeli alkalmazni a mérlegelési szempontokat és a 186. § (3) bekezdésében az alábbiakat szabályozza:

Amennyiben a felhívás az ügy összes körülményeire tekintettel nem alkalmazható, vagy nem lenne a jogsértés megszüntetésére vonatkozó kötelezettség kikényszerítésére hatékony eszköz, a Médiatanács vagy a Hivatal – a felhívás mellőzésére vonatkozó indokolás nélkül – a jogsértő magatartás tanúsítását megtiltja, illetve az e törvényben foglaltak érvényesítése keretében kötelezettséget állapíthat meg, jogkövetkezményeket alkalmazhat.

Vagyis a felhívás után más, a felhívástól eltérő jogkövetkezmények megállapítására jogosult a jogalkalmazó.] Ezzel szemben például a belga szabályozás egységesen, szankciók elnevezés alatt a bírságokkal és egyéb szankciókkal együtt rendelkezik a felhívásról, vagyis nem alkalmaz olyan elkülönítést, mely a hazai médiajogi szabályozásban a közigazgatási jogi elméleti, dogmatikai elvek alapján indokolt.

A finn szabályozás⁷² alapján a hatáskörrel rendelkező hatóság jogosult figyelmeztetést alkalmazni, amelyben kötelezi a jogsértőt arra, hogy tanúsítson jogszerű magatartást. A finn jogszabályi rendelkezések is eltérnek azonban a hazai rendszertől, hiszen az Mttv. szabályozása élesen elkülöníti egymástól a felhívást és a kötelezést (csekély súlyú jogsértés esetén a felhívást követi a kötelezés). További eltérés, hogy a figyelmeztetés kikényszerítésére a finn hatóság jogosult ún. *conditional fine* alkalmazására is, amely a magyar médiaigazgatásban ismeretlen jogintézmény, elhatárolása az Mttv.-ben szabályozott bírságtól ilyen okból nem is lehetséges teljesszűrésen (amennyiben a jogsértő a figyelmeztetésben foglalt kötelezettségnek nem tesz eleget, úgy a *conditional fine penalty fine*-ná „változik át”, vagyis tényleges, büntető jellegű bírsággá, melynek kiszabása mellett egy további, magasabb összegű *conditional fine* is megállapításra kerül a döntésben foglaltak ismételt nemteljesítése esetére). Annyiban azonban megegyezik a felhívás-figyelmeztetés magyar–finn rendszere, hogy a jogsértés esetén elsődlegesen (amennyiben az adott jogsértés jellege lehetővé teszi) a felhívás-figyelmeztetés

b) German Community:

<http://www.dgparlament.be/PortalData/4/Resources/downloads/koordek/2005-06-27-02.pdf>

27. Juni 2005 – Dekret über [die Audiovisuellen Mediendienste] und die Kinovorstellungen Artikel 121.

⁷² Act on Television and Radio Operations (36. lj.) Chapter 6, Section 36.,

alkalmazandó, és ezt követően, az abban foglaltak nem teljesítése esetén kerülhet csak sor az egyéb, tényleges szankciók kiszabására.⁷³

A finnhez hasonló szabályozás lehető fel általánosságban a német közigazgatási jog rendszerében is, ugyanis a német szakirodalmi tipológia szerint a közigazgatási eljárás kétféle elmarasztaló döntéssel zárulhat: figyelmeztetést tartalmazó határozattal (*Verwarnung*) vagy büntetőparanccsal (*Bussgeldbescheid*). A figyelmeztetéshez társulhat pénzbírság is (*Verwarnungsgeld*). A figyelmeztetési pénzbírság által az eljáró szerv egyfajta „alkut” kínál a jogsértőnek, kvázi az ügy érdemi vizsgálata nélkül (ezen okból a médiaigazgatás területétől idegen megoldás), melyet a jogsértő vagy elfogad, vagy sem. Amennyiben nem, úgy következik az ügy érdemi vizsgálata, mely potenciálisan és jellemzően lényegesen súlyosabb szankcióval zárul.

A felhívás mint szankció jellegű (bár tényleges hátránytartalommal nem bír) aktus és a szankciók kiszabása is minden esetben hatósági határozatban történik az Mttv. alapján. Ezzel teljesül az Ajánlás 5. alapelve, mely szerint „Az egyénnel szemben indított, közigazgatási szankció kiszabását eredményező bármely eljárás következménye a határozat, amely befejezi az eljárást.” A médiaigazgatási anyagi jogi szankció alkalmazására ugyanis szükségképpen valamely hatósági eljárás eredményeképpen kerül sor.

Ugyanígy az Mttv. és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapján evidenciaként kezelhető az Ajánlás 6. pontjában⁷⁴ foglalt eljárási elvek teljesülése, ahogyan a 8. pontban foglalt bírósági felülvizsgálat követelménye is. Az NMHH egyes szervei által hozott, anyagi jogi szankciót tartalmazó döntések mindegyike felülvizsgálható bírósági úton. A bírósági felülvizsgálat kiterjed mind a döntés tartalmára (anyagi jogi kérdések), eljárási alapjára és formájára (eljárási kérdések), sőt még a közigazgatási döntésben foglalt mérlegelési jog, mérlegelési szempontok felülvizsgálatának ok-, illetve jogszerűségére is.⁷⁵

⁷³ Bővebben I. SOUSA, H., TRÜTZSCHLER, W., FIDALGO, J. & LAMEIRAS, M. (szerk.): *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis*. CECS, University of Minho, 2013. 34–35.

⁷⁴ A közigazgatási aktusokkal kapcsolatos, a tisztességes közigazgatási eljárás alapelveit is rögzítő R (77) 31. számú Ajánlásban foglaltakon kívül kifejezetten a közigazgatási szankciók kiszabására a következő alapelvek alkalmazandók: *i)* a közigazgatási szankció elé néző minden személyt tájékoztatni kell az ellene felhozott vádról; *ii)* elegendő időt kell számára biztosítani védelme előkészítéséhez, figyelembe véve az ügy bonyolultságát, valamint a vele szemben kiszabható szankciók súlyosságát; *iii)* az érintettet vagy képviselőjét tájékoztatják az ellene szóló bizonyítékok jellegéről; *iv)* lehetőséget kell számára biztosítani arra, hogy a döntés meghozatala előtt meghallgassák; *v)* a szankciót kiszabó közigazgatási aktus tartalmazza azokat az indokokat, amelyeken a döntés alapszik.

⁷⁵ KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András: Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare* VII. 2011/2., 31–141., http://mediatorveny.hu/dokumentum/28/KoltayLapsanszky_Mediaszab_Alk_IAS.pdf

3.4. Mérlegelés

A bírósági felülvizsgálat körében is különleges hangsúllyal jelenik meg a mérlegelés jogszerűségének kérdése, melynek jelentőségét mutatja a téma szempontjából, hogy a médiaigazgatási szankciók kivétel nélkül mérlegelési jogkörben meghozott aktusok.

A közigazgatás szabályai – abból a szempontból, hogy az eljáró hatóság számára mekkora mozgásteret biztosítanak a konkrét ügyek elbírálásánál – két kategóriába⁷⁶ sorolhatók. Az első csoportba tartozó normák nem adnak döntési alternatívát a jogalkalmazónak, mivel eltérést nem engedő módon, kategorikusan megszabják, hogy bizonyos tényállás esetén milyen tartalmú döntést kell hoznia az eljáró hatóságnak (jogszabállyal kötött aktusok). Többségében azonban a hatóságok elé kerülő egyedi ügyek olyan mértékben eltérnek egymástól, hogy a jogszabály mechanikus, kógens jellegű alkalmazása méltánytalan döntés meghozatalára vezetne. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy a jogi szabályozás általában nem rendezheti az egyedi tényállásokon alapuló hatósági döntés teljes tartalmát, hiszen a hatósági döntéshez vezető jogalkalmazás során a hatóság az egyedi esetekre, tényállásokra értelmezi, alkalmazza a jogi normákban foglaltakat. A jogi szabályozással kapcsolatos általános ismérvek alapján sem lehetséges, hogy a jogszabályok a közigazgatás minden irányú hatósági tevékenységét, minden ügy, valamennyi társadalmi viszony és egyedi eset vonatkozásában a legalapvetőbb részletékig rendezzék.

Különösen igaz ez az állítás egy olyan szerteágazó szabályozási és jogalanyi kört érintő területre, mint a médiaigazgatás. Ezért a jogszabályok mérlegelési jogkört⁷⁷ adnak a jogalkalmazónak: feljogosítják arra, hogy a jogszabály keretei között (vagyis ilyen szempontból jogilag kötötten, behatároltan) az egyes ügyek egyedi sajátosságait figyelembe véve, a jogszabállyal elérni kívánt cél érdekében a

⁷⁶ L.: TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926. 146–147.; MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 590.; FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris, 2005. 314–315.

⁷⁷ A mérlegelési jogkört el kell határolni a diszkrecionális jogkör, valamint a méltányosság fogalmától. A diszkrecionalitás esetén ugyanis fogalmilag nem értelmezhető a mérlegelés, hiszen az teljes döntési szabadságot, jogi kötetlenséget jelent az aktusok kibocsátása során. A hatósági döntések keretében diszkrecionális jogkorról nem beszélhetünk általános értelemben, hiszen a döntés tartalmát az alkotmányos követelmények okán minden esetben jogi normák tartalmazzák. Kivételesen, rendkívül szűk esetkörben érvényesül a diszkrecionális jogkör (de ekkor is törvényi rendelkezés alapján) a hatósági aktusok körében, pl. szükségállapot, rendkívüli állapot esetén. A méltányossági jogkör pedig a jogszabályok általános szabályaitól való eltérés lehetőségét biztosítja a jogszabályban nevesített feltételek fennállása (méltányossági okok) esetén az ügyfél javára. PATYI András (szerk.): *Közigazgatási jog II.* Budapest, Dialóg Campus, 2007. 339–340. A méltányosság kapcsán l. bővebben RÁCZ Attila: *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai, 1990. 149–150.

jogszabályi szinten rögzített kötöttségek, elvek maradéktalan betartása, az eljárási és anyagi jogi szempontok figyelembevétele mellett a legmegfelelőbb, legcélszerűbb döntést hozza meg, beleértve a szankció alkalmazását.⁷⁸ A mérlegelés tehát az egyediesítés, individualizáció legteljesebb megjelenési formája, melynek során a hatóság a jogsértés körülményeit (akár a jogsértő javára, súlyosbító tényezőként, semleges szempontként) vizsgálja a konkrét cselekmény és személy viszonylatában (konkrét értékelés elve).⁷⁹

A jogszabályoknak a mérlegelési jogkör esetében pontosan, kifejezetten rendezniük kell a jogállamiság Alaptörvényben is megjelenő elve alapján a hatósági döntés meghozatalára vonatkozó felhatalmazást, a hatáskört, a feltételeket, a döntés közjogi célját, eszközrendszerét, az alapvető mérlegelési szempontokat és a mérlegelés kereteit.

A szankcióalkalmazást illetően ilyen szempontból kiemelt figyelmet érdemel az Mttv. 187. § (2) bekezdése, melynek alapján a Médiatanács és a Hivatal a jogkövetkezményt – a jogsértés jellegétől függően – a jogsértés súlyára, a jogsértés ismételtségére, folyamatosságára, időtartamára, a jogsértéssel elért vagyoni előnyre, valamint a jogsértéssel okozott érdeksérelemre, az érdeksérelemet szenvedett és veszélyeztetett személyek számára,⁸⁰ illetve a jogsértéssel okozott kárra és a jogsértés piacra gyakorolt hatására, továbbá az egyedi ügyben értékelhető egyéb szempontokra tekintettel állapítja meg. Ezen mérlegelési szempontok rögzítése azért is bír kiemelt jelentőséggel, mert az eljáró hatóság minden egyes szankció alkalmazásakor köteles kimeríteni a felsorolt mérlegelési szempontokat, az azokkal kapcsolatos értékelését köteles a döntésében rögzíteni és a kiszabott szankció mértékének meghatározása során okszerű indokolást alkalmazni.

A mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntés esetében fontos garancia a jogorvoslati jogosultság, ahogyan ezt az Ajánlás 8. pontja tartalmazza is. „A közigazgatási szankciót kiszabó aktussal szemben – minimumkövetelményként – biztosítani kell a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság általi törvényességi ellenőrzést.” A kiforrott bírói gyakorlat alapján megállapítható, hogy a mérlegelési jogkör azt jelenti, hogy ugyanazon tényállás mellett többféle döntés is hozható, méghozzá úgy, hogy e döntési lehetőségek mindegyike jogszerűnek tekinthető. A mérlegelési jogkörben kibocsátott aktusok is jogilag kötöttek, mert a döntés jogszabályon alapul, a jogszabály pedig pontosan meghatározza a döntés célját, kereteit és tartalmát. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése pedig alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgá-

⁷⁸ TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1959. 172.

⁷⁹ ARANYOSNÉ–LAPSÁNSZKY–SPAKIEVICS i. m. (7. lj.) 659.

⁸⁰ Ezen adatok jellemzően a nézettségi adatok alapján kerülnek rögzítésre a hatósági döntésekben, és kiemelt szereppel bírnak a mérlegelés során.

latára, a bíróság a közigazgatási perben nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. A bíróság tehát a perbe vitt jogokat és köteleességeket megvizsgálhatja, a közigazgatási határozat során irányadó mérlegelési szempontokat érdemben felülvizsgálhatja.⁸¹

Az egyes tagállami médiajogi normák szintén tartalmazzák a mérlegelésre vonatkozó szabályozást (amennyiben nem konkrét bírságösszeget határoznak meg adott jogsértéshez párosítva, úgy a minimum- és a maximumösszeg között megállapított bírságmértéket mérlegelés eredményeképpen lehetséges kizárólag meghatározni), azonban a tagállami médiajogi rendszerek nem mindegyike rendelkezik a mérlegelési szempontokról. A hazai rendelkezésekhez hasonlóan, azonban annál szűkebb körben tartalmazza a mérlegelési szempontokat többek között a görög médiaszabályozás (kevesebb mérlegelési szempont felsorolásával). A görög szabályozás vonatkozásában megjegyzendő, hogy az eljáró hatóság köteles a szankciót tartalmazó döntését a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező miniszter részére megküldeni, aki jogszerűségi alapon jogosult azt felülvizsgálni⁸² (ez azonban felveti a médiaigazgatásban szükséges szervezeti autonómia sérülésének és a Kormány közvetlen befolyásának kérdését). A hatásköri szabályoktól elvonatkoztatva a svéd szabályozás is rendelkezik arról a követelményről, hogy az egyes szankciók megállapítása során milyen körülményekre tekintettel kell eljárnia a hatáskörrel rendelkező szervnek (jogsértés időtartama, természete, okozott sérelem).⁸³ A cseh jogszabály szintén több mérlegelési szempontról is rendelkezik, melyeket figyelembe kell venni a bírság mértékének megállapítása során, így tekintettel kell lenni többek közt a jogsértés súlyára, továbbá a jogsértő magatartás tanúsításának körülményeire és következményeire is, és bizonyos esetekben (amennyiben valamely önszabályozó testületet érint a jogsértés, vagyis az általuk szabályozott témakörbe tartozik) az adott önszabályozó testület álláspontját is, ha az megfelelő határidőn belül írásban az eljáró tanács (*Broadcasting Council*) részére benyújtásra kerül.⁸⁴

⁸¹ 33/2002. (VII. 4.) AB határozat; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat; 32/1990. (XII. 22.) AB határozat.

⁸² LAW 2328/1995 Title: Legal Status Of The Private Television And Of The Local Radio, Regulation Of Matters Related To The Radio Television Market And Other Provisions; Article 4: Administrative Penalties – Recall of the license – Special criminal provisions – Civil liability of the television stations., http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=127633.

⁸³ Determining the issues regarding imposition of conditional fines Section 5., <http://www.radioochtv.se/Documents/Styrdokument/Radio%20and%20Television%20Act.pdf>

⁸⁴ Act 132 of 13 April 2010 on on-demand audiovisual media services and amending certain laws (the On-demand Audiovisual Media Services Act) Section 13 (3).

Az eddigiekkel szemben azonban például a szlovén szabályozás nem tér ki a mérlegelés egyes elemeire, körülményeire, csupán azt rögzíti a 148b szakaszában, hogy a kiszabott bírságnak a jogszabályi szinten rögzített mértékek közt kell maradnia.⁸⁵

A magyar közigazgatási jogi szankcionálást érintően megjegyzendő, hogy az egyes hatóságok joggyakorlata és a mérlegelési szempontok terén hiányosnak mondható ágazati jogszabályokra tekintettel egy hosszú ideje fennálló igényre reagált a jogalkotó, amikor a Ket. új szabályozási tárgykört vezetett be, mégpedig a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjainak szabályozása által. A Ket. ezen rendelkezései azonban a médiaigazgatás területén (az Mttv.-hez képest a Ket. eleve szubszidiárius, vagyis másodlagosan, mögöttesen érvényesül⁸⁶) nem alkalmazandók, mivel a Ket. 94/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ott írtakat csak abban az esetben kell alkalmazni, ha a törvény eltérően nem rendelkezik, az Mttv. pedig részletes szabályozást tartalmaz a mérlegelés vonatkozásában.

3.4.1. Mérlegelés, szankcionálás a gyakorlatban

Ahogy fentebb kifejtésre került, a mérlegelésnek, az egyes szempontoknak nem létezik, nem is létezhet egy általános zsinórmértéke, azokat bírságösszegre „átváltani” nem lehet a hatósági ügyek, jogsértések, jogsértő személyek és az adott ügyek egyedi körülményeinek sokfélesége miatt. A mérlegelési szempontok gyakorlati alkalmazása, adott ügyre történő vonatkoztatása jelentős és szerteágazó jogalkalmazási tevékenységet jelent, melyről a joggyakorlat folyamatos fejlődése, továbbá az esetek sokszínűségére, tételes, minden egyedi ügyre kiterjedő összefoglaló kialakítására nincs mód.

a) A Médiatanács MN/3358-20/2013. számú határozata példaként szolgálhat arra, hogy az Mttv.-ben nem lehet minden egyes mérlegelési szempontot, figyelembe veendő körülményt taxatív jelleggel rögzíteni. A Médiatanács ezen határozatában 2 500 000 forint bírságot szabott ki az MTM-SBS Televízió Zrt.-vel szemben, mivel az az *Indiana Jones és a végzet temploma* című műsorszám közzététele kapcsán megsértette a műsorszám korhatár-kategóriába sorolására és a műsorszámok közzétételére vonatkozó előírásokat, továbbá 810 000 forint bírságot szabott

⁸⁵ The Mass Media Act (55. lj.)

⁸⁶ Ket. 13. § (2) bekezdése: „E törvény rendelkezéseit (...) f) az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, tevékenységek, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacsabályozásával, ellenőrzésével, valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárásban, (...) csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.”

ki a műsorelőzetesek közzétételére vonatkozó előírások ugyanezen műsorszám előzeteseinek 27 alkalommal történő közzétételével történő megsértése miatt. A Médiatanács a bírság összegének megállapítása körében speciális, az Mttv.-ben nem nevesített szempontként vette figyelembe, hogy bár a műsorszám sorsát osztja a műsorelőzetes, azonban a 27 esetben a 21 órát megelőzően jogsértően sugárzott műsorelőzetes nem tartalmazott problémás jeleneteket, továbbá azt is, hogy bár a médiaszolgáltató a törvény által előírnál korábban kezdte meg a műsorszám sugárzását, a IV. korhatár-kategóriába sorolást indokoló valamennyi jelenet 21 óra után került sugárzásra, amikor a védendő korosztály tagjai vélhetően nem tartózkodtak már a képernyő előtt.

Ilyen esetekre, vagyis amikor az eljáró hatóság olyan súlyosbító vagy enyhítő körülményeket tár fel, melyek az Mttv.-ben rögzített mérlegelési szempontok között nem kerültek felsorolásra, tartalmazza az Mttv. 187. § (2) bekezdése azt a kitétel, hogy az egyedi ügyben értékelhető egyéb szempontokra is tekintettel állapítja meg az eljáró hatóság a szankció mértékét.

b) A jogsértés súlya kapcsán kiemelendő, hogy az Mttv. 187. § (3) bekezdés e) pontja alapján nyilvántartásból való törlésre, valamint a hatósági szerződés azonnali hatályú felmondására kizárólag a Médiatanács jogosult, mégpedig abban az esetben, ha a jogsértő ismételt súlyos jogsértést követett el, vagyis első jogsértés és többszörösen elkövetett csekély súlyú jogsértés esetén a nyilvántartásból való törlés és a hatósági szerződés azonnali hatállyal történő felmondása nem alkalmazható. Emellett amennyiben a jogsértés nem csekély súlyú, úgy az eljáró hatóság nem jogosult felhívás alkalmazására, hanem már az első jogsértés esetén szankciót alkalmazhat. Látható tehát, hogy a jogsértés súlya számos szempontból jelentőséggel bír.

Az Mttv. a szankciók tekintetében – mind a jogsértések meghatározása, mind pedig a szankciók súlyosnak vagy akár csekély súlyúnak minősítése által – használ olyan fogalmakat, melyeket konkrét egyedi ügyekre vonatkoztatva lehet csak értelmezni, és a tényleges tartalmának meghatározását, az egyedi ügyre vonatkozó értelmezését a hatóságnak kell elvégeznie, joggyakorlata során kell kialakítania. A törvényektől – amelyek eleve nem rendelkezhetnek minden lehetőségéről – megkívánt pontosság szintje jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, a jogszabály címzettjeinek számától és jogállásától. Értelemszerűen az Mttv. mint egy jogágot, piacot szabályozó keretjellegű norma olyan mértékben bonyolult és tág körű szabályozást tartalmaz, mely tekintetben a jogalkotónak nincs lehetősége a jogsértések előre történő súlyozására minden egyes konkrét lehetőség, eset vonatkozásában (megjegyzendő, hogy az Mttv. 44. § (4) bekezdése például kifejezetten rögzíti, hogy a médiaszolgáltatási díj megfizetésének késedelme súlyos jogsértésnek minősül). Az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései alapján általánosságban elmondható, hogy a jogi szabályozás körébe vont társadalmi viszonyok rendkívül sokrétűek és változatosak, és e jellemzőből adódóan azok kimerítő felsorolása lehetetlen. A jogalkotó feladata az,

hogyan a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy valamely rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem [847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 461].

A médiaigazgatási eljárások sokszínűsége, bonyolultsága, az általános közigazgatási eljárásokhoz képest megnyilvánuló sajátosságai, alkotmányos alapjai és összefüggései, valamint a szabályozás alá vont magatartások eltérő jellege miatt a jogi szabályozás zárt, tételes jellege nyilvánvalóan nem alakítható ki. Amennyiben a jogalkotó erre vállalkozna – az életviszonyok változékonysága okán –, alkalmazhatatlan és a jogalanyok által értelmezhetetlen, áttekinthetetlen lenne (már csak terjedelmi okokból is). Ez esetben a jogalkalmazó szervek és a jogkövető személyek számára a jogszabályok megismerése jelentős mértékben elnehezülne, és egy ilyen jogszabály egyértelműen nem szolgálná kellő hatékonysággal a jogállamiság, jogbiztonság, normavilágosság alkotmányos követelményét sem [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 461].

Ezen megoldási mód, vagyis a nem teljesen, minden esetre kiterjedően meghatározott fogalmak használata tekintetében a hazai médiatörvény sem más ágazatokhoz való viszonyításban, sem pedig uniós szinten nem tekinthető egyedülállónak. Nemcsak hazai, egyes ágazati rendelkezésekben, hanem más tagállami jogszabályokban is hasonló a szabályozási mód. A finn médiatörvény⁸⁷ alapján egyes jogszabályhelyek súlyos (jelentős, nyilvánvaló) és ismételt megsértése esetén egy hónapig terjedő időtartamra lehetőség van a Finnországon kívülről terjesztett műsorok szétszórásának felfüggesztésére, vagyis a finn törvény sem határozza meg, hogy mi számít az érintett jogszabályhelyek súlyos megszegésének. A német szabályozás, az Interstate Treaty on the Protection of Minors – JMS⁸⁸ 23., szankciók címet viselő szakaszában egy évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni azon jogsértések elkövetőit, mely jogsértések a megjelölt jogszabályhelyek megsértése által nyilvánvalóan alkalmasak arra, hogy súlyosan hátrányosan befolyásolják a gyermekek fejlődését, a kiskorúak érdekeit.

Egyes szabályozások azonban más rendszer szerint épülnek fel, így többek között a portugál médiatörvény, mely listát tartalmaz a csekély súlyú, a súlyos, valamint a különösen súlyos jogértésekről. (A portugál szabályrendszer további sajátosságokkal is bír emellett, mivel lehetővé teszi a bírságösszeg mérséklését, csökkentését a 80. §-ban meghatározott mértékig és esetekben, valamint annak súlyosbítását is súlyos vagy különösen súlyos jogsértések esetén.⁸⁹)

⁸⁷ Act on Television and Radio Operations (36. lj.) Section 38.

⁸⁸ 37. lj.

⁸⁹ Television Law (47. lj.) Article 75–80.

A jogsértéseknek egy, a portugálhoz hasonló, átfogó, keretjellegű csoportosítása akár elgondolkodtató is lehetne, valójában azonban ez a szabályozási mód sem adna többletet az Mttv.-hez képest, mivel ezen esetben is a hatóság mérlegelésére van bízva, hogy az egyes jogsértéstípusokhoz meghatározott minimum- és maximumösszegek közt milyen bírság kerül alkalmazásra. Az a feltevés, miszerint a jogsértések előre történő súly, jelleg szerinti csoportosítása elegendő, a mérlegelési szempontok rögzítését kiváltja, tényleg egyszerűsítésnek tűnik, azonban továbbra sem lesznek egyértelműen „beárazva” a jogsértések, vagyis a jogszabály nem határozza, nem határozhatja meg tételesen, hogy egy adott jogsértő személy által elkövetett egyedi jogsértés pontosan milyen szankciót kell maga után vonjon. Tovább nehezíti, bonyolítja a helyzetet, hogy a hazai jogrendszer nem csak a bírságot ismeri mint jogkövetkezményt, tehát az egyéb szankciókhoz (pl. nyilvánosság szankció, MTVA pályázataiból való kizárás) is párosítani kellene jogsértéseket azaz, hogy a nyilvánosság szankció is magában foglal mérlegelési jogkört, akárcsak a felfüggesztés, vagyis be kellene „árazni” azt is, hogy mely jogsértés esetén pontosan hány perc, óra, nap lesz a felfüggesztés időtartama, vagy éppen azt is meg kellene határozni minden eshetőségre vonatkoztatva, hogy hol és milyen időtartamban közzétett közleményt von maga után az adott jogsértés. A felfüggesztés mint jelentős súlyú szankció esetén az Mttv. alkalmaz a jogsértés súlya szerinti differenciálást a felfüggesztés időtartama tekintetében, azonban ez esetben sem mellőzhető a mérlegelési szempontok alkalmazása, vagyis a jogsértés súlya kizárólag az adott ügy egyedi körülményei, a mérlegelt szempontok alapján ítélt meg.

A mérlegelési szempontok által a hatósági joggyakorlat következetes módon kialakítja a jogsértések súly szerinti „osztályozását” – mely döntések bíróság által is felülvizsgálhatók, vagyis jogszerűségi kontroll alá esnek –, így valójában kialakít egy rugalmas, az adott jogsértés sajátosságaihoz igazítható mögöttes, a joggyakorlatot követő jogalanyok számára iránymutatással bíró rendszert. Természetesen a következetes hatósági gyakorlat nem jelent a klasszikus értelemben vett esetjogot, vagyis azt, hogy általános jelleggel alkalmazható lenne az analógia. Az Mttv. 185. § (2) bekezdése az Alaptörvény 15. cikkével összhangban garanciális rendelkezést tartalmaz e körben, mégpedig az egyenlő elbánás követelményeknek törvényi szintű rögzítése által. A szankcionálás során az egyenlő elbánás elve az alábbiakban nyilvánul meg: *a)* a mérlegelés során a ténytudás elve alapján kell eljárni, *b)* nem alkalmazható indokolatlan megkülönböztetés az egyes jogsértő személyek között, *c)* azonos jogsértés esetén lehetőség szerint azonos szankciót kell alkalmazni, illetve *d)* a szankció súlya, mértéke tekintetében is ugyanúgy vagy hasonlóan kell megítélni az ugyanazon jogsértést elkövető, hasonló jellemzőkkel bíró jogsértő személyeket. Természetesen tekintettel kell lenni arra, hogy nem létezik két ugyanolyan, minden elemében és körülményében megegyező jogsértés, vagyis egy másik személy által elkövetett jogsértésre, annak következményeire ilyen értelemben a szankcióalkalmazás nem lehet figyelemmel.

3.4.2. A soft law aktusok problematikája

Egyes jogági szabályozások kísérletet tesznek arra, hogy valamilyen – általában nem jogszabályi – formában rögzítsék a mérlegelési szempontok és az adott ügy körülményei által behatároltan az egyes jogsértések „árát”. Így a Gazdasági Versenyhivatal közleményben rögzítette a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása esetére a bírság meghatározásának szempontjait (1/2007. számú GVH-közlemény).

A szabályozás anomáliái bizonyos ágazatoknál tehát arra kényszerítik a közigazgatási szerveket, hogy a szankcionáló döntések jogszerűségének és garanciális tartalmuk mérlegelésének megalapozása érdekében különböző *soft law* eszközöket dolgozzanak ki. A *soft law* egységes értelmezése a nemzetközi jogban sem adott, legalább két egymás mellett élő fogalmat kell egyaránt *soft law*-nak tekinteni: *a)* azon normák, amelyek valamely nemzetközi jogforrási formában jelennek meg, azonban hiányosságaik, homályosságuk miatt nem kérhetők számon, nem kényszeríthetők ki („programjellegű normák”⁹⁰), illetve *b)* azon normák is *soft law*-nak tekintendők, melyek nem a nemzetközi jog valamely elismert jogforrási formájában jelennek meg, azonban ennek ellenére jogi relevanciájuk elvitathatatlan.⁹¹ Ahogyan az 1/2007. számú GVH-közlemény is fogalmaz: „A közlemények nem kötelező tartalmúak, a gyakorlat szisztematikus összegzése révén mégis alkalmasak a kiszámíthatóság és a jogbiztonság fokozására.” A *soft law* fogalmának utóbbi jelentéstartalma áll közelebb a *soft law* közösségi, valamint hazai szintén mozgó, teljességgel meg nem határozott tartalmához, „esernyőfogalmához”. A hazai jogrendszerben alkalmazandó fogalmat célszerű az egyes közösségi *soft law* definíciókból⁹² kiindulva meghatározni, melyek alapján egyértelműnek tűnhetnek a pszeudonormák általános fogalmi elemei: *a)* normatív aktusok, melyek *b)* nem te-

⁹⁰ BUZA László: A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban. *Acta Jur. Et Pol.* Szeged, 1957. 19–34.

⁹¹ BLUTMAN László: Nemzetközi *soft law*: Hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 2008. 1. 28–37.

⁹² A közösségi *soft law* kapcsán l.: D. TRUBEK – L. TRUBEK: Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination. *European Law Journal*, 2005. 11.; H. COSMA – R. WHISH: Soft Law in the Field of EU Competition Policy. *European Business Law Review*, 2003. 14.; J. SCOTT and D. TRUBEK: Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *European Law Journal*, 2002. 8. 1–18.; A. HÉRETIER: New Modes of Governance in Europe: Policy Making Without Legislating? In: Héretier (ed.): *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Rowman & Littlefield, 2001.; M. CINI: The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU’s State Aid Regime. *Journal of European Public Policy*, 2001. 8. 192–207.; K. SISSON – P. MARGINSON: *Soft Regulation – Travesty of the Real Think or New Dimension?* ESRC Working Paper, 2001. 32/01.; H. HILLGENBERG: A Fresh Look at Soft Law. *European Journal of International Law*, 1999. 10. 499–515.

kinthetők jogszabálynak, c) (elméletileg) nem rendelkeznek jogi kötőerővel, ennek ellenére d) megkérdőjelezhetetlen jogi relevanciával bírnak.

A hazai médiaigazgatásban sem ismeretlen a *soft law* jellegű hatósági aktusok kiadása (klasszifikációs ajánlás, ajánlás a kiskorúak védelmében a lineáris és lekereshető médiaszolgáltatók által alkalmazandó hatékony műszaki megoldásokra, ajánlás a termékmegjelenítés szabályainak alkalmazásáról) az Mttv., vagyis törvényi felhatalmazás alapján. A finn hatóság, a FICORA is bocsát ki ún. *guideline*-okat, azonban általánosságban megállapítható, hogy a *soft law* jellegű aktusok a médiaigazgatási szankcionálás terén uniós szinten nem népszerűek. Ennek oka többek közt a szankciók és jogsértések sokfélesége, az összetett tényállások, továbbá a magának a *soft law* normák jogintézményének visszásságai.

A közigazgatási büntetőjoggal összefüggő *soft law* normák jogrendszerbeli elhelyezése kapcsán uniós vonatkozásban az elméleti tézisek elemzése helyett ajánlatos azon dokumentumból kiindulni, amely a közösségi közigazgatási jogi szankciókat büntető jellegűnek minősítette. Az Ajánlás a közigazgatási büntetőjog alapelvei közt elsőként deklarálja, hogy a közigazgatási szankciókat és kiszabásuk feltételeit törvényi szinten kell szabályozni.⁹³

A törvényi szintű szabályozás, a közigazgatás törvény alá vetettségének követelménye hazánkban is a közigazgatási jog és jogelmélet alapja. A közigazgatás törvény alá vetettsége, a jogszabályon alapuló közigazgatás követelménye annyiban kizárólagos érvényű, hogy a közigazgatás azt tegye, ami jogszabályi alapokon nyugszik.⁹⁴ Mindezek alapján a közigazgatási szankcionáló egyedi aktusok alapjául csak olyan jogszabályok (nem *soft law* aktusok) szolgálhatnak, melyek megfelelő felhatalmazás mellett kerültek kibocsátásra. A közösségi, valamint hazai (mind egyedi, mind pedig normatív) jogi aktusok esetén is elengedhetetlenül szükséges a jogi norma kibocsátására felhatalmazást biztosító jogalap.⁹⁵

Mindemellett nem elegendő csupán a jogszabályi felhatalmazás meglétének vizsgálata, hiszen a legnagyobb problémát az ilyen jellegű aktusoknál azok kötőereje jelenti, különösen egy olyan szenzitív területen, mint a szankcionálás. A *soft law* normák alapesetben ugyanis nem rendelkeznek jogi kötőerővel a kibocsátó szervezetétől elkülönült jogalanyok irányában, a jogalanyok azonban követik a bennük foglaltakat, mert azok valamely hatóság aktusai, így kötelezőnek érzik magukra nézve. Az egyes külső jogalanyok számára azonban megtévesztő, zavart keltő lehet, amennyiben például a Nemzeti Adó- és Vámhivaltól kért állásfoga-

⁹³ GÉCZI Kinga: A közigazgatási büntetőjog szabályozási anomáliái, különös tekintettel a pseudo normák kérdéskörére. *Jog – Állam – Politika*, 2009. 3.

⁹⁴ RÁCZ Attila: *A törvényesség és közigazgatás*. Budapest, Akadémiai, 1990. 17.

⁹⁵ Ezen követelménynek, elvárásnak pedig ellentmondanak a minden jogszabályi alapot nélkülöző pszeudonormák, melyek veszélye még inkább szembeütő, ha a közhatalom birtokában végzett, állami kényszer útján is kikényszeríthető, a jogalanyok magánszférájába vitathatatlanul beavatkozó közigazgatási szankcionálás tárgykerében kerülnek kiadásra.

lás zárásaként az alábbi klauzula szerepel: „Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozatában rögzítettekkel összhangban tájékoztatom arról, hogy ez az állásfoglalás egy szakmai vélemény, kötelező erővel nem bír, erre bíróság vagy más hatóság előtt megalapozottan hivatkozni nem lehet.” Uniós szinten megjegyzendő, hogy a kötőerő téma körében speciálisnak tekinthetők a versenyjog területén kiadott *leniency közlemények*,⁹⁶ melyek a *soft law* aktusok alapvető fogalmi elemétől eltérően deklaráltnan kötelező jelleggel bírnak – a *leniency közlemény* mintegy jogszabályi szintre emeli önmagát.⁹⁷ Így ez esetben különösen helytálló az állítás, mely szerint a közleményektől eltérő bizottsági határozat a jogos várakozás, a jogbiztonság elvei alapján érdemben támadható,⁹⁸ azonban kiemelendő, hogy a Bizottság ez esetben is fenntartja magának a saját közleményeitől való eltérés jogát.⁹⁹

Mindezek alapján, figyelembe véve a *soft law* jellegű normák sajátosságait és azt, hogy ahogyan az Mttv.-ben, mint a legtöbb ágazati jogszabályban sincs mód a mérlegelési szempontok teljes körű, minden esetre történő rendezésére, úgy hangsúlyozandó, hogy nem létezik két teljesen, minden körülményében megegyező jogszértés sem. Így, ahogyan azt a következőes bírósági joggyakorlat is rögzítette, a bíróságnak nincs lehetősége arra, hogy összehasonlítsa az egyes műsorszámok kapcsán kiszabott bírságokat, hiszen minden egyes esetben egyéni elbírálás alá esik a bírság jogalapjának megállapítása és a bírság összegszerűségének kiszámítása,¹⁰⁰ azonban a bírósági felülvizsgálat minden esetben kiterjed a mérlegelés jogszerűségére és okszerűségére is az Ajánlás 8. pontjának megfelelően.

3.5. Halasztó hatály

A bírósági felülvizsgálat kapcsán kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság jogértelmezésével (865/D/2007. AB határozat) összhangban a Ket. 110. § (1) bekezdése – vagyis a hatósági eljárásokra vonatkozó általános szabályok – szerint a hatósági döntés bírósági felülvizsgálatára irányuló kérelem benyújtásának főszabályként nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására. A bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére jogosult azonban a keresetlevélben, illetve a kérelemben kérheti az ekkor már jogerős döntés végrehajtásának felfüggesztését. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 332. § (3) bekezdése alapján, ha a

⁹⁶ Bírságelengedés, illetve -mérséklés feltételeiről szóló engedékenységi közlemények.

⁹⁷ A kifejezetten normajellegű, kötelező erővel bíró *leniency közlemények* a jogszabályokhoz hasonlóan „hatályba léptető” rendelkezéseket is tartalmaznak.

⁹⁸ C-205/02 P-től C-208/02 P-ig és C-213/02 P *Dansk Rørindustri és mások v. Európai Községek Bizottsága* egyesített ügyek [EBHT 2005., I-5425. o.].

⁹⁹ GÉCZI Kinga: i. m. (93 lj.).

¹⁰⁰ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.K.28.083/2013/2. számú ítélete.

keresetlevél a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróság annak tárgyában az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő 8 napon belül határoz. A 8 napos határidő, vagyis a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelem minél gyorsabb eljárásban történő elbírálása mellett garanciális, az ügyfelek érdekeit védő rendelkezés, hogy a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó kérelem bíróság általi elbírálásáig a közigazgatási szerv nem rendelheti el a döntés végrehajtását. A végrehajtás foganatosítása körében a Ket. alapján a hatóság – erre irányuló kérelem esetén – a bíróság végrehajtás felfüggesztéséről szóló döntésének meghozatala, vagyis a hatóság döntésének Pp.-ben meghatározott szempontok szerinti megítélése, mérlegelése előtt nem hajthatja végre a határozatot. Így amennyiben a Médiatanács vagy a Hivatal döntése végrehajtásának felfüggesztését kéri a szolgáltató, az mindaddig nem hajtható végre, amíg a bíróság e tárgyban nem dönt. Egyértelmű tehát, hogy többek közt az Mttv. 163. § (3) és 165. § (4) bekezdése a Ket. 110. § (1) bekezdése alapján a vonatkozó alaptörvényi követelményeknek megfelelően rendelkezik úgy, hogy a keresetlevél benyújtásának – a Médiatanács és a Hivatal határozata estén – a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, a keresettel támadott hatósági határozat végrehajtásának felfüggesztése azonban a bíróságtól kérhető. Ezzel szemben az Mttv. 161. § (2) bekezdése alapján a hatósági szerződésben foglaltak teljesítésének ellenőrzése érdekében indított eljárás eredményeképpen megindított végrehajtási eljárás esetén a végrehajtást elrendelő végzés elleni felülvizsgálati kérelem halasztó hatállyal bír.

4. Összefoglaló tézisek

A médiaigazgatási szankciók és jogsértések természetrajzát bemutatni kívánó, összefoglaló jellegű és egyben némely sajátosságokat kiemelő elemzés alapján általánosan megállapítható, hogy a médiaigazgatási jogkövetkezmények köre ténylegesen egy, a közigazgatási jogi dogmatikai szabályok mentén felépülő rendszert alkot, melynek felépítése és elemei megfelelnek a vonatkozó dogmatikai és gyakorlati elveknek, követelményeknek, jelen esetben a közigazgatási szankcióalkalmazással szemben támasztott elvárásoknak.

Mivel az objektív szankcionálási rendszerbe beépítésre kerültek azon garanciális, mind anyagi, mind pedig eljárásjogi rendelkezések, melyeket az uniós szabályozás és a közigazgatási jogi dogmatika feltételként szab a jogszerű szankcionálási gyakorlat megteremtéséhez, eleve egyértelműnek kell lennie, hogy a hazai sajátosságok mentén bár, de az Mttv. nem térhet el gyökeresen, nem különbözhet alapvetően az egyes tagállami jogszabályi rendelkezésektől. Ez pedig, akár a mérlegelési rendszert, akár az egyes szankció típusokat, vagy éppen a felhívás jogintézményét vesszük górcső alá, tényként is kezelhető.

Egyértelműen látszik az is, hogy a médiaigazgatási szankcionálás nehézségeit – különösen a mérlegelés körében – nem lehet sem egy teljes, minden esetre kiterjedő törvényi szintű szabályozással kiküszöbölni, sem pedig egy *soft law* jellegű aktus megalkotása nem szolgálhat ilyen módon megoldásként a szankcionálás egyszerűsítésére, kvázi sablonosítására. A mérlegelési szempontok törvényi szintű rögzítése, a jogsértések tételes, súly szerinti megosztásának hiánya akár úgy is tekinthető, hogy nagyobb szabadságot ad az eljáró hatóságnak a mérlegelés körében, azonban a független bíróság általi felülvizsgálat és a mérlegelési szempontok rögzítése ezt kellőképpen behatárolja, biztosítja a szankcionálás jogszerűségét olyan módon, hogy az egyes jogsértések sajátosságai megfelelő módon kezelhetők.

HULKÓ GÁBOR*

A médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése, különös tekintettel a cseh, szlovák és lengyel szabályozásra

Az ún. visegrádi országok (Csehország, Szlovákia, Lengyelország és hazánk) jogrendjének összehasonlító vizsgálata nagy általánosságban is fontossággal bír, s nincs ez másként a média szabályozásának területén sem. Az ilyen típusú vizsgálat relevanciáját alapvetően az a tényező adja, amit az 1989-ben bekövetkezett rendszer- és közigazgatás-váltás jelent. A rendszerváltást követően a visegrádi országok a média területén és a médiát érintő állami szerepvállalás kapcsán hasonló kihívásokkal találkoztak: a médiapiacra működő közszolgálati piac nyitása, a sajtószabadság érvényesítése, médiapluralizmus bevezetése, a cenzúra eltörlése és sorolhatnánk. Így az állami szerepvállalás és ezen belül a közigazgatási szerepvállalás is alapjaiban változott meg. Ezekre a kihívásokra az egyes országok jogrendjei és közigazgatása, bár hasonlóan, ám részleteiben mégis más-más módon reagált, tekintettel az adott állam társadalmi, kulturális és történeti hagyományaira. A tanulmány a cseh, szlovák és lengyel szabályozások bemutatását helyezi előtérbe, a hazai szabályozás csak érintőlegesen jelenik meg – ez terjedelmi indokokból történik, feltételezve, hogy a hazai olvasó számára a külföldi szabályozások részleteiből több hasznos tapasztalatot hordozhat.

1. A cseh, szlovák és lengyel médiajogi szabályozás alapjai

Az alábbiakban bemutatásra kerül a vizsgált országok médiapiaca, illetve a médiaszabályozás főbb jellemzőinek vázolója, áttekintő-alapozó jelleggel. A médiapiac jellemzésénél a tanulmány kizárólag a rádiós és televíziós piac rövid bemutatására korlátozódik, ennek indoka az, hogy a médiahatóság hatáskörgyakorlása e két piac működését befolyásolja legjelentősebben. Közös vonása mind a három vizsgált or-

* Egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.
E-mail: gabor.hulko@email.cz.

szágnak, hogy a médiapiac duális rendszerben működik, azaz egy közszolgálati médiajelenlét mellett nagyszámú kereskedelmi műsorszolgáltató is megjelenik az adott piacon.

Az egyes országok jellemzésénél grafikonokkal vannak ábrázolva a hallgatottsági, illetve nézettségi mutatók, százalékban kifejezve, eltérő színnel jelölve a kereskedelmi, közszolgálati és egyéb adók. A hallgatottsági és nézettségi mutatók különféle metódusokkal állapíthatók meg és fejezhetőek ki. A tanulmányban használt százalékszerű bemutatás talán az egyik legkevésbé pontos meghatározás, ugyanakkor előnye, hogy egyszerű módon segíti megérteni a médiapiac szerkezetének arányait. Ezek így a tanulmányban olyan célt szolgálnak, hogy egy általános képet adjanak a közszolgálati, kereskedelmi és regionális adók viszonyáról a piacon, illetve támaszként szolgáljanak az adott piac néhány jellegzetes vonásának bemutatására. A grafikonokon jellemzően az országos lefedettségű csatornák vannak feltüntetve – egyes esetekben megjelennek a regionális adók összesített százaléka is, amennyiben az adott országban ez bír valamilyen relevanciával.

1.1. A cseh rádiós és televíziós piac és a szabályozás alapjellemezői

Hasonlóan a többi rendszerváltó országhoz, Csehországban is nagy változásokat hozott a bársonyos forradalom a médiapiac terén. 1989 előtt Csehszlovákiában csupán közszolgálati adó működött, a rendszerváltás után azonban meglehetősen gyorsan megjelentek a kereskedelmi adók.¹ Mindamelllett a mai napig jellemző, hogy a közszolgálati adók továbbra is fontos piaci szereplőként jelennek meg.

A rádióadások kapcsán elmondható, hogy jelenleg Csehországban mintegy 12 országos fedettséggel rendelkező működik, ebből 8 csatorna közszolgálati. Regionális rádióállomásból mintegy 45–50 van² az ország területén, miközben érvényes, hogy az országos kereskedelmi adók is több regionális csatornát üzemeltetnek. A kereskedelmi rádióadók az 1990-es évek elejétől jelentek meg Csehországban, jelenleg mintegy 66 kereskedelmi rádióadó található. Ezek közül 3 országos lefedettségű,³ a többi pedig regionális kereskedelmi adó.⁴ A közszolgálati rádióadó,

¹ Tomáš TRAMPOTA: *Media Landscapes – Czech Republic*. http://ejc.net/media_landscapes/czech-republic.

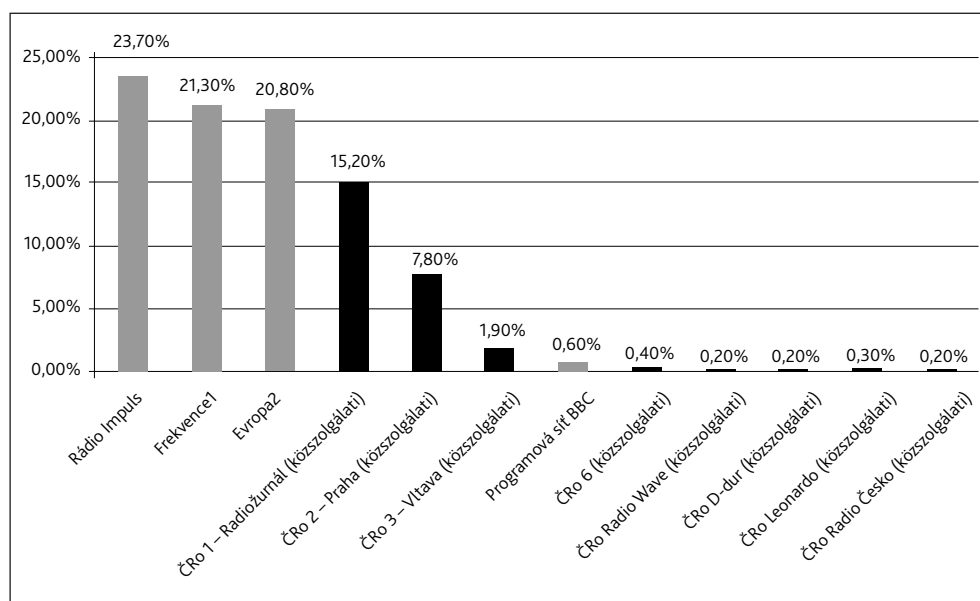
² L. http://www.mam.cz/download/economia/DOT/MAM/vyzkumy/RP4Q_1Q2013.pdf.

³ Frekvence 1, Impuls, Evropa 2.

⁴ Érdekeség, hogy a rádióadók reklámpiaci képviselője ún. médiaképviselő (*mediazastupitel*) útján történik. A cseh közszolgálati rádió csatornáit a Media Master (reklámpiaci részesedése 21,2%) képviseli, 62 regionális kereskedelmi adót a Media Marketing Services (38,7%-os részesedés a reklámpiacon), illetve a 3 országos lefedettségű kereskedelmi rádiót és a többi regionális adót a Regie Radio Music (piaci részesedés 38,2%). Az egyes részesedési arányok a reklámpiac rádiószegmensére vonatkoznak. Forrás: <http://www.mediabohemia.cz/index.php?lng=CZ&webid=23>.

a Cseh Rádió (Český rozhlas) több csatornát működtet, melyből négy országos szórású általánosabb jellegű,⁵ négy csatorna országos szórású speciális-tematikus adással,⁶ illetve tizenegy regionális közszolgálati adó.⁷

1. ábra. Az egyes csehországi rádiócsatornák hallgatottsága százalékban⁸



A csehországi rádióadók kapcsán elmondható, hogy a kereskedelmi adók mellett ugyanolyan súllyal jelenik meg a közszolgálati média, melynek összesített hallgatottsága hozzávetőlegesen 25%. Az ábrán nincsenek feltüntetve a regionális adók, melyek hallgatottsága összesítve kb. 8%-ot tesz ki. A regionális adók kapcsán érvényes, hogy hallgatóságuk egyenlőtlen: két-három jelentősebb regionális adó mellett nagyszámú és minimális hallgatóságú rádió működik.

A televíziózás piacán az első kereskedelmi, földi sugárzású adó az 1993-ban induló Nova TV volt, amely azóta is meghatározó szerepet tölt be a médiumok közt. Jelenleg a közszolgálati adó négy csatornát⁹ üzemeltet, melyek mellett tovább-

⁵ ČRo Radiožurnál, ČRo Dvojka, ČRo Vltava és ČRo Plus.

⁶ Radio Wave, Český rozhlas D-dur, Rádió Junior és ČRo Jazz.

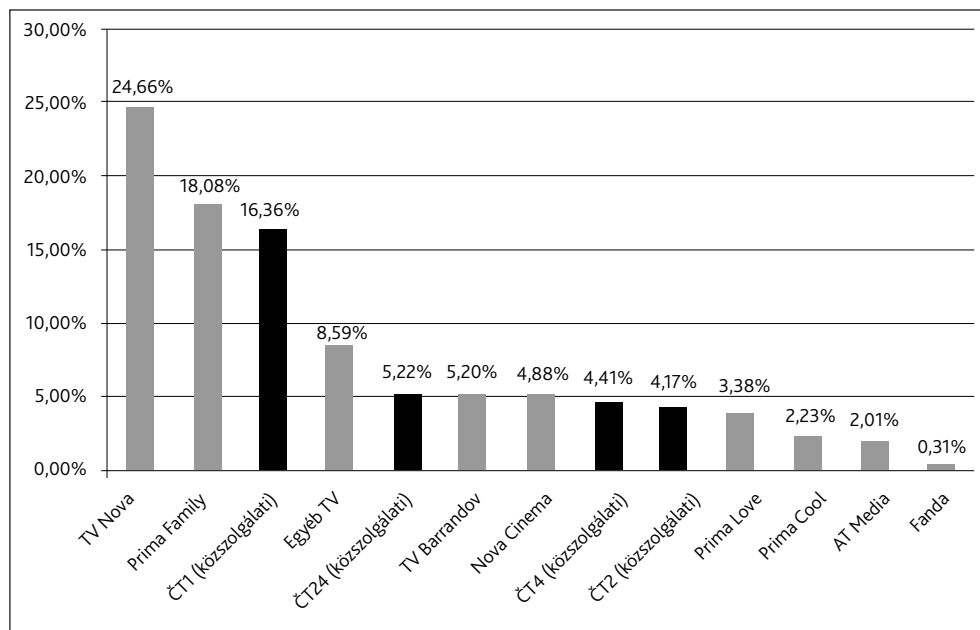
⁷ ČRo Brno, ČRo České Budějovice, ČRo Hradec Králové, ČRo Ostrava, ČRo Olomouc, ČRo Plzeň, ČRo Regina, ČRo Sever, ČRo Region – Vysočina, ČRo Region – Středočeský kraj, ČRo Pardubice. http://www.rozhlas.cz/reklama/vyzkum/_zprava/rozhlasovy-trh--1142943.

⁸ http://www.mam.cz/download/economia/DOT/MAM/vyzkumy/RP4Q_1Q2013.pdf

⁹ ČT 1, ČT 2, ČT24, ČT Šport.

bi két kereskedelmi adó működik.¹⁰ A digitális átállás 2011. november 11-ig megtörtént két régió kivételével (Zlín és Jesenicka régiói), ahol az átállás 2012. június 30-ig zárult le.¹¹

2. ábra. Az egyes csehországi televízió-csatornák nézettsége százalékban (24 órás bontás)¹²



Az egyes televíziócsatornák nézettsége alapján látható, hogy a közszolgálati televízió meghatározó piaci szereplőként jelenik meg: az egyes közszolgálati csatornák nézettségi mutatóit összesítve a piac legnézettebb résztvevőjévé válik. A nézettségi arányok változási tendenciái kapcsán érvényes, hogy a kereskedelmi adók nézettségi csúcsai 2008 környékére tehetők. Ebben az időszakban a kereskedelmi adók nézettsége jóval nagyobb volt, összesítve a Nova TV és Prima TV eléri a 60%-ot (ebből a Nova TV-é 39%),¹³ nem számítva más kereskedelmi adókat, míg a két fő közszolgálati csatornára (ČT 1 és ČT 2) 26% körüli. Az utóbbi években e folyamatban változás állt be, és a közszolgálati média nézettségi mutatói folyamatosan növekednek.

¹⁰ TV Nova, Prima TV.

¹¹ <http://www.ctu.cz/pusobnost-ctu/digitalni-vysilani.html>

¹² <http://img.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/sledovanoost/div-ohlas/celodenni/kolac/2012.pdf?version=1>.

¹³ http://ejc.net/media_landscapes/czech-republic (Trampota, Tomáš).

A *jogi szabályozás kapcsán* elmondható, hogy a média- és a médiahatóságot érintő szabályozás jellemzően törvényi szinten jelenik meg. Az alkotmányos rend a média kérdéskörével alapjogi, nem pedig közigazgatási szervezeti szemszögből foglalkozik. Ebben a tekintetben megemlítendő, hogy a cseh alkotmányos rend két normát tekint a cseh jogrend alapjának (alkotmányának): egyrészt magát a Cseh Köztársaság Alkotmányát¹⁴ és az Alapjogi Chartát.¹⁵ Maga az alkotmány nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a sajtót és médiát érintő jogokról, illetve ezekkel kapcsolatban nem rendez közigazgatási szervrendszeri kérdéseket – tartalmát tekintve a cseh alkotmány szövege alapvetően a magyar Alaptörvény „Alapvetés” és „Állam” részeinek felel meg. Így elsősorban az államberendezkedéssel foglalkozik szervezeti szempontból, ugyanakkor érvényes, hogy közigazgatási szervrendszert érintő kérdéseket csupán nagy általánosságban rendez. Az Alapjogi Charta rendelkezései alapjogi kérdéseket és szabadságjogokat tárgyalnak – a magyar Alaptörvény „Szabadság és felelősség” részéhez hasonlóan. Ez a dokumentum tartalmazza a szólásszabadsághoz, a véleménynyilvánításhoz és az információhoz való jog való garanciális szabályait. Konkrét rendelkezés kapcsán a Charta 17. fejezete irányadó, mely deklaratív jelleggel garantálja ezeket a jogokat és egyben tiltja a cenzúrát.¹⁶ Így a cseh alkotmányos rend nem tartalmaz konkrét rendelkezést a médiahatóság jogállásával kapcsolatban.

Jogforrási szempontból így a médiajogi szabályozás számára releváns normaként a törvényi szabályozás szintje mérvadó. Ebből a körből az alábbi konkrét törvények emelhetők ki: a 2001. évi 231. számú törvény a rádiózásról és televíziózásról,¹⁷ az 1991. évi 483. számú törvény a Cseh Televízióról,¹⁸ az 1991. évi 484. számú törvény a Cseh Rádióról,¹⁹ a 2005. évi 127. számú törvény az elektronikus kommunikációkról,²⁰ valamint az 1999. évi 106. számú törvény a szabad informá-

¹⁴ A Cseh Köztársaság Alkotmánya (Ústava České republiky), kihirdetve az 1993. évi 1. szám alatt.

¹⁵ A Cseh Nemzeti Tanács elnökségének határozata a Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms kihirdetéséről (Listina základních práv a svobod), 1993. évi 2. szám alatt.

¹⁶ Article 17: (1) The freedom of expression and the right to information are guaranteed. (2) Everyone has the right to express his views in speech, in writing, in the press, in pictures, or in any other form, as well as freely to seek, receive, and disseminate ideas and information irrespective of the frontiers of the state. (3) Censorship is not permitted. (4) The freedom of expression and the right to seek and disseminate information may be limited by law in the case of measures that are necessary in a democratic society for protecting the rights and freedoms of others, the security of the state, public security, public health, or morals. (5) State bodies and territorial self-governing bodies are obliged, in an appropriate manner, to provide information with respect to their activities. Conditions therefor and the implementation thereof shall be provided for by law. http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=190581.

¹⁷ Zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

¹⁸ Zákon č. 483/1991 Sb. o České televizi.

¹⁹ Zákon č. 484/1991 Sb. o Českém rozhlasu.

²⁰ Zákon č. 127/2005 Sb. o elektornických komunikacích.

ció-hozzáférésről (infotörvény).²¹ Az összes esetben rendes, egyszerű többséggel elfogadott törvényekről van szó, nem pedig ún. alkotmánytörvényekről (*ústavní zákon*),²² tehát a szabályozást nem övezik kiemelt garanciák jogalkotás-eljárási szempontból.

Tartalmi szempontból a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény jelenti a médiaszabályozás magját, szabályozási tárgykörét illetően egyrészt a különféle engedélyezési és koncessziós eljárásokat szabályozza a rádió- és televízióüzemeltetés kapcsán, illetve a Rádió és Televízió Közvetítési Tanács,²³ a cseh médiahatóság jogállását, feladat- és hatáskörét, illetve szankcionálási lehetőségeit határozza meg. Szervezetileg a médiahatóság elkülönül a telekommunikációs (hírközlési) hatóságtól, mind a vezetés, mind a hivatali szervezet szintjén – tehát két teljesen különálló közigazgatási szervről beszélhetünk. A Rádió és Televízió Közvetítési Tanács 13 tagot számlál.

A Cseh Televízióról és Cseh Rádióról szóló törvények a közszolgálati adók jogállását és működési kereteit határozzák meg, valamint a közszolgálati adók vezetésével és ellenőrzésével kapcsolatos szervek feladat- és hatáskörét. Jellemző, hogy a közszolgálati adók vezetése kollektív szerv felelőssége (a közszolgálati televízió tanácsa 15 tagú, a rádió tanácsa 9, akiket 6 évre választ az országgyűlés alsóháza).

1.2. A szlovák rádiós és televíziós piac és a szabályozás alapjellemezői

Szlovákia a rendszerváltás óta szintén több előrelépést tett meg a rádiózás és televíziózás piacán. Az ország kiinduló állapota ezen a téren 1989-ben alapvetően Csehországhoz volt hasonló, azonban az azt követő időszakban más utat járt be. A médiafogyasztói szokások tekintetében jellemző volt már Csehszlovákiában is, hogy a szlovák országrészekben a rádiózás bírt meglehetősen nagy hagyománnyal, s manapság is jellemző, hogy a rádióadásoknak – ezen belül a közszolgálati rádióadásnak is – magas a hallgatottsága. A rádió fontos társadalmi és politikai szerepet töltött be a rendszerváltást követő évtizedben, sokáig a legmegbízhatóbb intézményként (nem csak médiumként) tartotta számon a szlovák (és a cseh) közvélemény.²⁴ Mindennek ellenére napjaink legnépszerűbb médiuma a televízió.

A *rádiócsatornából* összesen mintegy 38²⁵ működik Szlovákiában, a kereskedelmieken kívül beleértve a regionális és közszolgálati adó csatornáit is. Az egyes

²¹ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

²² A magyar sarkalatos törvény nagyjából cseh megfelelője.

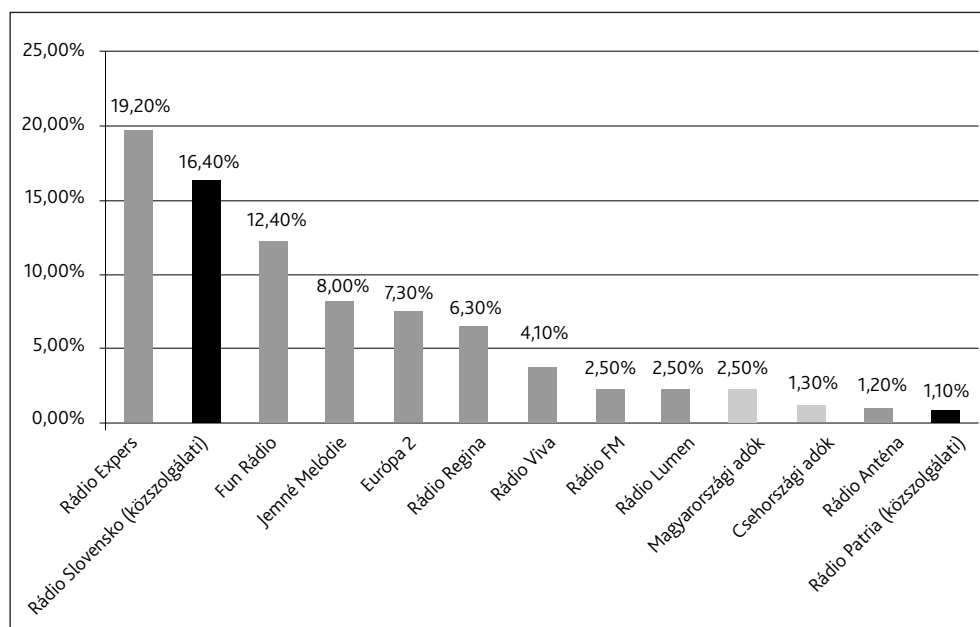
²³ Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (Council for Radio and Television Broadcasting).

²⁴ Andrej ŠKOLKAY: *Media Landscapes – Slovakia*. http://ejc.net/media_landscapes/slovakia.

²⁵ <http://www.radia.sk/radia.html>.

rádiócsatornák hallgatottsága kapcsán látható (3. ábra), hogy a kereskedelmi rádiók vannak túlsúlyban a közszolgálati rovására, ugyanakkor érdekes tény, hogy mérik a csehországi és magyarországi rádiók adásainak hallgatottságát is – ezeket az adókat jellemzően a határ menti régiókban (cseh–szlovák), illetve az ország magyarlakta vidékein hallgatják.²⁶ Ezenkívül a szlovák közszolgálati adó csatornája, a Patria Rádió nemzeti kisebbségi nyelveken sugároz programokat: az adásidő kétharmada magyar nyelven, 10%-a rutén, 10%-a ukrán és 2,6%-a roma nyelven van kitöltve. A fennmaradó időtartam egyenlően oszlik meg a német, cseh és lengyel nyelvű adások közt. A rádió kizárólag MW frekvencián sugároz, 8.00 és 17.30 óra közt, nyelvek szerinti blokkokban.²⁷ A rádióadókkal kapcsolatos tendenciák kapcsán érvényes, hogy évről évre egyre több teret nyernek a kereskedelmi adók a közszolgálati adóval²⁸ szemben – ez valószínűsíthető a következő időszakra is.

3. ábra. Az egyes szlovákiai rádiócsatornák hallgatottsága százalékban (csak országos csatornák)²⁹



²⁶ Ez a jelenség egyébként megjelenik a televíziók nézettségi számainál is (1. lejjebb).

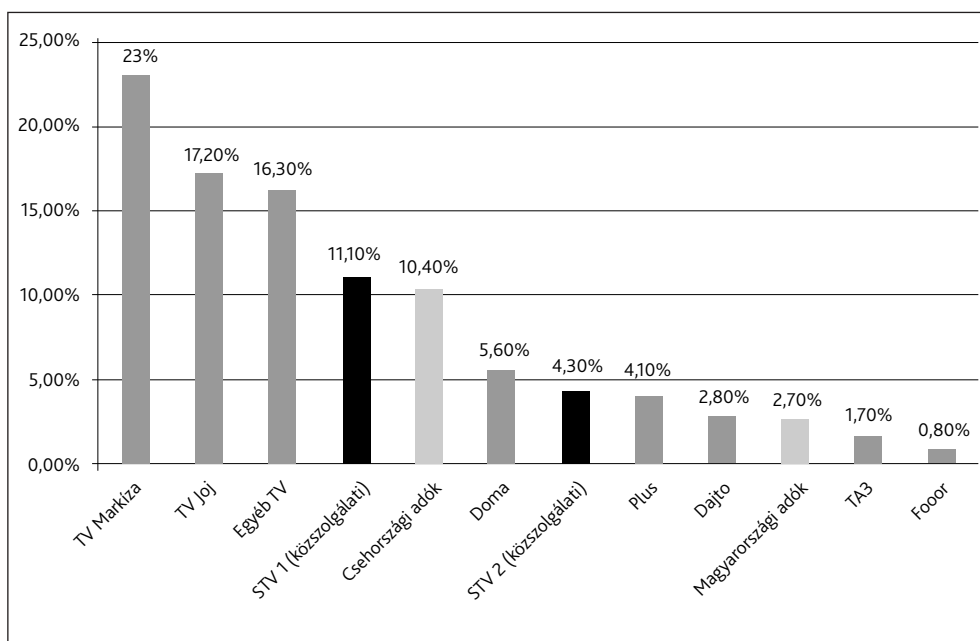
²⁷ ŠKOLKAY, i. m. (24. l.).

²⁸ L. pl. a www.median.sk statisztikáit vagy a <http://www.radia.sk/pocuvanost/tabulka/pocet-posluchacov/slovensko.html> statisztikáit.

²⁹ <http://www.radia.sk/pocuvanost/vlny/2013-3/slovensko.html>

A televízióadók nézettségére jellemző, hogy a szlovákiai piacon három csatorna nevezhető jelentősnek, mely közül kettő kereskedelmi, illetve egy közszolgálati. A 4. ábrán feltüntetett nézettségi mutatók kapcsán megemlítendőek a következők: a csehországi tendenciával ellentétben, ahol a közszolgálati televízió csatornáinak nézettsége emelkedő tendenciát mutat, addig a szlovákiai helyzet épp fordított – a kereskedelmi adók évről évre jobb nézettségi adatokat mutatnak fel a közszolgálati csatornák rovására. Külön kiemelendő, hogy hasonlóan, mint a rádióhallgatottsági adatok esetében is, méri a cseh és magyar csatornák nézettségét, ráadásul ezek a csatornák jó nézettségi arányokkal bírnak. A táblázatban megfigyelhető még az egyéb televíziók kategóriája, melyhez 16,3%-os nézettséget jegyeznek. Ez a relatíve magas szám a kábeltelevízió-előfizetőknek köszönhető. A digitális átállítás 2012. december 31-ig lezárult.

4. ábra. Az egyes szlovákiai televíziócsatornák nézettsége százalékban (24 órás bontás)³⁰



A szabályozás tekintetében elmondható, hogy alapvetően egy kétlépcsős modelltől van szó (hasonlóan a cseh szabályozáshoz), ahol az alkotmány rendelkezései egy elvi keretét jelentik a szabályozásnak, ugyanakkor a szabályozás érdeminek

³⁰ <http://medialne.etrend.sk/grafy-a-tabulky.html>

nevezhető része törvényi szinten jelenik meg. Ez a törvényi szabályozás jellemzően egyszerű³¹ (feles) törvényeken keresztül valósul meg.

Az alkotmányos rendelkezések terén érvényes, hogy – hasonlóan a cseh szabályozáshoz – a közigazgatási szervrendszer kapcsán csupán elhanyagolható mennyiségű szabályt találunk. A szlovák alkotmány³² garanciális szabályrendszere szavatolja a média szabadságát és függetlenségét, valamint a vélemény- és szólásszabadságot. Értelemszerűen a szlovák alkotmány is – mint az alkotmányok általában – csak elvi, garanciális jellegű alapot ad, melyet valódi tartalommal továbbbi jogszabályok, ám mindenekelőtt a közigazgatási és politikai gyakorlat töltenek meg.

A szabályozás alapjául így mindenekelőtt a szlovák alkotmány 26. cikke szolgál, mely értelmében „a szólás szabadsága és az információhoz való jog biztosított, valamint mindenki szabadon véleményt nyilváníthat bármely formában. Nyomtatott sajtó kiadása nem engedélyköteles. A rádiózásban és televíziózásban történő vállalkozás engedély kiadásához köthető. A részletes szabályozást törvény tartalmazza.” Ezek a rendelkezések alapvetően a cseh alkotmányos rendszerhez hasonlóak, ami nem különös, hisz az idevonatkozó rendelkezéseket a szlovák alkotmány gyakorlatilag szó szerint veszi át az Alapjogi Chartából (lásd feljebb).

A médiaszabályozás törvényi szintje a következő jogszabályokhoz köthető: a 2000. évi 308. számú törvény a műsorszolgáltatásról és a retranszmisszióról,³³ a 2010. évi 532. számú törvény a szlovák rádióról és televízióról,³⁴ a 2007. évi 220. számú törvény a digitális műsorszolgáltatásról,³⁵ a 2011. évi 351. számú törvény az elektronikus kommunikációról,³⁶ valamint a 2000. évi 211. számú törvény az információkhoz való szabad hozzáférésről.³⁷ Érvényes, hogy ezek a törvények jelentik a médiaszabályozás magját, kisebb-nagyobb relevanciával azonban jóval nagyobb számú jogszabály, illetve törvény bír.³⁸

³¹ Elfogadásához az országgyűlési képviselők többségi szavazata szükséges. A szlovák jogrend, akár a cseh, ismeri az alkotmánytörvény fogalmát (aminek ugye a magyar sarkalatos törvény felel meg). Az alkotmánytörvényi tárgyköröket azonban csak pár esetben rögzíti a szlovák alkotmány, jellemzően a különleges jogrendre vonatkozó tárgykörökben (hadiállapot, szükségállapot stb.) – elfogadásuk inkább politikai megfontolás alapján történik.

³² Zákon č. 460/1992 Ústava Slovenskej republiky.

³³ Zákon č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii.

³⁴ Zákon č. 532/2010 Z.z. o Rozhlase a televízii Slovenska.

³⁵ Zákon č. 220/2007 Z.z. o digitálnom vysielaní programových služieb a poskytovaní iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o digitálnom vysielaní).

³⁶ Zákon č. 351/2011 Z.z. o elektronických komunikáciách.

³⁷ Zákon č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií).

³⁸ Részletes felsorolásért l. pl. Andrej ŠKOLKAY: *Media Law in Slovakia*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011. 49., vagy Ján DRGONEC: *Základy masmediálneho práva*. Bratislava, Bratislavská vysokoškola škola práva, 2008. 70–71.

A tanulmány tárgyköréhez legszorosabban a műsorszolgáltatásról és retranszmisszióról szóló törvény kapcsolódik, mely a médiahatósági és közigazgatási működés szabályait fekteti le az ágazatban. A törvény alapvetően három főbb témakört szabályoz, egyrészt a Műsorszolgáltatási és Retranszmissziós Tanács³⁹ jogállását, hatásköreit, szervezetét, másrészt a műsorszolgáltatók alapvető jogait és kötelelességeit (ezen belül elsődlegesen az egyes engedélyezési és koncessziós eljárásokat), harmadrészt pedig a médiaigazgatásban alkalmazható szankciók szabályozását. A Műsorszolgáltatási és Retranszmissziós Tanács kilenc tagú.

Már a jogforrások szintjén is megjelenik a média és hírközlés elkülönülése, tekintettel hogy az elektronikus kommunikációról szóló törvény külön ágazatként, a médiaigazgatástól tevékenységileg elválasztva szabályozza a hírközlési ágazatot. Ez az elkülönülés egyébként megjelenik az intézményrendszerben is: a hírközlési ágazat felelős közigazgatási szerve a Szlovák Köztársaság Telekommunikációs Hivatala,⁴⁰ mely egy hivatali formában megszervezett, relatíve nagy függetlenséggel bíró (a Kormányhoz és az ágazatért felelős miniszterhez viszonyítva) központi államigazgatási szerv.

A szlovák rádióról és televízióról szóló törvény a közszolgálati adók jogállását és működési kereteit határozza meg. A szlovák rádió és televízió egy intézményként működik, közös vezetés alatt. A közszolgálati adó(k) csúcsszerve a Közszolgálati Rádió és Televízió Tanácsa, melynek kilenc tagját a szlovák országgyűlés választja hat évre, az egyszeri újraválasztás lehetőségével. A tanács összetételénél figyelembe kell venni, hogy törvényi rendelkezés alapján abba három-három szakembert kell választani a rádiózás és televíziózás területéről, két közgazdasági szakembert és egy jogi területen jártas szakembert.

1.3. A lengyel rádiós és televíziós piac és a szabályozás alapjellemei

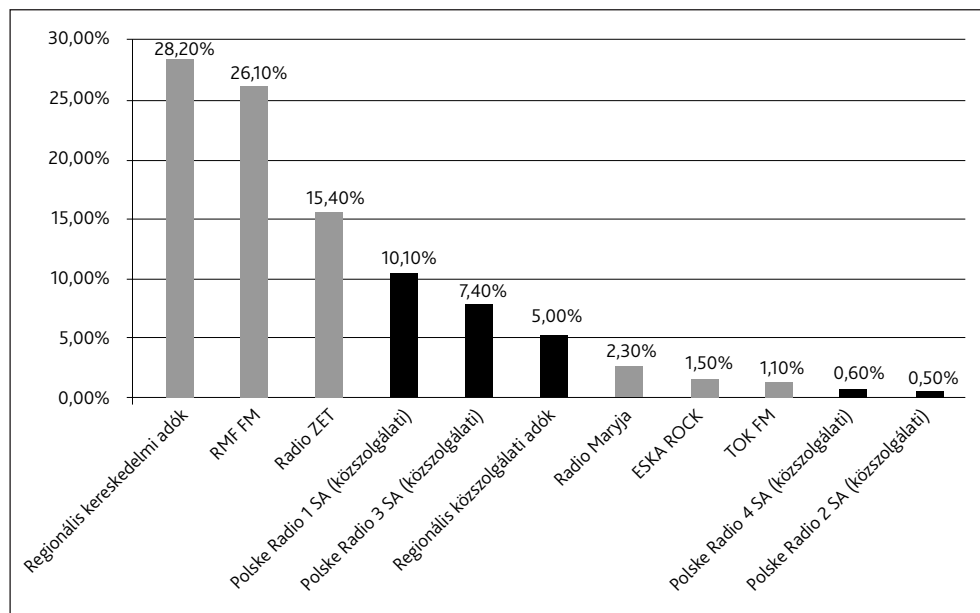
A vasfüggöny lehullása után a lengyel médiapiac is – hasonlóan az előző rendszer-váltó országokhoz – gyors növekedésnek indult. A demokratikus berendezkedésben kialakult médiapiacra nagy hatással voltak az ország területi adottságai, melyek bizonyos szempontból más irányokba terelték a televíziózás és rádiózás piacának alakulását, mint az előbb vizsgált országokban – konkrétan mindkét piacon nagyobb teret nyernek a regionális adók, valamint a kábeltelevízió-szolgáltatók.

³⁹ Rada pre vysielanie a retransmissiu (Council for Broadcasting and Retransmission).

⁴⁰ Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky.

Saját bevallásuk szerint a lengyelek 80%-a hallgat rádiót, 50%-uk több mint három órát naponta. A közszolgálati *rádió* csatornáin kívül Lengyelországban több mint 250 különféle kereskedelmi adó van jegyezve.⁴¹ Az alábbi táblázat az egyes főbb rádiócsatornák hallgatottságát mutatja, a regionális adók hallgatottsági mutatója esetén egy összesített mutatóról van szó. Ezenkívül figyelemre méltó az RMF FM mint országos lefedettséggel rendelkező rádió, kiemelkedően magas hallgatottsága, ugyanakkor érvényes, hogy a közszolgálati rádiócsatornák összesített hallgatottsága is jelentős (23% körüli). A tendenciák kapcsán érvényes, hogy az alábbi hallgatottsági arányok több éven keresztül stabilitást mutatnak, vagyis a hallgatottsági százalékokban csak kis (1-2%-os) változások vannak.⁴² Feltételezhető, hogy az alább vázolt arányok a jövőben is hasonlóak maradnak.

5. ábra. Az egyes főbb lengyelországi rádiócsatornák hallgatottsága százalékban⁴³



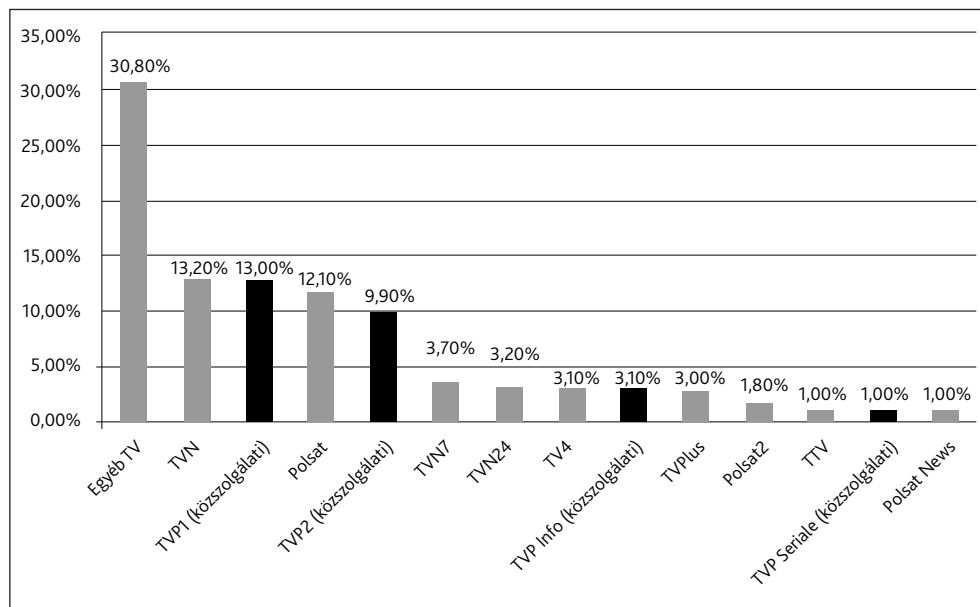
⁴¹ Ania LARA: *Media Landscapes – Poland*. http://ejc.net/media_landscapes/poland/ ().

⁴² Például a 2008-as év végi hallgatottsági adatok a következők: RMF FM – 23,9%; Radio ZET – 17,2%; Polske Radio 1 SA – 12,9%; Polske Radio 3 SA – 6,9%; Radio Maryja – 1,9% stb. <http://www.radiotrack.pl/index.php/wyniki/archiwum-wynikow.html>

⁴³ http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/raporty/rynek_2_kwarta2013.pdf

A közszolgálati televízióadó⁴⁴ csatornáin kívül több mint 200 kereskedelmi adó működése engedélyezett az országban, beleszámítva hét földi sugárzású adót, több mint 50 műholdas adást és 150 körüli kábeltelevízió-szolgáltató adásait. Az országos lefedettséggel rendelkező csatornák közt kiemelendő – a közszolgálati adók magas relatív nézettsége mellett –, hogy alapvetően két releváns kereskedelmi adó működik az országban: a Polsat és a TVN. Ez utóbbi több tematikus csatornát és regionális adót is üzemeltet. A 6. ábrán jelzett „Egyéb TV” kategória a regionális adókat és a kábeltévén közvetített csatornákat takarja. A televíziózás kapcsán kiemelhető még a kábeltelevízió-piac nagysága, tekintettel arra, hogy a lengyelországi kábeltelevízió-piac Európa 3. legnagyobb piaca, hozzávetőlegesen 4 millió előfizetővel.⁴⁵ A digitális átállásra 2013. július 31-ig került sor.

6. ábra. Az egyes lengyelországi televízió-csatornák nézettsége százalékban (24 órás bontás)⁴⁶



⁴⁴ Telewizja Polska.

⁴⁵ <http://www.broadbandtvnews.com/2011/06/20/polish-cable-stats-revealed-2/>, illetve Ania LARA: *Media Landscapes – Poland* i. m. (41. l.).

⁴⁶ http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/rynek-telewizyjny-w-ii-kwartale-2013.pdf

A szabályozási szintek elviekben hasonlóak az előbbieken vizsgált országok szabályozásához, azaz egy alkotmányos keret garanciái mellett törvényi szinten kerül sor részletszabályozásra. A lengyel alkotmány⁴⁷ garantálja a szólás- és a sajtószabadságot, illetve tiltja a cenzúrát, továbbá a nyomtatott média kapcsán tiltja a sajtótermékek kiadásának bárminemű korlátját – vagyis az írott médiát engedélyeztetni nem kell, nem lehet. A szólásszabadság alapjogának, az információhoz való jognak és a közérdek médiában való érvényesülésének legfőbb letéteményeseként a *Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanácsot*⁴⁸ nevezi meg.

Azaz a lengyel jogrend alkotmányos szinten nevesíti saját médiaszabályozó hatóságának jogi státuszát, mellyel így inkább a magyar szabályozáshoz van közelebb, amely szintén nevesíti a szabályzó közigazgatási szervtípust. Ugyanakkor érvényes, hogy míg a magyar szabályozás általánosan, közigazgatási szervtípusként rögzíti az önálló szabályzó szervet, addig a lengyel alkotmány konkrétan megjelölve, mondhatni egyediesítve emeli ki a médiahatóságot egyéb más állami szervei közül. A lengyel alkotmány ez irányú rendelkezései a IX. fejezetében találhatóak, mely az „Állami ellenőrzés és jogvédelmi szervek” címet viseli. Itt három szerv van nevesítve: egyrészt a Legfelsőbb Ellenőrzési Kamara,⁴⁹ mely a magyar Állami Számvevőszék megfelelője, az Állampolgári Jogok Biztosa⁵⁰ (ombudsman), illetve a Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanács. A Tanács jogállását a 213–215. cikkek szabályozzák. Ezek értelmében a Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanács (213.1 cikk) örködik a szólásszabadsághoz való jog, az információhoz való jog és a közérdek érvényesülése felett a televízióban és rádióban. Ennek érdekében a Tanács (213.2 cikk) rendeleteket fogadhat el és egyedi ügyekben ajánlásokat bocsáthat ki. Tagjait (214.1 cikk) az országgyűlés (Sejm – alsóház), a Senat (felsőház) és a köztársasági elnök nevezi ki: a Tanácsnak 5 tagja van, ezek közül kettőt a Sejm, kettőt a köztársasági elnök és egyet a Senat nevez ki. A Tanács tagjai kapcsán az összeférhetlenségi szabályok alapjait már az alkotmány megadja, mikor kimondja, hogy a Tanács tagja (241.2 cikk) nem lehet tagja politikai pártnak, szakszervezetnek, illetve nem végezhet olyan közfeladatot és tevékenységet, mely összeegyeztethetetlen a tisztsége méltóságával. Az alkotmány egyben meghatározza (215. cikk), hogy a Tanács eljárásainak szabályait, szervezetének és működésének részletes szabályait, valamint a tagok kinevezésének részletes szabályozását és elveit törvény szabályozza.

⁴⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dzienniku Ustaw: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Dzienniku Ustaw: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Forrás (angolul): <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

⁴⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (National Council of Radio Broadcasting and Television).

⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli.

⁵⁰ Rzecznik Praw Obywatelskich.

A szabályozás további szintjét aztán a további törvényi szintű jogforrások jelentik: az 1992. december 29-én elfogadott törvény a rádiózásról és televíziózásról,⁵¹ a 2004. július 16-án elfogadott törvény a hírközlési jogról,⁵² a 2011. június 30-án elfogadott törvény a digitális televíziózásra való átállásról,⁵³ a 2011. szeptember 6-án elfogadott törvény a közérdekű információkhoz való hozzáférésről.⁵⁴ A közszolgálati rádió és televízió szabályozása a rádiózásról és televíziózásról szóló törvényben található.

Szervezetileg a médiahatóságtól elkülönül a hírközlési hatóság, ugyanakkor bizonyos ügyfajtákban szoros az együttműködés a két szerv közt. Az Elektronikus Kommunikációs Hivatal⁵⁵ főbb feladata a távközlési szolgáltatások piacának szabályozása és felügyelete, ugyanakkor fogyasztóvédelmi kérdésekben szorosan együttműködik a versenyfelügyeleti és fogyasztóvédelmi hivatallal, valamint a Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanáccsal.

A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szabályozása több területet érint. Rendezi a médiahatóság jogállását, hatásköreit, a tagok kinevezésének és visszahívásának módját, a Tanács felelősségét. Ezenkívül a törvény rendezi az engedélyezési eljárások különféle típusait, a műsorszolgáltatók jogállását és általános kötelelességeit, a retranszmissziós műsorszórás feltételeit. Ahogy az feljebb említve volt, a törvény tárgyi hatálya felöleli a közszolgálati rádió és televízió szabályozását is.

A közszolgálati adók kapcsán elviekben érvényes az, ami az előzőekben szerepelt, természetesen bizonyos különlegességekkel: a közszolgálati adók törvény által alapított részvénytársaságok, melyekben a lengyel államkincstár egyszemélyes tulajdonos – így intézményileg elkülönül a közszolgálati televízió és rádió. Az egyes részvénytársaságokat háromtagú igazgatótanácsok irányítják, tagjait négy évre a Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanács választja – a felügyelőbizottság javaslatára – olyan szakemberekből, akik rendelkeznek cégvezetési tapasztalatokkal és jártasak a rádiózásban, illetve televíziózásban. A felügyelőbizottságok héttagúak, öt tagot a Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanács választ olyan szakemberekből, akik jártasságot mutatnak fel a jog, közgazdaság, kultúra és média területén, egy tagot jelöl ki a kultúráért és nemzeti örökségért felelős miniszter, egyet pedig az államkincstárért felelős miniszter. Ezenkívül a közszolgálati adók tartalmát és műsorösszetételét tizenöt tagú programtanácsok ellenőrzik. Ezek tagjait a Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanács nevezi ki, tíz tag az országgyűlési frakciókat képviseli a Tanácsban, további öt pedig olyan szakember, aki a kultúra vagy média területén rendelkezik jártassággal.

⁵¹ Ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r.

⁵² Ustawa o Prawu telekomunikacyjnej z dnia 16 lipca 2004 r.

⁵³ Ustawa o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej z dnia 30 czerwca 2011 r.

⁵⁴ Ustawa o o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.

⁵⁵ Urząd Komunikacji Elektronicznej (Office for Electronic Communication).

2. A médiahatósági jogállás európai vonatkozásai

A visegrádi országok szabályozásának összehasonlító vizsgálatakor nem tekinthetünk el annak európai összefüggéseitől. Közelebbi vizsgálódás kapcsán megállapítható, hogy az egyes szabályozások eleget tesznek az ET Miniszteri Bizottsága Rec(2000) 23⁵⁶ számú ajánlásának. Ehhez az ajánláshoz kapcsolódik még további két dokumentum, konkrétan a Magyarázó Memorandum,⁵⁷ valamint Nyilatkozat.⁵⁸ Az Ajánlás, bár nem kötelező, olyan szabálygyűjtemény, amely a médiát felügyelő hatóságokkal szembeni elvárásokat fogalmazza meg. A továbbiakban az Ajánlásra, a Magyarázó Memorandumra és Nyilatkozatra egyszerűbben csak mint „Ajánlásra” utal a tanulmány, ugyanakkor ha valamilyen oknál fogva relevanciával bírna a konkrét dokumentum külön említése, annyiban a szöveg ezt kiemelten jelöli.

Az Ajánlás alapvető célkitűzései közé tartozik egy olyan független és hatékony médiafelügyeleti hatóság kialakítása az egyes államokban, mely garanciájaként szolgál a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesüléséhez, biztosítja a vélemények és eszmék pluralitásának megjelenítését, tiszteletben tartva a szerkesztői szabadságot és a műsorszolgáltatók függetlenségét. A médiafelügyelettel kapcsolatban az Ajánlásban megfogalmazott elvárás annak politikai és pénzügyi függetlensége, a megfelelő és elvárható szükséges hatáskör-telepítés, illetve ezeknek a megfelelő normatív rögzítése.

Összegezve tehát európai szinten megjelenik egy olyan kvázi normatív szabályozás, amely egy független médiafelügyeleti hatóság kialakítását írja elő. Ennek keretében biztosítani kell a médiahatóság gazdasági és politikai befolyástól mentes működéséhez szükséges jogi, pénzügyi, politikai, technikai és egyéb eszközöket.

⁵⁶ ET Miniszteri Bizottságának ajánlása [Rec(2000) 23] A műsorszolgáltatói szektort szabályozó hatóságok függetlenségéről és szervezetéről [Recommendation Rec(2000) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector]. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&>.

⁵⁷ Magyarázó Memorandum (Explanatory Memorandum) az ET Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatói szektort szabályozó hatóságok függetlenségéről és szervezetéről szóló ajánlásához [Rec(2000) 23] [Explanatory Memorandum to Recommendation No. R (00) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector]. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec\(00\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec(00)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

⁵⁸ Nyilatkozat (Declaration) 2008 az ET Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatói szektort szabályozó hatóságok függetlenségéről és szervezetéről szóló ajánlásához [Rec(2000) 23] (Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM>.

Az Ajánlásban megfogalmazott elvárásokat a következő témakörök ölelik fel: jogszabályi keret kialakítása; kinevezés, összetétel és működés; a hatóság anyagi függetlensége; a hatóság hatásköre és a hatóság felelőssége, ellenőrizhetősége.

2.1. Jogszabályi keret kialakítása

Az Ajánlás kimondja, hogy olyan megfelelő jogszabályi keretre van szükség, amely egyértelműen meghatározza a hatóság jogállását. Ennek minimum tartalmaznia kell a szabályozóhatóság jogállására, feladat- és hatáskörére, működésére és eljárására, a tagok választására és a finanszírozásra vonatkozó szabályokat. A jogszabályi keret kialakításánál az Ajánlás a törvény fogalmát használja, azaz implicit feltételezi, hogy a szabályozás alapjául törvény szolgál. Ezenkívül az Ajánlás szintén implicit módon, kollektív formában szervezett közigazgatási szervként tárgyalja a szabályzóhatóságot, azaz testületként kezeli.

2.2. Kinevezés, összetétel és működés

Az Ajánlás a hatóság tagjainak kinevezésével, visszahívásuk feltételeivel, illetve a működésével szemben is támaszt bizonyos igényeket. A hatóság konstituálása, pontosabban a hatóság *tagjai kinevezése kapcsán* érvényes, hogy annak demokratikus és átlátható módon kell történnie, miközben a demokratikus kinevezés *modus vivendi*jét nem tartalmazza, tekintettel a tagállamok nagyon változatos/eltérő kinevezési gyakorlatára.⁵⁹ A hatóság konstituálása kapcsán az Ajánlás megállapítja, hogy a tagállamok két elvi megközelítést, illetve ennek folyományaként két szabályozási modellt alakítottak ki:

- a) a hatóság reprezentálja a társadalom különböző érdekcsoportjait, ez esetben egy nagy szervezet jön létre, amelynek tagjai általában részmunkaidőben látják el feladataikat, és nem igazán szakértői a területnek, illetve
- b) a hatóság szakértői testületként funkcionál, tagjai független 'bírák', akiket a jogalkotó vagy végrehajtó szervek jelölnek ésszerűen hosszú hivatali időre, feladatukat teljes munkaidőben látják el, és bizonyos mértékű döntési jogkörrel rendelkeznek, miközben az ilyen típusú hatóság felállításánál is tiszteletben kell tartani a pluralizmust, azt nem uralhatja egyetlen politikai párt vagy csoport.

⁵⁹ Országoként eltér ugyanis, hogy milyen legfelsőbb állami szervek (parlament, kormány vagy az elnök) vagy esetenként egyéb szervek jelölik, illetve választják a hatóság tagjait.

Ezenkívül az Ajánlás javasolja, hogy a hatóság tagjai (ha lehet) legyenek szakértői az audiovizuális szabályozásnak, de tekintve a fent említett hagyományokat, nem elvárható, hogy minden tag szakértő legyen. Ugyanezen okok miatt az Ajánlás nem határozza meg, milyen szakmai háttérrel kell rendelkeznie a testületnek. Ami a hatóság összetételét illeti, fontos a szakmai (műsorszolgáltatás terén szerzett) tapasztalat, valamint hogy különböző ismeretanyagok találkozzanak (távközlés, média), illetve a tagok médiszakemberek, de mérnökök, jogászok, szociológusok, közgazdászok is lehetnek. A szaktudáshoz kötött testületi tagság jellemzően nagyobb függetlenséget biztosíthat. Ilyen garanciát jelentenek továbbá a tagok demokratikus és átlátható módon történő kijelölését és választását meghatározó szabályok.

A hatóság működése kapcsán, de még mindig személyi kérdéseket illetően, az Ajánlásnak több kiemelt elvárása van: az összeférhetlenségi szabályok egyértelmű megállapítása, határozott, hosszú idejű kinevezés, a tagok titoktartási kötelezettsége és a tagok visszahívásának szigorú szabályai. Az összeférhetlenségi szabályok tekintetében az Ajánlás megállapítja, hogy bár igaz, hogy az összeférhetlenségi szabályok szigorúsága az adott ország jogalkotási gyakorlatától függ, ugyanakkor érvényes, hogy van egy minimális szintje az összeférhetlenségnek, aminek elérése nélkül nem lehet valós összeférhetlenségi szabályokról beszélni. Az összeférhetlenség tekintetében fontos elem a tagok politikai függetlensége és a politikai nyomás elkerülése, ezért minimális elvárás az, hogy a hatóság tagjai ne legyenek tagjai parlamentnek, kormánzatnak, illetve ne vállaljanak pártpolitikai tisztségeket. A politikai függetlenséget hivatott biztosítani a hosszú időre történő, határozott idejű kinevezés, lehetséges egyszeri megújítással, melyet kiegészítenek a tagok visszahívásának szabályai és korlátai. Az összeférhetlenség tekintetében további fontos elem a tagok gazdasági függetlensége a médiapiac szereplőitől, azaz hogy a tagok ne vehessenek részt sem közvetlenül, sem közvetve médiapiaci vállalkozásokban, elkerülve ezáltal az érdekkonfliktusokat vagy a gazdasági nyomásgyakorlást. Ennek lehetséges eszköze lehet a tagok rendszeres időközönként tett vagyonynyilatkozata.

Az Ajánlás a hatóság tagjai számára *titoktartási kötelezettség előírását* irányozza elő. Egyidejűleg megköveteli, hogy a tagok a szabályozóhatóság működésével kapcsolatban függetlenséget csorbító nyilatkozatoktól, cselekedetektől tartózkodjanak. A független működés kapcsán kiemelt fontossággal bírnak a *felmentési szabályok*, ugyanis az előző garanciák csupán deklaratív jellegűek maradnának, amennyiben a hatóság tagjai egyszerűen felmenthetőek lennének. Így a felmentési szabályok kapcsán jelentős jogszabályi korlátoknak kell megjeleníteniük. Formális szempontból a felmentés szabályainak pontosan körülhatároltnak kell lenniük, materiális szempontból pedig az Ajánlásnak megfelelően az elbocsátás csak akkor lehetséges, ha a tag megsértette az összeférhetlenségi szabályokat, cselekvőkép telenné vált, vagy bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték. A visszahívással szemben jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani az illetékességgel rendelkező bíróság előtt.

2.3. A hatóság anyagi függetlensége

Az Ajánlás megállapítja, hogy a pénzügyi önállóság a függetlenség egyik fontos tényezője. Ennek érdekében a hatóságnak olyan költségvetésre (és az ehhez kapcsolódó törvényi garanciákra) van szüksége, amely lehetővé teszi számára, hogy feladatait maradéktalanul és függetlenül legyen képes ellátni. Az Ajánlás nem tér ki arra, hogy a hatóság kizárólag saját pénzügyi és emberi erőforrásaival gazdálkodhat-e, azonban annyit tételez, hogy olyan finanszírozási eljárásokat nem lehet alkalmazni, amelyek állami szervek vagy magánszervek döntéseitől függenek.

A gyakorlatban két finanszírozási modell és ezek keveréke honosodott meg, miközben minden esetben figyelembe kell venni az emberi, technikai és egyéb erőforrásokat, amelyek szükségesek a hatóság független feladatellátásához:

- a) a hatóságnak a műsorszolgáltatási engedélyért fizetendő koncessziós díj – ez tűnik a legjobb módszernek a Magyarázó Memorandum szerint, mert így nem az állami hatóságok 'jóindulatától' függ a hatóság finanszírozása,
- b) állami finanszírozás – az állami költségvetésből való finanszírozás lehetőségét sem zárja ki az Ajánlás, egyidejűleg azonban leszögezi, hogy a pénzügyi döntéshozatalban való érintettség nem mehet a függetlenség rovására.

2.4. A hatóság hatásköre

A hatóság hatáskörei kapcsán az Ajánlás több elvárást fogalmaz meg. Egyrészt megállapítja, hogy a médiahatóság hatáskörszabályai államról államra változnak, miközben léteznek olyan megoldások is, melyek a hatóságot konzultatív hatáskörrel ruházzák fel, azaz csak állásfoglalásokat és ajánlásokat bocsáthat ki. Az államok zömében viszont a hatóság valós döntési jogosítványokkal rendelkezik, melyek jellemzően az engedélyezésre, a műsorszolgáltatók kötelezettségeinek betartására, a reklámra és a kiskorúak védelmére vonatkoznak, de az Ajánlás preambuluma rögzíti, hogy ez a jogkör nem zárja ki az önszabályozás lehetőségét sem. Az Ajánlás értelmében a hatóságnak saját szervezeti és döntéshozatali rendet kell biztosítani törvényben.

A hatóság főbb hatáskörei közé mindenképp a *műsorszolgáltatási engedélyek kibocsátása* sorolandó, mely az egyik alapvető hatósági feladat. Az Ajánlás megállapítja, hogy a digitális fejlődés ellenére relatív frekvenciahiány áll fenn, ezért szükség van a közérdek érvényesítésére az engedélyezés és frekvenciaelosztás terén. Az engedélyezési eljárások szabályait törvényben kell meghatározni, ám az Ajánlás nem tesz javaslatot arra, hogy mely szolgáltatást milyen eljáráshoz kell kötni, így bármelyik szolgáltatási típus (földfelszíni, kábeles vagy műholdas, rádiós és televíziós) bármely eljárási rezsimbe tartozhat. Az engedélyezési eljárások kapcsán az Ajánlás kimondja, hogy ezeket világosan és pontosan, nyílt, átlátható és pártatlan módon kell lefolytatni, a pályázati felhívást megfelelő módon kell köz-

zétenni, abban pontosan megjelölve a szolgáltatás típusát, a minimális műsoridőt, a lefedettséget, a finanszírozás típusát, a műsorszolgáltatási díjat, és ha szükséges, a teljesítendő technikai feltételeket, továbbá meg kell határozni a pályázat pontos tartalmát, különösen a pályázó tulajdonosi összetételét, a műsorszerkezetet és a szolgáltatásnyújtás időtartamát, valamint ki kell jelölni a csatolandó dokumentumokat, illetve a pályázat benyújtásának és elbírálásának határidejét. Az Ajánlás nem határozza meg, milyen szempontok alapján kell kiválasztani a hatóságnak a nyertest a versengő jelöltek közül, ebben minden állam szabadon dönthet, de a pályázat értékelési rendszerét magának a pályázati felhívásnak kell meghatároznia. Az önkényes döntéshozatalt kizárandó, az Ajánlás előírja, hogy a pályázattal kapcsolatos szabályok meghozatalának és alkalmazásának átláthatónak kell lennie, ilyen okokból szükséges, hogy a feltétel- és kritériumrendszer törvényben szabályozott, a hatóság engedélyezéssel kapcsolatos határozatai pedig nyilvánosak legyenek.

Formáját tekintve a pályázati eljárás és elbírálás lehet nyílt vagy zárt. A pályázattal kapcsolatos zártsága akkor indokolt, ha ennek révén nagyobb mértékben érvényesül a külső nyomástól való mentesség, a bizalmas információk megőrzése, illetve a tisztességes verseny biztosítása.

A műsorszolgáltatási tevékenység felügyelete a következő olyan hatáskör, amely jelentős jogosítványokkal ruházza fel a hatóságot. Ebbe a körbe tartozik a jogszabályba és engedélybe foglaltak ellenőrzése, valamint a feltárt jogsértések orvoslása és arányos szankcionálása. A szankciómegállapítás kapcsán a hatóságnak a fokozatosság és arányosság elvét kell szem előtt tartania, továbbá a megállapított szankcióval szemben a szabályozásnak biztosítani kell a bírói felülvizsgálat lehetőségét. Tartalmi szempontból a felügyeleti hatáskör gyakorlásának érdeminek kell lennie, azaz a tagállami szabályozásban biztosítani kell azoknak a felügyeleti jogköröknek az összességét, melyek ezt lehetővé teszik. A rendelkezésre álló anyagi források tükrében az ellenőrzés két módon valósulhat meg:

- a) A hatóság maga ellenőrzi az összes szolgáltatót. Ez a mód nagyon költséges, tekintve a technikai és emberi erőforrásokat, tehát az ilyen felügyelet szűrőpróbaszerűen és nem folyamatosan tudja elvégezni a feladatot a szolgáltatók nagy száma miatt.
- b) A szolgáltatók önellenőrzést végeznek egy erre szakosodott független szervezettel és a hatósággal együttműködve. Ez ugyan kevésbé költséges, de hátránya, hogy az önbevallás és önellenőrzés kevésbé megbízható.

Felügyelet szankcionálási jogkör nélkül hatékony nem lehet. Az Ajánlás értelmében a hatóság szankcióalkalmazási jogköre a figyelmeztetéstől kezdve a bírságon keresztül egészen az engedély felfüggesztéséig vagy – súlyos esetben – visszavonásáig terjedhet. A szankcióalkalmazás kapcsán az Ajánlás fokozatosságot és arányosságot ír elő, a jogorvoslati fórumrendszer kapcsán pedig a biztosított bírói utat.

A *hatóság egyedi döntéshozatala* kapcsán az Ajánlás többször említi az indokolási kötelezettséget, a bírói felülvizsgálat lehetőségének biztosítását és a döntések közzétételének kötelezettségét. Ezenkívül az Ajánlás normaalkotási hatáskör telepítését is javasolja, azaz állami feladatként határozza meg annak megteremtését, hogy a médiahatóság a műsorszolgáltatást érintő irányelveket és rendeleteket, valamint belső szabályzatokat fogadjon el, tehát rendelkezzen *szabályzó vagy kvázi-szabályzó hatáskörrel*, tehát hogy normatív vagy normatív jellegű döntéseket hozhasson. A médiahatóság és a *közszolgálati műsorszolgáltatók* viszonya kapcsán az Ajánlás megállapítja, hogy az egyes államok a közszolgálati adók üzemeltetésére különálló szabályozást hozhatnak, mely csak ezekre az adókra vonatkozik. Ugyanakkor az ilyen szolgáltatókkal kapcsolatban elvárt ezek függetlensége, amely egyebek mellett megfelelő felügyelettel biztosítható.

2.5. A hatóság felelőssége és ellenőrizhetősége

Az Ajánlás kimondja, hogy a szabályozó hatóságok a nyilvánosságnak elszámolási kötelezettséggel tartoznak, jellemzően éves jelentések formájában. Ezenkívül döntéseik közzététele is elvárás – erre kiemelten alkalmas az elektronikus formátum és az internetes hozzáférés. Az Ajánlás hangsúlyozza, hogy a médiahatóságok tevékenysége csak a jogszerűség és pénzügyi tevékenység átláthatósága tekintetében, utólagosan ellenőrizhető, miközben érvényes, hogy az ellenőrzést végző szervezet az adott állam jogosult meghatározni.

3. A médiahatósági jogállás vonatkozásai a vizsgált országokban

A médiahatóságok különleges jogállása mindenekelőtt a közigazgatási szervrendszeri függetlenségére utal. Ennek a függetlenségnek több megjelenési formája is van, elsődlegesen azonban a fogalom alatt a kormányzattól (kormánytól) és a politikától való függetlenség értendő. A vizsgált szabályozások (cseh, szlovák, lengyel) jellemezése kapcsán látható, hogy a központi államigazgatásban érvényesülő autonómia kérdéskörét különféleképp kezelik. Míg a cseh és szlovák szabályozás alkotmányi garanciákat nem épít be jogrendjébe ebben a vonatkozásban, addig a lengyel alkotmány konkrét nevesítéssel jeleníti meg médiahatóságát az alkotmányos rendben, hasonlóan a magyar Alaptörvényhez.⁶⁰

⁶⁰ Azzal a különbséggel, hogy míg a hazai szabályozás az önálló szabályzó szervezet mint szervtípust határozza meg, addig a lengyel alkotmány a médiatanácsot konkrétan nevesíti szövegében.

Az egyes vizsgált jogrendek elviekben hasonló médiahatósági modellt választottak, miközben a médiapiaci liberalizáció által támasztott követelményeknek az egyes országok szabályozása és médiatanácsai különböző módokon feleltek meg. Történetileg médiafelügyelet létrejöttére a rádiózás és televíziózás 20. századi gyors ütemű fejlődésével együtt kerül fokozatosan sor – jellemzően a kereskedelmi adók térnyerésével és a korlátozott frekvenciakészlet kapcsán.⁶¹ Ellentétben az írott médiával, ahol a szabályozás jellemzően különleges hatáskörű regulációs szervekkel nem számol, a rádiózás és televíziózás esetében a helyzet más.

A médiaregulációs szerv kifejezés az Ajánlásban foglalt *regulatory authorities for the broadcasting sector* kifejezésből adódik, amely nagy általánosságban egy specializált feladat- és hatáskörű államigazgatási szervet jelöl. Ez a különleges hatáskör egyébként gyakorta már magában a szerv megnevezésében is megjelenik, ugyanakkor érvényes, hogy a különböző jogrendekben használt terminológia eltér(het). Gyakrabban használt megjelölés, mely már magában is utal a médiahatóság testületi formában való szervezettségére, a „tanács” vagy „komisszió” megnevezés, helyenként használatos a „hatóság” megjelölés is. A médiahatóságok kapcsán a „hivatal” kifejezést jellemzően a hivatali munkaszervezet megjelölésére használják.

A feladat- és hatáskörök megállapításánál azonban az egyes európai országokban különféle modellek és gyakorlatok jelennek meg. Általánosságban jellemző, hogy bár a konkrét hatáskörök részletes leírása különbözhet, a szabályozások elvi szintje sokszor hasonló. Ebben az összefüggésben érdemes röviden kitérni a médiahatóságok jogszabály-alkotási felhatalmazottságára. Érvényes, hogy a médiahatóságok legtöbbször rendelkeznek normaalkotási felhatalmazottsággal, melynek keretében általános magatartási szabályokat alkothatnak. Megjelenési formájukban ezek a normák azonban változóak – vannak szabályozások (Szlovákia), ahol nincs a médiatanácsnak kimondott jogalkotási felhatalmazottsága,⁶² mégis vannak olyan kiemelt egyedi döntések, melyek normatív tartalommal bírnak (kvázinormatív közigazgatási aktusok). Azaz még az olyan szabályozások esetében is, amelyekben a kifejezett jogszabály-alkotási felhatalmazás nem jelenik meg, a médiahatóságok bírnak olyan joggyakorlat-egységesítő eszközökkel, melyek joggal titulálhatók majdnem normaalkotási kategóriának (állásfoglalások, jogszabályi rendelkezések értelmezései, jogértelmezési szempontból jelentős ügyekben hozott döntések és hasonlóak). Ezzel kapcsolatban megjegyzendő még, hogy tevékenységi szempontból a regulációs szerv (*regulatory authority*) kifejezés nem elsősorban jogalkotási

⁶¹ Michal BARTOŇ: Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Správní právo*, 2004/1–2. 16.

⁶² Egyébként a cseh médiahatóság is sokáig így működött, a jogszabály-alkotási hatáskör csak 2012-ben került be a törvénybe.

hatáskörre való utalást vagy az ágazati politikákat szabályzó hatáskört jelent, sokkal inkább egyfajta kísérletet az ágazatot érintő egyensúly és kiegyensúlyozottság megteremtésére.⁶³

A regulációs szervek szabályozása kapcsán továbbá érdekes, hogy az adott hatóság tevékenysége kiterjed-e a közszolgálati adókra is, vagy csak a kereskedelmi adókra, és ha kiterjed, akkor milyen mértékben (például a lengyel hatóságmodell meglehetősen széles körű jogosítványokkal ruházza fel a médiatanácsát a közszolgálati adók irányába). A közszolgálati adók és a médiahatóság elvi viszonya alapvetően attól függ, hogy a regulációs szerv gyakorolhat-e személyzeti jellegű jogköröket⁶⁴ a közszolgálati adók vezetőtestületeivel szemben, vagy kizárólag csak ellenőrzési jogosítványai vannak. Így elkülönülhet egymástól a közszolgálati adók belső és külső ellenőrzése, miközben a belső ellenőrzést az adott közszolgálati adó vezetőtestülete hivatott biztosítani, külsőt pedig egy másik szerv.⁶⁵ Ez a szerv lehet maga a médiahatóság is (a külső ellenőrzés alanya), de ez sem feltétlenül szükséges.

Ezeken a kérdéseken kívül a konkrét médiahatósági modellek más jellemzőikben nagyfokú változatosságot mutatnak, a lehetséges feladat- és hatáskörmegosztásnak nagyon széles tárháza létezik: például van olyan megoldás, melyben két különálló regulációs hatóság foglalkozik a rádiózással és televíziózással; elképzelhető a hatáskörök szerinti megosztás is, melyben az ágazati igazgatás egyes aspektusaival más-más regulációs szerv foglalkozik⁶⁶ (például külön szerv az engedélyek kiadására, külön szerv a tartalomellenőrzésre, külön szerv a panaszkezelésre). Szükséges tehát a regulációs szervek pár főbb jellemzőjét összegezni.

Michal Bartoň rendszerezéséből⁶⁷ kiindulva a visegrádi országok médiahatóságairól elviekben elmondható, hogy 1. állami szervek (tekintettel arra, hogy a médiapiac regulációja kiemelt állami feladat); 2. politikai és pénzügyi függetlenségük van (elsősorban jogalkalmazói és egyéb döntéshozói eljárásaikat illetően); 3. szakszerű feladatellátást végeznek; 4. összetételük proporcionális; 5. a nyilvánossággal szemben elszámolási kötelezettségük van.

Tekintettel arra, hogy a médiahatóságok igazgatási tevékenysége fontos és helyenként nagyon érzékeny nemzetgazdasági ágazatot érint, kiemelt elvárás a médiumok független működésének megőrzése, csakúgy, mint az információszabadság érvényesülése. Ezekből kifolyólag a médiatóságok működését is ilyen szempontok

⁶³ François HURARD: Regulation of the Broadcasting Sector: The Regulatory Authorities. In: *Media & Democracy*. Council of Europe Publishing, 1998. 139–140. Forrás: BARTOŇ i. m. (61. l.).

⁶⁴ Ilyen például a lengyel megoldás. Aleš ROZEHNAL: Právní úprava rozhlasového a televizního vysílání – Rakousko, Francie, Nizozemsko a Velká Británie. In: *Právní rádce*, 2001/4. 22.

⁶⁵ Jan DRDLA: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a její partneři ze středoevropského fóra regulátorů. Forrás: http://is.muni.cz/th/210296/pravf_r/RIGOR.pdf

⁶⁶ HURARD i. m. (63. l.) 139–140.

⁶⁷ BARTOŇ i. m. (61. l.) 19.

befolyásolják. Történetileg tekintve az ún. *independent regulatory authority* (azaz független regulációs hatóság) fogalma az Egyesült Államokban jelent meg, elsősorban a hálózati elosztórendszeren keresztül igénybe vehető szolgáltatások kapcsán. Európában az önálló (független) szabályzó szervtípus gondolatának megjelenése a két világháború közti gazdasági válság idejére tehető, és elsősorban a tőke- és pénzügyi piacok igazgatásában jelent meg.⁶⁸ Később az ilyen típusú szervezetek egyre több igazgatási ágazatban megtalálhatók. Ezt a tendenciát az EU-s integráció szintén felgyorsította, ennek kapcsán bizonyos ágazatok nagyarányú kormányzati és politikai függetlensége kiemelt elvárásként jelenik meg. Ez jellemzően olyan területeket érint, melyekben különleges jog-, illetve érdekvédelem valósul meg.⁶⁹ Ezek az ágazatok szakmai és nem politikai döntéshozatalt igényelnek az állam részéről, és működésükre nézve hátráltató tényező a politikai szempontok mérlegelése vagy az ilyen típusú beavatkozás. Egyidejűleg viszont olyan kiemelten fontos ágazatokról van szó, melyekben az állami beavatkozás elengedhetetlen. A médiapiacra ennek a népmesei elvárásnak, hogy az állam igazgasson is meg ne is, a vizsgált országok jogrendjei különféle módon felelnek meg.

A médiatósági függetlenség elválasztandó a más államigazgatási szervek esetében megjelenő függetlenségtől. Összehasonlítva más államigazgatási szervezetekkel, melyek esetében relatív függetlenségről beszélhetünk,⁷⁰ a médiahatósággal szembeni elvárás egy teljes (kis túlzással abszolút) függetlenség igényét fogalmazza meg.⁷¹ Természetesen az ilyen abszolút függetlenség is elméleti fogalom – gyakorlatban nem létezik és nem is létezhet, főleg egy olyan szerv esetében, mely közigazgatási tevékenységet végez. Bizonyos elgondolás alapján, és talán ez a megközelítés a legéletszerűbb, *a médiahatóságok kapcsán olyan jellegű függetlenségről beszélhetünk, mely úgy jellemző rájuk, mint a hierarchikusan szervezett, a kormány irányítása alatt álló, államigazgatási szervrendszerrel különálló államigazgatási szervekre,*⁷² melyek azonban rendelkeznek bizonyos függőségi viszonyrendszerrel (amivel a dolgok természetéből adódóan rendelkezniük is kell).

Ennek a médiahatósági függetlenségnek közben több értelmezési tartománya van; vizsgálható *személyi* (milyen módon és milyen feltételekkel lehet a médiahatóság tagjait kinevezni, visszahívni, illetve ennek garanciái), *funkcionális* (szakmai szempont, amely biztosítja az ágazati igazgatás kizárólag szakmai szempontok

⁶⁸ Jakub HANDRLICA: *Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky)*. www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html.

⁶⁹ Vladimír VOPÁLKA: *Nezávislé správní orgány*. In: *Ve službách práva*. Praha, C. H. Beck, 2003. 92.

⁷⁰ Amikor a feladatellátás és hatáskörgyakorlás kapcsán nagyfokú önállóság állapítható meg, ám szervezetiileg, személyzetileg és/vagy pénzügyileg sokszor a kormányra kapcsolódnak rá.

⁷¹ Vladimír SLÁDEČEK: *Obecné správní právo, 2. vydání*. Praha, ASPI, 2009. 284–286.

⁷² Dušan HENDRYCH (szerk.): *Správní právo, Obecná část – 7. vydání*. Praha, C. H. Beck, 2009. 131.

alapján történő végzését), *gazdasági* (amely a hatóság költségvetési gazdálkodásával van összefüggésben) és *politikai* (amelynek garantálnia kell a hatóság függetlenségét a mindenkori kormánytól) szempontból is.

Ezekben az összefüggésekben megemlítendő még, hogy a médiahatóságok tagjainak tevékenységére a *szabad mandátum elve* jellemző, azaz médiatanácsai tevékenységük kapcsán nem utasíthatók – ez természetesen nem zárja ki egy átlátható felelősségi rendszer alkalmazását mind a tagokkal, mind pedig a Tanács egészével szemben, mely komolyabb esetben akár a tagok vagy a Tanács visszahívásához is vezethet. Egyébként a szabad mandátum ilyen korlátját maga az Ajánlás is nevesíti. Általánosságban elmondható, hogy a szabad mandátum elve mind a három vizsgált ország szabályozásában megjelenik.

3.1. Önálló szabályozó szervek a hazai szabályozásban⁷³

Az önálló szabályozó szervet, mint alkotmányos meghatározottságú szervtípust az Alaptörvény 23. cikke hozza létre, de a Ksztv. 1. § (2) bekezdése emeli a központi államigazgatási szervek közé. Az Alaptörvényi nevesítés indoka elsődlegesen az ilyen szervek jogalkotási felhatalmazásával kapcsolatos, melyet az Alkotmánybíróság is megerősített a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában.⁷⁴

Az önálló szabályozó szervek tehát az Alaptörvényen alapuló, az Országgyűlés által sarkalatos törvényben létrehozott, a Kormány irányítási és felügyeleti jogköre alól kivett, különös hatáskörű központi államigazgatási szervek.⁷⁵ Sajátosságuk az autonóm államigazgatási szervekhez képest, hogy jogállásuk alapvető szabályait az Alaptörvény határozza meg, létrehozataluk sarkalatos törvényben lehetséges, illetve vezetőjük törvényben kapott felhatalmazás alapján, szintén sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

Az államigazgatás szervezetrendszerén belül az autonóm (önálló) státusz kivételes, elvileg teljes függetlenséget jelent az államigazgatás központi szervétől,

⁷³ HULKÓ Gábor – KÁLMÁN János: Autonóm struktúrák Magyarország és a Cseh Köztársaság államigazgatásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/10. 1–8.

⁷⁴ „Alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási felhatalmazás egyértelmű legyen (egyértelműen határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit). (...) Az alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből (jogállamiság), és T) cikkéből. A jogforrási rendszert az Alaptörvény határozza meg, ezen kívül jogforrás nem létezhet. Az Alaptörvényen »kívüli«, a jogforrási rendszerbe el nem helyezhető jogszabályok közjogilag érvénytelenek.”

⁷⁵ PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 293.

a kormánytól. Ez a függetlenség „csak különösen indokolt esetben biztosítható egy központi államigazgatási szerv számára: például ha kvázi bíraskodási tevékenységet végez vagy alkotmányos jogok biztosítása felett őrködik”.⁷⁶ Az Alaptörvény szabályozásából csak néhány elv olvasható ki az önálló szabályozó szervezet igénylő ágazatokkal kapcsolatban, így szükséges egy adott ágazat (médiapiac) életviszonyainak normatív szabályozása, méghozzá olyan szerv által, amely a Kormánytól és az általa szabályozottaktól is független. A jogalkotónak azonban körültekintően kell eljárnia az önálló szabályozó szervek létrehozatalakor, hiszen megbontja az államigazgatás alapvető rendező elvét, a Kormánynak való alárendeltséget és ezáltal a Kormány parlamenti felelősségének érvényesülését, továbbá kiüresíti az e szervek feletti szakmai kontrollt.

Továbbá érvényes, hogy az Alaptörvény és az önálló szabályozó szervezet létrehozó sarkalatos törvény viszonyát akként határozhatjuk meg, hogy az Alaptörvény csak az önálló szabályozó szervekre vonatkozó minimumszabályokat állapítja meg, míg a speciális szabályokat maguk a sarkalatos ágazati törvények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint

[a] sarkalatos törvénybe foglalható kritériumok korlátját az jelenti, hogy azok nem kerülhetnek ellentétbe az Alaptörvénnyel, vagyis ha egy feltételt az alkotmányozó már megfogalmazott, akkor a sarkalatos törvény nem adhat attól eltérő szabályt. Az önálló szabályozó szervek esetében ilyen eljárási feltétel a kinevező személye (a miniszterelnök vagy a köztársasági elnök), illetve a köztársasági elnök általi kinevezés esetén a javaslattevő személye (miniszterelnök).⁷⁷

Az önálló szabályozó szervek függetlensége kapcsán elmondható, hogy függetlenségük lényegében a közigazgatásra általában jellemző hierarchiából történő leválasztásra utal. Az önálló szabályozó szervek Kormánytól való függetlenségét intézményi (szervezeti), személyi (kicsit tágabban: politikai) és pénzügyi oldalról is biztosítja a hazai szabályozás.

Az intézményi függetlenség biztosítója, hogy az önálló szabályozó szerv számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő, az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben meghatározott feladatainak ellátása során nem utasítható, felügyeleti jogkörben a döntését megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet, valamint a szervezetét és működését is – a sarkalatos törvény keretei között – saját maga alakítja ki. A személyi függetlenség alapvetően azon alapul, hogy az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök, míg az al-

⁷⁶ FAZEKAS János: A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény négy éve a Kormány szervezetalkítási szabadságának szemszögéből. In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok, II.* Budapest, ELTE, 2010. 229–230.

⁷⁷ 17/2013. (VI. 26.) AB határozat.

elnököket (elnökhelyetteseket) az önálló szabályozó szerv vezetője – saját hatáskörében – nevezi ki. A kinevezési időtartam elválnak az Országgyűlés megbízatásától, amely biztosítja – jogi szempontból – a személyi függetlenséget. Az önálló szabályozó szervek vezetőit csak kivételes esetekben lehet elmozdítani a megbízatási idejük lejárta előtt. A személyi függetlenséget biztosítják továbbá az önálló szabályozó szervek vezetőivel, illetve helyetteseivel szemben támasztott széles körű összeférhetetlenségi szabályok. A Kormánytól való függetlenség biztosításával párhuzamosan meg kell teremteni az önálló szabályozó szerv elszámoltathatóságát, amelyet az Országgyűlés és annak bizottságai hivatottak biztosítani. E tekintetben már most megemlítendő, hogy a cseh, szlovák és lengyel doktrinális megközelítés a személyi függetlenséget jellemzően politikai függetlenségként határozza meg. A *pénzügyi függetlenséget* pedig alapvetően az garantálja, hogy az önálló szabályozó szervek költségvetései az Országgyűlés fejezetén belül önálló címet képeznek, a kiadási és bevételi főösszegeik kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők.

3.2. A cseh és szlovák médiahatóság jogállása

Tekintve, hogy a cseh és szlovák szabályozás története és elvei több ponton hasonlóak – bár az utóbbi években már sokkal erőteljesebben érezhető a két jogrend különutas fejlődése –, a médiahatósági jogállásra jellemző közös szabályozási vonásokat egy fejezet rész keretén belül tárgyalja a tanulmány.

Mind a cseh, mind a szlovák szabályozás alapját az alkotmány jelenti. Cseh viszonylatban érvényes, hogy az Alkotmány a végrehajtói hatalmi ágat szabályozó részében tárgyalja a közigazgatási szervrendszer egyes kérdéseit. Ennek kapcsán tételezi, hogy a végrehajtói hatalmi ág élén a Kormány áll, ám az államigazgatási szervezeti ág kapcsán minimális rendelkezést tartalmaz. Ezek értelmében a minisztériumok és egyéb közigazgatási szervek létrehozása és hatáskörének megállapítása törvényben történik,⁷⁸ továbbá a minisztériumok, egyéb közigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok törvény felhatalmazása alapján és keretei közt jogszabályokat alkothatnak.⁷⁹ Így, bár a Kormány az államigazgatási szervrendszer ‘feje’, az államigazgatási szervrendszert érintően nincs önálló szervezeti alakítási joga, ugyanis közigazgatási szervek kizárólag törvénnyel hozhatóak létre. Másfelől azonban érvényes, hogy a cseh Alkotmány csupán ezt az egy megkötést tartalmazza az államigazgatási szervezettel szemben, miközben feltételezi, hogy annak irányításáért a mindenkor Kormány a felelős. Autonóm, független vagy

⁷⁸ Cseh alkotmány 79. fejezet (1) bekezdés.

⁷⁹ Uo., (3) bekezdés.

önálló jelzõt a cseh Alkotmány egyetlen államigazgatási szervvel kapcsolatban sem használ, ez azonban nem jelenti azt, hogy nem létezik a központi államigazgatási szerveknek egy ilyen csoportja – ebből csupán az vezethetõ le, hogy az ilyen típusú államigazgatási szervek alkotmányos meghatározottsága hiányzik, miközben a közigazgatási szervet létrehozó törvényben az autonóm(abb) jogállás szavatolható. A szlovák Alkotmány még ennél is szűkszavúbb, szabályozása a cseh Alkotmányéval gyakorlatilag identikus. A vonatkozó rendelkezések kapcsán a 122. és a 123. cikk említhetõ, melyek értelmében a központi és területi államigazgatási szerveket törvény hozza létre, illetve hogy a minisztériumok és más államigazgatási szervek törvény külön felhatalmazása alapján, annak keretei közt jogszabályokat alkothatnak, valamint hogy az ilyen jogszabályok kihirdetésének módját törvény határozza meg.

A cseh Alkotmány további vizsgálata kapcsán megállapítható, hogy a független jelzõ (jogállás) csupán állami (de nem államigazgatási) szervek viszonylatában jelenik meg, konkrétan a cseh Állami Számvevõszékrõl⁸⁰ a 97. fejezet (1) bekezdése úgy ír, mint független (állami) szervrõl. Ezen kívül a független jogállás – burkoltabban – még a cseh alkotmány 98. fejezetben jelenik meg a Cseh Nemzeti Bank kapcsán, mely esetében érvényes, hogy mûködésébe kizárólag törvény alapján lehet beavatkozni – ez implicit módon szab korlátot a Nemzeti Bank tevékenységébe való beavatkozásoknak. A Nemzeti Bank a cseh közigazgatási doktrína értelmében nem tekinthetõ közigazgatási szervnek egyébként, egyidejûleg azonban a pénzügyi szervezetek feletti állami felügyeletet is ellátja, így tevékenységének van egy olyan szelete, mely közigazgatás-közelinek nevezhetõ. A szlovák alkotmány a független jelzõt összesen néhány alkalommal használja, az Állami Számvevõszék, a Nemzeti Bank, az Alkotmánybíróság, az általános bíróságok, valamint az ombudsman kapcsán – egy esetben sincs szó közigazgatási szervrõl.

Az önálló jogállást és jelzõt a cseh és szlovák alkotmányok csupán a helyi önkormányzatok vonatkozásában használják, mellyel az önkormányzati autonómia alkotmányos nevesítése történik. Ebben a tekintetben megjegyzendõ, hogy az államigazgatási szervek kapcsán a cseh és szlovák közigazgatási jogtudomány a „független” kifejezést részesíti elõnyben és használja – az „önálló” vagy „autonóm” kifejezésekkel/megjelölésekkel szemben.⁸¹ Az alkotmányok a végrehajtói hatalmi ágon belül államigazgatási és önkormányzati szervezeti ágat különböztetnek meg, miközben sem az államigazgatási ágon belül, sem pedig közigazgatási szerv-

⁸⁰ *Nejvyšší kontrolní úřad* – a fordítás ebben az esetben nem tükörfordítás, a szó szerinti fordítás Legfelsõbb Ellenõrzési Hivatal lenne. Hatáskörei tekintetében viszont a magyar Állami Számvevõszéknek megfelelõ állami szervrõl van szó. Ugyanez érvényes a szlovák szabályozásra és megnevezésre is.

⁸¹ Ezeket a jelzõket jellemzõen a funkcionális vagy területális önkormányzatok összefüggésében használják.

rendszeren belül általában nem definiálnak független államigazgatási szerveket. Alkotmányi meghatározottság nélkül e szervek jogállását a törvényi szintű szabályozás garantálja a cseh és szlovák jogrendben.⁸²

A törvényi szabályozás tekintetében érvényes, hogy az államigazgatási szervezet alapját Csehországban a *minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek létrehozásáról szóló 1969. évi 2. sz. törvény*,⁸³ Szlovákiában a *Kormány tevékenységének és a központi államigazgatás szervezéséről szóló 2001. évi 575. számú törvény*⁸⁴ jelenti, melyeket további ágazati törvények egészítenek ki. Jogforrási hierarchia tekintetében ezekben az esetekben egyszerű többséggel elfogadott törvényekről van szó, a szabályozás nem igényel ún. alkotmánytörvényi szintű (a magyar sarkalatos törvény megfelelője) rendezést. A független államigazgatási szervek önállósága tehát mindig az adott ágazatot szabályzó törvény rendelkezéseiből adódik, és ennek szellemében a cseh/szlovák központi államigazgatásnak alapvetően három szervtípusa különíthető el: 1. a hierarchikus rendszerbe illeszkedő központi államigazgatási szervek; 2. a független államigazgatási szervek; 3. a hierarchikus rendszerbe bizonyos kivételekkel illeszkedő szabályzó szervek (a cseh jogtudomány „független regulációs szerv” megjelölést használja). A hierarchikus rendszerbe illeszkedő központi államigazgatási szervek kapcsán érvényes, hogy megkülönböztethetők a Kormánynak alárendelt (hazai kifejezéssel: kormányhivatal), illetve az ágazati miniszternek alárendelt (hazai kifejezéssel: központi hivatal) szervek.

A hagyományos doktrinális megközelítés⁸⁵ a *független államigazgatási szervek* viszonylatában abból indul ki, hogy az állami feladatok ellátása olyan központi államigazgatási szervek útján is történhet, melyek a Kormánynak alárendelt és általa

⁸² Több szerző (Irena Pelikánová vagy Jakub Handrlica) szerint ez a megoldás nem ideális, és a független szerveket alkotmányos szinten kéne nevesíteni. Álláspontjuk szerint alkotmányos meghatározottság nélkül független államigazgatási szervnek (mint szervtípusnak) nincs helye a közigazgatási szervrendszerben, ugyanis az Alkotmány értelmében az államigazgatási szervek, mint a végrehajtói hatalmi ág részei, a Kormánynak alárendelten működnek, miközben az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy törvényben független jogállás garantálható. Így e restriktív értelmezés szerint törvény független államigazgatási jogállást nem biztosíthat, hisz erre való kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül az alkotmányellenes lenne, hisz maga az alkotmány ezzel a lehetőséggel nem számol, tekintve hogy csak azokat az államigazgatási szerveket tételezi, melyek alárendeltségben működnek. Így a (Kormánytól) független jogállást alkotmányos szinten kéne nevesíteni és garantálni, hasonlóan, mint ahogy az önkormányzatok önállósága alkotmányos szinten biztosított. Rámutatnak, hogy a függetlenség többet jelent annál, hogy egy adott szerv feladat- és hatáskörében önállóan (a hatáskörrelvonás tilalmával összhangban), más szerv beavatkozása nélkül járhat el – a valódi függetlenségnek politikai (szervezeti) és költségvetési (pénzügyi) oldala is kell hogy legyen.

⁸³ Zákon ČNR č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁸⁴ Zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

⁸⁵ HENDRYCH i. m. (72. l.) 127–128. Ezt a megközelítést elviekben elfogadja a szlovák közigazgatás-tudományi doktrína is.

irányított államigazgatási szervrendszeren kívül állnak. Ebből az okból kifolyólag nevezik őket független közigazgatási szerveknek, független közigazgatási hivataloknak vagy független államigazgatási szerveknek. E szervek egyidejűleg két elmentés tulajdonságot egyesítenek: a független jogállást és az államigazgatási feladatellátást. A független államigazgatási szervek az állam szervezeti egységei, az országos költségvetésből finanszírozottak (jellemzően önálló költségvetési fejezetben), szervezetileg nem tartoznak a hierarchikus államigazgatási szervrendszerhez, és nem állnak a kormány közvetlen vagy közvetett (például ágazati miniszter általi) irányítása alatt, illetve tevékenységükért ezeknek beszámolóval se nem tartoznak, se nem felelnek. *E szervek függetlensége elsősorban abban nyilvánul meg, hogy feladatellátásuk és hatáskörgyakorlásuk kapcsán nem utasíthatóak, másodsorban szervezetileg (politikailag) függetlenek, harmadsorban pedig gazdálkodásuk önálló, saját bevételekre is jogosultak.* A feladat- és hatáskörgyakorlás kapcsán általánosságban érvényes, hogy ez univerzálisnak nevezhető az adott ágazatot érintőleg, magába foglalja az ellenőrzések különféle típusait, a hatósági típusú jogalkalmazást és szankcionálást is, azonban a jogszabály-alkotási (rendeletalkotási) felhatalmazottságot jellemzően nem, pontosabban nem mindig. A függetlenség további vetületét a szervezeti (politikai) függetlenség jelenti, mely a cseh Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság 1 As 41/2005-76 számú ügyben⁸⁶ hozott döntésében is megjelenik. Az ügyben a bíróság a Rádió és Televízió Közvetítési Tanács (tehát a médiahatóság) tagjainak kinevezésével és visszahívásával foglalkozik, és egyebek mellett azt a következtetést vonja le ennek kapcsán, hogy a Tanács tagjainak kinevezése és visszahívása olyan közigazgatási aktusnak tekintendő, mellyel szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye. Tehát a Tanács tagjainak kinevezését és visszahívását teljeskörűen indokolni kell, valamint a visszahívással szemben bírói védelem garantált. Így a kinevezés és visszahívás nem hierarchikus igazgatásban megvalósuló (belső) közigazgatási aktus, hanem hierarchiát nélkülöző, közhatalmi jellegű, amely ellen jogorvoslatnak van helye. Ez kihat a Rádió és Televízió Közvetítési Tanács jogállására is, hisz így tagjai jogszerű indokolás nélkül nem hívhatóak vissza, illetve visszahívásuk meghatározott törvényi tényállás nélkül nem lehetséges. Ezen keresztül biztosított az egész szerv függetlensége, ugyanis a Tanács döntéseivel szembeni elsődleges követelmény, hogy azok függetlenek legyenek a napi politikától, pontosabban annak esetleges önkényétől.

A független államigazgatási szervek gazdálkodására érvényes, hogy saját maguk által elfogadott költségvetés alapján történik, ahol a bevételi oldalon egyrészt a központi költségvetésből származó, másrészt saját bevételeik (eljárási illetékek, díjak, kiszabott pénzbírságok) szerepelnek. A független államigazgatási szervek tevékenységükről éves beszámolót készítenek, melyet a parlament elé terjesztenek.

⁸⁶ Részletesebben a témakörhöz I. BARTOŇ i. m. (61. l.).

Tevékenységük kapcsán megemlítendő még, hogy jogalkotási vagy kvázi jogalkotási hatáskörrel rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben jogszabály-alkotási felhatalmazottságuk ugyan nincs, ám egyedi döntéseik normatív erővel bírhatnak. Rövid megjegyzésként érdemes már most megemlíteni, hogy míg a cseh médiahatóságnak van, addig a szlovák médiahatóságnak nincs jogszabály-alkotási felhatalmazottsága. Összegezve tehát, a Hendrych-féle megközelítés ismeri és használja a független államigazgatási szerv fogalmát, egyidejűleg azonban elismeri, hogy alkotmányos meghatározás híján nem teljesen egyértelmű, mely konkrét szerveket lehet e kategória alá rendelni. E megközelítés a médiahatóságot is ebbe a kategóriába sorolja.

A központi államigazgatási szervek körében bizonyos fokú, jellemzően ágazati törvényben nevesített függetlenséggel rendelkeznek a *független regulációs szervek*.⁸⁷ A független jelző ezeknek a szerveknek a jogállásában más tartalommal bír, mint független államigazgatási szervtípuscsoport esetében. Míg az utóbbi esetben a függetlenség mind a szervezeti, mind a pénzügyi, mind pedig a hatáskörgyakorlás függetlenségére vonatkozott, addig a regulációs szerveknél a függetlenségük jellemzően arra vonatkozik, hogy feladat- és hatáskörükben nem utasíthatók, illetve az igazgatott ágazatban normatív módon szabályozhatnak. Szervezeti szempontból ezek a szervek viszont a kormánynak alárendelt, hivatali formában megszervezett központi államigazgatási szervek.⁸⁸ A regulációs szervek vezetőit jellemzően a kormány nevezi ki, tehát politikai függetlenségük nem abszolútizálható. Magyar szóhasználatnál elve ez a jogállás nagyjából a kormányhivatali (mint központi államigazgatási szerv) jogállásának felel meg, azzal az eltéréssel, hogy a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyfajtákban (és piacon) normatív módon szabályozhatnak.

A független regulációs szervek megjelenése alapvetően a hálózati ágazatok (villamos energia, gáz, távhő) piaderegulációjának meghatározó eleme és egyben általánosnak nevezhető trendje Csehországban és Szlovákiában. A regulációs (szabályzó) feladatokra kialakított államigazgatási szervek létrehozásának indoka az adott nemzetgazdasági ágazat normatív szabályzásának igényéből adódik. A két országban elsődlegesen ez a villamosenergia-, távhő-, gáz- és vízszolgáltatási, illetve telekommunikáció-hírközlési ágazatokat érintette. Elvi megközelítésben a független regulációs szervek az alábbi általános jogállásbeli tulajdonságokkal rendelkeznek:⁸⁹

a) *sui generis* módon különböznek el az államigazgatási szervezeti ág hierarchiájától igazgatási feladataik ellátása kapcsán, helyenként gazdálkodási szempontból is rendelkezhetnek önállósággal saját bevételeik felett;

⁸⁷ A „regulációs” kifejezés itt nem azonos az Ajánlásban használt *regulation authority* kifejezéssel.

⁸⁸ Dušan HENDRYCH: *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha, ASPI, 2003. 108.

⁸⁹ Pelikánová alapján, l. Irena PELIKÁNOVÁ: *Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány*. In: *IX. Karlovarské právnícké dny. Společnost německých, českých a slovenských právníků*. Mnichov–Praha, 1999.

- b) párhuzamosan rendelkeznek a végrehajtói, igazságszolgáltatói és jogszabályalkotási hatalom prerogatíváival, miközben feladat- és hatáskörük is több hatalmi ágba tartozó tevékenységből tevődik össze – szervezetileg az államigazgatás részei;
- c) tevékenységük felölel jogalkotói, hatósági jogalkalmazói és egyéb, nem jogi jellegű (közgazdasági és műszaki) tevékenységeket is, továbbá érvényes, hogy a szerv mindig egy adott speciális ágazat igazgatásáért felel;
- d) jellemzően széles körű szankcionálási lehetőségeik vannak a közigazgatás szervrendszerén kívüli joganalanyokkal szemben.

A regulációs szervek tevékenysége gyakran túlmutat a hagyományos értelemben vett közigazgatási (igazgatási) tevékenységeken, és több nem jogi hatású cselekményt is felölel (például monitoring, piacfigyelés, javaslatok elkészítése, hozzájárulások megadása, rendeletalkotás, szankcionális jogkörök).

Mind a független államigazgatási szervek esetében, mind pedig a regulációs szervek tevékenysége kapcsán említést érdemel a normaalkotási felhatalmazottság közelebbi vizsgálata. A doktrinális álláspont (mind a cseh és szlovák) a közigazgatási normaalkotást materiálisan értelmezi, és így magába foglalja a *rendeletalkotást* (mint általános érvényű magatartási szabály – jogszabály alkotását), valamint, bizonyos feltételekkel, az ún. *kvázinorma-alkotást* (ármegállapítási döntések, általános intézkedések, közlemények, jelentős hatósági határozatok, jogszabály-értelmezés, elvi állásfoglalások, jogi hirdetések). Erről az állásponttól egyébként érezhető eltolódás van a szigorúbb formális felfogás felé. A hatályos szabályozás kapcsán elmondható, a független államigazgatási szervek közül Csehországban csupán a médiahatóságnak van rendeletalkotási joga, a szlovák médiahatóság jogalkotási felhatalmazással nem rendelkezik – ahogy arról már esett szó. Elviekben a jogszabály-alkotási felhatalmazás alapját mindkét ország alkotmányában megtaláljuk: ennek értelmében törvény felhatalmazása alapján és annak kereti közt közigazgatási szervek normaalkotási felhatalmazottsággal rendelkezhetnek. Ez a jogosultság másodlagos, ugyanis – hasonlóan a magyar joghoz – közigazgatási jogszabályalkotáshoz külön törvényi felhatalmazás szükséges az alkotmányokban rögzített alapjogositványon túl.

3.2.1. A cseh médiahatóság jogállása

Jogállás, feladat- és hatáskörök, a gazdálkodás alapjai – A cseh médiahatóság, a Rádió és Televízió Közvetítési Tanács jogállás tekintetében tehát alapvetően államigazgatási szervnek tekinthető, függetlenségének a szakirodalom különösebb jelentőséget hosszú ideig nem tulajdonított.⁹⁰ Alkotmányos meghatározottság hiá-

⁹⁰ Sokáig a médiahatóság jogállása egyszerűen mint országos hatáskörű egyéb államigazgatási szerv volt jellemezve, azzal a különlegességgel, hogy nem tartozik bele az államigazgatási

nyában ez a jelenség nem meglepő, az értelmezésbeli változás az elmúlt évek alkotmánybírói gyakorlatnak köszönhető. A fordulópont az ÚS 52/04-1 (2010. november 30.) iratszámú alkotmánybírói határozathoz és a 2010-es novellizációhoz köthető – ebben a tekintetben külön említése méltó, hogy a médiahatóság szabályozási (rendeletalkotási) hatásköre csupán a 2012. évi 406. sz. törvénnyel került be a törvénybe. Látható tehát, hogy csupán az utóbbi években történt változás a cseh médiahatóság jogállásának megítélésében, ugyanakkor megemlítendő, hogy a jelenleg hatályos szabályozás értelmében a médiatanács még mindig kilóg mind az államigazgatási szervek köréből, mind pedig az Alkotmány rendelkezéseiből.⁹¹ Független jogállása – hasonlóan a jogszabály-alkotási felhatalmazásához – csak és kizárólag a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelkezéseiből ered. Mi több, a törvény *expressis verbis* egy helyen sem deklarálja a médiahatóság függetlenségét, ez a szabályozás egyes rendelkezéseiből⁹² és jellemzőiből vezethető le, melyet a Legfelső Közigazgatási Bíróság gyakorlata egészít ki. A formális biztosítékok szempontjából tehát a cseh szabályozás csak nehezen nevezhető példaértékűnek, mindamellett a gyakorlatban a független jogállását elismerik és adottnak veszik.

Ebben a szellemben a Rádió és Televízió Közvetítési Tanácsot a már többször említett 2001. évi 231. számú törvény a rádiózásról és televíziózásról hozza létre. A törvény értelmében a Tanács „központi közigazgatási hivatal, mely állami feladatokat lát el a rádiózás és televíziózás területén, az átvett műsorszórás kapcsán (retranszmisszió) és lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások területén, valamint felügyeli a pluralitás megőrzését és fejlesztését a programkínálat és információk kapcsán a rádiózás, televíziózás és retranszmisszió területén.”⁹³ Ennek megfelelően tehát a Tanács az elektronikus média területén tevékeny, vagyis ez a rendelkezés egy specializált hatáskör-telepítés általános keretét adja meg. A konkrét hatáskörök telepítését a törvény tételes felsorolással teszi meg.⁹⁴ Az egyes fel-

hierarchiába – ám ebből különösebb következtetéseket nem vont le, csupán tényszerű megállapításra korlátozódott. L. pl. Aleš ROZEHNAL: *Mediální právo. 2. vydání.* Plzeň, Aleš Čeněk, 2007. 91.

⁹¹ Ahogy azt már említettük, a cseh alkotmány hatályos szövege értelmében a végrehajtói hatalom legfelsőbb szerve a Kormány, mely az államigazgatási alrendszerbe tartozó közigazgatási szervek működését hierarchikusan irányítja, ellenőrzi és egységesíti, miközben különös jogállású (független) államigazgatási szerveket egyáltalán nem tételez.

⁹² Például van rá utalás a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 7. § (7) bek. c) pontjában, a Tanács tagjának visszahívási indokai közt, melynek értelmében a parlament alsóháza javaslatot tehet a miniszterelnöknek a tag visszahívására, amennyiben annak tevékenysége veszélyeztetné a Tanács függetlenségét. Hasonló utalás van a 7. § (13) bekezdésében is.

⁹³ A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 4. § (2) bekezdés.

⁹⁴ Ennek értelmében a Tanács:

a) felügyeli a rádiós és televíziós műsorszórásban a határozatokba (engedélyek) foglaltaknak és a jogszabályoknak való megfelelést,

b) kiadja, módosítja, hatályon kívül helyezi (visszavonja) az engedélyeket rádiózás és televíziózás területén,

adat- és hatáskörök közül kiemelhető a médiaműveltség emelése, illetve az önszabályzó testületekkel való együttműködés. Ez utóbbi kapcsán érvényes, hogy az önszabályzó testületek jogi személyek egyesületeként működnek. Jelenleg két ilyen

-
- c) kiadja, módosítja, hatályon kívül helyezi (visszavonja) az engedélyeket a retranszmisszió területén,
 - d) nyilvántartást vezet a műsorszolgáltatási engedéllyel rendelkezőkről,
 - e) rendszeresen közzéteszi a kiadott engedélyek és regisztrációk listáját, valamint ezek módosításait,
 - f) szankciókat állapít meg,
 - g) figyelemmel kíséri a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás tartalmát,
 - h) bejegyző nyilatkozatot (állásfoglalást) ad ki a Cseh Telekommunikációs Hivatal részére a rádió-frekvencia-használat kapcsán, egyéb rádiókommunikációs szolgáltatások engedélyezése ügyében, amennyiben a frekvenciahasználat a rádiózásra és televíziózásra kizárólagosan fenntartott frekvenciákat érinti,
 - i) nyilatkozatot kér és egyeztet a Cseh Telekommunikációs Hivatallal az analóg rádiós és televíziós műsorszolgáltatás engedélyezése kapcsán,
 - j) véleményt kér és egyeztet a Cseh Telekommunikációs Hivatallal a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás engedélyezésekor, ebben az esetben a médiahatóság megjelöli azt a földrajzi területet is, mely az engedélyezéssel érintett,
 - k) meghatározza a műsorszórás földrajzi területét a műsorszolgáltatóknak, a Cseh Telekommunikációs Hivatallal való egyeztetés után,
 - l) együttműködik a Cseh Telekommunikációs Hivatallal jogszabályban megállapított esetekben,
 - m) javaslati és véleményezési joggal vesz részt az ágazati politikák kialakításában és tesz a médiaműveltség (média-írástudás) emeléséért,
 - n) meghatározza az olyan közérdekű programok, információk és az ehhez kapcsolódó szolgáltatások körét, melyek kötelezően terjesztendők az egyes műsorszolgáltatók által, megvizsgálja és megállapítja a kötelező terjesztés időtartamát és a Cseh Telekommunikációs Hivatal számára kötelező állásfoglalásban javaslatot tesz a szórás megindítására és megszüntetésére,
 - o) elfogadja a hatóság hivatalának szervezeti és működési szabályzatát,
 - p) a pénzügyminisztérium közreműködésével javaslatot tesz a költségvetésére és éves zárszámadás keretén belül beszámol az Országgyűlésnek,
 - r) közzéteszi a Tanács döntéseit, a Tanács éves jelentését, illetve a Tanács üléseinek jegyzőkönyveit, amennyiben azt jogszabály nem tiltja, illetve minden olyan egyéb információt, mely elektronikus módon hozzáférhető,
 - s) közzéteszi a bíróság döntéseit a Tanács döntéseivel szembeni jogorvoslatok ügyében,
 - t) határokon átnyúló ügyekben felügyeleti feladatokat lát el,
 - u) együttműködik az Európai Unió intézményeivel és más tagállamok szabályozóhatóságaival,
 - v) biztosítja a Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény végrehajtását, illetve az állandó bizottságban képviseli a Cseh Köztársaságot,
 - w) a televíziós műsorszolgáltatás szabályozása kapcsán együttműködik a nem EU-s tagállamok médiahatóságaival, valamint a Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény aláíróival,
 - x) együttműködik az önszabályozó testületekkel, vezeti és nyilvánosságra hozza az ilyen testületek listáját,
 - y) végrehajtási jogszabályokat alkot a rádiós és televíziós műsorszolgáltatási és a lekérhető audio-vizuális médiaszolgáltatások területén, e törvény (megj. a 2001. évi 231. számú törvény a rádiózásról és televíziózásról) felhatalmazása alapján,
 - z) állásfoglalásokat bocsáthat ki olyan ügyekben, melyek érintik feladat- és hatáskörét,
 - za) törvény vagy más jogszabály által előírt feladatokat lát el.

szervezet van Csehországban: a Televíziós Szervezetek Társulása,⁹⁵ illetve az Internetes Reklám Egyesület.⁹⁶ A Tanács ezenkívül nagyon szorosan együttműködik a Cseh Telekommunikációs Hivatallal.

Elvieken a Tanács főbb hatáskörgyakorlása lehet *előzetes* és *utólagos*,⁹⁷ illetve ahogy egyes⁹⁸ szerzők nevezik, a Tanács tevékenysége jellegét tekintve irányulhat a hozzáférés és a tartalom szabályozására: egyszerűbben tehát *a hatáskörgyakorlás magjának a műsorszolgáltatási engedélyek kiadását, majd a jogszabályban és az engedélyekben foglaltak utólagos (és folyamatos) ellenőrzését tekinti a cseh szabályozás*. Ezzel a két fő tevékenységfajtaival aztán a Tanács többi konkrét hatásköre is szoros összefüggésben áll, ugyanakkor érvényes, hogy ezt a két szabályozási kört elsősorban a szankcionálási hatáskör kapcsolja össze. A *szankcionálási hatáskör* kapcsán elmondható, hogy alkalmazásakor az arányosság és fokozatosság elve érvényesül. Ezen belül a szankcionálási eszközrendszer széles skálája alkalmazható, a klasszikusnak nevezhető pénzbírságtól kezdve a műsorszolgáltatási engedély ideiglenes felfüggesztésén át egészen a licenc (koncesszió) megszüntetéséig. A szankció megállapítását jellemzően a jogsértésre való felhívás előzi meg. Ebben a Tanács felhívja az engedélyes figyelmét a jogszabálysértő állapot meglétére és határidő megállapítása mellett annak felszámolására szólítja fel, vagy a licenccben megállapított feltételek betartására ösztönzi. Érvényes azonban, hogy a szankcióalkalmazásnak nem feltétele az ilyen felhívás.

A törvényi szabályozás értelmében a Rádió és Televízió Közvetítési Tanács saját költségvetésével gazdálkodik. A Tanács költségvetése része a központi (országos) költségvetésnek, ugyanakkor a gazdálkodásában nincs a Kormánynak alárendelve, az adott költségvetési fejezetben belül önállóan gazdálkodik. A Tanács költségvetése 2,0–2,4 millió euró körül mozog éves szinten.

Személyi és funkcionális függetlenség – A Rádió és Televízió Közvetítési Tanács 13 tagja hatéves megbízási időszakra van kinevezve. A kinevezés dekrétummal⁹⁹ történik. A Tanács tagjait a miniszterelnök nevezi ki és hívja vissza a parlament alsóházának javaslatára. A miniszterelnök tevékenysége ebben az esetben csupán formális, ugyanakkor adott, hogy az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezést arra az esetre, ha a miniszterelnök az országgyűlési javaslatot elutasítaná, magyarán a javasolt személyt nem nevezné ki. E rendelkezés kifejezett hiányára több szerző is

⁹⁵ Asociace televizních organizací – Association of TV Organizations, <http://www.ato.cz>.

⁹⁶ Sdružení pro internetovou reklamu v ČR – Association for Internet Advertising, <http://www.spir.cz>.

⁹⁷ Klára RUIBROVÁ: Orgány pro regulaci elektronických médií. In: Jiří KROUPA – Pavel MOLEK – Ondřej MORAVEC – Klára RUIBROVÁ – Kateřina ŠIMÁČKOVÁ – Ladislav VYHNÁNEK: *Mediální právo*. Brno, Masarykova univerzita, 2009. 138–140.

⁹⁸ Olga POUPEŘOVÁ: *Regulace médií*. Praha, Leges, 2010. 105–107.

⁹⁹ A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 7. §.

kritikusan reagál.¹⁰⁰ A Tanács döntéshozatalára jellemző, hogy határozatképes, ha tagjainak több mint a fele jelen van, főszabály szerint az összes tag egyszerű többségével dönt,¹⁰¹ egyidejűleg szükséges az elnök vagy legalább egy elnökhelyettes részvétele az ülésen (azaz amennyiben például hét tag van jelen, akkor a Tanács határozatképes, de a döntéshozatalhoz szükséges szavazati arány 7). Bizonyos esetekben – például licenc kiadása vagy meghosszabbítása, licenc szankcionális megszüntetése¹⁰² – a Tanács minősített többséggel dönt, ami kilenc szavazatot jelent. A döntéshozatal testületi formában történik, *per rollam* szavazás kizárt. A Tanács munkáját annak elnöke irányítja, három elnökhelyettes segíti munkáját. Az elnököt és helyetteseit a Tanács saját soraiból választja két évre.

A kinevezésnek nincsenek különösnek nevezhető feltételei. A Tanács tagjának bármely, a 25. életévét betöltött, büntetlen előéletű, állandó lakhellyel rendelkező cseh állampolgár választható. A tisztségben két, egymást követő megbízási időszak tölthető el legfeljebb, amely azonban nem azt jelenti, hogy több megbízási időszak eltöltése abszolút ki van zárva. Az idevonatkozó törvényi rendelkezés meglehetősen szerencsétlen,¹⁰³ ugyanis a jelenleg hatályos szabályozás értelmében valaki több megbízási időszakot is eltölthet, mint kettőt, ám egymás után legfeljebb két megbízási időszakot. Ennek kapcsán megjegyzendő, hogy a határozott időre szóló kinevezés és a meghatározott legmagasabb eltölthető megbízási idő függetlenségi garanciaként jelenik meg több ország szabályozásában (így van ez Szlovákiában és Lengyelországban is), azonban a cseh megoldásnak sem kell feltétlenül a független működés rovására válnia. A Tanács tagjainak összefüggésében inkább a szakmai feltételek hiánya lehet komolyabb kritika tárgya. Annak ellenére, hogy az Ajánlás kifejezetten javasolja, hogy a médiahatóság tagjai rendelkezzenek szakmai háttérrel, amely egyben a független működésnek jelentős garanciáját jelenti, a cseh szabályozásban ennek nincs alapja.

A törvény rendelkezik a Tanács egészének *visszahívásáról* is, mely tételesen meghatározott súlyos esetekben az országgyűlés alsóházának javaslatára történik a miniszterelnök által. Ilyen esetkörbe tartozik a Tanács kötelezettségeinek ismételt,

¹⁰⁰ Tekintve, hogy a cseh Alkotmány extenzív és finoman szólva teleologikus, értelmezése nagy divatnak örvend a jelenkori politikai vezetés körében. Ez sok furcsa helyzetet szül, például 2003 júliusától 2005 decemberéig az Alkotmánybíróság nem tudott teljes ülésben tárgyalni – 4 bíró kinevezése hiányzott a 15 tagú testületből, mert a parlament felsőháza nem választotta meg azokat az alkotmánybírákat, akikre a köztársasági elnök javaslatot tett, a köztársasági elnök pedig nem volt hajlandó egyeztetni a felsőházzal és más jelölteket állítani. Érdekes egyébként, hogy hasonló trend figyelhető meg Szlovákiában is.

¹⁰¹ Azaz amennyiben például hét tag van jelen, akkor a Tanács határozatképes, de a döntéshozatalhoz szükséges szavazati arány hét, nem pedig négy.

¹⁰² A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 8. § (2) bek.

¹⁰³ DRDLA i. m. (65. lj.).

súlyos megsértése, vagy amennyiben az országgyűlés alsóháza ismételten nem fogadja el a Tanács éves jelentését a jelentés súlyos hiányosságai miatt. Látható, hogy a Tanács egészének visszahívása rendkívüli eseményekhez van kötve. Ezenkívül megemlíthető még a Tanács tagjainak személyes védettsége az önkényes visszahívással szemben. Ez a védettség egyrészt a törvény 7. § (7) bekezdéséből adódik, mely a visszahívási okokat sorolja fel tételesen. Ennek értelmében a visszahívás oka lehet, ha a tag *a)* nem látja el rendesen a tisztségét; *b)* nem teljesíti a tisztség ellátásának feltételeit, illetve *c)* olyan magatartást tanúsít, amely vagy az ő, vagy a Tanács pártatlanságát és függetlenségét veszélyezteti. Ezeket az okokat egészíti aztán ki a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság már említett döntése, mely értelmében a visszahívást rendesen indokolni kell, valamint a döntés ellen jogorvoslati lehetőséget (bíróági felülvizsgálatot) kell biztosítani.

Az *összeférhetetlenségi szabályok* kapcsán érvényes, hogy a Tanács tagja más köztisztséget nem láthat el, azaz nem lehet egyidejűleg köztársasági elnök, az országgyűlés tagja, a kormány tagja, bíró, ügyész, az Állami Számvevőszék munkatársa, a Cseh Nemzeti Bank tanácsának tagja, illetve a közszolgálati adók tanácsának tagja – az ilyen személyek kinevezésére javaslatot sem lehet tenni. A köztisztségek kapcsán érvényes összeférhetlenségi szabályok standardnak nevezhetők. A Tanács tagjainak médiahatóságon kívüli tevékenysége is korlátozott; egyrészt nem vállalhatnak politikai pártban semmilyen tisztséget, nem léphetnek fel politikai párt érdekében, valamint tartózkodniuk kell olyan vállalkozásokban való részvételtől, melyeket a médiapiac engedélyesei végeznek. Médiapiaci vállalkozásokban üzletrészüket, szavazati joguk, egyéb érdekeltységük nem lehet – ez a tiltás érvényes a tagok közeli hozzátartozóira is, illetve az ilyen vállalkozásokban munkaviszonyuk vagy ehhez hasonló jogviszonyuk sem lehet (pl. tanácsadói szerződések). A Tanács tagjainak tudományos, pedagógiai, irodalmi, publicisztikai és művészeti tevékenységük kapcsán ügyelniük kell, hogy az ilyen tevékenység ne legyen hatással a Tanács függetlenségére.

Az összeférhetlenségi szabályokkal kapcsolatban tehát egyfelől megkülönböztethetünk olyanokat, melyek más tisztség betöltését tiltják, illetve olyanokat, melyek valamilyen tevékenység végzésében bizonyos mértékű korlátozást jelentenek. Gyakorlati kérdés ebben az összefüggésben, hogy mi történhet, ha a Tanács tagját összeférhetetlen tisztségbe választják meg tagsága időtartama alatt. Ebben az esetben érvényes, hogy a tanácsbeli tagságának megszűnése nem automatikus, hanem ilyen esetben is az országgyűlés alsóháza tesz javaslatot a miniszterelnöknek a tag visszahívására. Ilyen szempontból az összeférhetlenségi okoknak két csoportja alakítható ki; egyfelől azok az okok, melyek a visszahívás kapcsán nem igényelnek mérlegelést, hanem objektíve megállapíthatók: a Tanács tagját parlamenti képviselővé választják, ügyésszé nevezik ki, a kormány tagja lesz, államtitkárnak nevezik ki, üzletrésze lesz médiavállalkozásban stb. – ezekben az esetekben valószínűsíthető, hogy *ex lege* tisztségvesztés lenne indokolt (és hatékony), ami egyidejűleg a

függetlenség biztosítékeként is megjelenhet.¹⁰⁴ A másik csoportba pedig azok az összeférhetetlenségi okok sorolhatóak, melyek megítélése mérlegelés függvénye, megjelenik bennük egy szubjektív, értékelési elem: például tudományos, publicisztikai tevékenységén belül olyan információkat közöl, melyek vélhetően veszélyeztetik a Tanács független működését, vagy nem tesz eleget titoktartási kötelezettségének és üzleti titkot tesz közzé. Ezekben az esetekben pedig az országgyűlés és a miniszterelnök általi visszahívás lenne indokolt.

A médiahatóság hivatala – A médiatanács hivatalát maga a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény konstituálta,¹⁰⁵ szervezési, döntés-előkészítési, végrehajtó és egyéb adminisztratív feladatokat lát el a Tanács munkájával kapcsolatban. Feladat- és hatáskörök címzettje nem lehet, jogalanyiséga nincs, nem közigazgatási szerv,¹⁰⁶ tevékenysége tekintetében pedig egy hivatali kiegészítő/kiszolgáló munkaszervezetről van szó. A hivatal vezetéséért a hivatalvezető¹⁰⁷ felel, akit a Tanács nevez ki és hív vissza. A hivatal többi alkalmazottja tekintetében ő gyakorolja a munkáltatói jogokat. Belső szervezetét tekintve a Hivatal szakosztályokra bontható, melyet az adott szakosztály igazgatója vezet, akik közül a Hivatal vezetője a helyettesét nevezi ki. Az egyes szakosztályok további osztályokra vagy alosztályokra bonthatók. A Hivatal szervezetében különleges – a vezetőtől független – jogállása van az ún. belső auditornak (belső ellenőrnek), aki a Hivatalon belüli utólagos pénzügyi ellenőrzést végzi, tevékenységéért a Tanácsnak tartozik felelősséggel és elszámolással. Általános szabályként jellemezhető, hogy mind a hivatali alkalmazottaknak, mind pedig a Hivatal számára bedolgozó külsős szakembereknek szigorított titoktartási kötelezettségük van.

3.2.2. A szlovák médiahatóság jogállása

Jogállás, feladat- és hatáskörök, a gazdálkodás alapjai – A szlovák médiahatóság jogállását a műsorszolgáltatásról és retranszmisszióról szóló törvény határozza meg. A Tanácsnak Szlovákiában kettős jogállása van, hatáskörgyakorlása kapcsán országos hatáskörű államigazgatási szerv, míg egyéb jogviszonyaiban (magán)jogi személyként lép fel.¹⁰⁸ Az elvi jogállás kapcsán érvényes, hogy a médiahatóságnak

¹⁰⁴ A Tanács függetlenségét nemcsak a külső, hanem a Tanácson belüli hatásokkal szemben is védeni kéne.

¹⁰⁵ A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 11. § (2) bek.

¹⁰⁶ Aleš ROZEHNAL: *Mediální zákon – Komentář*. Praha, ASPI, 2007. 74.

¹⁰⁷ A törvény a *vedoucí úřadu* kifejezést használja, amely szó szerinti fordításban annyit tesz: a „hivatal vezetője”.

¹⁰⁸ A műsorszolgáltatásról és retranszmisszióról szóló törvény 4. § (3) bek.

alkotmányos meghatározottsága nincs, függetlenségének garanciái a törvényi szabályozásból vezethetők le, tekintve hogy sem alkotmányi, sem törvényi szinten nincs a médiatanács függetlensége kifejezetten deklarálva. Ez egyedül a Tanács statútumában (alapító okiratában)¹⁰⁹ szerepel, mely értelmében a Tanács „független kollektív szerv”.¹¹⁰ Az alapító okiratot a parlament fogadja el, döntési formáját tekintve parlamenti határozatról van szó, mely normatív jellegű garanciát nem nyújt. Megemlítendő azonban, hogy a függetlenség normatív jellegű deklarálásának hiánya ellenére a médiahatóság függetlensége ez idáig sem a szakma, sem a politika részéről nem volt vitatott.¹¹¹ Így, eltekintve attól a tényről, hogy a Tanács jogállásának van egy közjogi és egy magánjogi pillére, alapvetően a cseh modellhez hasonlítható.

Hatáskörei kapcsán¹¹² érvényes, hogy a Tanács legfőbb feladata a közérdek előmozdítása az információhoz való jog, a szólásszabadság, a kulturális értékekhez

¹⁰⁹ <http://www.rvr.sk/sk/spravy/index.php?aktualitaId=429>.

¹¹⁰ A Műsorszolgáltatási és Retranszmissziós Tanács Statútuma, 3. cikk (1) bek.

¹¹¹ Bár a 2014-es év költségvetése kapcsán merülnek fel bizonyos kételyek, l. lejjebb.

¹¹² Ennek értelmében a Tanács:

- a) döntéseket hoz a műsorszolgáltatási licenceket (koncessziókat) érintő ügyekben,
- b) döntéseket hoz a retranszmissziós regisztrációkat érintő ügyekben,
- c) dönt a retranszmissziós műsorszolgáltatás felfüggesztéséről,
- d) dönt a műsorszolgáltató frekvenciahasználatáról további frekvenciák esetén,
- e) eljárást kezdeményezhet földi műsorszórásról érintő licenc (koncesszió) ügyében,
- f) megállapítja a közérdekű információk típusait és dönt a műsorszórásba való kötelező beillesztésről,
- g) felügyeli az engedélyesek tevékenységét,
- h) szankciót állapít meg a műsorszolgáltatóknak, retranszmissziós engedélyeseknek, a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás engedélyesének, továbbá azoknak a személyeknek, akik műsorterjesztést vagy retranszmissziós tevékenységet folytatnak engedély nélkül,
- i) határidőt állapít meg a műsorszolgáltatók jogviszonyainak rendezésére jogsértés esetén,
- j) nyilvántartást vezet a beérkező összes kérelemről és a meghozott döntésekről, melyeket internetes hozzáféréssel hoz nyilvánosságra,
- k) rendszeres időközönként jelentést tesz az Európai Bizottságnak az engedélyesek bizonyos kötelezettségeit illetően, valamint együttműködik a Bizottsággal,
- l) statisztikát vezet a szolgáltatott programokról, különös tekintettel az európai audiovizuális alkotások és független alkotások megfelelő arányára az engedélyeseknél,
- m) bekérheti a leadott műsorok felvételeit,
- n) panaszokat intéz,
- o) felügyeli a Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény végrehajtását és az állandó bizottságban képviseli Szlovákiát,
- p) együttműködik az elektronikus médiát (műsorszolgáltatás, retranszmisszió és lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások) érintő jogszabálytervezetek kidolgozásában,
- q) véleményezi a hatáskörét érintő nemzetközi szerződésjavaslatokat, ezek lehetséges ratifikációját,
- r) nemzetközi és európai szervezetekkel működik együtt, cserél információt a médiaigazgatás területén, illetve együttműködik a Szlovák Köztársaság Telekommunikációs Hivatalával,

való jog és a művelődéshez való jog érvényesítése kapcsán, illetve a műsorszolgáltatás, retranszmisszió és lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások vonatkozásában gyakorolni az állami regulációs jogköröket, figyelembe véve az információk pluralitásának szükségességét, valamint a jogszabályokban és engedélyekben foglaltak betartását ellenőrizni.

A Tanács tevékenységének hatáskörsúlypontjai a cseh médiahatóságéhoz hasonlíthatók. Ilyen formában rendelkezik mind előzetes (licenciós és regisztrációs engedélyezési eljárások), mind utólagos (ellenőrzések, figyelmeztetések, szankciók, panaszok elbírálása) szabályozási eszközökkel. Jogszabály-alkotási jogkörrel a szlovák médiahatóság nem rendelkezik, ugyanakkor mind a törvényalkotási, mind egyéb jogszabály-alkotási eljárásokban aktívan részt vesz (még a hatáskörét érintő nemzetközi szerződések ratifikációja kapcsán is van javaslattevési joga). A hatáskörök vizsgálata kapcsán látható, hogy a hatóságnak tennie kell a média-írástudás emeléséért, és együttműködik az önszabályzó testületekkel. Ez utóbbi kapcsán érvényes, hogy Szlovákiában jelenleg önszabályzó testületként a Reklámtanács működik.¹¹³

A médiahatóság gazdasági-pénzügyi függetlenségével kapcsolatban érvényes, hogy a Tanács gazdálkodása külön költségvetési fejezetként jelenik meg az országos költségvetésben, tehát mind bevételei, mind kiadásai a központi költségvetés részét képezik.¹¹⁴ A költségvetési fejezeten belül a Tanács nagyfokú gazdasági függetlenséggel rendelkezik, saját bevételeit elsősorban az engedélyezési eljárások díjai, valamint a kiszabott pénzbírságok jelentik. Egyidejűleg azonban érvényes, hogy központi költségvetésre is jelentős mértékben támaszkodik, melyen keresztül a politika állandó ráhatással lehet a működés költségevetési-pénzügyi oldalára, és ezen keresztül a Tanács működésére is. Természetesen az ilyenfajta nyomásgya-

s) felhívja a Közszolgálati Rádió és Televízió figyelmét a műsorszolgáltatással kapcsolatos jogsértésekre,

t) statisztikát vezet a rádió és televízióadók területi lefedettségéről, illetve az egyes adók hallgatottsági mutatóiról,

u) tevékenységéről tájékoztatja a szlovák parlamentet éves jelentés formájában,

v) jelentést készít azokról a reklámokról, melyek a 12 év alatti fiataloknak készült műsorok közben kerülnek leadásra, valamint ezt a jelentést beterjeszti a kulturális minisztériumnak,

w) az iskolaügyi és kulturális minisztérium számára jelentést készít a médiaműveltségről,

x) az iskolaügyi és kulturális minisztériummal együttműködve listát állít össze a jelentős társadalmi eseményekről, valamint a közvetítési jogok birtokosairól,

z) együttműködik az önszabályzó testületekkel a hatáskörét érintő ügyekben, valamint ösztönzi az ilyen testületek megalakítását,

az) határon átnyúló műsorszolgáltatás esetén hivatott tárgyalni, a kulturális minisztérium együttműködésével, az illetékes tagállam médiahatóságával.

¹¹³ Rada pre reklamu – Council for Advertisement, <http://www.rpr.sk/>.

¹¹⁴ Ján DRGONEC: *Základy masmediálneho práva*. Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva, 2008. 146.

korlás nehezen érhető tetten, ugyanakkor a Műsorszolgáltatási és Retranszmissziós Tanács 2014-es költségvetése kapcsán van néhány felkiáltójel: egyrészt maga a költségvetési hozzájárulás is jelentősen csökkent, 1,9 millió euróról¹¹⁵ 1,13 millió euróra, másrészt a parlament 340 ezer eurós bírságbevéttel számol a médiahatóság költségvetésében, ami például a 2013-as évhez képest 100% emelkedést jelent.¹¹⁶ Tekintve, hogy az előző évek tapasztalatai azt mutatják, hogy bírságkiszabásból – reális becslés alapján – olyan 150-170 ezer euró körüli bevétel tervezhető, óvatosságra int a helyzet. Költségvetési szempontból a Tanács működése a 2014-es évben érdekes lesz, tekintve hogy a költségvetési hozzájárulás kiemelten nagy arányban csökkenni fog, míg a saját bevételek oldalán 170 ezer eurónyi kiesés valószínűsíthető – ez a két tényező gyakorlatilag a felére csökkentheti a Tanács költségvetését a 2014-es évre (a 2013-as év költségvetési számaihoz képest).

Személyi és funkcionális függetlenség – A törvény értelmében a médiatanács kilenc tagú, a *parlament választja* a tagokat hat évre. A politikai függetlenség megőrzése érdekében a tagoknak csúsztatott megbízási idejük van, kétévente újraválasztják a Tanács egyharmadát (azaz három tagot). A médiatanács tagsága kétévente részlegesen megújul, mely így garanciát kíván biztosítani arra, hogy ne kerüljön sor 'hosszú kések éjszakájára',¹¹⁷ azaz hogy a politikai működésre egyébként oly jellemző zsákmányrendszer itt ne éreztesse hatását. Ez a rotációs rendszer egyébként lehetőséget biztosít a Tanács működésének kontinuitására és a szakmai tapasztalatok folyamatos cseréjére, bizonyos állandóságot kölcsönözve a médiahatóság jogalkalmazási gyakorlatának. A Tanács tagjai legfeljebb két megbízási időszakot tölthetnek tisztségükben, nincs relevanciája annak, hogy ez a két időszak egymást követi-e vagy sem, ez a korlát abszolút – azaz két megbízási időszak letöltése után az illető nem választható semmilyen körülmények közt újra tanácstaggá. A kinevezésnek – hasonlóan a cseh szabályozáshoz – nincsenek különösnek nevezhető feltételei, a Tanács tagjának választható bármely 25. életévét betöltött szlovák állampolgár, aki állandó lakhellyel rendelkezik Szlovákiában és büntetlen előéletű.

A megbízási megszűnése kapcsán elmondható, hogy a klasszikusnak nevezhető megszűnési okok (megbízási idő elteltel, lemond a tisztségéről, a tag halála) mellett említést érdemelnek a tag visszahívásának egyéb indokai.¹¹⁸ Ezek értelmében

¹¹⁵ A Tanács 2012-es és 2013-as éves költségvetése alapján. Forrás: <http://www.rozpocet.sk/app/homepage>.

¹¹⁶ <http://medialne.etrend.sk/tlac-tlacove-spravy/navrh-rozpocet-je-hrozenim-nezavislosti-medii.html>.

¹¹⁷ DRGONEC i. m. (114. l.j.) 140.

¹¹⁸ A műsorszolgáltatásról és retranszmisszióról szóló törvény 9. § (2) bek.

a visszahívásról a parlament dönt, amennyiben *a)* a Tanács tagja már nem teljesíti a kinevezési feltételeket; *b)* ellene jogerős bírósági döntés született szándékos bűncselekmény elkövetésének ügyében; *c)* cselekvőképessége korlátozott lett vagy kizárt; *d)* tisztségét nem látja el egymást követő hat hónapon keresztül, illetve *e)* a Tanács Statútumával ellentétesen cselekszik. A visszahívási indokok közelebbi vizsgálata kapcsán látható, hogy azoknak a köre szélesebb, mint a cseh szabályozás értelmében, és egyidejűleg a parlamentnek nagyobb mérlegelési joga van a visszahívás kapcsán. Ez bizonyos értelemben felvetheti az átpolitizálódás lehetőségét, és így a függetlenség mértékének csökkenését, ám ezekben az esetekben is érvényes, hogy a visszahívást rendszeren indokolni kell. Tekintettel a Tanács eddigi működésére, elmondható, hogy bár a politikai kultúráról több szerző is kritikus véleményt fogalmaz meg, ezidáig nem került sor ad hoc politikai beavatkozásokra a Tanács összetétele vonatkozásában.

Az összeférhetetlenségi szabályok kapcsán érvényes, hogy a Tanács tagja nem töltheti be az alábbi tisztségeket: köztársasági elnök, parlamenti képviselő, a kormány tagja, államtitkár, minisztérium vagy más központi államigazgatási szerv vezetője, államigazgatási szerv alkalmazottja, polgármester, bíró, ügyész, illetve a közszolgálati médiák tanácsának tagja. Ezekben a tisztségeken kívül a Tanács tagjának tevékenysége is korlátozott, azaz nem viselhet politikai pártban tisztséget, vagy politikai párt érdekében nem cselekedhet; nem vehet részt a médiapiac kérelmezői-vállalkozói oldalán sem mint engedélyes, sem mint vezető alkalmazott, sem mint rendes alkalmazott (ez vonatkozik a közeli hozzátartozókra is); nem lehet üzletrésze vagy szavazati joga olyan társaságokban, melyek a médiapiac engedélyeseiként jelennek meg; nem lehet olyan társaság vezetője, ellenőrző szervében munkát nem vállalhat, mely a műsorszórás technikai hátterét biztosítja; nem nyújthat a műsor-szolgáltatóknak és engedélyeseknek tanácsadói, közvetítői vagy egyéb szakmai segítséget, tanácsadást. A tevékenységi korlátozásból kivétel a tudományos, oktatási, publicisztikai, irodalmi vagy művészeti tevékenység végzése.

A médiahatóság hivatala – A Tanács működése kapcsán a szabályozás kimondja, hogy munkáját a hivatal segíti (*Kancelária Rady*), amely a médiahatóság döntés-előkészítő, végrehajtó és egyéb adminisztratív feladatokat ellátó szervezeti egysége. A hivatal működéséről a műsorszolgáltatásról és retranszmisszióról szóló törvény meglehetősen röviden rendelkezik, ám a szabályozás fontos eleme az, hogy szervezetenként elválasztja egymástól a médiatanácsot mint a hatáskör-telepítés címetzettjét és a Tanács hivatalát mint a döntés-előkészítő fórumot.

A Hivatal a Tanács munkájával összefüggésben végez szervezési, személyi, adminisztratív és technikai feladatokat, elsődleges célja a Tanács munkájának előkészítése és segítése. A Hivatal államigazgatási hatáskört nem gyakorolhat, annak címettje nem lehet. Élén az igazgató áll, akit a Tanács nevez ki és hív vissza. Működésének részletes szabályait a Hivatal szervezeti és működési szabályzata

tartalmazza. Ennek értelmében az igazgató vezeti a Hivatalt, az alkalmazottakkal szemben a munkáltatói jogok gyakorlója. Az igazgató joga részt venni a Tanács ülésein tanácsadói szavazati joggal, melyen egyidejűleg ügyrendi feladatokat biztosít be (jegyzőkönyvvezetés, szavazatszámolás). Akadályoztatása esetén az igazgatót a Tanács ülésein az általa írásban megbízott alkalmazott képviseli.

Belső felépítését illetően a Hivatal osztályokra oszlik, ezek vezetését az osztályvezetők látják el, akiket az igazgató nevez ki és hív vissza közvetlenül. Az egyes osztályvezetők az adott osztályon belül – az igazgató egyetértésével – munkacsoportokat hozhatnak létre, melyeket koordinátorok vezetnek.

3.2.3. A lengyel médiahatóság jogállása

Jogállás, feladat- és hatáskörök, a gazdálkodás alapjai – A Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanács jogállása alkotmányos alapokon nyugszik (lásd feljebb), hasonlóan a hazai szabályozáshoz. Ennek szellemében a lengyel médiahatóság jogállását – normahierarchiai szempontból – a legmagasabb szinten lefektetett garanciális szabályok biztosítják. A törvényi szabályozás tekintetében nagy általánosságban elmondható, hogy az több garanciális szabályt és konkrét rendelkezést is tartalmaz a hatóság független működése kapcsán. Egyidejűleg érvényes azonban (lásd lejjebb), hogy a többlépcsős garanciális szabályrendszer, valamint meglehetősen szigorú szabályozás sem jelent abszolút garanciát a médiahatóság politikától mentes, független működésére.

Az Alkotmány rendelkezéseinek vizsgálata kapcsán látható, hogy a médiatanács jogállás tekintetében az állami ellenőrzés és jogvédelmi szervek csoportjába sorolható, melyek alkotmányos meghatározottságát az az indok adja, hogy hatáskörük kiemelt fontosságú társadalmi kérdéseket érint vagy alapjogvédelemmel kapcsolatos. A médiahatóság alkotmányos meghatározottságához a szólásszabadsághoz és az információhoz való jog védelmét kapcsolja a lengyel alkotmány.

A médiatanács hatásköreinek¹¹⁹ vizsgálata kapcsán érvényes, hogy rendeletealkotási jogkörrel rendelkezik a hatáskörébe tartozó ügyekben, miközben jogalko-

¹¹⁹ Ennek értelmében a Tanács:

a) kidolgozza az állami médiapolitikákat a rádiózás és televíziózás kapcsán a miniszterelnök egyetértésével,

b) meghatározza/befolyásolja a médiapiac szereplőinek magatartását a törvény keretein belül,

c) döntést hoz a műsorszolgáltatási koncessziók adományozása ügyében, valamint a műsorszolgáltatók nyilvántartását vezeti,

d) műsorszolgáltatónak ún. társadalmi műsorszolgáltató státuszt adományoz, illetve von vissza,

e) a törvény keretein belül ellenőrzi a médiaszolgáltatók tevékenységét,

f) kutatásokat/felméréseket végez a rádió- és televízióprogramok tartalmával és fogyasztói körével kapcsolatban,

tása a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelkezéseinek konkrét felhatalmazásával történik, nem pedig generálklauzula alapján. A Tanács hatáskörei kapcsán megemlítendő az ún. társadalmi szolgáltatói¹²⁰ státuszt adományozása. Ezt olyan műsorszolgáltatók kapják, melyek valamilyen kiemelt társadalmi célt szolgálnak tevékenységükkel: például karitatív tevékenységeket végeznek, műsoraik keretén belül kifejezésre kerül a nemzeti identitástudat, tisztelik és közvetítik a keresztény értékeket és erkölcsi elveket, illetve műsoraik közt nem szerepelnek olyan programok, melyek negatív hatást válthatnak ki a kiskorúak testi, lelki és erkölcsi fejlődésében, továbbá szolgáltatásaikért nem kérnek illetékeket és nincsenek reklámbevételeik. Ezek az adók az egyes engedélyezési eljárásokban kedvezményes eljárásrendben részesítettek¹²¹ (például költségmenteség). A lengyel jog így releváns különbséget tesz az olyan magán-műsorszolgáltatók közt, melyek nem haszonszerzés céljából végzik tevékenységüket, és olyan kereskedelmi adók közt, melyek haszonszerzés céljából működnek.

Személyi és funkcionális függetlenség – A médiahatóság tagjainak száma öt, *kinevezésük* hat évre szól, újraválasztásuk nem lehetséges. A kinevezési jogkör megszlik a *Sejm* (alsóház, két tag) a *Senat* (felsőház, egy tag) és a köztársasági elnök (két tag) közt. A megbízási időtartam az egész Tanácsra érvényes, ugyanis a kinevezés hatéves időszaka az utolsó tanácsstag kinevezésének napjával kezdődik és (alapesetben) az összes tag esetében egyszerre jár le. A tagok kinevezésével kapcsolatban a törvény meghatározott szakmai feltételek teljesítését feltételeként nem írja elő, annyit azonban szabályoz, hogy a Tanács tagjait olyan személyekből vá-

g) figyelemmel kíséri a lekérhető audiovizuális szolgáltatások piacát, illetve ellenőrzi a szolgáltatók törvény által előírt kötelezettségeinek betartását,

h) megállapítja az engedélyezési eljárások díjait (illetékét),

i) javaslatokat tesz és véleményez a hatáskörét érintő jogszabálytervezetek, illetve nemzetközi kötelezettségvállalások kapcsán, melyek a rádiós és televíziós műsorszórást, valamint a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokat érintik,

j) kutatásokat és technológiafejlesztéseket ösztönöz, valamint személyi tréningeket szervez a médiapiacra dolgozóknak,

k) a rádiózás és televíziózás területén nemzetközi együttműködést szervez és kezdeményez, beleértve a tagállamok médiahatóságaival való együttműködést,

l) együttműködik a szerzői jogok, szellemi tulajdon védelme kapcsán az illetékes szervezetekkel, előadókkal/művészekkel, gyártókkal és médiaszolgáltatókkal,

m) nyilvános pályázatot ír ki a közszolgálati médiák felügyelőtanácsaiban való helyek betöltésére,

n) ösztönözi a médiaszolgáltatások terén az önszabályozást és társszabályozást, valamint együttműködik az ilyen szervezetekkel,

o) médianevelés és médiaműveltség mértékének növelése, illetve az ebbéli célból való együttműködés más állami és nem állami intézményekkel.

¹²⁰ *Social broadcaster*.

¹²¹ Az 1992. december 29-én elfogadott törvény a rádiózásról és televíziózásról, 39b. §.

lasztják, akik kivételes szakértelemmel és tapasztalatokkal rendelkeznek a közmédia területén.¹²² Ez a megfogalmazás meglehetősen tág értelmezési tartományt enged a szakmaiság megítélésének, egyidejűleg azonban érvényes, hogy elviekben szigorúbb, mint a cseh vagy a szlovák médiahatósági szabályozás. A Tanács elnökét és elnökhelyettesét saját soraiból választja.

A Tanács eljárása kapcsán érvényes, hogy a döntéshozatalhoz szükséges szavazati arány az összes tag kétharmada, ami az öttagú tanács esetében gyakorlatilag egyhangú döntést jelent. Ez az arány abból az időből maradt, mikor a lengyel médiahatóság kilenc tagot számlált, azonban a tagok számának csökkenésével (a későbbi jogszabály-novellizációk során) nem változtatták a döntéshozatali arányokat.

A törvény összeférhetlenségi szabályrendszere a cseh és szlovák szabályozáshoz hasonlóan nevezhető. Ennek értelmében a tanácstagok nem lehetnek politikai párt tagjai, illetve köztisztviselők a következő körökből: országgyűlési képviselő (nem lehet sem a Sejm, sem a Senat tagja), köztársasági elnök, nem lehet a kormány tagja, bíró, az Állami Számvevőszék elnöke, illetve ombudsman. Ezekon kívül a megbízatása időtartama alatt fel kell függesztenie tagságát a munkaadói vagy munkavállalói érdekképviselői szervezetekben, illetve az egyházi szervezetekben. Továbbá érvényes, hogy a médiahatóság tagjaival szemben tevékenységi korlátokat is szab a törvény, mégpedig a tanácstagnak üzletrésze, részesedése, szavazati joga, csendestársi szerződése, illetve bárminemű üzleti kapcsolata vagy munkajogi jellegű viszonya a médiaszolgáltatókhoz nem lehet.¹²³ A tevékenységi korlátozásokból kivétel a pedagógiai és akadémiai, valamint az alkotói tevékenység.

A tagok *megbízatásának megszűnése* kapcsán egyrészt elképzelhető a Tanács egészének (kollektív) visszahívása – erre egyszer volt ez ideig példa, 2010-ben. Ez abban az esetben lehetséges,¹²⁴ amennyiben az országgyűlés alsó- és felsőháza is elutasítja a médiatanács éves jelentését, és ezzel a döntéssel a köztársasági elnök egyetért. Másrészt természetesnek nevezhető megbízatásmegszűnési ok a kinevezési idő lejárta, mely esetében a Tanács egészének a mandátuma egy időpontban szűnik meg, és váltja egy teljesen új összetételű Tanács, tekintve hogy a tanácstag újraválasztása kizárt.¹²⁵ A médiatanács tagok egyéni visszahívása kapcsán érvényes, hogy tisztségéből az a szerv hívhatja vissza, amely kinevezte (Sejm, Senat vagy a köztársasági elnök) a rádiózásról és televíziózásról szóló törvényben tételesen meghatározott indok alapján. Ezek a következők: *a)* lemond tisztségéről; *b)* egészségi állapota hosszú távon akadályoztatja tisztségének rendes ellátásában; *c)* jogerős bírósági döntésben ítélték el szándékos bűncselekmény elkövetéséért;

¹²² Az 1992. december 29-én elfogadott törvény a rádiózásról és televíziózásról, 7. § (1) bek.

¹²³ Az 1992. december 29-én elfogadott törvény a rádiózásról és televíziózásról, 8. §.

¹²⁴ Uo., 12. §.

¹²⁵ Uo., 7. § (6) bek.

d) hamis vagy hamisított lusztrációs igazolást¹²⁶ mutatott be, illetve e) megsértette a rádiózásról és televíziózásról szóló törvényt, és a jogsértést az ún. Állambíró-ság¹²⁷ állapította meg.

A médiahatóság gazdálkodása kapcsán érvényes az, ami a cseh és szlovák szabályozás esetében is bemutatásra került, azaz a médiahatóság költségvetése a központi költségvetés külön fejezetét jelenti, saját bevételeivel és kiadásaival önállóan gazdálkodik. A hatóság éves költségvetése 5 millió euró körüli.

A médiahatóság hivatala – A médiatanács feladatellátását és hatáskörgyakorlását a Nemzeti Rádiózási és Televíziózási Műsorszolgáltatási Tanács Hivatala¹²⁸ segíti. A Hivatal megosztott vezetés alatt álló, döntés-előkészítő és végrehajtó szerv, élén a főigazgató áll, akinek tevékenysége a vezetéshez kapcsolódó jogkörökön túl kiterjed az egyes osztályok közti hatásköri viták rendezésére is. Az igazgató kinevezéséről a Tanács dönt, vele szemben a munkáltatói jogokat a Tanács elnöke gyakorolja.

Belső szervezetét tekintve a Hivatal osztályokra bontható, melyek élén a Tanács elnöke által kinevezett igazgatók állnak. Feladatellátásukban az egyes osztályok relatíve nagy függetlenséggel bírnak, viszonyuk a főigazgatóhoz sokszor a felügyeleti jogviszonyt idézi. Ilyen értelemben a hivatal egyes osztályai felett a Tanács elnöke és a főigazgató megosztott vezetési jogkört gyakorol. Az egyes osztályokon belül alosztályok és munkacsoportok (*ad hoc* vagy speciális hosszú távú feladatellátásra) alakíthatók ki. Az alosztályok és munkacsoportok kialakításához a Hivatal főigazgatójának beleegyezése kell, ezek vezetőit is ő nevezi ki. Az egyes osztályok mellett autonóm módon független szervezeti egységek működnek: a belső auditor (ellenőr), a személyi adatvédelmi megbízott, a Tanács szólásszabadsági megbízottja, valamint a Tanács szóvivője – ezek a szervezeti egységek közvetlenül a Tanács elnökének vannak alárendelve, itt a főigazgató nem gyakorol felügyeletet. Továbbá a Hivatal főigazgatójának munkáját a kabinet segíti, mely viszont csak a főigazgatónak van alárendelve.¹²⁹ Túlzás nélkül kijelenthető, a Hivatal belső szervezete meglehetősen bonyolult.

¹²⁶ Igazolás arról, hogy 1989 előtt nem működött együtt a nemzetbiztonsági szolgálatokkal (titkosrendőrséggel). Az igazolás valóságát bíróság állapítja meg vitás esetben.

¹²⁷ A Trybunał Stanu (Tribunal of State) egy specializált igazságszolgáltatási fórum (speciális bíróság), amely a legmagasabb állami funkciókat betöltő (vagy a múltban betöltött) személyek ellen az Alkotmány vagy más jogszabály megsértése miatt indított ügyekben ítélkezik. https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-pl-hu.do?init=true&member=1.

¹²⁸ Biuro Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

¹²⁹ http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/biuro/regulamin_nowy/schemat_06022013.png.

A médiahatóság és a közszolgálati médiák viszonya – A médiahatóság működése kapcsán fontos kiemelni annak viszonyát a közszolgálati médiákhoz, a Lengyel Rádióhoz és a Lengyel Televízióhoz. A közszolgálati adók szabályozása a rádiózásról és televíziózásról szóló törvényben történik, nem külön jogszabályban. A közszolgálati adók olyan kiemelt műsorszolgáltatók, melyek estében hatványozottan meg kell jelennie a vélemények pluralizmusának, a pártatlanságnak és kiegyensúlyozottnak, tekintettel a jelentős társadalomformáló szerepére. Továbbá az ilyen adók kötelessége a közszolgálati média jó hírének és megítélésének emelése, a polgárok szabad véleményformálásának támogatása, a kultúra és tudomány színvonalas terjesztésének szolgálata, különös tekintettel ezek lengyel vonatkozásaira, valamint figyelemmel lenni és tiszteletben tartani az egyetemes erkölcsi szabályokon alapuló keresztény értékrendet.¹³⁰ A közszolgálati adók részvénytársasági formában vannak megszervezve.

A közszolgálati adók és a médiatanács viszonyát a tanulmány előző része vázolta, melyből látható, hogy a médiahatóság a közszolgálati médiák gyakorlatilag összes szervére jelentős ráhatást gyakorol, kivéve a részvénytársaságok közgyűlését, ahol az államot a pénzügyekért felelős miniszter képviseli. A médiahatóság a komoly szervezeti ráhatáson túl bizonyos esetekben – rendelettel – még a műsortalomba is beavatkozhat, elsősorban azokban az esetekben, mikor lengyel állami szerv kíván véleményt megjeleníteni vagy tevékenységét bemutatni, magyarázni. Ugyanez a beavatkozási eszközrendszere van a Tanácsnak a politikai pártok véleményének prezentálása kapcsán, továbbá a szakszervezetek, munkáltatói érdekvéköre kapcsán.

*A médiahatóság működésének egyes gyakorlati vonzatai*¹³¹ – A lengyel médiahatóság jogállásának jellemzése kapcsán – mely a vizsgált országok közül a legszigorúbb jogszabályi biztosítékokkal és garanciákkal rendelkezik – elkerülhetetlen az ún. *Rywin*-affér (helyenként *Rywin-gate*) rövid jellemzése és az ennek kapcsán kialakult politikai gyakorlat bemutatása. A *Rywin*-afférra a lengyel szerzők kivétel nélkül mind utalnak a médiatanács működésével kapcsolatban, szerves része és alakítója a joggyakorlatnak és így a Tanács működésének is.

Lew Rywin, a jelentős lengyel filmrendező 2002 folyamán megkereste az Agora SA társaságot (mely a lengyel *Gazeta Wyborcza* napilap kiadója), és figyelmeséget kért 17,5 millió amerikai dollár értékben, valamint egyéb kedvezményeket. Viszonzásul azt az ígéretet tette, hogy a készülőben lévő, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény módosítása kapcsán olyan jogszabályváltozást intéz el a bal-

¹³⁰ Az 1992. december 29-én elfogadott törvény a rádiózásról és televíziózásról, 21. § (2) bek. 6. pont. Forrás: Dariusz SZYNDER: *Polský zákon o rozhlasovém a televizním vysílání v politicko-historickém kontextu*. http://is.muni.cz/th/143713/fss_b/143713_Szynder_Bc_konecna_verze.pdf.

¹³¹ DRDLA i. m. (65. l.) 82–85.

oldali kormánypártoknál (Sojusz Lewicy Demokratycznej és Polskie Stronnictwo Ludowe), amely értelmében az Agora SA társaság televíziós műsorszórási engedélyt szerezhetne.¹³² A tárgyalások folyamán Lew Rywin – saját bevallása szerint – egy befolyásos csoport képviselőjeként lépett fel, mely kapcsán Leszek Miller (akkori miniszterelnök), Robert Kwiatkowsky (a lengyel közszolgálati televízió igazgatója), valamint Włodzimierza Czarasty (médiatanácsstag) nevét említette. A tárgyalásról a *Gazeta Wyborcza* főszerkesztője, Adam Michnik hangfelvételt készített, melyet később nyilvánosságra hozott.¹³³ Ezzel olyan méretű botrány vette kezdetét, amilyen a szabad Lengyelországban még nem volt példa – a hozzá kapcsolódó parlamenti vizsgálat is különleges méreteket öltött.

A vizsgálat objektivitása és az elkészült jelentés ugyan megkérdőjelezhető, mivel szerzője Zbigniew Ziobro, az akkor ellenzéki Prawo i Sprawiedliwość párt képviselője, amely a kormány lemondása után kiírt 2005-ös választásokon kisebbségi kormányt alakított. Ez a politikai párt, mely az akkori választási kampányát a korrupció elleni harc és a független és felügyelt média jelszavaira építette, hatalomra kerülése után hasonlóan kétes (ha nem is ilyen súlyos) ügyletekbe keveredett a Tanács kapcsán.

A 2005-ben felállt új kormány megalakulása után azonnal olyan törvényjavaslatot terjesztett be és fogadtatott el a lengyel országgyűléssel, mely értelmében a médiatanács tagokat azonnali hatállyal visszahívják és helyettük újakat neveztek ki – azaz a tanácsstagok megbízatását *ex lege* vonja vissza, azonnali hatállyal. Az új tagok kinevezésnek alapja pedig egy politikai egyezség a Prawo i Sprawiedliwość, a Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej és a Liga Polskich Rodzin közt, mely értelmében az utóbbi két párt csendes támogatásáról biztosítja a kisebbségi kormányt – az öttagú médiatanács négy székéért cserébe. A három párt koalíciós megállapodása 2007-ig tart, azonban ez a koalíciós megállapodás olyan gyakorlatot vezetett be, mely szellemében a médiatanács tagjai politikai hovatartozásuk alapján kerülnek kinevezésre,¹³⁴ szakmai kvalifikációjuk másodlagossá válik. Ez a gyakorlat többé-kevésbé a mai napig fenntartja magát, több esetben is olyan helyzetre került sor, melyben aktív politikus lett tanácsstaggá választva, aki pártbeli tisztségéről csupán a kinevezést követően mondott le. A célzottan kiválasztott médiatanácsstagok, így kihasználva pozíciójukat, gyakran politikai pártokat segítettek, nem ritkán a médiatartalmak befolyásolásával (melyre a médiahatóságnak rendeleti formában joga van), ezen keresztül manipulálva a közvéleményt. Ezenkívül az sem

¹³² A törvénymódosítás eredeti elképzelései szerint műsorszolgáltatási jogot az Agora SA nem szerezhetett volna.

¹³³ Paweł SMOLEŃSKI: Ustawa za łapowkę czyli przychodzi Rywin do Michnika. *Gazeta Wyborcza online*, 2002. <http://wyborcza.pl/1,75478,1237212.html>

¹³⁴ W. Angelika WYKA: *Berlusconiization of the Mass Media in East Central Europe. The New Danger of Italianization?* 2007. <http://www.kakanien.ac.at/beitr/emerg/AWyka1.pdf>.

mellékes tény, hogy a Tanácsnak a közszolgálati média működésére is közvetlen befolyása van. Ez a gyakorlat szöges ellentétben áll a törvény szellemiségével és (újfent) bizonyítja, hogy a szabályozás szintjén bárminemű garanciákkal lehet övezni a tanácsstagok kinevezési eljárását,¹³⁵ mint minden szabályozásnak, ennek is megvannak a maga társadalmi-politikai korlátai.

Továbbá a Tanács függetlenségét gyengíti még egy másik kialakult gyakorlat is. Ez a törvény azon rendelkezésén alapszik, mely értelmében az egész médiatanács visszahívható, amennyiben éves jelentését (akár egy alkalommal is) nem szavazza meg az országgyűlés egyik kamarája sem, és a köztársasági elnök ezzel egyetért.¹³⁶ Ez az eset történt meg 2010-ben,¹³⁷ mely következményeként teljesen új összetételű Tanácsot neveztek ki gyakorlatilag egyik napról a másikra. Az új tagok a Platforma Obywatelska és a Polskie Stronnictwo Ludowe pártokkal vannak személyi kapcsolatban, és a 2005-ben kinevezett Prawo i Sprawiedliwość ‘embereit’ váltották.¹³⁸ Így az elmúlt 15 évben még egy médiatanács sem töltötte ki az egész megbízási idejét maradéktalanul.

A Prawo i Sprawiedliwość fokozatosan veszít a közszolgálati médiákban való befolyásából is. A feljebb leírt politikai gyakorlatot egyébként maga a Prawo i Sprawiedliwość igyekezett megváltoztatni egy 2009-ben benyújtott törvénymódosítással, mellyel szakítani szeretett volna a kinevezések gyakorlatával, a törvényt azonban a köztársasági elnök nem írta alá, és ez idáig nem volt meg a politikai akarat a novellizáció újratárgyalására – a most kormányzó pártok igyekeznek megszilárdítani pozícióikat. Látható, hogy Lengyelországban az elektronikus média nagy politikai figyelemnek örvend, illetve hogy a működéshez szükséges és elengedhetetlen függetlenség milyen nehezen biztosítható a mindennapokban¹³⁹ egy jó minőségű szabályozás esetében is.

4. Befejezés

A cseh, szlovák és lengyel médiapiac és szabályozás kapcsán elmondható, hogy mindhárom ország megőrizte a duális rendszerét úgy, hogy a közszolgálati adók továbbra is jelentős szerepet töltenek be a médiapiacaikon, azaz egy liberalizált piaci helyzetben is sikerült megőrizni hallgatóikat és nézőiket. Valószínűsíthető,

¹³⁵ POUPEROVÁ i. m. (98. lj.) 247.

¹³⁶ Jacek SOBCZAK: *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*. Kraków, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2001. 191.

¹³⁷ <http://www.digizone.cz/clanky/prezident-komorowski-odvolal-polskou-rrtv/>.

¹³⁸ <http://www.wbj.pl/article-50676-jan-dworak-to-head-polands-national-broadcasting-council.html>

¹³⁹ DRDLA i. m. (65. lj.) 85.

hogy ezek az arányok a közszolgálati és kereskedelmi adók viszonyában a jövőben sem változnak meg diametrálisan. Egyidejűleg érvényes, hogy a rádiózás és televíziózás piaci szereplőinek legjelentősebb konkurenciája az internetes piac lehet, mely a médiapiac állandó és nagyfokú dinamizmussal fejlődő szegmense.

Az egyes országok szabályozása kapcsán látható, hogy mindegyik ország a saját történeti és politikai szokásainak megfelelően alakította ki médiaszabályozási rendjét, valamint nem általános szabály a médiahatóság alkotmányos szintű nevesítése. Ugyanakkor a szakmai közönség szükségszerűnek tartja az alkotmányos nevesítést – jellemzően Csehországban van huzamosabb ideje fennálló igény a szabályozóhatóság jogállásának alkotmányi rögzítésére. Továbbá látható, hogy az egyes médiahatóságok szakértői szervként működnek, érdemi feladat- és hatásköröket gyakorolva, az egyedi döntési jogkörön túl normaalkotási vagy kvázinormaalkotási jogkörrel is felruházva – ezekben a jellemzőikben mind a három vizsgált ország szabályozása identikusnak mondható elvi szinten. Természetesen kisebb-nagyobb hatásköri különbségek az egyes médiahatóságok közt mindig lesznek, tekintettel az adott ország jogrendjének sajátosságaira, ám vezérelveikben a hatóságok jogi státusza és működése nagyon hasonló – ami várható is. Ebben a tekintetben kivételként említhető a lengyel médiahatóság hatásköre a közszolgálati médiaadók kapcsán, ahol – a cseh és szlovák szabályozáshoz képest – különösen erős beavatkozási (személyzeti jellegű) jogköröket gyakorol. Egyidejűleg érvényes – különös tekintettel az Ajánlásban megfogalmazottakra –, hogy minden esetben vannak a működésnek olyan vonzatai, melyek további kérdéseket vetnek fel.

A cseh és szlovák szabályozásban kétségtelenül ilyen kérdés a médiahatóság alkotmányos meghatározottságának hiánya. Tény ugyan, hogy a hatóság alkotmányi nevesítés nélkül is képes hatékony feladatellátásra – az ágazat jelentősége, valamint az alapjogi érintettség kétségtelenül megkövetelné ezt. Ezen az állásponton van több szerző is,¹⁴⁰ illetve elvben ez a vélemény tükröződik a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság gyakorlatában is.¹⁴¹ Tekintettel azonban e két ország jelenlegi társadalmi-politikai viszonyaira, valószínűtlen, hogy ez a közeljövőben megvalósulna.

Hasonló a helyzet a jogalkotási hatáskör telepítésével kapcsolatban is, aminek kapcsán érvényes, hogy a vizsgált országok közt csupán Szlovákia az, ahol a médiahatóság nem rendelkezik az ágazatot érintő jogszabály-alkotási felhatalmazás-

¹⁴⁰ L. pl. Michal BARTOŇ: Ústavní zakotvení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In: Vít HLOUŠEK – Vojtěch ŠIMÍČEK (szerk.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno, Masarykova univerzita, 2004., vagy Vojtěch ŠIMÍČEK: Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In: *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. 1. vydání. Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2002. 21–28.

¹⁴¹ Ilyen álláspont vezethető le a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság 6 As 26/2010-101. számú döntéséből is.

sal. Ebben a tekintetben igaz egyébként, hogy ez a hatáskör a cseh szabályozásban is relatív késéssel jelenik meg, 2012-ben. A szlovák viszonyok jellemzése kapcsán valószínűnek tűnik, hogy a 2014-es költségvetési megszorítások vízváltástói lesznek a politikai be- vagy épp be nem avatkozásoknak.

A médiahatóságok személyi és funkcionális függetlensége kapcsán látható, hogy a szabályozás eleget tesz az Ajánlásban foglaltaknak, ugyanakkor vannak olyan politikai irányvonalak – jellemzően Lengyelország esetében –, melyek tartalmi szempontból kiüresíthetik a szabályozás formális biztosítékrendszerét. A tanácsstagok kinevezése kapcsán érdekes, hogy a rotációs rendszert már csak a szlovák szabályozás tartalmazza, annak ellenére, hogy ilyen szabályozás volt eredetileg hatályban Lengyelországban is. A Tanács, illetve a tagok visszahívása kapcsán látható, hogy kiugró jelenségeket csak a lengyel politikai reáliák okoztak – ezzel a kivétellel elmondható, hogy a politikai zsákmányrendszer a tagok kinevezése és visszahívása kapcsán jellemzően nem érvényesül. A Tanács belső viszonyai kapcsán elmondható, hogy mind a három vizsgált ország esetében a médiatanács elnökét saját soraiból választja – ezt a függetlenség egy meglehetősen fontos garanciájának véli mind a három jogrend.

Összefoglalásként elmondható, hogy a hatóság működése kapcsán kétségtelenül fontos az alkotmányos vagy éppen törvényi szabályozás magas szintje és garanciális szabályrendszer kialakítása, ugyanakkor látható, hogy a ténylegesen független működés csak az egyes hatalmi ágak és a demokratikus intézmények rendeltetészerű működésével érhető el. Ebben az esetben is ideillőek *Tomáš Garrigue Masaryk* szavai: „*Tož demokracii bychom už měli, ted' ještě nějaké ty demokraty*” – „Hát demokráciánk már lenne, most már csak néhány demokrata kellene”.

III. rész

**Az Európai Unió és a média
szabályozása**

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS*

Kísérletek a hálózatsemlegesség szabályozására az Egyesült Államokban és az Európai Unióban

Út a „kétsebességes” internet felé

Bevezető

A kritikusok James Joyce *Ulysses* című regényét gyakran a világ legtöbbet kritizált, de legkevésbé olvasott könyvének tartják. Reicher szerint a hálózatsemlegesség¹ pedig az a téma, amiről az infokommunikáció világában a legtöbben beszélnek, de a legkevésbé értik valójában.² A hálózatsemlegesség körül kialakult vita kétségkívül hálás téma az Atlanti-óceánon innen és túl az internet ökoszisztémájával foglalkozó jogászoknak,³ közgazdászoknak⁴ és mérnököknek⁵ idestova több mint tíz éve.

* PhD-hallgató (PPKE-JÁK), a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jogi szakértője, a Párizsi Űr- és Távközlési Jogi Intézet (IDEST-CEI) Tanácsának a tagja. E-mail: bartoki.gonczy.balazs@nmhh.hu.

¹ A hálózatsemlegesség elve alapján az internet infrastruktúráját szolgáltató internethozzáférés-szolgáltatóknak egyenlő elbánásban kell részesíteniük minden, a hálózaton továbbított tartalom- és alkalmazásszolgáltatót vagy egyéb online szolgáltatásnyújtót, függetlenül a továbbított adatoktól, a küldő vagy fogadó személyétől.

² Alexander REICHERT: Redefining Net Neutrality After Comcast v. FCC. *Berkeley Technology Law Journal*, 2011. Vol. 26. 733.

³ Valérie SCHAFER – Hervé LE CROSNIER: *La neutralité de l’Internet – Un enjeu de communication*. Paris, CNRS Éditions, 2011.; Tim WU: Network Neutrality, Broadband Discrimination. *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, Vol. 2. 2003.

⁴ Barbara VAN SCHEWICK: *Towards an Economic Framework of Network Neutrality Regulation*, Paper presented at the 33rd Research Conference on Communication, Information and Internet Policy (2005); Andrew T. WAGNER: *The Economic Consequences of Network Neutrality Regulation* (2010), <http://krex.k-state.edu/dspace/bitstream/handle/2097/13598/AndrewWagner2012.pdf?sequence=1>, valamint Jonathan E. NUECHTERLIN: Antitrust Oversight of and Antitrust Dispute – An Institutional Perspective on the Net Neutrality Debate. *Journal On Telecommunications & High-Tech Law Review*, 2009. Vol. 7. 19–66.

⁵ FARATIN–CLARK–BAUER–LEHR–GILMORE–BERGER: The Growing Complexity of Internet Interconnection. *Communications & Strategies*, No. 72. 2008. negyedik negyedév 51–71., valamint Amogh DHAMDHERE – Constantine DOVROLIS: *The Internet is Flat – Modeling the Transition from Transit Hierarchy to a Peering Mesh*, 2010, http://www.caida.org/publications/papers/2010/internet_is_flat/internet_is_flat.pdf, [2014.03.10.].

Az internet a kezdetektől fogva a hálózatsemlegesség elve alapján működik, melyet Tim Wu az innovációra építő rendszer fenntartásának garanciájaként definiált.⁶ Az elv lényege, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók a hálózatukon továbbított adatok között nem tehetnek különbséget, azaz a forgalommenedzsment gyakorlatának semlegesnek kell lennie a továbbított (i) tartalomtól, (ii) alkalmazástól, (iii) a hálózatra csatlakoztatott végberendezéstől, valamint (iv) a küldő és (v) fogadó IP-címétől.⁷ A hálózatsemlegesség elve biztosítja tehát, hogy az internet egy nyílt platformként működjön, amely alapvető a véleménynyilvánítás szabadságának szempontjából is. Míg korábban a véleménynyilvánítás szabadságára kizárólag az állam jelentett fenyegetést, amely az aktuális hatalomnak nem tetsző véleményeket cenzúrázhatta, addig az interneten olyan magánpiaci szereplők is megjelentek, akik maguk is hatással lehetnek és nem egyszer hatással is vannak arra, hogy milyen tartalom, illetve az abban megtestesülő vélemény jut el az internetezőkhöz. Mindazonáltal itt fontos egy alapvető különbségre felhívni a figyelmet. Míg a közhatalom általában a fennálló rendszerrel össze nem illeszthető véleményeket korlátozta közvetlenül, addig az internethozzáférés-szolgáltatók motivációja – néhány ritka esettől eltekintve – teljesen más, üzleti jellegű. Először is az internethozzáférés-szolgáltatók túlnyomó része nem tart fenn korlátozást, akik pedig élnek ilyen eszközökkel, azok általában olyan alkalmazásokat tesznek elérhetővé, melyek bevételeiket veszélyeztetik. A motiváció tehát lényegesen más, azonban az eredmény közvetett módon mégis kihatással lehet a véleménynyilvánítás szabadságára.

Számos cikk, tanulmány, könyv boncolgatja a kérdést, mely megközelíthető – többek között – a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása, illetve az internethozzáférés-szolgáltatók forgalommenedzsment gyakorlatának technikai elemzése felől is. Jelen tanulmány célja ezért nem lehet minden aspektus körbejárása. Céлом az európai és az amerikai szabályozás történetének fejlődésén keresztül azt bemutatni, hogy mi vezetett mindkét szabályozói megközelítés kudarcához, illetve bemutatni azon okokat, amiért úgy gondolom, hogy a jelenlegi helyzet ellenére sem sirathatjuk a „nyílt internetet”. Álláspontom szerint ugyanis a jogalkotói szándékból egyértelműen az következik, hogy a mostani „átmeneti állapotot” mind Európában, mind pedig az Egyesült Államokban egy egyértelmű, közvetlen állami beavatkozás fogja felváltani, mely garantálja a nyílt internet védelmét.⁸ Mindazon-

⁶ WU (n 3) 145.

⁷ Body of European Regulators of Electronic Communications (BEREC), ‘Response to the European Commission’s consultation on the open Internet and net neutrality in Europe’ 30 September 2010, BoR (10) 42.

⁸ Itt érdemes megjegyezni, hogy nem csak az internethozzáférés-szolgáltatók befolyásolják, hogy milyen tartalmakhoz férhetünk hozzá az interneten, hiszen például szerzői jogi korlátozások, keresőmotor-beállítások stb. befolyással lehetnek erre. Erről bővebben l. Mark R. PATTERSON: Non-Network Barriers to Network Neutrality. *Fordham Law Review*, 2010. Vol. 78. 2843–2872.

által a hálózatszemlegesség elvének védelme sem lehet önmagáért való cél, hanem továbbra is az internethasználók érdekét kell szolgálnia. Ez utóbbi pedig fejlődik, köszönhetően az olyan új innovatív szolgáltatásoknak, mint az e-egészségügy, e-közigazgatás, online tőzsde, online médiaszolgáltatások, melyek alapvető fontosságúak lesznek a mindennapi életünkben. Ezen szolgáltatások azonban csak akkor fejlődhetnek az egész emberiség javára, ha garantált sávszélesség áll rendelkezésükre a fogyasztók elérésére. Ez a „nyílt internet” mai működési alapelve, a *best-effort* elv alapján nem lehetséges.⁹ Éppen ezért amellet érvelek, hogy az internet kétebességű lesz, ahol a nyílt internet mellett megjelenik egy „menedzselt” internet is, melyek egymás mellett éléséért a szabályozás lesz a felelős.

2. A diszkrimináció fő okai

Az amerikai és európai uniós szabályozás fejlődésének tárgyalása előtt érdemes röviden kitérni arra a kérdésre, hogy egyáltalán milyen érdek áll az egyes szolgáltatások korlátozása, blokkolása mögött.

2.1. A hang- és SMS-szolgáltatásból származó bevételi források védelme

A mobilinternethozzáférés-szolgáltatók az internethozzáférés-szolgáltatás piaca mellett egyben hang- és SMS-szolgáltatást is nyújtanak az előfizetőknek, mely bevételek – bár csökkennek – továbbra is összbevételük jelentős hányadát teszik ki. Azzal, hogy megjelentek olyan *over-the-top* (a továbbiakban: OTT) szolgáltatók, mint például a Skype vagy a Viber, akik gyakran ingyenesen biztosítanak hangszolgáltatást, a mobilszolgáltatók veszélyeztetve érzik ezen fontos bevételi forrásukat. Márpedig az ilyen *Voice over Internet* (a továbbiakban: VoIP) szolgáltatások exponenciális terjedése várható a jövőben. Magyarországon például a legfrissebb piackutatási adatok szerint az okostelefont, táblagépet használók 28%-a használja a Vibert, 31% pedig a Skype-ot.¹⁰

Az internethozzáférés-szolgáltatók tehát veszélyeztetve érzik ezen új OTT-szolgáltatások által a kiskereskedelmi hang- és SMS-bevételeiket, ezért gyakran korlátozzák ezen szolgáltatásokhoz a hozzáférést. Ezzel kapcsolatban a Bizottság – a BEREC-vel közösen – 2012 májusában hozta nyilvánosságra azt a jelentését,

⁹ A *best-effort* elv – nagyon leegyszerűsítve – annyit tesz: nem garantált, hogy az interneten továbbított adatsomagok eljutnak a címzetthez, nincsen tehát minőségi garancia. Többek között ezen „egyszerűségének” köszönhető az internet a gyors fejlődését.

¹⁰ NMHH Lakossági internethasználat online piacfelmérés 2013.

amely az internethozzáférés-szolgáltatók forgalommenedzsment-gyakorlatát elemezte.¹¹ Ebből kiderül, hogy az európai internethozzáférés-szolgáltatók által alkalmazott tartalomkorlátozások leggyakrabban a *peer-to-peer* és a VoIP-alkalmazások ellen irányulnak. A megkérdezett 115 mobilinternet-szolgáltató közül 41 szolgáltató (35,6%) korlátozta a VoIP-alkalmazásokat folyamatosan vagy időszakosan.

2.2. Nagy adatforgalmat generáló szolgáltatók és internethozzáférés-szolgáltatók konfliktusa

A második ok, amiért egyes internethozzáférés-szolgáltatók korlátozhatnak egyes online tartalmakat, egy érdekelletére vezethető vissza, mely az internethozzáférés-szolgáltatók és az online tartalomszolgáltatók között áll fenn. Nagyon leegyszerűsítve, egyes internethozzáférés-szolgáltatók korlátoznak bizonyos online szolgáltatásokat annak érdekében, hogy ez utóbbiakat arra kényszerítsék, hogy fizessenek hálózatuk használatért. Az ilyen típusú korlátozás jóval ritkább, mint a VoIP- vagy *peer-to-peer* alkalmazások blokkolása, azonban ugyanolyan jelentős hatással van az előfizetők internet-hozzáféréseire. Az internet egy tipikus kétoldalú piac, ahol az internethozzáférés-szolgáltató az a „platform”, amely lehetővé teszi két csoport, azaz a piac két oldala között az interakciót.¹² Az internet esetében a piac egyik oldalán az internetezők vannak, a másik oldalán pedig az online tartalom-, alkalmazásszolgáltatók, szolgáltatásnyújtók.

Egy kétoldalú piacon a platform szerepét betöltő szolgáltatók a bevételeiket elviekben a piac mindkét oldaláról realizálhatják. Az, hogy ez mekkora arányban oszlik meg a piac két oldala között, sok tényezőtől függhet, azonban kijelenthető, hogy ez általában a platformként működő szolgáltató üzleti döntése. Ez azonban az internet esetében – legalábbis elviekben¹³ – nem így van, ugyanis a hálózatsemle-

¹¹ BEREC: A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe – Findings from BEREC’s and the European Commission’s joint investigation, 29 May 2012, BoR (12) 30.

¹² A kétoldalú piacokról bővebben l. Ingo FIEDLER: *Antitrust in two-sided markets: Is competition always desirable? – The case of a satellite broadcasting network with monopoly power*. Berkley Program in Law and Economics (Working Paper Series), 2010. L. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1715982; Mark ARMSTRONG: Competition in two-sided markets. *RAND Journal of Economics*, Vol 37. No. 3. 2006. ősz. 668.; a kétoldalú piacok gazdasági elemzésénke további részleteit l. Jean TIROLE – Jean-Charles ROCHET: *Two-Sided Markets: An Overview*. Institut d’Economie Industrielle working paper, 1–44.; l. még E. Glen WEYL: The Price Theory of Two-Sided Markets. *American Economic Review*, vol. 100. 2010. 1642–1672.; N. ECONOMIDES: Net neutrality, non-discrimination and digital distribution of content through the Internet. *I/S: Journal of Law and Policy for the Information Society*, vol. 4. n 2. 2007. 209–233.

¹³ A gyakorlatban előfordul, hogy egyes tartalomszolgáltatók fizetnek az internethozzáférés-szolgáltatóknak, azonban ezek a megállapodások nem tartoztak eddig az állami felügyelet látókörébe.

gesség elve megtiltja, hogy internethozzáférés-szolgáltatók ellenértéket kérjenek az adatok „végződtetéséért”.

Az internethozzáférés-szolgáltatók ezzel kapcsolatban régóta azzal érvelnek, hogy ez az egyoldalú keresztfinanszírozás (azaz hogy minden költségüket a felhasználói oldalról térítik meg) nem fenntartható, különös tekintettel, hogy a növekvő adatforgalom miatt jelentős hálózati beruházásokat kell eszközölniük.¹⁴ Ezzel szemben az online szolgáltatók azzal érvelnek, hogy az internetfelhasználók az ő szolgáltatásaik miatt hajlandóak többet fizetni az internethozzáférés-szolgáltatásért, így nem indokolt, hogy fizessenek azért, hogy hozzáférjenek a felhasználókhoz.¹⁵ Ezen nézeteltérés több esetben is nyílt konfliktushoz vezetett már, melyben a vesztes fél mindig a felhasználó volt.

Az egyik legemlékezetesebb ilyen eset a francia Iliad Google-lel való konfliktusa volt. 2012 őszén az Iliad-csoporthoz tartozó Free vezetékes internethozzáférés-szolgáltató előfizetői tömegesen panaszkodtak arra, hogy nem elérhető a Google-höz tartozó Youtube videomegosztó portál. 2012. november 22-én a francia hírközlési hatóság, az ARCEP hatósági eljárást indított az ügy kivizsgálása érdekében.¹⁶ A vizsgálat lezárása előtt a Free tovább „emelte a tétet”. 2013. január 5-én egy olyan szoftvert telepített távolról az előfizetői modemekre, amely automatikusan blokkolta az összes online reklámot.¹⁷ Ez nyilvánvalóan elsősorban a Google érdekeit sértette, amelynek a legnagyobb bevétele az online hirdetésekéből származik, azonban ezzel nagyon sok más szereplő „tyúkszemére is rálépett” a Free. A felháborodás akkora volt, hogy az infokommunikációért felelős miniszter azonnal bekérte magához a Google és a Free képviselőit. A nyomás hatására a Free végül 3 nappal később, január 8-án megszüntette az online reklámok blokkolását. A fejleményeket követően mindenki kíváncsian várta, hogy mit lép majd az ARCEP, aki sokak meglepetésére mindösszesen annyit állapított meg 2013. júliusi határozatában, hogy a Youtube elérhetetlenségének oka az volt, hogy szűk volt az elérhető hálózati kapacitás, azonban a Free nem diszkriminált az egyes tartalmak

¹⁴ A. T. KEARNEY: *A Viable Future Model for the Internet – Investment, innovation and more efficient use of the Internet for the benefit of all sectors of the value chain*, <http://www.atkearney.com/documents/10192/4b98dac5-0c99-4439-9292-72bfd7a6dd1>, illetve ennek kritikája: Robert KENNY: *Are traffic charges needed to avert a coming Capex catastrophe*, 2011.08.14., <http://www.commcham.com/storage/publications/TrafficChargesATKReview.pdf>.

¹⁵ L. pl. Brian WILLIAMSON – David BLACK – Thomas PUNTON: *The Open Internet – a Platform for Growth*, 2011, http://skypeblogs.files.wordpress.com/2011/10/plum_october2011_the_open_internet_-_a_platform_for_growth.pdf.

¹⁶ Décision n° 2012-1545 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 novembre 2012 portant ouverture, en application de l’article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques, d’une enquête administrative concernant diverses sociétés relative aux conditions techniques et financières de l’acheminement du trafic.

¹⁷ <http://www.economist.com/news/business/21569414-xavier-niel-playing-rough-internet-giant-france-v-google>.

között.¹⁸ A döntés sokakat meglepett. A hatóság például nem foglalkozott azzal a ténnyel, hogy a Free blokkolta az online hirdetéseket öt napon keresztül. A jelekből kiolvasható egy olyan scenárió is, mely alapján a Free szerette volna arra kényszeríteni a Google-t, hogy fizessen a hálózata használatáért, azonban feltehetőleg a Google részéről nem volt meg az akaratmegyezés. Ezt a feltevést támasztja alá Stéphane Richard, a France Télécom elnök-vezérigazgatójának egy televíziós interjúban tett megjegyzése is, mely szerint a Free nem a legjobb módot választotta arra, hogy fizetésre bírja a Google-t, hiszen „szép dolog az online hirdetéseket blokkolni, de az nemcsak a Google-t zavarja, hanem másokat is”.¹⁹

Norvégiában a legnagyobb internethozzáférés-szolgáltató, a NextGenTel döntött úgy, hogy drasztikusan csökkenti a közszolgálati NRK médiaszolgáltatóhoz való hozzáféréshez rendelkezésre álló hálózati kapacitást. Az OECD egy témában megjelent tanulmánya szerint a korlátozás indoka az volt, hogy az NRK nem volt hajlandó fizetni a NextGenTelnek, aki ellentételezést várt volna a megnövekedett hálózati forgalom továbbításáért. Az NRK válaszul a honlapján egy közleményt jelentetett meg, melyben a NexGenTelt jelölte meg a szolgáltatásminőség romlásának okaként. Az előfizetők nyomására a NexGenTel végül felhagyott a diszkriminatív magatartásával.²⁰

Németországban komoly vitát váltott ki 2013 tavaszán a Deutsche Telekom azon bejelentése, mely szerint 2016-tól adatforgalom-korlátot vezet be a vezetékes internethozzáférés-szolgáltatásán. A legtöbb kritikát az váltotta ki, hogy a szerződésben meghatározott adatlimitet követően egyedül a Deutsche Telekom saját online TV-szolgáltatása, az Entertain lenne ugyanolyan minőségben elérhető, míg az összes többi szolgáltatás – ideértve az Entertain konkurens szolgáltatásait is – szinte hozzáférhetetlen lenne az adatátvitel sebességének lecsökkentése miatt. A német szabályozó hatóság, a BneztA vizsgálatot rendelt el, melynek során a Deutsche Telekom tisztázta, hogy nemcsak a saját szolgáltatása lenne elérhető az adatkorláton túl is, hanem minden olyan szolgáltatás, amely hajlandó fizetni a Deutsche Telekomnak ezért. Ezzel kapcsolatban azonban a BneztA megjegyezte, hogy még így is fennállna a diszkrimináció, hiszen a konkurens online szolgáltatóknak egy nagykereskedelmi díjat kellene fizetnie a garantált minőségű hozzáférésért, míg az

¹⁸ Décision n° 2013-0987 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 16 juillet 2013 clôturant l’enquête administrative ouverte en application de l’article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques, relative aux conditions techniques et financières de l’acheminement du trafic entre diverses sociétés.

¹⁹ <http://www.bfmtv.com/economie/stephane-richard-laffaire-free-est-un-coup-communication-425566.html>.

²⁰ Connected Televisions, convergence and emerging business models, OECD Digital Economy Papers No. 231. 41., [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/CISP\(2013\)2/FINAL&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/CISP(2013)2/FINAL&docLanguage=En)

Entertain szolgáltatás ezt ingyen kapná. A vizsgálat nem adott választ minden kérdésre, azonban a BnetzA jelezte, hogy akár szabályozás útján is biztosítani fogja az egyenlő elbánás kötelezettségének betartását.²¹

3. Az Egyesült Államok: egy hatásköri kérdés csapdájában

3.1. A távközlési és információs szolgáltatás fogalmának dichotómiája

3.1.1. A common carrier kötelezettségek

Az Egyesült Államok elektronikus hírközlési szabályozása eltérő fejlődésen ment keresztül az európai uniós szabályozáshoz képest.²² Míg Európában az a paternalisztikus szemlélet érvényesült az 1980-as évek közepéig, mely szerint a piacot az államnak kell felváltania, addig az Egyesült Államokban a szabályozás normatív teóriája jutott érvényre, melynek értelmében állami beavatkozásra a piacok működésébe csak akkor van szükség, ha a piac nem képes a vele azonosított jóléti hatások kiváltására és nem jár hatékonysági előnyökkel.²³ Következésképpen – szemben Európával – az Egyesült Államokban nem állami monopolszolgáltatók uralták a piacot, hanem egy magánkézben lévő monopolszolgáltató (AT&T). Mivel így a szövetségi állam nem tudta közvetlenül érvényesíteni a közérdeket a távközlési piacokon, ezért azt normatív szabályozás útján volt kénytelen megtenni.

Többek között erre vezethető vissza, hogy már 1934-ben megjelent a távközlés szabályozásban mérföldkőnek tekinthető törvény, a Communications Act,²⁴ ami lefektette az ún. *common carrier* szolgáltatók kötelezettségeit. A *common carrier* szolgáltatás olyan szolgáltatások gyűjtőneve, amelyeket alapvetően egy monopolszolgáltató nyújtott, és amelyhez valamilyen fontos közérdek fűződött (telefon, vasút, légi és közúti szállítás). E közérdekből kiindulva a *common carrier* szolgál-

²¹ Report of the Bundesnetzagentur of 14 June 2013 concerning the rate changes with Deutsche Telekom AG implemented for Internet access as of 2 May 2013.,

http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/Areas/Telecommunications/TelecomRegulation/NetNeutrality/Report_BNetzA_NN.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

²² LAPSÁNSZKY András: *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja – A hírközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó „fejlett távközléssel rendelkező” piacgazdaságokban*. Budapest, HVG-ORAC, 2009. 126–142.

²³ TÓTH András: *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*. Budapest, HVG-ORAC, 2008. 22.

²⁴ Communications Act of 1934, 48 Stat. 1064 [codified as amended at 47 U.S.C. § 151 (2000)].

tatást törvényi többletkötelezettségek terhelték, melyek közül – témánk szempontjából – fontos kiemelni a diszkriminációmentes hozzáférés biztosítását a szolgáltatáshoz.²⁵ Ezzel szemben az ún. *private carrier* szolgáltatókra ilyen kötelezettség nem terjedt ki, ők maguk választhatták meg, hogy mely felhasználóknak, esetleg konkurens vállalkozásoknak biztosítottak hozzáférést hálózatukhoz.

3.1.2. Az alap- és emelt szintű szolgáltatások megkülönböztetése

Az 1970-es évekre a számítástechnika és az internet fejlődésével egyre inkább szükségessé vált az egyes szolgáltatások fogalmi elhatárolása, mivel indokolatlan lett volna minden új, alapvetően nem klasszikus, adatok egyszerű továbbviteléből álló szolgáltatást a szigorú *common carrier* szolgáltatókat terhelő kötelezettség alá vonni. A kérdés az volt, hogy minek kell minősíteni az olyan új, „hibrid” szolgáltatásokat, amelyek adatok feldolgozását és továbbítását is magukban foglalták, tehát az automatizmuson túl megjelent egy „intelligens” komponens is a szolgáltatásban.²⁶ A kérdésre a távközlési piacok szabályozásáért felelős Federal Communications Commission (a továbbiakban: FCC) igyekezett megoldást találni az 1980-ban kiadott ún. II. Computer Inquiryban.²⁷

Az új szabályozás megkülönböztette egymástól a *common carriage* kötelezettségek alá tartozó „alapszintű” szolgáltatásokat (*basic service*) és az „emelt szintű” szolgáltatásokat (*enhanced service*). Az FCC minden olyan szolgáltatást alapszintű szolgáltatásnak minősített, amely „pusztán átviteli kapacitást biztosít egy olyan kommunikációs csatornán keresztül, mely semleges a fogyasztó által továbbított információra tekintettel”.²⁸ Az egyszerű átvitel olyan információ (hang) átvitelre vonatkozott, amelyben az átvitt információt csupán annyiban módosították, hogy az emberi hangot analóg jellé alakították át a beszélő oldalán, majd vissza emberi hanggá a fogadó oldalon, anélkül hogy egyéb számítástechnikai műveletet végeztek volna rajta. Ezzel szemben az emelt szintű szolgáltatások olyan szolgáltatások voltak, amelyek aktívan alakították az átvitt információt számítógépes alkalmazá-

²⁵ A telefonszolgáltatás szabályozását az is különösen indokoltá tette, hogy az egy monopól kezében volt az Egyesült Államokban egészen 1984-ig. L.: RACHELLE B. CHONG: The 31 Flavors of Net Neutrality: A Policymaker’s View. *Intellectual Property Law Bulletin*, 2007. vol. 12. 149.

²⁶ ROBERT CANNON: The Legacy of the Federal Communications Commission’s Computer Inquiries. *Federal Communications Law Journal*, Volume 55. Issue 2. 182.

²⁷ Amendment of Section 67.702 of the Commission’s Rules and Regulations (Second Computer Inquiry), Docket No. 20828, Final Decision, 77 FCC 2d 384 (1980), az FCC Computer Inquiry döntéséről bővebben I. DAVINA SASHKINT: Failure of Imagination – Why Inaction on Net Neutrality Will Result in a De Facto Legal Regime Promoting Discrimination and Consumer Harm. *CommLaw Conspectus*, 2007. Vol. 15. 275–277.

²⁸ Uo., point 416.

sok, kódok, protokollok által.²⁹ Ennélfogva például az adat és hang tárolása, a különböző hálózati protokollok közötti váltás (annak érdekében, hogy az információ eltérő hálózatok között is elérhető legyen), az e-mail és VoIP-szolgáltatás³⁰ vagy a különböző hírcsoport-szolgáltatások emelt szintű szolgáltatásnak minősültek.³¹ Leegyszerűsítve: minden olyan szolgáltatás, amely az információátvitelen kívül egyéb többletelemet is tartalmazott, emelt szintű szolgáltatásnak minősült.

A fogalmi elhatárolás következtében a Telecommunications Act II. címében felsorolt *common carriage* kötelezettségek csak az alapszintű szolgáltatásokra vonatkoztak, az emelt szintűekre nem. A dereguláció FCC által deklarált oka az volt, hogy nem ésszerű kötelezettségekkel terhelni az éppen születőben lévő és rendkívül gyorsan változó számítástechnikai piacot,³² illetve egyértelmű helyzetet kívánt teremteni a tekintetben, hogy mely szolgáltatások tartoznak a szabályozás hatálya alá.

3.1.3. A távközlési és információs szolgáltatások megkülönböztetése

Az 1934-es Communications Actet módosító és ma is – változásokkal – hatályban lévő 1996-os Telecommunications Act³³ átvette a II. Computer Inquiry által bevezetett fogalmi dichotómiát, azzal a különbséggel, hogy az alapszintű szolgáltatást „távközlési” szolgáltatásnak (*telecommunication service*), az emelt szintű szolgáltatást pedig „információs” szolgáltatásnak (*information service*) nevezte el.

Távközlési szolgáltatás alatt a törvény olyan nyilvánosan nyújtott szolgáltatást ért, amely a felhasználó által választott információnak a felhasználó által meghatározott végpontok közötti továbbításából áll, az átvitt információ megváltoztatása nélkül.³⁴ Ezzel szemben információs szolgáltatásnak minősül minden olyan szolgáltatás, amely az információ feldolgozását teszi lehetővé valamilyen távközlési szolgáltatás felhasználásával.³⁵ Hasonlóan az alapszintű szolgáltatásokhoz, a távközlési szolgáltatások a Telecommunications Act II. címének hatálya alá tartoznak, vagyis vonatkoznak rájuk a *common carrier* kötelezettségek, míg az információs szolgáltatások – az emelt szintű szolgáltatások mintájára – mentesülnek ezek alól. Így komoly tétje volt annak az új szolgáltatások esetében, hogy milyen beso-

²⁹ Uo., point 420.

³⁰ Stevens Report, Federal-State Joint Board on Universal Serv., Report to Congress, 13 F.C.C.R. 11501, para. 78, 11 Comm. Reg. (P&F) 1312 (1998).

³¹ CANNON i. m. (26. lj.) 386.

³² Second computer Inquiry i. m. (27. lj.) 434.

³³ Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56 (Feb. 8, 1996).

³⁴ Uo. Sec. 2. [47 U.S.C. 152], (43) és (46).

³⁵ Uo. Sec. 2. [47 U.S.C. 152], (20).

rolás alá kerülnek. Tekintettel arra, hogy a törvény nem teremtett hézagmentes definíciót, így az egyes szolgáltatások besorolása az FCC-re és a bíróságokra maradt.

3.2. Az internethozzáférés-szolgáltatás mint távközlési szolgáltatás

Az FCC először az 1998-ban kiadott *Advanced Service Order*ben³⁶ foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a sodort rézérpár alapú klasszikus telefonhálózaton nyújtott xDSL-technológiájú internet-hozzáférés milyen szolgáltatásnak minősül. Az FCC a II. Computer Inquiry döntésére hivatkozva megállapította, hogy az internet működésének alapját jelentő csomagkapcsolt adattovábbítás technológiája tisztán adattovábbítást tesz lehetővé, anélkül hogy az információ tartalmát módosítanák. Következésképpen az xDSL-technológia alapján nyújtott internet-hozzáférés távközlési szolgáltatás, amire vonatkoznak a *common carrier* kötelezettségek.³⁷ Bár igaz, hogy az internetszolgáltatótól a fogyasztók nemcsak a nyílt internethez való hozzáférést vehetik igénybe, hanem számos olyan egyéb szolgáltatást, amelyek információs szolgáltatásnak minősülnek,³⁸ azonban ezzel kapcsolatban az FCC úgy érvelt, hogy a két eltérő típusú szolgáltatást külön kell kezelni, azok eltérő besorolásba tarthatnak.³⁹ Ennek az érvelésnek azért van komoly jelentősége, mert – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – ennek az ellenkezőjével érvelve deregulálta később az FCC az internethozzáférés-szolgáltatásokat.

Két évvel az *Advanced Service Order* elfogadását követően a kilencedik kerületi fellebbviteli bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy vajon a kábelhálózaton nyújtott internetszolgáltatás távközlési vagy információs szolgáltatásnak minősül-e.⁴⁰ A bíróság álláspontja szerint a kábelmodemen keresztül nyújtott internethozzáférés-szolgáltatás általában véve információs szolgáltatás, tekintettel a szolgáltató által nyújtott olyan online szolgáltatásokra, mint például az e-mail szolgáltatás. Azonban a bíróság álláspontja megegyezett az FCC *Advanced Service Order*ben megfogalmazott véleményével, mely szerint a szolgáltató azon tevékenysége, amely a felhasználó által meghatározott információ továbbításából áll, egyértelműen távközlési szolgáltatásnak minősül.

Következésképpen, a *Telecommunications Act* megjelenését követően az internetszolgáltatók átviteli szolgáltatását (mai szóhasználattal internethozzáférés-

³⁶ Deployment of Wireline Services Offering Advanced Telecommunications Capability, 13 F.C.C.R. 24012, 24014, 24029-30 (1998), (a továbbiakban: *Advanced Service Order*).

³⁷ Uo., point 35.

³⁸ Például a szolgáltató által nyújtott e-mail szolgáltatás, webböngésző stb.

³⁹ *Advanced Service Order* i. m. (36. lj.) point 36.

⁴⁰ *AT&T Corp. v. City of Portland*, 216 F.3d (9th Cir. 2000).

szolgáltatását) mind az FCC, mind a bíróságok elkülönítve kezelték az internet-szolgáltató egyéb olyan online szolgáltatásaitól, amelyek egyértelműen információs szolgáltatásnak minősültek. Ennek következtében minden internethozzáférés-szolgáltató köteles volt megkülönböztetésmentes elbánásban részesíteni a hálózataán átmenő online adatforgalmat, ezzel megfelelv a hálózatsemlegesség elvének. Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy ekkoriban még nem volt jellemző ennek az elvnek a megsértése, így a szabályozás fókuszában sem ez állt.

3.3. A paradigmaváltás

3.3.1. Az FCC deregulálja a kábelhálózat-alapú internetszolgáltatást

Az FCC azonban 2002-ben az ún. *Cable Broadband Order*ben⁴¹ – szembe helyezkedve korábbi megállapításaival – arra a következtetésre jutott, hogy a kábelhálózaton nyújtott internetszolgáltatás nem távközlési, hanem információs szolgáltatásnak minősül, így nem vonatkoznak rá a *common carriage* kötelezettségek. Az Advanced Service Order megállapításainak fényében némileg meglepő reklassifikáció okaként az FCC – hivatkozva egy korábbi, hasonló érveket felsorakoztató döntéséhez⁴² – azt jelölte meg, hogy a *fogyasztó szempontjából* a kábel-szolgáltató egy egységes szolgáltatást nyújt, melyben több különböző szolgáltatás-elem is megjelenik, ideértve az adattovábbítást, az e-mail szolgáltatást, illetve böngésző-szolgáltatást. Az FCC felülvizsgált álláspontja szerint ezek a szolgáltatások egységként értékelendők, hiszen a fogyasztónak nincsen lehetősége azt külön-külön igénybe venni. Ebből a megközelítésből pedig az következett, hogy az internetszolgáltatás információs szolgáltatás.⁴³ Az FCC célja alapvetően a robbanásszerűen fejlődő internet támogatása volt, azzal a feltevéssel, hogy a szabályozói terhek csökkentése növeli a beruházási kedvet és az innovációt a versengő online szolgáltatások piacán.⁴⁴ A döntés, mely megosztotta és még ma is megosztja a szakvéleményt, álláspontom szerint számos szempontból kritikát érdemel.

A rendelettervezet nyilvános konzultációjára számos olyan vélemény érkezett, amelyek kritizálták, hogy az FCC nem különíti el a kábel-szolgáltató hálózatán végzett adattovábbítás-szolgáltatást mint távközlési szolgáltatást az egyéb információs szolgáltatásoktól, mint például az e-mail postafiók-szolgáltatás.⁴⁵ Ezeket az

⁴¹ Appropriate Regulatory Treatment for Broadband Access to the Internet Over Cable Facilities, FCC 02-77 (2002), (a továbbiakban: Cable Broadband Order).

⁴² See Federal-State Joint Board on Universal Service, 13 F.C.C.R. 11501, PP BM, CB (1998).

⁴³ Cable Broadband Order i. m. (41. lj.) 37. pont.

⁴⁴ Separate Statement of Commissioner Kathleen Q. ABERNATHY, GN Docket 00-185. In: Cable Broadband Order i. m. (41. lj.).

⁴⁵ ASCENT, OpenNET, EarthLink, idézi: Cable Broadband Order i. m. (41. lj.) 154. lj.

érveket az FCC azzal söpörte le, hogy attól, hogy a szolgáltató végez adattovábbítást, még nem minősíthető önálló távközlési szolgáltatásnak a Telecommunications Act alapján, ugyanis az abban meghatározott fogalom konjunktív eleme az, hogy a szolgáltatást a nyilvánosság számára nyújtják, márpedig – legalábbis akkoriban – nem volt az FCC-nek tudomása olyan kábelszolgáltatóról, aki külön is értékesítette volna hálózati hozzáférés-szolgáltatását.⁴⁶

Meglátásom szerint hibás és félrevezető az az értelmezés, mely szerint az internetszolgáltató szolgáltatásait csak egységként lehet kezelni, pusztán azért, mert a fogyasztó azokat nem veheti külön-külön igénybe. Ez a megközelítés nem veszi figyelembe ugyanis az internet azon alapvető tulajdonságát, mely lehetővé teszi, hogy a nyílt internethez hozzáférést biztosító, pusztán technikai szolgáltatás nyújtása elkülönüljön az egyéb online, azaz a „hálózati réteg” feletti szolgáltatásoktól.⁴⁷ Itt valójában két külön piacról van szó, ahol a technikai internethozzáférés-szolgáltatás a szükséges input azoknak a szolgáltatóknak, amelyek jelen vannak az online szolgáltatások piacán. A tény, hogy a kábelszolgáltató jelen van mindkét piacon (azaz a hozzáférés-szolgáltatás mellett egyéb, online szolgáltatásokat is nyújt), még nem zárja ki, hogy a fogyasztó – bár a kábelszolgáltató hálózatát használja az internethez való hozzáféréshez – más, a kábelszolgáltató által kínált online szolgáltatással konkuráló szolgáltatást vegyen igénybe például e-mailezésre, böngészésre. Amennyiben elfogadjuk, hogy a kábelszolgáltató egyazon, több szolgáltatáselemből álló komplex szolgáltatásával egyszerre két piacon is jelen van, akkor ésszerűnek tűnhet az is, hogy az egyes piacokon végzett tevékenységeket külön-külön kell megítélni a tekintetben, hogy távközlési vagy információs szolgáltatásnak minősülnek-e. Ezzel kapcsolatban az FCC érvelése a következő volt:

az [észrevételt tevő] arra szólít fel bennünket lényegében, hogy minden egyes információs szolgáltatásban azonosítsunk egy távközlési szolgáltatást, amit emeljünk ki és kötelezzük arra a szolgáltatót, hogy ezt külön is tegye nyilvánosan elérhetővé, csak azért, hogy így ez a szolgáltatás szabályozható legyen a [Telecommunications Act] II. címe alapján. Ilyen radikális sebészeti beavatkozás nem indokolt.⁴⁸

Az FCC ekkor még nem is sejtette, hogy mennyire indokolt lett volna! Felmenthetjük persze az FCC-t arra hivatkozva, hogy 2002-ben még senki nem gondolta, hogy egyes internethozzáférés-szolgáltatók – visszaélve kapuórszerepükkel – korlátozni fogják egyes online tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások elérhetőségét.

⁴⁶ Cable Broadband Order i. m. (41. lj.) 40. pont.

⁴⁷ Itt érdemes megjegyezni – már csak az időpontegyezés miatt is –, hogy az Európai Unióban ekkor (2002) került elfogadásra az Európai Parlament és az Európai Tanács által az elektronikus hírközlési piacok szabályozását új alapokra helyező ún. Keretirányelv (2002/21/EK), amelynek egyik alapelve éppen a tartalom és átvitel szétválasztása volt a szabályozásban.

⁴⁸ Cable Broadband Order i. m. (41. lj.) 43. pont.

gét, azonban megértő fejcsoválás helyett inkább értetlenséget érzünk, ha a döntés egyéb, a piaci versenyre gyakorolt, kortól függetlenül evidens következményeit vesszük figyelembe.

A döntés következtében az a helyzet állt elő ugyanis, hogy a négy évvel korábban megjelentetett és 2002-ben is hatályban lévő Advanced Service Order alapján az xDSL-alapú internethozzáférés-szolgáltatás távközlési szolgáltatásnak minősült, míg a kábeles internetszolgáltatók szolgáltatása információs szolgáltatásnak. Az FCC ezt azzal indokolta, hogy az xDSL-technológiával elérhető ún. „betárcsázós” internet-hozzáférés esetében – szemben a kábelhálózaton való internet-hozzáféréssel – a fogyasztó könnyen el tudta különíteni egymástól a telefonvonalat biztosító távközlési szolgáltatást az azon keresztül nyújtott információs szolgáltatásoktól. A „nyakatekerti” indokolás sajnos nem ad magyarázatot arra, hogy a döntés következtében előállt differenciált szabályozási teher miként képes előmozdítani az infrastruktúra-alapú verseny fejlődését, mely az FCC-nek a rendeletben is deklarált célkitűzése volt.⁴⁹

A döntéssel az FCC tanácsának több tagja sem értett egyet. Abernathy tanácsnok szerint „a kábel- és DSL-szolgáltatók ugyanazon a konvergens szélessávú internetpiacon versenyeznek (...) Ezért úgy gondolom, hogy nem lenne helyes, ha a Bizottság meg sem fontolná hozzáférési kötelezettség megállapítását a kábelszolgáltatók vonatkozásában.”⁵⁰ Érdemes kiemelni továbbá Micheal J. Copps tanácsnok különvéleményét is, aki – visszatekintve az azóta eltelt tizenkét évre – kétségkívül előrelátónak mondhatja magát. Copps nem leplezett iróniával tette fel a kérdést: vajon a szabályozás, amely oly sok éven át a verseny megteremtését szolgálta, éppen most lett a verseny gátja?⁵¹ A jövőt megsejtő váteszként vont le a konklúziót: „[Hozzáférési] kötelezettség előírása nélkül az internet – ami a nyitottság elve mellett fejlődött – domináns távközlési szolgáltatók gyarmatává válhat, melyek csupán a saját online szolgáltatásaikhoz engednek hozzáférést a felhasználók részére.”⁵²

3.3.2. A paradigmaváltás próbája a Legfelső Bíróság előtt

A Cable Broadband Order ellen 2003-ban több szolgáltató is fellebbezést nyújtott be. Az ügyek egyesítve a kilencedik kerületi fellebbviteli bírósághoz (Ninth District of Columbia) kerültek,⁵³ aminek alapvetően azt kellett eldöntenie, hogy

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Separate Statement of Commissioner Kathleen Q. ABERNATHY i. m. (44. lj.) 71.

⁵¹ Dissenting Statement of Commissioner Micheal J. Copps, GN Docket 00-185, 1.

⁵² Uo., 2.

⁵³ *Columbia 9th Circuit, Brand X Internet Servs. v. FCC*, 345 F.3d 1120, 1130-31 (9th Cir. 2003).

elfogadja-e az FCC besorolását vagy a bírói esetjogot követi, ami az FCC-vel el-
lentétes állásponton volt. Ugyanis – mint fentebb kifejtésre került – az FCC hatá-
rozatát megelőzően a *City of Portland*-ügyben⁵⁴ a bíróság a kábeles internet-hozzá-
férést is távközlési szolgáltatásnak minősítette. A fellebbviteli bíróság tehát nehéz
helyzetben találta magát, tartalmilag kellett eldöntenie az FCC értelmezésének a
helytállóságát.

Az olyan jogértelmezési kérdésekben, amikor egy szabályozóhatóság jogértel-
mezésének a helyességét kell mérlegelnie egy bíróságnak, fogódzkodót jelent a
Legfelső Bíróság *Chevron*-ügyben hozott ítélete,⁵⁵ melyben a legfelsőbb bírói
grémium kimondta, hogy abban az esetben, ha a törvény nem fogalmaz egyértel-
műen, továbbá a szabályozóhatóság értelmezése „ésszerűnek” tekinthető, akkor a
bíróság akkor sem térhet el a szabályozóhatóság álláspontjától, ha megítélése
szerint lenne jobb olvasata a törvénynek.⁵⁶ Annak eldöntésére, hogy a szabályzó-
hatóság értelmezése ésszerűnek tekinthető-e, a Legfelső Bíróság egy kétlépcsős
tesztet alkalmazott: először azt kell eldönteni, hogy a Kongresszus egyértelműen
meghatározta-e a kérdéses szabály célját a törvényben.⁵⁷ Amennyiben igen, ak-
kor nincs további teendő, hiszen mind a bíróságnak, mind a szabályozóhatóság-
nak ezt az értelmezést kell követnie. Azonban abban az esetben, ha nincs egyér-
telmű kongresszusi iránymutatás, akkor a bíróságnak azt kell mérlegelnie, hogy
vajon a szabályozóhatóság jogértelmezése „megengedhető-e”, összeegyeztet-
hető-e (*permissible*) a törvény szellemével. Amennyiben a válasz igen, akkor a
bíróságnak is ezt az értelmezést kell követnie.⁵⁸

Az *X Brand*-ügyben a *Chevron*-ítéletben kialakított teszt alkalmazását⁵⁹ azon-
ban nehezítette, hogy a szabályozóhatóság álláspontjával szemben létezett már el-
lentétes bírói döntés is. A bíróságnak tehát dönteni kellett, hogy a *Chevron*-tesztet
alkalmazza vagy a precedens alapján dönti el a kérdést. A fellebbviteli bíróság vé-
gül ez utóbbit választotta és a *stare decisis* elv alapján fenntartotta a *Portland*-
ügyben képviselt álláspontját, mely szerint a kábeles internethozzáférés-szolgálda-
tók nem információ, hanem távközlési szolgáltatóknak minősülnek.

Az ügy 2005-ben a Legfelső Bíróság elé került, aki nem értett egyet a fellebbvi-
teli bírósággal abban, hogy a *Portland*-ügyben hozott precedens alapján, és nem a
Chevron-tesztet alkalmazva döntötte el a kérdést.⁶⁰ A Legfelső Bíróság kijelen-

⁵⁴ *AT&T Corp. v. City of Portland* i. m. (40. lj.).

⁵⁵ *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Res. Def. Council*, 467 U.S. 837 (1984).

⁵⁶ Uo., 837.

⁵⁷ Uo., 865–866.

⁵⁸ Uo., 843–844.

⁵⁹ A *Chevron*-teszt alkalmazásáról és háttéréről bővebben I. Claire R. KELLY: *The Brand X Liberation – Doing Away with Chevron’s Second Step as Well as Other Doctrines of Deferences*. Davis, University of California, Vol. 44. 158–177.

⁶⁰ *Supreme Court Nat’l Cable & Telecomms. Ass’n. v. Brand X Internet Servs.*, 545 U.S. 967, 980 (2005).

tette, hogy egy alacsonyabb szintű bíróság korábbi jogértelmezése csak akkor érvényesülhet a szabályozóhatóság jogértelmezésével szemben, ha a bírói precedens-jog egyértelmű a tekintetben, hogy az ő értelmezése az egyetlen elfogadható értelmezés, és nem csak egy a több elfogadható interpretáció közül.⁶¹ Mivel azonban a helyzet nem volt ilyen egyértelmű, ezért a Legfelső Bíróság a Chevron-tesztet alkalmazta annak eldöntésére, hogy az FCC klasszifikációja helytálló-e.

A legfőbb bírói grémium – a fent ismertetett teszt alkalmazása során – első lépésben megállapította, hogy a törvény nem fogalmaz egyértelműen a kérdés eldöntéséhez, ezért – továbblépve a második kérdésre – azt vizsgálta, hogy az FCC érvelése összeegyeztethető-e a törvény szellemiségével.⁶² Ezzel kapcsolatban a Legfelső Bíróság kimondta, hogy az FCC álláspontja egy elfogadható értelmezése a törvénynek, bár nem az egyetlen. Példának az FCC azon érvét emelte ki, amely arra vonatkozott, hogy a kábeles internethozzáférés-szolgáltatás azért nem lehet távközlési szolgáltatás, mivel a szolgáltatás fogalmának kötelező eleme az, hogy a szolgáltatást külön is elérhetővé kell tenni, ami pedig nem volt jellemző az akkori kiskereskedelmi ajánlatokra. A Legfelső Bíróság ezt egy autó adásvételéhez hasonlította, ahol senkiben nem merül fel, hogy az eladó a karosszériát és a motort is külön-külön kínálná eladásra.⁶³ A bíróság azonban nem mondta ki azt sem, hogy az FCC-nek minden kétséget kizáróan igaza van, csupán azt, hogy álláspontja nem összeegyeztethetetlen a törvény szövegével. Az ügy eldöntéséhez, a fellebbviteli bíróság ítéletének megsemmisítéséhez ez is elegendő volt a Chevron-teszt alapján.

3.3.3. A többi átviteli technológia deregulációja

A Legfelső Bíróság megerősítő döntésével megtámogatott Cable Broadband Order nagy hullámokat váltott ki. Ennek oka elsősorban nem a dereguláció ténye volt, hiszen akkor még csak kevesen sejtették, hogy egyes internethozzáférés-szolgáltatók visszaélnék majd helyzetükkel és korlátozzák a hálózatukon átmenő adatforgalmat. A felháborodást sokkal inkább az váltotta ki, hogy az egyazon piacon versengő kábeles internethozzáférés-szolgáltatók szabályozási terhei⁶⁴ lényegesen enyhébbek voltak az egyéb technológiát használó szolgáltatókénál. Ezt a komoly

⁶¹ Amy L. SIGNAIGO: *National Cable & Telecommunications Association v. Brand X Internet Services – Resolving Irregularities in Regulation?* 5. NW.J.Tech&Intell.Prop. 2, 2007. tavasz, 385.

⁶² *Supreme Court Nat'l Cable & Telecomms. Ass'n v. Brand X Internet Servs* i. m. (60. lj.).

⁶³ Uo., 989. Az ügyben különvéleményt megfogalmazó Justice Scalia azonban más analógiát hozott fel, ami – véleménye szerint – jobban illik az internet piacára. Ő az internethozzáférés-szolgáltatást nem egy autó adásvételéhez hasonlította, hanem egy pizzériához, ahol a pizza mellett házhozszállítást is igényelhetünk. Itt sokkal jobban elválík egymástól a két szolgáltatás, rávilágítva azok együttesen történő kezelésének problémáira.

⁶⁴ Például az egyetemes szolgáltatáshoz való hozzájárulás kötelezettsége.

versenytorzító helyzetet az FCC is érzékelte, ezért már egy hónappal a Legfelső Bíróság *Brand X*-ügyben hozott döntését követően, 2005 novemberében határozatot adott ki az összes vezetékes internethozzáférés-szolgáltatás információs szolgáltatássá minősítéséről,⁶⁵ majd 2007-ig ugyanígy deregulálta a vezeték nélküli⁶⁶ és egyéb technológiájú internethozzáférés-szolgáltatás nyújtását is.⁶⁷

3.3.4. Az FCC álláspontja: a nyílt internet nincs veszélyben, mivel a dereguláció ellenére is szabályozhat

A deregulációt lehetővé tevő határozatokkal egy időben felerősödtek azok a hangok, amelyek komoly veszélyt láttak abban, hogy az állami beavatkozás lehetőségének megszüntetése az internethozzáférés-szolgáltatás piacán nemhogy az innovációt és a versenyt erősíti, hanem megszünteti a kontrollt azon piaci szereplők felett, akik nemcsak hogy érdekeltek, de képesek is korlátozni a szólásszabadságot az interneten. Ezekre az aggodalmakra az FCC – ekkor még – magabiztosan úgy reagált, hogy „amennyiben bizonyítékát látjuk, hogy internet-hozzáférés vagy egyéb online szolgáltatók megsértik ezen elveket, akkor nem fogunk habozni, hogy megakadályozzuk ezt.”⁶⁸

Ezt megerősítendő, az FCC – egy napon a DSL-alapú internethozzáférés-szolgáltatókat dereguláló határozatával – egy nyilatkozatot adott ki (*Internet Policy Statement*),⁶⁹ amelyben kifejtette, hogy annak ellenére szabályozhatja majd az internetszolgáltatók hálózatszemlegességet sértő magatartásait, hogy azok nem minősülnek *common carrier* szolgáltatóknak. Ennek alátámasztására a Telecommunications Act I. címének 1. cikkét citálta, mely kimondja, az FCC-nek lehetősége van az államok közötti és külföldi kommunikációs szolgáltatásokkal szemben többletkötelezettséget kiszabni az ún. „kiegészítő hatáskör” (*ancillary jurisdiction*) alapján. A hatáskör megalapozása mellett a politikai nyilatkozat négy olyan alapelvet is lefektetett, amelynek védelmezésével kapcsolatban az FCC elkötelezett volt. Ezek alapján az internethasználók jogosultak:

- i) a választásuk szerinti jogszerű online tartalomhoz való hozzáférésre;
- ii) a választásuk szerinti szolgáltatásokat és alkalmazásokat igénybe venni;

⁶⁵ Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet Over Wireline Facilities, 20 F.C.C.R. 14853, 14862 (2005).

⁶⁶ Appropriate Regulatory Treatment for Broadband Access to the Internet Over Wireless Networks, 22. F.C.C.R. 5901 (2007).

⁶⁷ United Power Line Council’s Petition for Declaratory Ruling Regarding the Classification of Broadband over Power Line Internet Access Service as an Information Service, 21 F.C.C.R. 1321 (2006).

⁶⁸ Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet Over Wireline Facilities, 27. pont.

⁶⁹ Internet Policy Statement, 05-151. 2005.09.23.

- iii) a választásuk szerinti végberendezést a hálózatra kapcsolni, feltéve, hogy ez nem károsítja a hálózatot;
- iv) jogosultak arra, hogy megfelelő verseny legyen a hozzáférés-szolgáltatók, az online szolgáltatók és tartalom-előállítók piacain.⁷⁰

Az FCC tehát magabiztosnak mutatkozott a tekintetben, hogy annak ellenére be tudja majd tartatni ezeket az alapelveket, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók immár információs szolgáltatóknak minősültek, így mentesültek az olyan kötelezettségek alól, mint pl. az egyenlő elbánás elve. Az FCC – mint azt már a Cable Broadband Orderben is kifejtette⁷¹ – arra számított, hogy olyan általános törvényi rendelkezések alapján lesz majd lehetősége fellépni az információs szolgáltatásokkal szemben, amelyekből levezethető hatásköre. Ezen feltevése azonban – mint ezt a későbbiekben látni fogjuk – sorra bukott el a különböző bírói fórumok előtt. Az FCC a deregulációval tehát gyakorlatilag egy olyan „csapdát állított” magának tudtán kívül, amelyből a mai napig nem sikerül kimásznia.

3.4. Eső után köpönyeg: kísérletek a szabályozásra

3.4.1. A Comcast-ügy

Nem kellett sokat várni, hogy az FCC politikáját kritizálók félelme beigazolódjon. A Madison River Communications internet-hozzáférési szolgáltató 2005-ben elkezdte korlátozni ügyfelei VoIP-szolgáltatáshoz való hozzáférését, melynek nyomán a VoIP-szolgáltatásokat nyújtó Vonage az FCC-hez fordult. A hatóság egy hónapon belül megegyezett a Madison River Communicationsszel, aki felhagyott a blokkolással és 15 000 USD büntetést is fizetett „önkéntes alapon”.⁷² Az AOL Time Warner pedig blokkolta azokat az e-maileket, amelyek a www.dealaol.com címet tartalmazták. Érdekes egybeesés, hogy a www.dealaol.com nyíltan az AOL Time Warner árazási politikáját támadta.⁷³

⁷⁰ Uo., II. Section, 2–3.

⁷¹ Cable Broadband Order i. m. (41. lj.) 77–79. pont.

⁷² Dan G. BARRY: The Effect of Video Franchising Reform on Net Neutrality: Does the Beginning of IP Convergence Mean that It Is Time For Net Neutrality Regulation? *Santa Clara Computer & High Technology Law Journal*, 2007. vol 24. 432.

⁷³ Daniel HELLING: Net Neutrality and Preserving Freedoms of the Internet. *Law & Society Journal UCSB*, 2007. Vol. 7. 58.

2007 augusztusában egy BitTorrent internetes protokollra⁷⁴ szakosodott portál arról számolt be, hogy a közel 13 millió előfizetővel rendelkező Comcast internet-hozzáférés-szolgáltató több előfizetőjénél akadozik vagy elérhetetlen a BitTorrent-alapú fájlcsere. A Comcast következetesen tagadta a vádakát, azonban több mint 20 ezer fogyasztói panasz érkezett az FCC-hez,⁷⁶ amiket független mérések is bizonyítottak.⁷⁷ A nyilvánosság nyomásának engedve a Comcast alelnöke – ha nem is ismerte el a blokkolás tényét – bevallotta, hogy bizonyos esetekben késleltetik az adatforgalmat. Ennek hatására a Free Press, valamint a Public Knowledge panaszt tett az FCC-nél, kérve a Comcast tevékenységének mielőbbi megtiltását.⁷⁸ Az FCC megállapította a hatáskörét az ügyben és kötelezte a Comcastot, hogy hozza nyilvánosságra a forgalommenedzsment-gyakorlatát, miután a szolgáltató ígéretet tett arra, hogy változtat azon. Bár az FCC – tekintettel a Comcast együttműködési szándékára – eltekintett a szigorúbb szankcióktól,⁷⁹ a Comcast megtámadta az FCC döntését, kifogásolva, hogy az FCC hatáskörrel rendelkezne felette mint információs szolgáltatás nyújtója felett.

Az FCC a hatáskörét a Telecommunications Act I. cím 4. cikk *i*) pontjára alapozta, mely kimondja, hogy az FCC minden szükséges intézkedést megtehet a feladatai végrehajtása érdekében, feltéve, hogy az nem ellentétes a Telecommunications Act rendelkezéseivel. Ez a szabály teremti meg az FCC ún. „kiegészítő” hatáskörének (*ancillary jurisdiction*) alapját, mely szerint az FCC igazolva látta, hogy megtiltsa a Comcast tevékenységét, amely alapvetően egyes információs szolgáltatásokkal szembeni diszkriminációt valósított meg.

⁷⁴ A BitTorrent egy p2p (peer-to-peer) alapú fájlcsere protokoll, amely alkalmas a mások által megosztott adat, adatok le- és feltöltésére. A protokoll előnye, hogy letöltés közben a felhasználó feltöltési sávszélességét is kihasználja, ezzel gyorsítva a letöltéseket. Elsősorban nagyobb méretű állományok adatátvitelénél használatos megoldás, valamint a szűk keresztmetszetű szerverek tehermentesítéséhez alkalmazzák előszeretettel (forrás: www.szofitverbazis.hu). A szoftverrel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy itt nem a betiltott, jogellenes fájlmegosztó portálról van szó, hanem egy adatmegosztási elvről, módszerről, aminek segítségével bármilyen (jogszerű) adatot meg lehet osztani az interneten.

⁷⁵ Marguerita REARDON: *Comcast Denies Monkeying with BitTorrent Traffic*, 2007.08.21., http://news.cnet.com/8301-10784_3-9763901-7.html [2014.02.12.], valamint I. még: Courtney Erin SMITH: *Net Neutrality, Full Throttle – Regulation of Broadband Internet Service Following the Comcast/BitTorrent Dispute*. *Santa Clara Law Review*, 2010. Vol. 50. 574–575.

⁷⁶ Brandi FIELD: *Net Neutrality – An Architectural Problem in Search of a Political Solution*. *Asper Rev. Int'l Bus. & Trade*, 2010. 197.

⁷⁷ Peter SVENSSON: *Comcast Blocks Some Internet Traffic*. *Washington Post*, 2007.10.19., <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/10/19/AR2007101900842.html> [2014.02.12.].

⁷⁸ *Formal Complaint of Free Press and Public Knowledge Against Comcast Corporation For Secretly Degrading Peer-to-Peer Applications*, 2007.11.1., http://www.publicknowledge.org/pdf/fp_pk_comcast_complaint.pdf

⁷⁹ *Formal Complaint of Free Press and Public Knowledge Against Comcast Corporation For Secretly Degrading Peer-to-Peer Applications*, 23 F.C.C.R. 13.028 (2008).

A bíróság alapvetően azt vizsgálta, hogy vajon az FCC hivatkozhat-e ebben az esetben erre a speciális hatásköri szabályra. A kiegészítő hatáskör alkalmazásának feltételeivel a Legfelső Bíróság is többször foglalkozott már,⁸⁰ mely ítéletek összegzését az *American Library*-ügyben vonta le egy alsóbb fokú bíróság.⁸¹ Eszerint az FCC kiegészítő hatásköre csak akkor állapítható meg, ha (i) a Telecommunications Act I. címében meghatározott általános hatáskörök alá tartozik a szabályozni kívánt terület, illetve (ii) ha az FCC által alkotott szabályok ésszerűen köthetőek (*reasonably ancillary*) az FCC törvény által meghatározott felelősségi köréhez.⁸² Azt maga a Comcast sem vitatta,⁸³ hogy az első feltétel teljesül, hiszen a Telecommunications Act I. cím 2. cikke alapján a törvény hatálya alá tartozik minden vezetékes és mobil-, államközi és külföldről érkező kommunikációs szolgáltatás, melybe az információs szolgáltatások is beletartoznak. A központi kérdés tehát az volt, hogy vajon van-e olyan explicit törvényi felhatalmazása az FCC-nek, amelyhez ésszerűen köthető a kérdéses szabályozás.

Az FCC több törvényhelyet citált ennek alátámasztására, melyek közül kettő általános politikai nyilatkozat volt, egy pedig egy valamivel konkrétabb törvényi felhatalmazás. Először a politikai nyilatkozatokat mint a hatáskör megalapozásának az alapját tárgyalta a bíróság. Az FCC elsősorban a 230. cikk b) pontjára hivatkozott, mely kimondja, hogy „Az Egyesült Államok célja: 1. az internet folyamatos fejlődésének előmozdítása, 2. fenntartani az internetes és egyéb interaktív szolgáltatások piacát jelenleg is jellemző élénk piaci versenyt (...).”⁸⁴ Az FCC álláspontja szerint a Comcast magatartása mindkét célt veszélyezteti, így indokolt volt a fellépés. Az FCC másik „támasza” a Telecommunications 1. szekciója volt, amelyben a Kongresszus a FCC létrehozásának indokait sorolja fel, köztük „a gyors és hatékony” kommunikációs szolgáltatások biztosítását.⁸⁵ A Comcast ezzel kapcsolatos véleménye azonban az volt, hogy egyik cikk sem támasztja alá az FCC kiegészítő hatáskörét, hiszen ezek pusztán a Kongresszus *politikai nyilatkozatai*, melyek nem tekinthetőek a törvény lényegi részének, azokból nem vezethető le konkrét hatáskör a szabályozóhatóság számára, így az FCC érvelése nem felel meg az *American Library*-teszt második kritériumának. Az FCC ezzel szemben akként vélekedett, hogy a törvényben szereplő politikai nyilatkozatok ugyanúgy a törvény lényegi részét, és így a kiegészítő hatáskörének alapját képezhetik, állításnak alátámasztására pedig a *Southwestern Cable*- és a *Midwest Video*-ügyekre⁸⁶ hivatkozott.

⁸⁰ *United States v. Southwestern Cable Co.*, 392 U.S. 157 (1968), *United States v. Midwest Video Corp.*, 406 U.S. 649 (1972), *FCC v. Midwest Video Corp.*, 440 U.S. 689 (1979).

⁸¹ *Am. Library Ass'n v. FCC*, 406 F.3d 689, 692 (D.C. Cir. 2005).

⁸² Uo., 691–692.

⁸³ *Comcast Corporation v. Federal Communications Commission and United States of America*, No. 08-1291, 2010. április 6., II. pont.

⁸⁴ Telecommunications Act i. m. (33. lj.), Section 230 [47 U.S.C. 230].

⁸⁵ Uo., Section 1 [47 U.S.C. 230].

⁸⁶ L. 80. lj.

A bíróság nem értett egyet a hatóság érvelésével, ugyanis álláspontja szerint az FCC által hivatkozott ügyekben a bíróság úgy hagyta jóvá a kiegészítő hatáskör politikai nyilatkozatra való alapítását, hogy közben a törvényben kifejezett, pontosan meghatározott törvényi felhatalmazás nem egészítette ki a politikai nyilatkozatot. Ez azonban nem létezik az információs szolgáltatások vonatkozásában, így az FCC nem alapozhatja jogszerűen a hatáskörét a törvényben szereplő általános célkitűzésekre. A bíróság kikezdhetetlen logikával mutatott rá az FCC érvelésének gyenge pontjára: „amennyiben elfogadnánk [a Bizottság érvelését], akkor a Bizottság gyakorlatilag megszabadulna a Kongresszus pórázától”, és az általános politikai célokból gyakorlatilag bármilyen hatáskört levezethetne magának.⁸⁷

Miután tehát a bíróság kimondta, hogy általános politikai célokra – amennyiben nem egészül ki konkrét törvényi felhatalmazással – nem alapítható hatáskör, áttért egy sokkal izgalmasabb kérdésre, nevezetesen arra, hogy az FCC által szintén hivatkozott 706. cikkből levezethető-e a hatóság hatásköre. A Telecommunications Act hivatkozott cikke alapján

A Bizottság és minden távközlésért felelős szövetségi állami szabályozóhatóság felelős a fejlett távközlési képességek időbeni és ésszerű keretek között történő fejlesztésért, ennek érdekében a helyi versenyt ösztönzi, vagy olyan egyéb szabályozói eszközöket vesz igénybe, amelyek felszámolják az infrastruktúra-beruházások előtti akadályokat.⁸⁸

Az FCC érvelése szerint a 706. cikk – szemben az 1. és 230. cikkekkel – egyértelmű törvényi felhatalmazás, melyből levezethető a hatásköre. Ezt az álláspontot a bíróság egy korábbi, *Ad hoc Telecomms. Users Commission* ügyben hozott döntése is alátámasztotta, mely kimondta, hogy „a 706. cikk általános és széles körű megfogalmazása alapján az FCC jelentős – de nem korlátlan – hatáskörrel és diszkrécióval rendelkezik a széles sávú szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozási eszközök kiválasztásában.”⁸⁹

A bíróság azonban ebben a kérdésben is elutasította az FCC érvelését. Ami különösen érdekes, az a mód, ahogy azt tette, hiszen nem mondta ki egyértelműen, hogy nem alapítható a 706. cikkre kiegészítő hatáskör. Az érveléstechnikai bravúr első lépéseként az FCC által hivatkozott *Ad hoc Telecomms. Users Commission* ügygel kapcsolatban kimondta, hogy abban az ügyben a 706. cikket egy még egyértelműbb törvényi felhatalmazás is kiegészítette, így a hivatkozás nem perdöntő. Második lépésben pedig az FCC egyik korábbi, 1998-as határozatát fordította az FCC ellen, ugyanis a hatóság a korábban említett *Advanced Service*

⁸⁷ *Comcast Corporation v. Federal Communications Commission and Unites States of America* i. m. (83. lj.) 23.

⁸⁸ Telecommunications Act i. m. (33. lj.), Section 706a [47 U.S.C. 1302a].

⁸⁹ *Ad Hoc Telecomms. Users Comm. v. FCC*, 572 F.3d. 903, 906-07 (D.C. Cir. 2009).

Orderben még akként foglalt állást, hogy a 706. cikkre nem alapítható önálló hatáskör.⁹⁰ A kör bezárult, az FCC az önellentmondó határozatai gúzsában, a bíróság pedig úgy semmisítette meg a Comcast-ot elítélő határozatot, hogy nem mondta ki egyértelműen, hogy az FCC nem alapíthat kiegészítő hatáskört a Telecommunications Act 706. cikkére építve. Minden adva volt tehát, hogy a jogi bizonytalanság fennmaradjon az FCC hatáskörét illetően.

3.4.2. Az Open Internet Order

A Comcast-döntést követően sokan a Szenátust sűrgették, hogy foglaljon állást a kérdésben,⁹¹ és bár a törvényhozás 2008-ban két törvényjavaslatot is tárgyalt a hálózatsemlegességre vonatkozóan, végül egyik sem került elfogadásra.⁹² Az FCC a Comcast-döntést követően válaszút elé érkezett: vagy újradefiniálja az információs szolgáltatások fogalmát, kivéve annak hatálya alól az internethozzáférés-szolgáltatásokat, vagy továbbra is megpróbálja megállapítani a hatáskörét a hatályos definíciós környezetben. Bár – az előzmények fényében – a logikusabbnak tűnő első opció felé is történt elmozdulás a hatóság részéről,⁹³ mégis a rögzösebb utat választotta az FCC. Mindösszesen nyolc hónappal a Comcast-döntést követően, 2010. december 21-én az FCC tanácsa elfogadta az Open Internet Ordert,⁹⁴ mely a korábban kiadott Internet Policy Statement által kijelölt utat követve, de annál jóval részletesebben fektette le azokat a garanciális szabályokat, amelyek az internet nyitottságának fenntartását célozták meg. A rendeletet két szempontból érdemes górcső alá venni: eljárásjogi és tartalmi kérdések. Természetesen, az előzményeket és következményeket figyelembe véve, a hatáskör-megállapítás különösen fontos, de érdemes az FCC nyílt internetre vonatkozó szabályait is röviden összefoglalni, különös tekintettel arra, hogy láthatóan az európai döntéshozók is támaszkodtak rá.

⁹⁰ Deployment of Wireline Services Offering Advanced Telecommunications Capability i. m. (36. lj) 77. pont

⁹¹ Caroline S. SCALA: The FCC's Role in Regulating Network Neutrality: Protection of Online Innovation & Business. *Chapman Law Review*, 2012. Vol. 15. 440.

⁹² Carol M. HAYES: Content Discrimination on the Internet – Calls for Regulation of Net Neutrality. *Journal of Law, Technology & Policy*, Vol. 2009. No. 2. 502.

⁹³ Framework for Broadband Internet Service, 25 F.C.C.R. 7866, 7867 (2010). Bövebben l. Lee L. SELWYN – Helen E. GOLDING: Revisiting the Regulatory Status of Broadband Internet Access: A Policy Framework for Net Neutrality and an Open Competitive Internet. *Federal Communications Law Journal*, Vol. 63. Iss. 1. Article 8. 2010.

⁹⁴ Report and Order in the Matter of Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices, FCC 10-201 (2010), a továbbiakban: Open Internet Order (2010).

3.4.3. A tartalmi szabályok

Először is fontos kiemelni a rendelet *tárgyi hatályát*, amely a széles sávú internet-hozzáférés-szolgáltatásokra (*broadband Internet access service*) vonatkozik, amelyet az FCC olyan nyilvánosan nyújtott kiskereskedelmi szolgáltatásként definiál, amely adatok küldését és fogadását teszi lehetővé az internetre csatlakoztatott hálózatok végpontjai között, illetve egyéb kommunikációs szolgáltatások nyújtását is.⁹⁵ Az FCC láthatóan végre felismerte, hogy az internethozzáférés-szolgáltatást külön kell kezelni az egyéb olyan online szolgáltatásoktól, amit az interneten veszünk igényben.⁹⁶ Mint fentebb kifejtésre kerül, többek között e két alapvetően eltérő szolgáltatástípus különválasztásának a hiánya vezetett oda 2002-ben, hogy az FCC információs szolgáltatásnak minősítette az infrastruktúra-alapú hozzáférés-szolgáltatást.⁹⁷ A rendeletben meghatározott fogalom immár sokkal inkább a Telecommunications Act által meghatározott „távközlési szolgáltatás” fogalmát⁹⁸ fedi le, mint az információs szolgáltatását. Mindennek ellenére – sajnálatos módon – az FCC elmulasztja kimondani, hogy az internethozzáférés-szolgáltatás mégsem információs, hanem távközlési szolgáltatásnak minősül, így vonatkozik rá a Telecommunications Act II. címe.

A rendelet négy alapelvet határoz meg az internet nyitottságának védelme érdekében: *(i)* átláthatóság, *(ii)* a blokkolás tilalma, *(iii)* az indokolatlan diszkrimináció tilalma és *(iv)* az ésszerű forgalommenedzsment megengedése.⁹⁹

A szolgáltatók forgalommenedzsment-gyakorlatának az *átláthatóvá tétele* növeli, növelheti a fogyasztói tudatosságot, mely a hatékony piaci verseny egyik legfontosabb ösztönzője. Ezért a rendelet előírja, hogy

a széles sávú internethozzáférés-szolgáltatás nyújtója köteles pontos és elegendő információt közzétenni a forgalommenedzsment-gyakorlatáról, a szolgáltatás minőségéről, illetve a szolgáltatása igénybevételének feltételeiről, mely képessé teszi a felhasználót a tudatos választásra az ilyen szolgáltatások között, illetve képessé teszi az alkalmazás- és szolgáltatásnyújtókat, a végberendezés-gyártókat, hogy fenntarthatassák, fejleszthessék szolgáltatásaikat.¹⁰⁰

⁹⁵ Uo., 44. pont.

⁹⁶ A rendelet például explicite kizárja a hatálya alól az olyan szolgáltatásokat, mint például az e-mail szolgáltatás, ugyanakkor – más okokból kifolyólag – kizárja a hatálya alól az ún. betárcsázós internethozzáférés-szolgáltatást is [Open Internet Order (2010) i. m. (94. lj.) 47. és 51. pont] .

⁹⁷ L.: Cable Broadband Order i. m. (41. lj.).

⁹⁸ Telecommunications Act i. m. (33. lj), Sec. 2. [47 U.S.C. 152], (43) és (46) bekezdés..

⁹⁹ Open Internet Order (2010) i. m. (94. lj.) 43. pont.

¹⁰⁰ Uo., 54. pont.

Tekintettel arra, hogy a szolgáltatók által alkalmazott forgalommenedzsment-gyakorlatok rendkívül bonyolult eljárások, ezért kulcsfontosságú, hogy az információ érthető nyelven legyen elérhető. További rendkívül fontos követelmény, hogy az üzenettel „találkozzon is” a felhasználó, ne pedig eldugva szerepeljen valahol az ÁSZF-ben. A rendelet mindkét feltételt igyekszik teljesíteni, amikor előírja, hogy az információkat „egyszerű nyelvezettel” (*in plaine language*) kell megfogalmazni,¹⁰¹ illetve azt a szolgáltató honlapján és az értékesítési pontokon is közzé kell tenni.¹⁰² Elutasítja azonban az FCC, hogy nagyon részletesen szabályozza az információ közzétételét, annak érdekében, hogy bizonyos rugalmasságot biztosítson a szolgáltatóknak az implementációra.¹⁰³

A második alapelv a *blokkolás tilalma*, melynek értelmében „a széles sávú internethozzáférés-szolgáltatás nyújtója – a szolgáltatásra vonatkozó kötelezettsége alatt – az ésszerű forgalommenedzsment-gyakorlaton túlmenően nem korlátozhatja egyes jogszerű tartalmakhoz, alkalmazásokhoz, szolgáltatásokhoz, illetve a végbrendezésekhez való hozzáférést”.¹⁰⁴

A harmadik alapelv az *indokolatlan diszkrimináció tilalma*, melynek kapcsán az FCC előírja, hogy „a széles sávú internethozzáférés-szolgáltatás nyújtója – a szolgáltatásra vonatkozó kötelezettsége alatt – nem tehet indokolatlanul különbséget a hálózaton továbbított adatok között”.¹⁰⁵ Bár a hálózaton átmenő adatforgalomba való bárminemű beavatkozás *per definitionem* diszkrimináció, az FCC elismeri azt a tényt, hogy ahhoz, hogy az internet hatékonyan működhessen, szükség van arra, hogy a szolgáltatók bizonyos mértékben beavatkozzanak a továbbított adatforgalomba (pl. hálózati szaturáció esetén). Negyedik alapelveként meghatározza azonban, hogy az ilyen forgalommenedzsment csak akkor minősül megengedettnek, ha alkalmas és elegendő a legitim cél eléréshez, figyelembe véve a hálózat felépítését és az alkalmazott technológiát.¹⁰⁶ Ilyen legitim cél lehet *(i)* a hálózat integritásának és biztonságának védelme, *(ii)* a felhasználó által nem kívánt tartalom kiszűrése (pl. spam), *(iii)* és a hálózati adatforgalom túlszűrésének a kezelése (*effects of congestion*).

A rendelet külön – némileg enyhébb – szabályokat fogalmaz meg a mobil szélessávú internethozzáférés-szolgáltatókkal szemben. Ezt az FCC azzal indokolta, hogy a mobilinternet piaca egy fejlődő, gyorsan változó piac, ahol a piaci verseny is erősebb, mint a helyhez kötött hálózatok piacán.¹⁰⁷ Ennek alapján a mobil-

¹⁰¹ Uo., 56. pont.

¹⁰² Uo., 57. pont.

¹⁰³ Uo., 59. pont.

¹⁰⁴ Uo., 63. pont.

¹⁰⁵ Uo., 68. pont.

¹⁰⁶ Uo., 82. pont.

¹⁰⁷ Uo., 94–95. pont.

szolgáltatókra nem vonatkozik a diszkriminációmentesség kötelezettsége, azonban – némi eltéréssel – ők sem blokkolhatnak jogszerű honlapokat és alkalmazásokat, illetve alkalmazniuk kell az átláthatóságra vonatkozó szabályokat.

Az FCC külön foglalkozik azzal a kérdéssel is, hogy vajon megengedhető-e, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók pénzt kérjenek az online szolgáltatóktól az adatforgalmuk végfelhasználókhöz való eljuttatásáért. Egy ilyen gyakorlat kialakulásának számos negatív következménye lehet a hatóság szerint. Növekednének a piacalépési korlátok, csökkenne az innováció és a beruházások mértéke az online tartalomszolgáltatás piacán, könnyen túlzó árakat állapíthatnának meg az internethozzáférés-szolgáltatók a kis tartalomszolgáltatókkal szemben, előfordulhatna, hogy csökkentenék a szolgáltatás minőségét azoknak az online tartalomszolgáltatóknak, akik nem hajlandók fizetni a továbbításért. Mindezek alapján az FCC megtiltotta az ellenérték fejében történő prioritizálást.¹⁰⁸ Mindennek ellenére, némileg ellentmondásban önmagával, a hatóság megengedhetőnek találta, hogy internethozzáférés-szolgáltatók, ellenérték fejében, garantált sávszélességet biztosítsanak egyes online szolgáltatóknak (*special service*), mely szolgáltatás – hasonlóan az IPTV-hez – egy zárt rendszer lenne, nem a *best-effort* alapú internet-hozzáféréssel keresztül kerülne továbbításra az adat.¹⁰⁹ A rendelet ezen némileg önellentmondó és jogmegkerülésre lehetőséget adó rendelkezését több tanácsstag is kritizálta a rendeletehöz fűzött különvéleményében.¹¹⁰

3.4.4. Hatásköri kérdések

Mint fentebb kifejtésre került, a *Comcast*-ügyben a bíróság úgy semmisítette meg az FCC határozatát nyolc hónappal korábban, hogy nem foglalt egyértelműen állást abban a kérdésben, hogy az FCC alapíthat-e hatáskört a Telecommunications Act 706. cikkére. Mindösszesen annyit mondott ki, hogy mivel az FCC korábbi, 1998-as értelmezése nemleges volt, így az köti a hatóságot. Bár a bíróság nyitva hagyta a kérdést, mégis komoly kockázatot vállalt magára az FCC, amikor az Open Internet Ordert is a 706. cikkre alapozta, azzal érvelve, hogy az 1998-as, eltérő állásfoglalása a kérdésben nem alkalmazható a jelen esetben.¹¹¹ A kockázatos

¹⁰⁸ Uo., 76.

¹⁰⁹ Uo., 112.

¹¹⁰ Concurring Statement of Commissioner Micheal J. COPPS, *Preserving the Open Internet*, GN Docket No. 09-191, *Broadband Industry Practices*, WC Docket No. 07-52., 142., valamint Approving in part, concurring in part Statement of Commissioner L. CLYBURN, *Preserving the Open Internet*, GN Docket No. 09-191, *Broadband Industry Practices*, WC Docket No. 07-52.

¹¹¹ Open Internet Order (2010) i. m. (94. lj.) 117–123. pont.

jogi lépés nagy vitát váltott ki magában az FCC tanácsában is. Míg az öttagú testület az ügyek 90%-ában egyhangúan hozza meg a határozatait,¹¹² addig a rendelet csak 3:2 arányban került elfogadásra. Az FCC-re komoly nyomás nehezedett kívülről is, ugyanis több kongresszusi képviselő figyelmeztette a tanácsot, hogy túllépi a hatáskörét, amikor az internethozzáférés-szolgáltatást akarja szabályozni.¹¹³ A republikánus képviselők odáig mentek, hogy az FCC költségvetésének csökkentésével fenyegetőztek, ha az FCC elfogadja a rendeletet.¹¹⁴

A legnagyobb vita egyértelműen az FCC hatáskörének megalapozásáról volt a tanácsban. Beszédes, hogy az FCC akkori elnökének, Julius Genachowskinak a kivételével mind a négy tanács tag párhuzamos, illetve különvéleményben kritizálta, hogy a hatóság a 706. cikkre alapozza a hatáskörét. Micheal J. Copps tanács tag – aki végül a rendelet elfogadására szavazott – szerint „nem a legjobb jogi alapokra horgonyoztuk le magunkat (...) megtettem minden tőlem telhetőt annak érdekében, hogy a széles sávú internetszolgáltatás kerüljön oda vissza, ahová mindig is tartozott: a [Telecommunications Act] II. címének hatálya alá”.¹¹⁵ Hasonló kétely fedezhető fel Mignon L. Clyburn tanács tag párhuzamos véleményében is, aki „őszinte reményét” fejezte ki a tekintetben, hogy a bíróság megerősíti álláspontjukat.¹¹⁶ Ennél jóval egyértelműebben fogalmazott Robert M. McDowel tanács tag, aki egyenesen machiavellistának minősíti az FCC-t, akinél a cél szentesíti az eszközt. Álláspontja szerint „(...) az FCC nemcsak a bíróság döntésével megy szembe, de szembemegy a Kongresszus többségének akaratával is. (...) A rendelet kis, rozoga hajója a szabályozás kódén kíván áthajózni anélkül, hogy a megfelelő jogi és ténybeli ballasztal rendelkezne. A bíróságok könnyűszerrel fogják elsüllyeszteni.”¹¹⁷ Hasonlóan kritikus hangot ütött meg Baker tanács tag is, aki emlékeztetett, hogy az FCC közel tíz éven keresztül konzekvensen azon az állásponton volt, hogy a 706. cikkből nem vezethető le konkrét hatáskör, csak abban az esetben, ha az más, a törvényben konkrétan meghatározott törvényi felhatalmazással párosul.¹¹⁸

¹¹² Dissenting Statement of Commissioner Robert M. McDOWEL, *Preserving the Open Internet*, GN Docket No. 09-191, *Broadband Industry Practicies*, WC Docket No. 07-52., 145.

¹¹³ Uo.

¹¹⁴ Kendra LEGHART: The FCC's New Network Semi-Neutrality Order Maintains Inconsistency in the Broadband World. *North Carolina Journal of Law & Technology*, 2011. vol. 12. 214.

¹¹⁵ Concurring Statement of Commissioner Micheal J. COPPS, *Preserving the Open Internet* i. m. (110. lj.) 141–142.

¹¹⁶ Approving in part, concurring in part Statement of Commissioner L. CLYBURN i. m. (110. lj.) 179.

¹¹⁷ Dissenting Statement of Commissioner Robert M. McDOWEL i. m. (112. lj.) 145, 149.

¹¹⁸ Dissenting statement of Commissioner Meredith Atwell Baker, *Preserving the Open Internet*, GN Docket No. 09-191, *Broadband Industry Practicies*, WC Docket No. 07-52. 189.

3.4.5. *Verizon v. FCC*

A fentiekből kiindulva nem is meglepő, hogy az Open Internet Ordernek is ki kellett állnia a bíróság próbáját. A Verizon internethozzáférés-szolgáltató nyújtott be keresetet 2011. szeptember 30-án,¹¹⁹ kérve a bíróságtól a rendelet megsemmisítését – többek között – az alábbi okokra hivatkozva:

- a) A Telecommunications Act 706. cikkére az FCC nem alapíthat jogszerűen hatáskört;
- b) Amennyiben a 706. cikk alapján az FCC mégis eljárhat, az Open Internet Orderrel bevezetett szabályok nem vezethetőek le a 706. cikkben meghatározott célokból;
- c) Amennyiben a rendelet által bevezetett szabályok mégis összeegyeztethetőek a 706. cikkben meghatározott célokkal, az FCC-nek akkor sincsen joga olyan szabályok bevezetésére, amelyek ellentmondásban állnak a Telecommunications Act valamely rendelkezésével. Márpedig a törvény 3. cikke alapján *common carrier* szolgáltatóként csak a távközlési szolgáltatásokat lehet kezelni.

A fellebbviteli bíróság 2014. január 14-én megjelent ítélete¹²⁰ a fenti kifogások sorrendjében végezte el a rendelet vizsgálatát. Emellett a bíróság egyéb kérdéseket is megvitatott, azonban ezek részletes tárgyalásától, tekintettel az ügy kimenetelére, eltekintünk.

A sokat vitatott 706. cikkre alapított hatáskörrel kapcsolatban a bíróság két kérdést vizsgált: *(i)* eltérhet-e a hatóság egy korábbi álláspontjától, illetve *(ii)* ésszerű interpretációját adta-e az FCC a homályos megfogalmazású 706. cikknek. A bíróság – sokakat meglepve – mindkét kérdésre igennel válaszolt. Álláspontja szerint a *Comcast*-ügyben megfogalmazott bírói érvelés, mely szerint az FCC kötve van a korábbi értelmezéséhez, helytelen, hiszen nem lehet egy hatóság „örökre” kötve egy kérdésben megfogalmazott álláspontjához, attól eltérhet, feltéve, hogy alaposan megindokolja azt. Ennek pedig az FCC eleget tett a bíróság szerint.¹²¹ A 706. cikkre alapított hatáskörrel kapcsolatban a másik kérdés az volt, hogy vajon a hatóság jogértelmezése ésszerű-e, ugyanis, ha a válasz igen, akkor azt a bíróság nem semmisítheti meg.¹²² A bíróság erre is igennel válaszolt, emlékeztetve, hogy a Kongresszus több alkalommal felruházta az FCC-t speciális szabályozói hatáskör-

¹¹⁹ [http://op.bna.com/der.nsf/id/rtar8m7s6n/\\$File/Verizon%20Notice%20of%20Appeal%20%28without%20order%29%20-%20AS%20FILED%201355.pdf](http://op.bna.com/der.nsf/id/rtar8m7s6n/$File/Verizon%20Notice%20of%20Appeal%20%28without%20order%29%20-%20AS%20FILED%201355.pdf)

¹²⁰ *Verizon v. Federal Communications Commission*, No. 11-1355, 2014.01.14. [http://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3AF8B4D938CDEEA685257C6000532062/\\$file/11-1355-1474943.pdf](http://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3AF8B4D938CDEEA685257C6000532062/$file/11-1355-1474943.pdf).

¹²¹ Uo., A. pont. 19.

¹²² *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Res. Def. Council* i. m. (55. lj.) 842–43. pontok.

rel, így „nem lát indokot arra, hogy ebben az esetben nem erről lenne szó”.¹²³ A bíróság azzal sem ért egyet, hogy a 706. cikk korlátlan hatalommal ruházná fel az FCC-t, ugyanis a kérdéses cikk két olyan feltételt is állít, aminek a szabályozásnak eleget kell tennie: először is tiszteletben kell tartania a Telecommunications Act I. címében meghatározott személyi hatályt, másrészt pedig alkalmasnak kell lennie a távközlési hálózatok fejlesztésének ösztönzésére.¹²⁴

Miután tehát a bíróság megállapította, hogy igenis jogszerűen alapította az FCC a hatáskörét a 706. cikkre, a Verizon azon állítását vizsgálta meg, hogy az elfogadott szabályozás nem áll összhangban a 706. cikkben meghatározott céllal, ami a széles sávú hálózatfejlesztés ösztönzésére vonatkozik. Ezzel kapcsolatban az FCC akként érvelt, hogy a nyílt internet fenntartása növeli az online tartalmak, szolgáltatások piacán az innovációt, ami növeli az egyre jobb minőségű internet iránti keresletet. E kereslet pedig ösztönzi az internethozzáférés-szolgáltatók közötti versenyt, közvetlenül pedig az infrastruktúra-alapú fejlesztéseket. A bíróság ebben a kérdésben is megalapozottnak találta az FCC érvelését, így a második kérdésben is a hatóságnak adott igazat.

Az Open Internet Order azonban mégis elbukott. A bíróság ugyanis egyetértett a Verizon utolsó érvével, mely szerint a szabályozás ellentétben áll a Telecommunications Act azon tilalmával, hogy az olyan *common carrier* kötelezettség, mint az egyenlő elbánás kötelezettsége, nem alkalmazható információs szolgáltatókra, csupán a távközlési szolgáltatókra. A bíróság egyértelműen fogalmaz: amennyiben az internethozzáférés-szolgáltatás információs szolgáltatásnak minősül, akkor törvényellenes minden olyan szabályozás, ami egyenlő elbánás kötelezettségét írja elő ezeknek a szolgáltatóknak.¹²⁵

Következésképpen a bíróság megsemmisítette az Open Internet Order blokkolási tilalomra és egyenlő elbánásra vonatkozó rendelkezéseit, hatályában fenntartotta azonban az átláthatóságra vonatkozó szabályokat.

3.5. Eljött az idő az internethozzáférés-szolgáltatók besorolásának újragondolására?

Az FCC sikerként könyvelheti el, hogy a bíróság egyértelműen megerősítette a Telecommunications Act 706. cikkére alapított hatáskörét. Győzelme azonban pírroszi, hiszen a bíróság azt is egyértelművé tette, hogy a nyílt internet védelmében nincs joga fellépni az FCC-nek az internethozzáférés-szolgáltatókkal mint

¹²³ *Verizon v. Federal Communications Commission* i. m. (120. lj.) 23.

¹²⁴ Uo., 26.

¹²⁵ Uo., Section III. 45–46.

információs szolgáltatást nyújtókkal szemben. Az első reakciókat követően¹²⁶ maga Obama elnök is kiállt a nyílt internet védelme érdekében.¹²⁷ Az FCC elnöke, Thom Wheeler alig egy hónappal az ítélet után nyilatkozatában két dolgot tett egyértelművé: (i) az FCC nem mond le arról a szándékáról, hogy szabályozás útján biztosítsa az internet semlegességét, (ii) azonban fellebbezni sem fog a bíróság ítélete ellen.¹²⁸ Wheeler örömét fejezte ki, hogy a bíróság elismerte az FCC hatáskörét a 706. cikk alapján, ami szerint az FCC továbbra is el fog járni. És itt érezheti úgy az olvasó, hogy vagy az FCC, vagy ő nem értelmezte jól az ítéletet, amely hiába állapította meg, hogy *elvileg* a hatóság hozhat intézkedéseket a 706. cikk alapján, hiszen azt is megállapította, hogy *olyan* intézkedéseket, melyek a nyílt internet védelméhez kellene (értsd: diszkriminációmentesség előírása), nem hozhat, hiába az általános hatáskör. Ez kicsit hasonló, mint amikor az ember annak örül, hogy étterembe sikerült asztalt foglalnia, azonban az étteremben nem ehet semmit. A jogosultsága valóban megvan, hogy bemenjen, de ott aztán nem teheti azt, amiért ment.

Ebből kifolyólag – véleményem szerint – a leginkább logikus lépés az lenne, hogy az internethozzáférés-szolgáltatást újra távközlési szolgáltatásnak minősíti a hatóság, és így a diszkriminációmentes elbánásra vonatkozó szabályok anélkül is alkalmazhatóak lennének, hogy olyan kockázatos jogi megoldásokat választana, mint tette azt a 706. cikkre alapított hatáskör esetében.¹²⁹ Ehhez azonban a szabályozónak a 2002-es Cable Broadband Orderben kifejtett azon álláspontját kellene először felülvizsgálnia, amely együtt kezeli a szolgáltató által nyújtott hozzáférési szolgáltatást (értsd: hálózat bekötése és fizikai kapcsolat biztosítása az internethez)

¹²⁶ Statement by FCC Chairman Tom Wheeler regarding DC Circuit Opinion on the FCC's Open Internet Rules, 2014.01.14., <http://www.fcc.gov/document/chairman-wheeler-statement-court-opinion-open-internet-rules>, Statement of Commissioner Ajit Pai on D.C. Circuit's Decision Striking Down Net Neutrality Rules, 2014.01.14., <http://www.fcc.gov/document/commissioner-pais-statement-dc-circuits-net-neutrality-decision>, valamint Statement of Commissioner Mike O'Rielly on D.C. Circuit's Decision Striking Down Net Neutrality Rules, 2014.01.14., <http://www.fcc.gov/document/commissioner-oriellys-statement-net-neutrality-decision>.

¹²⁷ <http://www.theverge.com/2014/1/31/5365840/president-obama-will-continue-to-support-net-neutrality>

¹²⁸ Statement by FCC Chairman Tom Wheeler on the FCC's Open Internet Rules, February 19, 2014., <http://www.fcc.gov/document/statements-fccs-open-internet-rules>

¹²⁹ Azt is meg kell azonban jegyezni, hogy vannak olyan vélemények, amelyek szerint az internethozzáférés-szolgáltatók távközlési szolgáltatókká minősítése sokkal károsabb lenne, mint a jelenlegi helyzet fenntartása. L. pl. Daniel A. LYONS: Virtual Takings – The Coming Fifth Amendment Challenge to Net Neutrality Regulation. *Notre Dame Law Review*, 2011. Vol. 86. 66–118.; Randolph MAY: Net Neutrality Mandates – Neutering the First Amendment in the Digital Age. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 2008. Vol. 3. 197–210., illetve: Cody VITELLO: Network Neutrality Generates a Contentious Debate Among Experts – Should Consumers Be Worried? *Loyola Consumer Law Review*, 2010. Vol. 22. 513–539.

a szolgáltató által nyújtott olyan egyéb szolgáltatásokkal, mint például az e-mail szolgáltatás. Míg ez utóbbi mindenképpen információs szolgáltatás, addig a hozzáférés-szolgáltatás csak azért nem minősülhetett távközlési szolgáltatásnak (pedig lényegében tökéletesen lefedi azt), mivel a szolgáltató azt nem nyújtja önállóan. Az Open Internet Order fogalomhasználata már ebben az irányban mozdult el, azonban nem szakított egyértelműen a Cable Broadband Orderrel. További lehetőség természetesen az is, hogy az Kongresszus módosítja a Telecommunications Actet, mindazonáltal ebben a kérdésben erős a republikánus ellenállás.¹³⁰

3.6. Új szabályozás 2014 végéig?

2014. április 23-án Tom Wheeler, az FCC elnöke egy sajtótájékoztatón új koncepciót mutatott be, melyet véleményezésre megküldött az FCC többi tanácsstagjának. Ebben azt javasolja – szembefordulva eddigi álláspontjával –, hogy megengedett legyen, hogy nagy tartalomszolgáltatók (pl. Disney, Google, Netflix) fizethessenek azért az internethozzáférés-szolgáltatóknak, hogy garantált sávszélességen érjék el a felhasználókat. Fogyasztói jogvédő szervezetek rögtön tiltakozásukat fejezték ki a javaslat ellen, azzal érvelve, hogy ez nemcsak a fogyasztói árak megemelkedésével járna, de a nagy tartalomszolgáltatóknak kedvezne, akik megengedhetik maguknak, hogy fizessenek a priorizálásért.¹³¹

Az óriási médiavisszhangra reagálva Wheeler már 2014. március 24-én egy közleményt adott ki, melyben „az új javaslattal kapcsolatban megjelent dezinformációkat” kívánta helyretenni.¹³² A nyilatkozat szerint a javasolt szabályozás nem kérdőjelezi meg a korábbi javaslatok céljait, melynek értelmében továbbra is az átláthatóságon, a jogszerű tartalom blokkolásának tilalmán, illetve az indokolatlan diszkrimináció fenntartásán lesz a hangsúly. A nyilatkozat szerint a javaslat három fő eleme a következő lesz:

1. Minden internethozzáférés-szolgáltató köteles az alkalmazott forgalommenedzsment politikájáról átlátható tájékoztatást adni.
2. Jogszerű tartalmakat nem lehet blokkolni.
3. Az internethozzáférés-szolgáltatók nem tehetnek az internet működését sértő, „gazdaságilag ésszerűtlen” intézkedéseket, ideértve egy vertikálisan integrált vállalkozás priorizálását.

¹³⁰ Emily R. ROXBERG: FCC Authority Post-Comcast – Finding a Happy Medium in the Net Neutrality Debate. *The Journal of Corporation Law*, 2012. Vol. 37. 235.

¹³¹ F.C.C., in a Shift, Backs Fast Lanes for Web Traffic, http://www.nytimes.com/2014/04/24/technology/fcc-new-net-neutrality-rules.html?_r=0, *New York Times*, [2014.04.27.].

¹³² <http://www.fcc.gov/blog/setting-record-straight-fcc-s-open-internet-rules>, [2014.04.27.].

A nyilatkozat nem érinti közvetlenül az ellenérték fejében történő prioritizálás megengedését. Erre utalhat azonban Wheeler, amikor így fogalmaz:

A fellebbviteli bíróság egyértelművé tette, hogy az FCC csak akkor tilthat meg egy diszkriminatív magatartást, ha annak oka »gazdaságilag ésszerűtlen«. Ezen bírói korlátnak megfelelően a javaslat szűken határozza majd meg, hogy mi minősül »gazdaságilag ésszerűnek«. A javaslat által felállított »gazdasági ésszerűség tesztje« megakadályozza majd, hogy a verseny vagy a fogyasztók egyéb érdekei sérüljenek.¹³³

Tekintettel arra, hogy a kézirat lezárásakor a javaslat szövege még nem került nyilvánosságra, így annak részletes elemzésére sem kerülhetett sor. Több olyan alapvető kérdés sem tisztázott jelenleg, mint hogy mi minősül „gazdaságilag ésszerűtlen” diszkriminációnak, vagy hogy – tekintettel az előzményekre – mire alapozza az FCC a hatáskörét. Mindazonáltal – az elérhető információk alapján – úgy tűnik, mintha az FCC az Európai Bizottság 2013 szeptemberében bemutatott javaslat által felvázolt modell felé mozdulna el. Ebben elkülönül egymástól a nyílt és a menedzselt internet. A nyílt internet védelme érdekében minden ésszerűtlen diszkrimináció tiltott lenne. Emellett azonban a Bizottság megengedné, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók ellenérték fejében garantált sávszélességű hozzáférést biztosítsanak a tartalomszolgáltatóknak (bővebben lásd lejjebb).

4. Az Európai Unió: az *ex post* megközelítés kudarca?

4.1. Versenyjogi visszaélések az ezredfordulón

Európában már a 2000-es évek elején is előfordult, hogy internethozzáférés-szolgáltatókat egyedi esetekben diszkriminációmentes elbánásra köteleztek online tartalomszolgáltatókkal szemben. 2000-ben a Wappup.com vállalat a párizsi kereskedelmi bírósághoz fordult, mivel a France Télécom csak a saját online alkalmazásaihoz, weboldalaihoz biztosított hozzáférést az akkoriban még csak szárnyait bontogató mobilinternet-hozzáféréseken keresztül. A kereskedelmi bíróság megtiltotta ezt a tevékenységet, melyet súlyosan versenyellenesnek nevezett, hasonlóan a francia távközlési szabályozóhatósághoz, amely részletesen kifejtette, hogy egy ilyen gyakorlat milyen káros hatással lehet az online szolgáltatások versenyére.¹³⁴

¹³³ Uo.

¹³⁴ Avis n° 00–948 de l’Autorité de régulation des télécommunications en date du 15 septembre 2000 donné au Conseil de la concurrence sur la demande de mesures conservatoires présentée par la société WAPPUP.COM à l’encontre des pratiques mises en oeuvre par les opérateurs de services mobiles sur le marché des services mobiles selon le protocole Wap, 17.

A hasonló problémákat elkerülendő, a Vodafone-t is kötelezték az egyenlő elbánás kötelezettségének betartására, miután 2001-ben létrehozta – a médiapiacra aktív Vivendivel együttműködésben – a Vizzavi levelezőprogramot.¹³⁵ Bár például a francia távközlési szabályozásban kifejezetten megjelent a hálózaton továbbított tartalommal való semleges elbánás kötelezettsége,¹³⁶ mégis ekkor még a beavatkozás alapja kizárólag a vertikális integrációból fakadó versenykorlátozások megakadályozása volt.

4.2. Az elektronikus hírközlési keretszabályozás 2009-es felülvizsgálata

4.2.1. A hálózatszemlegesség elve az európai elektronikus hírközlési keretszabályozásban

A hálózatszemlegesség kérdése uniós szinten először 2008-ban kapott nagy nyilvánosságot, amikor az amerikai *Comcast*-ügy következtében az Európai Parlament és a Tanács felvette az éppen felülvizsgálat alatt álló elektronikus hírközlési csomag nyitott kérdései közé a témát. Az erős lobbitevékenység ellenére azonban nem vezetett be a közösségi jogalkotó szigorú szabályozást,¹³⁷ azonban kompromiszsumként a felülvizsgált Keretirányelv¹³⁸ 8. cikkébe bekerült, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok – többek között – azzal kell előmozdítsák az Európai Unió polgárainak védelmét, hogy „elősegítik, hogy a felhasználók hozzáférhessenek az információkhoz és terjeszthessék azokat, illetve használhassák az általuk választott alkalmazásokat”. A megfogalmazás, meglátásom szerint, kétértelmű a tekintetben, hogy vajon egyértelmű kötelezettséget jelent-e a tagállamokra, hogy *ex ante* szabályozás útján biztosítsák a korlátozásmentes nyílt internetet, vagy csupán egy szabályozói cél, melyből nem vezethető le közvetlen kötelezettség.

¹³⁵ Nicolas CURIEN – Winston MAXWELL: *La neutralité d'Internet*. Paris, La Découverte, 2011. 20.

¹³⁶ Code des postes et des télécommunications, L32-1 °5, és D-98-1, alinea 4-5, valamint a mobil távközlési szolgáltatók hatósági szerződésének III. címe.

¹³⁷ Sulan WONG – Juio ROJAS-MORA – Eitan ALTMAN: Public Consultations on Net Neutrality in Europe 2010 – USA, EU and France. *Institut National de Recherche en Informatique et en Automatique*, 2010.10.04. 10., <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/30/75/PDF/RR-7404.pdf>.

¹³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (Keretirányelv), HL L 108., 2002.4.24., 33–50., módosítva: az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve által.

A szabályozói célként való értelmezés mellett szól az ún. Uniós polgárok jogairól szóló irányelv¹³⁹ (29) preambulumbekzdése, mely kifejti, hogy a felülvizsgált Egyetemes szolgáltatási irányelv „nem tartalmaz sem utasítást, sem tiltást a végfelhasználóknak a szolgáltatók által bevezetett szolgáltatásokhoz és alkalmazásokhoz való hozzáférését és/vagy ezek használatát korlátozó feltételekre vonatkozóan (...)”. Bár az értelmezésre szoruló szabályt nem az Egyetemes szolgáltatási irányelv, hanem a Keretirányelv tartalmazza, a két irányelv között alá-fölérendeltségi viszony van, azaz az Egyetemes szolgáltatási irányelv rendelkezései nem lehetnek ellentétesek a Keretirányelvvvel.

Ezzel szemben viszont két olyan preambulumbekzdést is találunk a hírközlési keretszabályozást módosító Jobb szabályozási irányelvben¹⁴⁰ és az Uniós polgárok jogairól szóló irányelvben, melyek *ellentmondanak annak, hogy a tagállamok elnézőek lehetnek* az internethozzáférés-szolgáltatók diszkriminatív magatartásával szemben. Először is a Jobb szabályozási irányelv (4) preambulumbekzdése – annak elismerésül, hogy az internet lényeges az oktatás és a gyakorlati szólás-szabadság, illetve az információhoz való hozzáférés szempontjából – kiköti, hogy e „jogok bármely korlátozása csak az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményvel összhangban történhet”. Ezzel gyakorlatilag teljesen megegyezik az Európai Tanács 2010. szeptemberi nyilatkozata is.¹⁴¹ Ebből következően az internethozzáférés-szolgáltatók csak rendkívül korlátozott körben lehetnének jogosultak bizonyos tartalmak lassítására, blokkolására, hiszen az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikk (2) bekezdése előírja, hogy e szabadságok gyakorlása csak a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és

¹³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/136/EK irányelve (2009. november 25.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról HL L 337., 2009.12.18., 11–36.

¹⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésekről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról HL L 337., 2009.12.18., 37–69.

¹⁴¹ Declaration of the Committee of Ministers on Network Neutrality, adopted by the Committee of Ministers on 29 September 2010 at the 1094th meeting of the Ministers' Deputies, point 6.

pártatlanságának fenntartása céljából. A másik értelmező rendelkezés, ami inkább azt támasztja alá, hogy a Keretirányelv rendelkezése egyértelmű kötelezettséget ró a tagállamokra a nyílt internet fenntartása vonatkozásában, az Uniós polgárok jogairól szóló irányelv (34) preambulumbekzdésében található. Ez kimondja, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók által alkalmazott forgalommenedzsment-eljárásokat a tagállamoknak ellenőrizniük kell, hogy az ilyen eljárások *ne korlátozzák a versenyt*. Tekintettel arra, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók online tartalmak, szolgáltatások és alkalmazások közötti diszkriminációja *per se* befolyásolja ez utóbbiak piacán a versenyt, így ez a rendelkezés is inkább azt támasztja alá, hogy a tagállamok kötelesek megtiltani minden olyan magtartást, ami veszélyezteti a hálózatsemlegesség elvét.

Annak ellenére azonban, hogy az irányelvek nem egyértelműek a Keretirányelv 8. cikkének értelmezését illetően, a hivatalos álláspont az volt, hogy az irányelvek nem vezetnek be közvetlen tiltást az internethozzáférés-szolgáltatók általi diszkriminációval szemben. Az internet semlegességének fenntartása csupán mint egy *szabályozói cél* jelenik meg, melyből nem származtatható közvetlenül kötelezettség vagy jog. Ezt az *ex post* alapú megközelítést támasztja alá a Bizottság 2009. decemberi közleménye is,¹⁴² melyben a testület kifejti, hogy a szolgáltatók magatartásának átláthatóságán van a hangsúly, illetve egyértelművé teszi, hogy minden versenyfelügyeleti hatáskörét használni fogja az esetleges visszaélések szankcionálására. Neelie Kroes, az Európai Bizottság infokommunikációért felelős biztosa egy 2010. áprilisi konferencián tartott beszédében azzal indokolta ezt az óvatos megközelítést, hogy akkoriban nem állt még rendelkezésre megfelelő mennyiségű adat a probléma mértékének felbecslésére, így egy szigorú szabályozás bevezetésével új, innovatív üzleti modellek fejlődését korlátozhatták volna. A Biztos asszony szavaival: „Én nem vagyok az, aki először a megoldást kínálja fel, majd megkeresi hozzá a problémát. Nem vagyok rendőr, aki forgalmas kereszteződéseket keres.”¹⁴³

A Bizottság az irányelvek implementációjáról szóló jelentéséhez egy alapozó nyilvános konzultációt folytatott 2010 júniusa és szeptembere között a hálózatsemlegesség helyzetéről Európában. A beérkezett 318 válasz alapján a Bizottság megállapította, hogy nincs olyan körülmény, ami szigorúbb szabályozást tenne indokolttá. Ebben a véleményében az sem ingatta meg, hogy a tagállami hírközlési szabályozó hatóságokat tömörítő BEREC¹⁴⁴ jelezte, hogy számos tagállamban korlátozzák az internethozzáférés-szolgáltatók a peer-to-peer alkalmazásokhoz, vala-

¹⁴² Commission Declaration on Net Neutrality (2009/C 308/02), 2009.12.18.

¹⁴³ Neelie KROES: Net Neutrality in Europe, Adress at the ARCEP Conference, Paris, 13th April 2010, Speech/10/153., 4.

¹⁴⁴ Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozó Hatóságok Testülete (Body of European Regulators for Electronic Communications).

mint a VoIP-szolgáltatásokhoz a hozzáférést.¹⁴⁵ A nyilvános konzultáció eredményeire alapozva a Bizottság 2011 áprilisában nyilvánosságra hozta az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak készített jelentését, amelyben nem javasolja a szigorúbb szabályok bevezetését mindaddig, amíg a felülvizsgált keretszabályozás átláthatóságra vonatkozó szabályai nem kerültek implementálásra a tagállamok által, és így nem derülhet ki, hogy vajon a jelenlegi szabályozás megfelelő garanciát biztosít-e a nyílt internet védelmére. Mindazonáltal a Bizottság egyértelművé tette azt is, hogy:

Amennyiben súlyos és tartós problémák fennállására derül fény, és a több szolgáltató rendszer sem képes biztosítani azt, hogy a fogyasztók az általuk kívánt tartalmakat, szolgáltatásokat és alkalmazásokat egyetlen internet-előfizetés keretében tudják elérni és terjeszteni, a Bizottság megvizsgálja a szigorúbb intézkedések esetleges bevezetésének szükségességét a verseny fokozása és a fogyasztók által igényelt választási lehetőségek rendelkezésre állása érdekében. Az átláthatóság és az szolgáltatók közötti egyszerű váltás kulcsfontosságú tényezők a fogyasztók számára az internetszolgáltatók kiválasztása és a közöttük való váltás során, de ezek az eszközök elégtelennek bizonyulhatnak a jogszervi szolgáltatásokra vagy alkalmazásokra vonatkozó általános korlátozások kezelésére.¹⁴⁶

Érdekes azonban azt is hangsúlyozni, hogy a Bizottság állásfoglalása nem kötelező a tagállamokra nézve, azaz jogukban áll erősebb szabályozást bevezetni. Bár ez több tagállamban is felmerült,¹⁴⁷ végül két tagállamban, Hollandiában és Szlovéniában került sor hálózatszemlegességi törvény elfogadására.¹⁴⁸

4.2.2. Az *ex post* megközelítés logikája

A 2009-es hírközlés-szabályozási reform tehát egy óvatos megközelítést tett magáévá, mely nem tiltja közvetlenül a szolgáltatók számára a diszkriminatív magatartást, azonban meg kívánja teremteni annak a feltételeit, hogy a fogyasztók büntethessék ez esetben a szolgáltatókat azzal, hogy más szolgáltatót választanak. Az

¹⁴⁵ European Commission – Report on the public consultation on 'The Open Internet and Net Neutrality in Europe', 2010.11.9. Ezzel kapcsolatban azonban azt is fontos megjegyezni, hogy a BEREC sem javasolta erősebb *ex ante* szabályozás bevezetését a kérdésben.

¹⁴⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the Economic and Social Committee of the Regions: The open internet and net neutrality in Europe, COM (2011) final, 19.4.2011., 11.

¹⁴⁷ Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Egyesült Királyság, illetve Magyarország.

¹⁴⁸ Chile volt a világon az első olyan ország, ahol jogszabályban, közvetlenül foglalkoztak a hálózatszemlegesség kérdésével. 2010 augusztusában a chilei parlament a hálózatszemlegességről szóló új jogszabályt fogadott el, amely alapvetően leszűkíti az internethozzáférés-szolgáltatók jogait a tartalom szűrésére vonatkozóan, és egyúttal fokozza a tartalomszolgáltatók és az internetfelhasználók védelmét. [COM (2011) 222].

uniós jogalkotó reménye az volt, hogy ez is elegendő lehet a nyílt internet fenntartásának az érdekében, és nem lesz szükség közvetlen szabályozói beavatkozásra. Az uniós jogalkotó logikája a következő volt: első lépésben lehetővé kell tenni, hogy a felhasználók egymással versengő internethozzáférés-szolgáltatások közül választhassanak. Azonban hiába van választási lehetőség, ha a felhasználók nem tudják, hogy egyes szolgáltatók milyen módon korlátozzák az internetes adatforgalmat. Második lépésben tehát azt kell biztosítani, hogy a szolgáltatók magatartása teljes mértékben átlátható legyen.¹⁴⁹ Azonban még ez sem lenne elegendő, ugyanis hiába van választási lehetőség, és hiába tudja a felhasználó, hogy érdemes szolgáltatót váltania, ha erre nincsen lehetősége. Ezért, harmadik lépésben, biztosítani kell, hogy a felhasználók minél könnyebben válthassanak szolgáltatót. Az alábbiakban röviden bemutatom, hogy az európai szabályozás milyen intézkedéseket tett ezen a három területen, majd azt, hogy – véleményem szerint – ezen intézkedések miért nem váltották, válthatták be a hozzájuk fűzött reményeket.

4.2.3. Versenyélénkítés az internethozzáférés-szolgáltatás kiskereskedelmi piacán

A 2002-es hírközlési Keretszabályozás egyik legfontosabb célkitűzése volt a piaci verseny erősítése. A Keretszabályozás fő célja a piaci versennyel párhuzamosan az előzetes ágazatspecifikus szabályok fokozatos csökkentése¹⁵⁰ egy ún. aszimmetrikus szabályozási modell bevezetésével, mely a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra kirótt többletkötelezettségek által létrehoz egy ún. egyenlő játékkeret (*level playing field*), a hatékony piaci verseny előfeltételeként.¹⁵¹ Ennek létrejöttéig szükség van szabályozói beavatkozásra, melyet lehetőleg az értéklánc legmagasabb szintjén, a nagykereskedelmi piacokon kell érvényesíteni, hiszen ezzel biztosítható, hogy a verseny a *downstream*, kiskereskedelmi piacokon is fejlődjön. Az Európai Bizottság ajánlásain keresztül határozza meg azokat a piacokat, amelyek *ex ante* szabályozásra esélyesek.¹⁵²

¹⁴⁹ Az átláthatóság piacformáló erejéről l.: Douglas A. HAAS: The Never was neutral net and why informed end users can end the net neutrality debates. *Berkeley Technology Law Journal*, 2007. vol 22. 1565–1635.

¹⁵⁰ A Bizottság 2007. december 17-i 2007/879/EK ajánlása az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatási piacokról HL L 344/65.

¹⁵¹ Keretirányelv, (1) preambulumbekzdés.

¹⁵² BARTÓKI-GÖNCZY Balázs – BÁNHIDI Ferenc – MESTER Máté – TELEGGI-KOVÁCS Ádám: Az Európai Unió hírközlés-politikája, hírközlési „keretszabályozási” rendszere. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest, CompLex, 2014. 115.

Az elmúlt 12 év tapasztalatai alapján elmondható, hogy a szabályozás sikeresen élénkítette a piaci versenyt, amit jól mutat az is, hogy míg a Bizottság 2003-ban 6 kiskereskedelmi piacot azonosított,¹⁵³ addig ez a szám 2007-re egyre csökkent.¹⁵⁴ Ráadásul a Bizottság 2014 februárjában közzétett javaslata szerint immár egyetlen kiskereskedelmi piacon sem indokolt az *ex ante* szabályozás fenntartása, tekintettel arra, hogy ezeken a piacokon kielégítő a verseny szintje.¹⁵⁵ Következésképpen az első feltétel elviekben teljesül, legalábbis strukturális szinten, azaz a fogyasztóknak van választási lehetősége több szolgáltató ajánlata közül. Ez az egyik fontos különbség az amerikai és az európai piacok között, ugyanis az Egyesült Államokban – köszönhetően az internethozzáférés-szolgáltatók deregulációjának – egy olyan duopol piacszerkezet alakult ki, ahol a fogyasztók jellemzően csak egy kábeles és egy DSL-technológiát alkalmazó internethozzáférés-szolgáltató közül választhatnak, hiszen ez utóbbiaknak nincsen kötelezettségük alternatív szolgáltatók számára hozzáférést biztosítani a hálózatukhoz.¹⁵⁶

4.2.4. Átláthatóság

A Keretszabályozás 2009-es felülvizsgálatakor az egyik leghangsúlyosabb kérdés az internethozzáférés-szolgáltatók magatartásának átláthatóvá tétele volt. Az Egyetemes szolgáltatói irányelv 20. cikke előírja, hogy az előfizetői szerződésnek egyértelmű, átfogó és könnyen hozzáférhető formában kell tájékoztatnia bármely korlátozással kapcsolatos feltételről, illetve a forgalom mérésére és alakítására vonatkozó eljárásról. Ugyanezt a célt követve tartalmaz hasonló előírásokat a Hozzáférési irányelv 9. cikke és az Engedélyezési irányelv A. melléklete is.

¹⁵³ A Bizottság 2003. január 11-i 2003/311/EK ajánlása az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról HL L 114/45.

¹⁵⁴ A Bizottság 2007. december 17-i 2007/879/EK ajánlása az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról HL L 344/65.

¹⁵⁵ Commission's Draft Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/draft-revised-recommendation-relevant-markets>.

¹⁵⁶ Bővebben l.: Lawrence LESSIG: In Support of Network Neutrality. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 2008. vol. 3. 185–196.

A hálózatszemlegesség témájában az egyik legaktívabb testület, a BEREC 2011-ben publikálta az átláthatóságról szóló Iránymutatását,¹⁵⁷ mellyel egy vonalvezetőt kívánt a tagállamok kezébe adni, tekintettel arra, hogy a Keretszabályozás nem szabályozta részleteiben a kérdést. Több tagállamban önszabályzás útján (pl. Egyesült Királyság,¹⁵⁸ Magyarország), illetve a szabályozóhatóság részletes iránymutatásai mellett (pl. Franciaország,¹⁵⁹ Németország,¹⁶⁰ Svédország¹⁶¹) tettek kísérletet a szolgáltatók forgalommenedzsment-gyakorlata átláthatóságának javítására. Magyarországon 2013 áprilisában állapodtak meg az internethozzáférés-szolgáltatókat tömörítő Hírközlési Érdekegyeztető Tanács tagjai arról, hogy egy sablontáblázatban mutatják be, hogy az általuk kínált csomagok tartalmazznak-e bármilyen korlátozást.¹⁶²

4.2.5. A váltási költségek csökkentése

Végül nagyon fontos az is, hogy a fogyasztó váltani is tudjon abban az esetben, ha az internethozzáférés-szolgáltatásával nincs megelégedve. A Keretszabályozás felülvizsgálatakor ennek érdekében olyan váltást könnyítő szabályok kerültek be az Egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkébe, melyek előírják az alábbiakat:

- Az előfizetők megtarthatják a hívószámukat az egyik szolgáltatótól a másikhoz történő átszerződés esetén, anélkül hogy az előfizetők által fizetendő, esetlegesen felszámított közvetlen díjak visszatartanak az előfizetőket a szolgáltató-váltástól.¹⁶³

¹⁵⁷ BEREC: Guidelines on Transparency in the scope of Net Neutrality: Best practices and recommended approaches, December 2011, BoR (11) 67.

¹⁵⁸ Voluntary industry code of practice on traffic management transparency for broadband services, March 2011, <http://www.broadbanduk.org/wp-content/uploads/2013/08/Voluntary-industry-code-of-practice-on-traffic-management-transparency-on-broadband-services-updated-version-May-2013.pdf>, valamint Open Internet Code of Practice: Voluntary code of practice supporting access to legal services and safeguarding against negative discrimination on the open internet, <http://www.broadbanduk.org/wp-content/uploads/2012/08/bsg-open-internet-code-of-practice-25-jul-2012.pdf>

¹⁵⁹ ARCEP – Internet and network neutrality – Proposals and Recommendations, September 2010, http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010-eng.pdf

¹⁶⁰ Measures aimed at promoting transparency for consumers and on measuring procedures, http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/Areas/Telecommunications/TelecomRegulation/TransparencyForConsumers/DocTransparencyForConsumers.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁶¹ PTS: Open networks and services, PTS-ER-2009:32, 30 November 2009., <http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2009/2009-32-open-networks-services.pdf>

¹⁶² A kódex az alábbi linken érhető el: http://www.hirkozlesitanacs.hu/wp-content/uploads/2013/10/HETetikaikodex_halozatszemlegesség1.pdf

¹⁶³ A számok átvitelét és ezt követő aktiválását a lehető legrövidebb időn belül el kell végezni. Minden esetben egy munkanapon belül aktiválni kell azon előfizetők számát, akik megállapodást kötöttek számuk új vállalkozáshoz történő átviteléről. [Egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikk].

- Az előfizetői szerződések nem írhatnak elő 24 hónapot meghaladó kezdeti kötelezettségvállalási időtartamot. Továbbá a vállalkozásoknak fel kell ajánlaniuk a felhasználók számára azt a lehetőséget, hogy legfeljebb 12 hónapra szóló szerződést írjanak alá.
- A tagállamoknak pedig biztosítaniuk kell, hogy a szerződés felmondására vonatkozó feltételek és eljárások ne tartsák vissza a fogyasztókat a szolgáltatóváltástól.

A brit szabályozóhatóság (Ofcom) például ösztönzi a brit internethozzáférés-szolgáltatókat, hogy alakítsanak ki olyan ajánlatokat, ahol az előfizető – egy meghatározott kezdeti időszakban – költségmentesen és indoklás nélkül felmondhatja a szerződését vagy más csomagra válthat, amennyiben az internet-hozzáférési szolgáltatással nincsen megelégedve. Továbbá az Ofcom azt is szeretné elérni, hogy a szolgáltatók biztosítsák a költségmentes csomagváltás lehetőségét, amennyiben olyan lényeges módon változtat a szolgáltató a forgalommenedzsment-gyakorlatán, amely befolyásolja az egyes tartalmakhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségét.¹⁶⁴ A BEREC 2010-ben maga is közzétett egy jelentést, melyben javaslatokat fogalmaz meg a szolgáltatóváltás megkönnyítését lehetővé tevő szabályozási környezet kialakítására.¹⁶⁵

4.3. Az *ex post* megközelítés kudarca?

Az *első feltétel* az élénk verseny biztosítása az internet-hozzáférés kiskereskedelmi piacán. Bár – mint azt a fentiekben bemutattuk – igaz, hogy a piaci szereplők száma és piaci részesedésük alapján nem azonosítható jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató, azonban ez statikus szemlélet, amely nem veszi figyelembe, hogy a piaci szereplők valóban versenyeznek-e egymással. Vegyük például Magyarországot példájául. A háromszereplős mobilpiac a szereplők száma alapján egy versenyző piac, ahol egyetlen szolgáltató sem rendelkezik olyan piaci részesedéssel, ami képessé tenné, hogy a versenytársak által gyakorolt versenykényszertől függetlenül tudjon viselkedni. Ez alapján tehát azt mondhatnánk, hogy az előfizetőknek megvan a lehetőségük, hogy olyan szolgáltatót válasszanak, amely nem korlátozza egyes online szolgáltatásokhoz a hozzáférést. Csakhogy a gyakorlatban mindhárom szolgáltató korlátozza egyes, alacsonyabb árú csomagjaiban a

¹⁶⁴ Ofcom: Strategic Review of Consumer Switching, 19 November 2010., <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>

¹⁶⁵ BEREC report on best practices to facilitate consumer switching, BoR (10) 34.

VoIP-szolgáltatásokhoz való hozzáférést.¹⁶⁶ Tehát hiába a több piaci szereplő, hiába a más szegmensekben megfigyelhető verseny, a hálózatsemlegesség kérdésében nincsen olyan mobilszolgáltató Magyarországon, aki ne tiltaná egyes csomagjaiban a VoIP-szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Ennek egyik magyarázata lehet, hogy a szolgáltatóknak jelenlegi hangpiaci bevételeik védelme fontosabb, minthogy ebben a kérdésben generáljanak versenyt egymás között.

A *második feltétel* az átláthatóság biztosítása. Véleményem szerint itt is rendkívül nehéz áttörést elérni. Ennek oka, hogy számos feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy a fogyasztót valós döntési helyzetbe hozzuk. Először is a legfontosabb, hogy a bonyolult forgalommenedzsment-eljárásokat, azok következményeit érthető módon kell átadni a fogyasztónak. Mindez azonban semmit sem ér, ha közben az információt a szolgáltatók „elrejtik” a több mint százoldalas általános szerződési feltételek között, amit – ne legyenek illúzióink! – egyetlen előfizető sem olvas el az előfizetés megkötését megelőzően. Az sem javít a dolgon, ha az információkat külön (is) bemutatják (pl. összehasonlító táblázat), de azt olyan helyen teszik közzé a honlapjukon, amit csak az talál meg, aki kifejezetten ezt keresi. És itt a következő és talán legfontosabb probléma, amiről méltatlanul kevés szó esik. Ahhoz, hogy egy információ célba érjen, az is szükséges, hogy a fogadói oldalon érdeklődés jelentkezzen, illetve legyen egy már korábban megszerzett tudás arról, hogy mit jelent a korlátozásmentes internet-hozzáférés. Mindaddig, amíg a lakosság informáltsága a kérdésben alacsony, addig nem várható, hogy az internet-hozzáférési ajánlatok mérlegelésénél komolyan latba essen, hogy mely szolgáltató biztosít diszkriminációmentes hozzáférést az online szolgáltatásokhoz, tartalmakhoz. A legfrissebb közvélemény-kutatás is alátámasztja, sajnos, azt a feltételezésemet, hogy a magyar lakosság tájékozottsága a kérdésben alacsony. Eszerint a szerződéskötéskor a fogyasztó által mérlegelt számos szempont között az utolsó helyen szerepel annak a mérlegelése, hogy a szolgáltató korlátozza-e az egyes online szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Mindösszesen a megkérdezettek 23%-a mondta azt, hogy többé-kevésbé odafigyel erre a kérdésre is.¹⁶⁷ Ezzel szemben a legfontosabb szempont az akkumulátor működési ideje.

A *harmadik feltétel*, hogy az előfizetők könnyen, alacsony költséggel válthassanak szolgáltatót. Magyarországon az előfizetők 45%-a hűségidős előfizetési szerződést köt. Ez az arány a mobilinternet-előfizetés esetén azért lehet magasabb, mert sokan a kétéves hűségidő vállalásával engedhetik meg maguknak az áhított okostelefon megvásárlását.

¹⁶⁶ Telenor: <http://www.telenor.hu/upload/pdf/Halozatsemlegesseg-All-In-Start.pdf>, Vodafone: http://www.vodafone.hu/akcioereszletezo/voice_halozatsemlegesseg.pdf, Magyar Telekom: http://www.t-mobile.hu/static/DocumentStore/lakossagi/mobil_szelessav/Halozatsemlegesseg_20130619mobil.pdf.

¹⁶⁷ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Partecipációs fogyasztói érzékelésvizsgálat, 2013.

Álláspontom szerint elviekben helyes volt az uniós jogalkotó azon feltevése, hogy a versenyélénkítés, az átláthatóság növelése és a szolgáltatóváltás könnyítése önmagában elegendő lehet a nyílt, korlátozásmentes internet fenntartására. Azonban a gyakorlat rámutatott arra, hogy ez nem elegendő, köszönhetően az internet-hozzáférés-szolgáltatók erős ellenérdekeltségének, az oligopol piacszerkezetnek, a fogyasztói tudatosság alacsony szintjének és a továbbra is magas szolgáltatóváltási költségeknek.

4.4. Rendelettervezet az egységes digitális piacról: a 180 fokok fordulat

Az Európai Bizottság maga sem értékeli átütő sikerként az elmúlt 4 év eredményeit, hiszen továbbra is több szolgáltató folytat diszkriminatív forgalommentes-gyakorlatot, illetve a tagállamok eltérő gyakorlata veszélyezteti az egységes piac létrejöttét.¹⁶⁸ Ezért 2013 szeptemberében egy rendelettervezetet nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyben – többek között – javasolja, hogy egyértelműen kerüljön tiltásra mindennemű diszkriminatív blokkolás, korlátozás a nyílt internet védelmében.¹⁶⁹ Mindazonáltal nemcsak szigorít az internethozzáférés-szolgáltatókat terhelő szabályokon, hanem kedvez is nekik, amikor egyértelműen megengedi, hogy plusz bevételi forrásra tegyenek szert azáltal, hogy pénzt kérnek azon tartalom- és alkalmazásszolgáltatóktól, akik garantált minőségű hozzáférést szeretnének a felhasználókhöz. Bár a rendelet egészét számos kritika érte és jelentős változásokon eshet még át, mire elfogadásra kerül majd az Európai Parlament és a Tanács által, mégis a jelen kézirat írásakor úgy tűnik, hogy a rendelet hálózatszemlegességre vonatkozó része – változásokkal ugyan, de – megmarad a végleges szövegben.

¹⁶⁸ Commission Staff Working Document, Impact Assessment – Accompanying Document for the Document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012, COM (2013) 627 final., SWD (2013) 331., 29.

¹⁶⁹ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012, COM (2013) 627 final.

4.4.1. Nyílt internet-hozzáférés biztosítása

A rendelettervezet 23. cikk (1) bekezdése – szemben a Keretirányelvben megfogalmazott „szabályozói céllal” – immár egyértelműen a felhasználók jogává teszi, hogy szabadon hozzáférhessenek és terjeszthessenek általuk választott információkat és tartalmakat, futtathassanak alkalmazásokat és használhassanak szolgáltatásokat az internet-hozzáférési szolgáltatásukon keresztül. Ezzel kapcsolatban a rendelettervezet egyértelművé teszi, hogy

néhány korlátozott számú, ésszerű forgalomszabályozási intézkedéstől eltekintve az internet-hozzáférési szolgáltatók az internet-hozzáférési szolgáltatásra vonatkozó szerződésben megállapított, az adatmennyiségre vagy a sebességre vonatkozó korlátozásokon belül nem korlátozhatják az (1) bekezdésben biztosított szabadságjogokat azzal, hogy bizonyos tartalmakat, alkalmazásokat vagy szolgáltatásokat, illetve azok meghatározott kategóriáit leltetik, lelassítják, gyengébb minőségben nyújtják vagy hátrányosan megkülönböztetik.¹⁷⁰

A kulcskérdés nyilvánvalóan az lesz, hogy mi minősül majd „ésszerű forgalomszabályozási intézkedésnek”, hiszen az internethozzáférés-szolgáltatók erre hivatkozással térhetnek majd el a főszabálytól.¹⁷¹ A tervezet szerint az ilyen intézkedéseknek átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek, arányosnak és szükségesnek kell lenniük:

- a) jogszabályi rendelkezés vagy bírósági határozat végrehajtásához, vagy súlyos bűncselekmények megelőzéséhez vagy akadályozásához;
- b) a hálózat, a hálózaton nyújtott szolgáltatások, valamint a végfelhasználók termináljai biztonságosságának és integritásának megőrzéséhez;
- c) a kéréstlen üzenetek eljuttatásának megakadályozására azon végfelhasználók esetén, akik előzetesen beleegyeztek az ilyen korlátozó intézkedések alkalmazásába;
- d) az ideiglenes vagy kivételes szűk hálózati keresztmetszetek hatásainak minimalizálására, feltéve, hogy a forgalom egyenértékű típusai tekintetében egyenlő bánásmódot alkalmaznak.
- e) Az ésszerű forgalomszabályozás csak olyan adatfeldolgozást foglalhat magában, amely szükséges és arányos az ebben a bekezdésben meghatározott célok eléréséhez.

¹⁷⁰ Uo., 23. cikk (5) bek.

¹⁷¹ Ezzel kapcsolatban érte a legtöbb kritika a Bizottság javaslatát. L. BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Towards a Single Market for Telecoms – Critical assessment of the measures proposed by the European Commission related to authorisation, spectrum assignment and net neutrality. *European Network Laws and Regulations Quarterly*, 2014/1. 3–16., valamint BEREC views on the proposal for a Regulation “laying down measures to complete the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent”, BoR (13) 142.

Amikor Hollandiában hasonló tilalmat vezettek be, akkor a hírközlési szolgáltatók megemelték az internet-hozzáférés kiskereskedelmi árát, arra hivatkozva, hogy a megnövekedett adatforgalmat ezzel tudja a szolgáltató kompenzálni. A Bizottság azonban úgy véli, hogy ez a pluszköltség viszonylag alacsony lesz, amit kompenzálni fog a megnövekedett adatforgalom miatti bevételnövekedés, hiszen a szolgáltatóknak ahhoz minden joguk megvan, hogy nagyobb adatforgalomért több pénzt kérjenek el.¹⁷² A francia szabályozó hatóság, az ARCEP egy 2012-es jelentése alapján a szolgáltatók költségnövekedése 6–12% lehet, amennyiben megháromszorozódna az adatforgalma.¹⁷³

4.4.2. Garantált sávszélesség biztosítása ellenérték fejében

A tiltás mellett azonban a Bizottság lehetővé teszi a internethozzáférés-szolgáltatóknak, hogy a kétoldalú piac másik oldaláról, azaz az online tartalom- és alkalmazási szolgáltatók piacáról is bevételt szerezzenek, mégpedig ún. speciális szolgáltatások (*specialized service*) nyújtása által. Ennek lényege, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók ellenérték fejében garantált minőségű sávszélességet biztosítanak az ezért fizetni hajlandó tartalom- vagy alkalmazásszolgáltatóknak, aki így mindig jó minőségű szolgáltatást képes majd nyújtani a felhasználónak. Nagyon fontos, hogy ezen szolgáltatások nem képezik az internethozzáférés-szolgáltatás részét, melyre a fent kifejtetett diszkriminációmentesség vonatkozik.

Bár számos aggály is felmerül ezen szolgáltatás bevezetésével kapcsolatban,¹⁷⁴ véleményem szerint a speciális szolgáltatások nyújtásának lehetővé tétele – bár bizonyos mértékben ellentétes a hálózatsemlegesség elvével – szükséges lépés, két okból is. Egyrészt az ezáltal generált többletforrásból az internethozzáférés-szolgáltatók fejleszthetik hálózataikat, ami javíthatja a *best-effort* alapú internethozzáférés-szolgáltatás minőségét is.¹⁷⁵ A Bizottság szerint a plusz bevételek legalább 1,5%-kal növelhetik az internethozzáférés-szolgáltatók bevételét.¹⁷⁶ Másrészt az ilyen szolgáltatások megjelenése létfontosságú ahhoz, hogy az internet meg tudjon felelni a kor új kihívásainak, ugyanis egyre több olyan online szolgál-

¹⁷² SWD (2013) 331. i. m. (168. lj.) 77.

¹⁷³ ARCEP's report to Parliament and the Government on Net Neutrality, Sept. 2012, http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport-parlement-net-neutrality-sept2012-ENG.pdf

¹⁷⁴ Bővebben I. BARTÓKI-GÖNCZY Balázs – DÖMÖTÖRFY Borbála: Net Neutrality and Competition Law – New Business Models and Changing Regulatory Approach in the European Union. *US-China Law Review*, 2014/4.

¹⁷⁵ Erről bővebben I. ARCEP – Internet and network neutrality – Proposals and Recommendations, September 2010, http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010-eng.pdf

¹⁷⁶ SWD (2013) 331. i. m. (168. lj.) 77.

tatás jelenik meg, melynél létfontosságú, hogy az internetkapcsolat minősége jó és garantált legyen. Elég, ha csak az e-egészségügyi, banki, felhőalapú szolgáltatósokra gondolunk, melyek a jövő internetének alapszolgáltatásai lehetnek.

5. Konklúzió

Bár az Egyesült Államok és az Európai Unió hálózatsemlegességgel kapcsolatos szabályozási fejlődésében alig vannak közös pontok, mégis – az alaphelyzetet tekintve – két dologban találhatunk hasonlóságot. Az első, hogy jelenleg egyik kontinensen sem alakult még ki az a szabályozási környezet, amely megnyugtatóan rendezné a nyílt internet védelmének kérdését. Az Egyesült Államokban az FCC 2002-től egy saját maga által felállított jogi csapdába kormányozta magát, melyből több próbálkozás ellenére sem sikerült kitörnie. Legutóbb 2014 januárjában találták jogellenesnek azt a módot, ahogyan szabályozni kívánta az internethozzáférés-szolgáltatók diszkriminatív magatartását. Az Európai Unióban egy 2009-es kompromisszum eredményeként nem vezettek be *ex ante* szabályozást a kérdésben, mivel a jogalkotó abban bízott, hogy a visszaélések elkerülhetőek lesznek olyan indirekt eszközökkel, mint a versenyelénkítés, az átláthatóság növelése és a szolgáltatóváltás megkönnyítése. Azonban az uniós jogalkotóra rácsafolni látszanak az empirikus adatok. Mint azt kifejtettem, véleményem szerint ezen eszközök önmagukban nem lehetnek elégségesek, tekintettel az internethozzáférés-szolgáltatók erős ellenérdekeltségére, az oligopol piacszerkezetre, a fogyasztói tudatosság alacsony szintjére és a továbbra is magas szolgáltatóváltási költségekre.

A másik közös vonás az Egyesült Államok és az Európai Unió között, hogy mindkét kontinensen egyértelmű a jogalkotó elkötelezettsége a nyílt internet fenntartása iránt. Éppen ezért prognosztizálható, hogy előbb-utóbb – véget vetve a mostani bizonytalan helyzetnek – jogszabályban kerül garantálásra a hálózatsemlegesség elve. Az Egyesült Államok esetében – álláspontom szerint – a leginkább logikus lépés az lenne az FCC részéről, hogy az internethozzáférés-szolgáltatást újra távközlési szolgáltatásnak minősíti, és így a diszkriminációmentes elbánásra vonatkozó szabályok anélkül is alkalmazhatóak lennének, hogy olyan kockázatos jogi megoldásokat válasszon, mint tette azt a 706. cikkre alapított hatáskör esetében. Kérdéses, hogy ezt az utat választja-e végül az FCC – bár elnökének 2014. februári nyilatkozatából ez is kiolvasható. Ennek viszont némileg ellentmondanak a kézirat lezárásakor, 2014 áprilisában megjelent hírek, amelyek egy új szabályozási koncepcióról árulkodnak. Az Európai Unióban pedig kidolgozás alatt van egy rendelet, amely egyértelművé tenné, hogy a felhasználóknak jogukban áll, hogy szabadon hozzáférhessenek és terjeszthessék az általuk választott információkat és tartalmakat, futtathassanak alkalmazásokat és használhassanak szolgáltatásokat az internet-hozzáférési szolgáltatásukon keresztül. Bár a Bizottság ezen rendelettervezete számos sebből „vérzik”, mégis úgy tűnik, hogy a hálózatsemlegesség-szabályozás az a kérdés, amit a legnagyobb konszenzus övez.

Mindazonáltal, a hálózatsemlegesség elve mellett érvelve is fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az internet ezen alapelve is felülvizsgálatra, fejlesztésre szorul, hiszen az internet is folyamatosan fejlődik. Egészen pontosan nem az internet, hanem a vele szemben támasztott elvárások – az, hogy társadalmunk egész működése ma már szinte ráépül. Terjedőben vannak az olyan online szolgáltatások, melyek esetében már nem megengedhető a *best-effort* alapú működés, mely a mai internet fő tulajdonsága. Elegendő az olyan, még csak szárnyait bontogató, de a jövőnk minden bizonnyal meghatározó szolgáltatásokra gondolni, mint az e-egészségügy, az online tőzsde, a felhőalapú szolgáltatások, melyek már nem viselik el a spontán adatvesztést, kizárólag garantált szolgáltatásminőség mellett képesek működni. Ugyanígy igaz ez az online médiaszolgáltatókra is, mint például a Netflix, amely csak akkor tud majd a klasszikus műsorterjesztő szolgáltatók versenytársa lenni, ha az óriási sávszélességet igénylő szolgáltatása¹⁷⁷ kitűnő minőségben érhető el.¹⁷⁸ Ez utóbbi viszont azt feltételezi, hogy az infrastruktúrát és sávszélességet biztosító internethozzáférés-szolgáltatók külön megállapodnak majd a garantált sávszélességet igénylő online szolgáltatókkal, akik pénzt fizetnek a garantált sávszélességért. Az ilyen „speciális” vagy „menedzselt” szolgáltatások ráadásul választ adnak/adhatnak az internethozzáférés-szolgáltatók által régóta hangoztatott problémára, mely szerint az exponenciálisan növekvő adatforgalom miatti többletkiadásaik fedezésére új bevételi forrásra van szükségük, melyet nem az előfizetőkre szeretnének terhelni, hanem a nagy sávszélesség igényű szolgáltatásnyújtókra. Következésképpen, véleményem szerint, az internet – inkább előbb, mint utóbb – kétsebességű lesz, ahol a nyílt, *best-effort* alapú és a „menedzselt” internet egymás mellett létezik majd. Az a szabályozás felelőssége lesz, hogy ez utóbbi ne veszélyeztesse az előbbit, hanem egymás fejlődésére pozitív hatással legyenek.

¹⁷⁷ A Netflix az Egyesült Államokban az internet sávszélességének 30%-át foglalja el az esti órákban.

¹⁷⁸ Nem véletlen tehát az sem, hogy a Netflix 2014 márciusában megállapodott a legnagyobb amerikai internethozzáférés-szolgáltatóval, a Comcasttal annak érdekében, hogy szolgáltatása – ellenérték fejében – garantált sávszélességet kapjon.

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS*

Médiakoncentráció-szabályozás az Európai Unió tagállamaiban

1. Bevezető

A média „koncentrációjának” megakadályozása mögött a pluralizmus, azon belül is a külső pluralizmus fenntartásának célja áll. A plurális médiarendszer megteremtése a médiaszabályozás egyik legkiemelkedőbb feladata, tekintettel arra, hogy a sokszínű médiarendszer képes az állampolgárokat döntéshelyzetbe hozni, felajánlva, elérhetővé téve számukra az egymással szemben álló nézeteket, álláspontokat. A pluralizmusról beszélve fontos elkülönítenünk egymástól a belső és külső pluralizmust. A belső pluralizmus megköveteli az adott csatornától, hogy a műsorainak összességében, a társadalomban található egyes nézetek bemutatását tekintve valamiféle egyensúlyi állapot jöjjön létre, tehát a csatorna műsorai ne legyenek elfogultak egyik irányban sem, de mégis bemutassák az egyes vitás (nem feltétlenül politikai) kérdéseket. Ezzel szemben a külső pluralizmus értelmében valamennyi médiaszolgáltatónak együttesen is biztosítania kell a bemutatott nézetek és tartalomkínálat sokféleségét, megteremtve azok egyensúlyát.¹ Az olyan médiaszabályozási eszközök, mint például a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége vagy a – német és magyar szabályozásból ismert – jelentős befolyásoló erővel bíró (JBE) szolgáltatókat terhelő többletkötelezettségek célja alapvetően a belső pluralizmus elősegítése. Ezzel szemben például a *must-carry* és *must-offer*, valamint a médiakoncentráció korlátozására vonatkozó szabályoknak a célja a külső pluralizmus biztosítása.

A médiakoncentráció szabályozásával kapcsolatban fontos egy lényeges ellentmondásra felhívni a figyelmet, ami a szabályozás célja és módja között feszül. A *szabályozás célja* annak elkerülése, hogy egy olyan véleménymonopólium alakuljon ki,² mely a sokszínűség, a tartalmak forrásának csökkentésével megteremti

* PhD-hallgató (PPKE-JÁK), a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jogi szakértője, a Párizsi Űr- és Távközlési Jogi Intézet (IDEST-CEI) Tanácsának tagja. E-mail: bartoki.gonczy.balazs@nmhh.hu.

¹ KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 304.

² Gálik Mihály álláspontja szerint ideje leszámolni „azzal a fantommal”, miszerint demokráciákban a mai technológiai infrastruktúrák mellett tájékoztatási monopóliumok jöjjenek létre. GÁLIK Mihály – VOGL Artemon: Még egyszer az Axel Springer és Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadásáról, illetve az új médiakoncentrációs szabályozásról. *In Medias Res*, 2012/2. 278.

annak lehetőségét, hogy egyes médiaszolgáltatók túlzó befolyással bírjanak a társadalom működésére, megfosztva az állampolgárokat attól, hogy egymással ütköző álláspontok alapján alakítsák álláspontjukat a demokratikus működés szempontjából fontos kérdésekben. A szabályozás módja azonban nem a „vélemények piacára”, hanem a közgazdasági szempontok alapján definiált médiapiacokra fókuszál, ezzel kikerülve azt a problémát, hogy a szubjektum világában gyökerező „befolyásolás képessége”, mely a közgazdasági „piaci erőnek” feleltethető meg, nem mérhető objektív számokkal. Míg ugyanis egy televíziós műsor nézettsége, de még inkább egy nyomtatott sajtótermék eladott példányszáma mérhető, addig szinte lehetetlen annak meghatározása, hogy az adott újságban vagy televíziós műsorban megjelenő álláspont milyen mértékben befolyásolta a közvéleményt, tekintettel arra, hogy a befolyásolhatóság természeténél fogva a befogadóhoz, a szubjektumhoz kötött, így nem alkalmazható rá semmilyen előre lefektetett és általánosító szabály. Ezért a jogalkotó egy – szükségszerűen megkérdőjelezhető elméleti alapon nyugvó – megdönthetetlen vélelmet állít fel arra vonatkozóan, hogy ha egy médiaszolgáltató bizonyos éves átlagos közönségarányt elér, vagy meghatározott engedélyszámmal rendelkezik, akkor az már olyan mértékű befolyásolási képességet jelent, amely miatt szükséges a tulajdonosi koncentráció korlátozása a médiapluralizmus védelme érdekében.³

A médiakoncentráció korlátozásának konkrét céljai a koncentráció irányai szerint is meghatározhatóak: horizontális, vertikális és diagonális koncentráció között tehetünk különbséget. A *horizontális* koncentráció az értéklánc ugyanazon szintjén található szereplők közötti összefonódást jelenti, mely a szolgáltatók számának csökkentésével azzal a kockázattal is jár, hogy a tartalomválaszték sokszínűsége is csökken. Ezért a horizontális koncentráció korlátozásának a célja az, hogy az önálló médiaszolgáltatók lehető legnagyobb számával alapozza meg a vélemények és a tartalomkínálat sokszínűségét.⁴ A *vertikális* integráció esetében nem a közvetlen versenytársak között, hanem a médiapiaci értéklánc különböző szintjein álló vállalkozások (médiaszolgáltatók, műsorterjesztők) között jön létre összefonódás, amely sértheti vagy veszélyeztetheti a versenyt azáltal, hogy más piaci szereplőket elzárhat meghatározott tartalmakhoz vagy műsorterjesztői infrastruktúrához való hozzáféréstől, sőt akár a piacra lépéstől.⁵ Végezetül, a *diagonális*⁶ koncentráció korlátozásának célja annak megakadályozása, hogy valamely vállalkozás, illetve

³ SZILÁGYI Pál: A médiapiac versenyjogi szabályozása. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és Európai Médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 701.

⁴ POLYÁK Gábor: Versenyjogi és médiajogi eszközök a médiakoncentráció korlátozásában. *AKTI Füzetek*, 2008. 21. szám, 13.

⁵ Bővebben I. Richard WISH: *Versenyjog* [ford. HÖRÖMPÖLI-TÓTH – NAGY – SZILÁGYI]. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 602–666., valamint TÓTH Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, CompLex, 2007. 184–212.

⁶ A versenyjogi szaknyelvben az ilyen jellegű összefonódásokat portfólió vagy konglomerátum típusú összefonódásnak is szokták nevezni.

érdekcsoport a különböző médiumokon elérhetővé tett tartalmakkal megsokszorozza az érintett szolgáltató véleményformáló képességét. A koncentráció ebben az esetben eltérő szolgáltatási piacokat érint, az egyes piacokon nem jár a piaci pozíció erősödésével.⁷

2. A médiakoncentráció és -szabályozás kérdése az Európai Unióban és az Európa Tanácsban

Az Európai Unióban – az Európai Unió és a tagállamok közötti közel húszéves „csatározást” követően – nem került uniós szinten szabályozásra a médiakoncentráció korlátozása, az tagállami hatáskörben maradt. Az alábbiakban röviden összefoglaljuk, hogy miként igyekezett az Európai Bizottság – az Európai Parlament nyomására – közös, közösségi szintű szabályok elfogadtatására, illetve az Európa Tanács miként kezelte a kérdést.

2.1. Európai Unió

1990-ben az Európai Parlament a médiapiaci fúziókról szóló állásfoglalásában⁸ jelezte annak veszélyét, hogy a média – megfelelő szabályozási eszközök nélkül – nagyon gyorsan néhány médiamogul kezébe kerülhet, ami komoly fenyegetés a sajtó szabadságára nézve. Ezért felhívta a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot egy közösségi szintű szabályozásra a médiakoncentráció-korlátozás vonatkozásában, továbbá felhívta a tagállamokat is, hogy – amennyiben még nem tették meg – haladéktalanul fogadjanak el a médiakoncentráció korlátozását célzó jogszabályt.

Tekintettel arra, hogy az ezt követő két évben nem történt komoly előrelépés sem a Bizottság, sem a tagállamok részéről, az Európai Parlament 1992-ben újabb állásfoglalásban⁹ sürgette a tagállamokat egy általa megfelelő szintűnek ítélt szabályozás elfogadására. Ismét felszólította továbbá a Bizottságot – itt már konkrétan fogalmazva – egy „antikonzentráció” irányelv elfogadására, javaslatot téve annak tartalmi elemeire is.¹⁰ Javaslatot tett továbbá egy független „Európai Média Tanács” (European Media Council) felállítására,¹¹ melynek feladatai közé tartozott volna:

⁷ POLYÁK (2008) i. m. (4. lj.) 14.

⁸ European Parliament Resolution on media takeovers and mergers, 15.2.1990, HL C 68, 137., 2–4. pont

⁹ European Parliament Resolution on media concentration and diversity of opinions, 2.11.1992, HL C 284, 44.

¹⁰ Uo., 27. pont.

¹¹ Uo., 29. pont.

- az európai és az azon kívüli „médiakörnyezet”, piacok figyelemmel követése, kétévente beszámolási kötelezettséggel a technológiai, közgazdasági és társadalmi trendekről;
- biztosítani a médiavállalkozások viszonyrendszerének átláthatóságát;
- szakhatóságként véleményezni a Bizottság hatáskörébe tartozó médiapiaci fűzők médiapluralizmusra gyakorolt hatását;
- javaslatokat tenni a Bizottság részére koncentrációkorlátozó intézkedések megvalósítása érdekében.

A Bizottság – tekintettel a Parlament általi nyomásra is – már 1992 decemberében kiadott egy Zöld Könyvet,¹² amelyben három lehetséges forgatókönyvet vázolt fel.¹³ Az első szerint a szabályozás tagállami hatáskörben maradna. Emellett szólt, hogy így lehetőség nyílik az egyes tagállami médiapiacok közötti különbségek messzemenő figyelembevételére. Ellene szólt viszont, hogy a fragmentált nemzeti szabályok könnyen gyengíthetik az Európai Uniónak az egységes belső piac létrehozása érdekében tett erőfeszítéseit. A második opció az volt, hogy a Bizottság irányításával megerősítik a tagállamok közötti együttműködést a médiapiacok átláthatósága érdekében, függetlenül minden közösségi szintű szabályozástól. A Bizottság szerint ennek előnye, hogy így növelhető a hatóságok közötti együttműködés, továbbá előkészítő lépése lehet egy komolyabb közösségi szabályozásnak. Végül a harmadik opció a közösségi szintű szabályozás volt. Ennek a Bizottság három forgatókönyvét vázolta fel. Az első szerint egy irányelv tartalmazná a közösségi szintű szabályokat, teret engedve így a tagállamoknak bizonyos „finomhangolások” megtételére, figyelembe véve a nemzeti sajátosságokat. A második verzió az volt, hogy a szabályokat rendelet tartalmazza, mely közvetlen hatályánál fogva alkalmazandó lett volna a kihirdetésének napjától, megszüntetve minden eltérést a nemzeti szabályozások között. Végül a Bizottság – összhangban az Európai Parlament 1992-es állásfoglalásával – felvetette egy uniós szintű „médiahatóság” felállítását, mely inkább kiegészítette volna az első két opciót, nevezetesen feladata a közösségi harmonizációs folyamat támogatása lett volna. A javasolt szervezeti felépítés emlékeztet a 17 évvel később felállított BEREC (Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete)¹⁴ felépítésére, hiszen annak ez utóbbi tagjai is a nemzeti (hírközlésért felelős) szabályozóhatóságok tagjaiból kerültek volna ki.

¹² Commission of the European Commission: Pluralism and Media Concentration in the Internal Market – An Assessment of the Need for Community Action. COM (92) 480 final. Brüsszel, 1992. december 23.

¹³ Uo., 113–118.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 1211/2009/EK rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) létrehozásáról, L 337/1, 0001-0010. o.

Az Európai Parlament a Zöld Könyvvel kapcsolatos állásfoglalásában¹⁵ jelezte, hogy egy olyan irányelv megalkotását látná üdvösnek, amelynek hatálya az egész médiaszektorra kiterjedne, beleértve a nyomtatott sajtót és az audiovizuális médiaszektorra is.¹⁶ Álláspontja szerint a véleménymonopólium kialakulását nem csupán „formális” tulajdoni részesedések szerint kellene mérni, hiszen annak lehetnek más okai is (pl. a tartalom-előállítótól való függőség, hallgatólagos megállapodás a médiaszolgáltatók között stb.).¹⁷ Fontosnak tartotta továbbá, hogy a meghatározott, „médiareleváns” piaci tevékenységet végző vállalatok legyenek teljesen eltöltve egy médiapiaci vállalkozásban történő részesedésszerzéstől, idesorolva például a reklámügynökségeket.¹⁸

A Bizottság ezt követően – több mint egyéves konzultáció után – 1994-ben hozta nyilvánosságra a Zöld Könyvet követő nyilvános konzultáció eredményét és javaslatát a követendő szabályozási irányról.¹⁹ Ebben a Bizottság egyértelműen amellet teszi le a voksot, hogy közösségi szinten, egy új irányelv által kerüljön korlátozásra a médiakoncentráció.²⁰ Álláspontja szerint – figyelembe véve a tagállamok gyakorlatának eltérőségét – csak így biztosítható az egységes belső piac kialakulása, sőt így előzhető meg a nemzeti szabályozó hatóságok közötti esetleges vita, hiszen a határon átnyúló médiacsoportok esetében nem lenne egyértelmű, hogy melyik ország jogát kellene alkalmazni.²¹ Prematuráltnak tartotta azonban a Bizottság egy európai médiahatóság felállítását, arra hivatkozva, hogy (akkoriban még) nem mindenhol létezett független médiahatóság, így nem minden tagállam lehetett volna reprezentálva egy ilyen testületben.²²

Miután azonban a Bizottság továbbra sem tett le egy konkrét, szövegszerű javaslatot, az Európai Parlament 1995-ben újabb tömör állásfoglalásban sürgette ennek megtételére.²³ Az ezt követő évben végül előterjesztett egy első, majd 1997-ben egy második irányelvtervezetet a médiapluralizmus garantálására vonatkozóan, amelyek azonban végül számos tagállam ellenállásán elbuktak. Az „Irányelvtervezet a médiatulajdonról a belső piacon” elnevezésű dokumentum 3. cikkében a Bi-

¹⁵ European Parliament resolution on the Commission Green Paper 'Pluralism and media concentration in the internal market', HL C 44, 14.2.1994, 177.

¹⁶ Uo., 1. pont a.

¹⁷ Uo., 1. pont b.

¹⁸ Uo., 1. pont c.

¹⁹ Commission of the European Communities: Follow-up to the Consultation Process Relating to the Green Paper on „Pluralism and Media Concentration in the Internal Market” – An Assessment of the Need for Community Action, COM (94) 353 final, Brüsszel, október 5.

²⁰ Uo., 32–40.

²¹ Uo., 30.

²² Uo., 37.

²³ European Parliament Resolution on pluralism and media concentration, Official Journal C 166, 03/07/1995 P. 0133.

zottság konkrét küszöbértékeket, koncentrációs határokat (30%-os piaci részesedést) javasolt a televízió- és rádiópiacokon a határon átnyúló vállalatgyűlések, valamint a több médiaágazatot átfogó egyesülések esetén.²⁴ A két irányelvtervezet azonban nem került elfogadásra, mindössze annyit szögez le a 2000 decemberében elfogadott Alapjogi Charta, hogy „a tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani”.²⁵

Míg az Európai Parlament az irányelvtervezetek kudarcát követően sem mondott le egy közösségi irányelvről,²⁶ a Bizottság a maga részéről 2007-ben a média világának sokszínűségét érintő háromlépéses stratégiát mutatott be.²⁷ Az ún. Reding–Wallström-stratégia első lépéseként a Bizottság 2007-es belső munkadokumentuma a médiapluralizmusról²⁸ áttekintette a sokszínűség fokozására irányuló korábbi erőfeszítéseket, valamint tájékoztatást adott a nemzeti médiatulajdon-viszonyokra vonatkozó rendeletekről és a 27 tagállam eltérő szabályozási modelljeiről. Ezt követően egy – a Bizottság megbízására készült – 2009-es tanulmány²⁹ áttekintette a médiapluralizmus szintjét az egyes tagállamokban, valamint médiapluralizmus mérésére szolgáló mutatókat dolgozott ki.³⁰

A Bizottság – a Freiberga-jelentésre³¹ alapozva – 2013 márciusában nyilvános konzultációt indított a média szabadságáról és a médiapluralizmusról,³² melyben

²⁴ Armin ROTT – Ingo KOHLSCHNEIN: A médiakoncentráció ellenőrzése Európában: elvek vitakérdések és kilátások [ford. Szőke Gergely]. In: GÁLIK Mihály (szerk.): *A médiakoncentráció szabályozása*. Budapest, Gondolat, 2011. 242.

²⁵ Európai Unió Alapjogi Chartája 11. cikk (2) bekezdés.

²⁶ European Parliament Resolution on media concentration, HL C 25 E. 29.1.2004, 205., 5. pont, Európai Parlament 2008-as Állásfoglalása az Európai Unión belüli médiakoncentrációról és -pluralizmusról, P6_TA(2008)0459, 31. pont, European Parliament resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary, P7_TA(2011)0094, 6. pont.

²⁷ A Bizottság sajtóközleménye, IP/07/52.

²⁸ Commission staff working document – Media Pluralism in the Member States of the European Union, SEC/2007/0032.

²⁹ Independent Study on Indicators on Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach, https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/final_report_09.pdf, [2014.03.30.].

³⁰ A tulajdonosi viszonyok szabályozásával kapcsolatban részletes I. Yolande STOLTE – Rachael CRAUFURD Smith: The European Union and media ownership transparency – the scope for regulatory intervention. Paper for the Open Society Program, 2010. június, <http://mediapolicy.org/wp-content/uploads/the-european-union-media-ownership-transparency.pdf>.

³¹ High Level Group on Media Freedom and Pluralism – A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy, 2013. január, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>.

³² European Commission, Public Consultation on the Independent Report from the High Level Group on Media Freedom and Pluralism, 2013. március 22., <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20consultation%20publish.pdf>.

felveti a médiára vonatkozó szabályok további harmonizációját.³³ A Freiberga-jelentés ezt explicite csak a személyiség- és adatvédelem területén veti fel, azonban a 2012. október 5-én „Európai Kezdeményezés a Médiapluralizmusért” néven indult civil kezdeményezés – brit, spanyol, francia, olasz, magyar, holland és román civilszervezetek részvételével – kifejezetten a médiakoncentrációra vonatkozó szabályokat javasolja uniós szinten szabályozni.³⁴ Az Európai Parlament 2013. május 21-i ajánlásában – a Freiberga-jelentésre is hivatkozva – ismét felszólította a Bizottságot, hogy határozzon meg minimumszttenderdeket a médiakoncentráció megengedhető szintjére vonatkozóan,³⁵ valamint megkérdőjelezi a versenyjog kizárólagos használatának érvényesülését, mivel a médiapiaci erőfölény megállapításakor nemcsak a monopolárazást kell figyelembe venni, hanem a politikai befolyást is, melyre a versenyjog nem alkalmas.³⁶ Továbbá az uniós összefonódási vizsgálatok hatékonysága is megkérdőjelezhető a médiapiaci fúziók esetén, mivel ez utóbbiak rendre alatta maradnak a fúziós rendelet által előírt küszöbértéknek.³⁷

2.2. Európa Tanács

Az Európa Tanács először egy 1974-es határozatában³⁸ ismerte el annak veszélyét, hogy ha egyes vállalatok több napilapot is felvásárolnak, akkor az súlyosan veszélyezteti a véleménynyilvánítás szabadságát. Ekkor a megoldást az Európa Tanács még nem a tulajdonosi jogok korlátozásában látta, hanem sokkal inkább az állam közvetlen támogatásában annak érdekében, hogy egyes napilapok „függetlenek” tudjanak maradni.

³³ Uo., Recommendation 5.

³⁴ <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/ECI-2012-000013/public/index.do?initiativeLang=hu>, az Európai Unió médiakoncentrációra vonatkozó szabályozási javaslatáról bővebben l. Alison HARCOURT: The European Commission and the regulation of the media industry. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, Vol. 16. 1998. 434–444., valamint l. még: Pierre BUIGUES – Valérie RABASSA: European Perspective on the Media Sector – Competition versus Regulation. *IDEI-ZEI Conference on „Regulation of Media Markets”*, Second Panel Session: „Media Regulation in Various Jurisdictions”. Toulouse, France, October 1-2, 2004.

³⁵ European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU [2011/2246(INI)], 14. és 19. pont.

³⁶ Uo., 18. pont.

³⁷ Uo., 17. pont.

³⁸ Council of Europe Committee of Ministers, Resolution (74) 43 on press concentration, Adapted on the 16 December 1974 at the 240th meeting of the Ministers’ Deputies.

Az 1999-es, „A médiapluralizmus előmozdításához szükséges intézkedésekről” című ajánlása³⁹ szerint a részes államoknak olyan korlátokat kell a nemzeti jogukban felállítaniuk, amelyek a nézettségen vagy bevételen alapszanak. Emellett ajánlja olyan speciális médiahatóságok felállítását, amelyek a médiapiaci fúziók elbírálásában lennének kompetensek. Amennyiben pedig egy ilyen hatóság felállítását a részes államok nem látják indokoltnak, akkor a nemzeti versenyhatóságokat kell olyan eszközökkel felruházni, hogy figyelembe vehessék a médiapluralizmus szempontjait a médiapiaci fúziók vizsgálatánál.

Egy 2007-es állásfoglalásában⁴⁰ az Európa Tanács azon aggodalmának adott hangot, hogy amennyiben a versenyképes médiapiacok megteremtése érdekében csökkentésre kerülnek a koncentrációt megelőző szabályok, az káros hatással lehet a közérdekre, hiszen ezáltal csökkenhet azon független csatornák száma, amelyek garanciái a plurális médiarendszernek.⁴¹ Az Európa Tanács ezen állásfoglalásában már elismeri az olyan új kommunikációs csatornák, mint például a közösségi média által nyújtott lehetőségeket, azonban álláspontja szerint ezek véleményformáló hatása függ attól, hogy tartalmuk mekkora szerepet kap a tömegmédiában. Ezért véleménye szerint továbbra is szükséges a médiatulajdonlás átláthatóságára, valamint korlátozására vonatkozó szabályozás fenntartása, figyelemmel az egyes médiapiacok sajátosságaira.⁴² Egy szintén 2007-ben megjelent ajánlásában az Európa Tanács felhívta a tagállamok figyelmét arra, hogy a folyamatos és egyre gyorsuló technikai, társadalmi és gazdasági fejlődés hatására rendszeresen felül kell vizsgálni a véleménymonopóliumok kialakulását megakadályozó küszöbértékeket annak érdekében, hogy azok ne korlátozzák az innovációt.⁴³ Ezenfelül szükségesnek látta azt is, hogy a tagállamok felhatalmazzák a nemzeti médiahatóságokat, hogy hatáskörrel rendelkezzenek engedélyek elutasítására, valamint kötelezettségek megállapítására a fúziók során.⁴⁴

³⁹ Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to the Member States on measures to promote media pluralism, Adopted on the 19 January 1999, at the 656th meeting of Ministers' Deputies., Appendix to Recommendation No. R (99) 1.

⁴⁰ Council of Europe, Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration, adopted on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies.

⁴¹ Uo., I. pont.

⁴² Uo., II. pont.

⁴³ Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies), 2.5. pont.

⁴⁴ Uo., 2.6. pont.

3. Egyes tagállamok megoldása

3.1. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság médiatulajdonlásra és médiakoncentrációra vonatkozó szabályozása jelentős mértékű dereguláción ment keresztül 2011-ben, amikor az Ofcom javaslatára⁴⁵ a médiáért felelős miniszter rendeletében⁴⁶ több korábbi szabályt hatályon kívül helyezett. A vonatkozó szabályok forrásai az alábbi jogszabályok:

- A 2003-as Communications Act 280. és 281. cikkei, valamint a Schedule 14;
- A 2003-as Communications Act 283. cikke alapján kiadott miniszteri rendeletek;
- Az 1990-es Broadcasting Act (Schedule 2);
- A 2002-es Enterprise Act 3. fejezete.

3.1.1. Communications Act

A Communications Act 14. kiegészítése (Schedule 14) tartalmazza az egyetlen statikus médiatulajdonlási limitet 2011 óta. Ez az ún. 20/20-as szabály, amelynek értelmében:

- Nem szerezhet Channel 3 engedélyt az a vállalkozás, amely egy olyan országos terjesztésű újságban érdekelt, mely legalább 20%-os piaci részesedéssel rendelkezik. Amennyiben több ilyen újságban érdekelt, úgy azok piaci részesedését összevontan kell értékelni. Érdekeltnek az számít, aki befolyásoló részesedéssel rendelkezik az újságban, ő tulajdonol ilyen vállalkozást, vagy ő tartozik egy ilyen vállalkozás érdekeltiségébe.
- Egy Channel 3 engedéllyel rendelkező vállalkozás nem szerezhet 20%-nál nagyobb részesedést olyan országos terjesztésű újságban, amely legalább 20%-os piaci részesedéssel rendelkezik.
- Egy olyan vállalkozás, amelyben legalább 20%-os részesedéssel rendelkezik egy legalább 20%-os piaci részesedéssel bíró országos terjesztésű újság, nem szerezhet 20%-nál nagyobb részesedést egy olyan vállalkozásban, amely legalább 20%-os részesedéssel bír egy Channel 3 engedéllyel rendelkező vállalkozásban. Ennek természetesen a fordítottja is igaz.

⁴⁵ Ofcom Report to the Secretary of State (Culture, Media and Sport) on the Media Ownership Rules, 2009. november 17., <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/morr/statement/morrstatement.pdf>.

⁴⁶ The Media Ownership (Radio and Cross-media) Order 2011, 2011 No. 1503.

A médiáért felelős miniszter diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a szabályok megváltoztatására.⁴⁷ A miniszter – az Ofcom véleményének kikérését követően és a törvény által meghatározott szempontok⁴⁸ figyelembevételével – megtilthatja, hogy valaki analóg vagy digitális rádiós engedély(eke)t szerezzen.⁴⁹ Az analóg engedély vonatkozásában már élt is ezzel a hatáskörével a miniszter.⁵⁰

A törvény 280. cikke értelmében az Ofcom köteles a regionális Channel 3 engedélyekbe egy olyan feltételt beépíteni, mely alapján minden engedélyes köteles egy általuk kijelölt független hírszolgáltatóval szerződést kötni. A 281. cikk alapján egy független hírszolgáltatóval szemben kizáró ok, ha olyan körülmény merül fel vele szemben, ami alapján nem szerezhetne Channel 3 engedélyt. A rendelkezés célja, hogy a regionális televíziók olyan hírműsorral rendelkezhessenek, ami versenyképessé teszi őket az országos televíziókkal. A médiáért felelős miniszter ezen rendelkezések vonatkozásában is módosítási jogkörrel rendelkezik.

3.1.2. Broadcasting Act

A törvény második kiegészítése (Schedule 2) meghatározza azon személyek körét, akik nem rendelkezhetnek médiaszolgáltatási jogosultsággal. Ezen személyek köre azokra terjed ki, akiknek az ilyen jellegű tevékenysége ellentétes lenne a közérdekkel.⁵¹ A tiltott személyek köre némileg eltér az audiovizuális és a rádiós médiaszolgáltatások esetén. Mindkét szolgáltatás nyújtásától eltiltottak a *helyi önkormányzatok* (local authority) és azok a szervezetek, melyek működésének célja főképpen vagy teljes mértékben *politikai*, a *BBC*, a *Welsh Authority*, valamint minden *reklámügynökség*. A törvény részletesen meghatározza azon személyek körét is,⁵² akik ezen szervezetekhez kötődőnek minősülnek, és így a tiltó szabály hatálya alá tartoznak. A rádiók esetében eltiltottak továbbá azon szervezetek, akiknek a költségvetése legalább 50%-ban közpénzből származik.

A *vallási célú szervezetekre* vonatkozóan a törvény negatív taxációval sorolja fel azokat a mediaszolgáltatásokat, amelyeket nem szerezhetnek meg: (i) Channel 3, (ii) Channel 5, (iii) országos analóg rádió, (iv) teletext szolgáltatás, (v) kiegészítő televíziós szolgáltatások, végül (vi) televíziós vagy rádiós multiplex. A vallási szervezeteknél azonban a törvény diszkrecionális jogkört biztosít a médiáért fele-

⁴⁷ Communications Act 2003, Schedule 14, Part I, 6.

⁴⁸ Uo., Schedule 14, Part I, 11 (2).

⁴⁹ Uo., Schedule 14, Part I, 11 (1).

⁵⁰ Community Radio Order 2004 (SI 2004/1944).

⁵¹ Ofcom Report to the Secretary of State (Culture, Media and Sport) on the operation of the media ownership rules listed in under Section 391 of the Communications Act 2003, 2012. november 12., A1.5.

⁵² Broadcasting Act, Schedule II, Part II (2).

lős miniszternek arra, hogy a törvény szabályától eltérően rendelkezzen.⁵³ További korlátozás vonatkozik a *BBC*-re, a *Channel 4*-ra és az *S4C*-re, amennyiben ez utóbbiak nem nyújthatnak Channel 3 szolgáltatást; a BBC továbbá kizárt a kereskedelmi rádiószolgáltatás nyújtásából.

3.1.3. Enterprise Act

Az 2002-es Enterprise Act harmadik része tartalmazza a médiapiacot érintő fúziók speciális szabályait. Eszerint a médiaért felelős miniszter egy „közbeavatkozási feljegyzést” (*intervention notice*) adhat ki, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a fúzió veszélyeztetné a közérdeket.⁵⁴ A média esetében a beavatkozásra okot adó közérdeket a törvény definiálja, azonban a miniszter is megállapíthat – törvényben nem szereplő – okot. Ebben az esetben az Ofcom – a miniszter által megjelölt határidőre – állásfoglalást ad ki.⁵⁵ Amennyiben ez alapján a miniszter úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó közérdek valóban veszélyeztetve van a fúzió által, akkor a Verseny Bizottság (*Competition Commission*) jogutódjaként várhatóan 2014 tavaszán létrejövő⁵⁶ Verseny és Piac Hatósághoz (*Competition and Markets Authority*) fordulhat, aki javaslatot tehet a fúzió által jelentett kockázatok csökkentésére.⁵⁷ Az állásfoglalás alapján a miniszter hozza meg a végső döntés a fúzió engedélyezésének tárgyában.⁵⁸

3.1.4. Leveson-jelentés

Az Ofcom köteles háromévente felülvizsgálni a médiakoncentrációra vonatkozó szabályokat.⁵⁹ A 2012. novemberi jelentésében az Ofcom nem javasolt módosításokat a – 2011-ben jelentősen deregulált – szabályokon.⁶⁰ Ezzel egy időben jelent meg azonban a Murdoch-botrány nyomán felállított vizsgálóbizottság jelentése, mely a vizsgálatot vezető Lord Justice Levesonról kapta a nevét.⁶¹ A Jelentés nem tesz javaslatot a 20/20-as szabály módosítására, azonban javasolja, hogy a média-

⁵³ Communications Act 2003, Schedule 14, Part 4, 16.

⁵⁴ Enterprise Act, Part 3, Chapter 2, 42 (2).

⁵⁵ Uo., Part 3, Chapter 2, 44A.

⁵⁶ <http://www.competition-commission.org.uk/policy>

⁵⁷ Enterprise Act (54. lj.) Part 3, Chapter 2, 47 (7) a.

⁵⁸ Uo., Part 3, Chapter 2, 54.

⁵⁹ Communications Act 2003(47. lj.) Part 6, 391 (3).

⁶⁰ Ofcom (2012) (51. lj.) Section 1.

⁶¹ Leveson Inquiry – An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press, 2012. november, <http://www.levesoninquiry.org.uk/>.

piacok koncentrátságának vizsgálatára ne csak fúzió esetén kerüljön sor, hanem például akkor is, ha a piac mérete csökken, vagy ha egy vállalkozás az „organikus” fejlődése okán jelent veszélyt a plurális médiarendszer fenntartására.⁶²

A jelentés kidolgozásakor felmerült, hogy a médiafúziók esetén nem a médiáért felelős miniszternek kellene – az Ofcom és a Verseny Bizottság jelentése alapján – meghoznia a végső döntést, hanem az Ofcomnak. Érdekesség, hogy ezen az állásponton volt a médiáért 2012 szeptemberéig felelős miniszter, Jeremy Hunt is.⁶³ Lord Justice Leveson azonban – egyetértve a többségi véleménnyel – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az olyan médiapiaci fúziókban, ahol közérdek sérelme merül fel, egy választott – és így elszámoltatható – személynek kell a döntést meghoznia. Mindazonáltal két újító javaslatot is tesz, melyek célja egyrészt a transzparencia növelése, másrészt pedig a miniszter diszkrecionális jogkörének korlátok közé szorítása. Javasolja, hogy a miniszter köteles legyen a fúzióban érintett feleket meghallgatni és végső döntését indokolni, amennyiben eltér a felek által előadottaktól. Továbbá a miniszter legyen köteles megindokolni azt is, ha az Ofcom és a Verseny Bizottság állásfoglalásától tér el.⁶⁴

3.2. Franciaország

A francia médiatörvény⁶⁵ 38.–41.4. cikkei – uniós szinten – talán a legrészletesebb és legszigorúbb szabályokat állítják fel a médiakoncentrációra vonatkozóan. A horizontális és diagonális koncentrációra vonatkozó szabályok alapvetően két nagy csoportra oszthatóak: általános és „médiumspecifikus” korlátok. Az *általános korlátok* között a helyi és az országos médiapiacra vonatkozó szabályok különíthetők el. A *speciális szabályok* pedig médiaszolgáltatás (televízió, rádió), műsorterjesztési platform (földfelszín, műhold, mobil TV), lefedettség (helyi televíziók), valamint nemzetiség (külföldiek tulajdonszerzése) szerint tesznek különbséget. A törvény bejelentéshez köti, ha valaki legalább 10%-os részesedést szerez egy médiaszolgáltatásban (rádió és televízió).⁶⁶ A francia sajtótörvényt modernizáló 1986-os törvény pedig a nyomtatott sajtó bizonyos szegmensében korlátozza a horizontális koncentrációt.

⁶² Uo., Volume III., Chapter 9., Part I., 5.

⁶³ Uo., Volume III., Chapter 9., Part I., 6.5.

⁶⁴ Uo., Volume III., Chapter 9., Part I., 6.10.–6.11.

⁶⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (a továbbiakban: Loi Léotard).

⁶⁶ Uo., Art. 38.

3.2.1. Általános korlátok („2/3-os szabály”)

Országos szinten nem szerezhethet újabb engedélyt analóg vagy digitális földfelszíni rádiós vagy digitális földfelszíni televíziós szolgáltatás⁶⁷ nyújtására egy vállalkozás, amennyiben az alábbi három feltétel közül kettő teljesül:⁶⁸

- egy vagy több televíziós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedélyével (helyi vagy országos) legalább 4 millió embert ér el;
- egy vagy több rádiós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedélyével (helyi vagy országos) legalább 30 millió embert ér el;
- olyan általános vagy közéleti napilapot ad ki vagy tart befolyása alatt, amely a hasonló napilapok piacán legalább 20%-os piaci részesedéssel rendelkezik.

Helyi szinten nem szerezhethet újabb helyi engedélyt analóg vagy digitális földfelszíni rádiós vagy digitális földfelszíni televíziós szolgáltatás nyújtására, amennyiben az alábbi három feltétel közül kettő teljesül:⁶⁹

- egy vagy több televíziós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedéllyel rendelkezik (helyi vagy országos), mely szolgáltatás a kérdéses körzetben fogható;
- egy vagy több rádiós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedéllyel rendelkezik (helyi vagy országos), amelynek a hallgatottsága legalább 10%-os az adott körzetben;
- általános vagy közéleti napilapot ad ki vagy tart befolyása alatt, amelyet az adott körzetben is terjeszt.

3.2.2. Specifikus korlátok

A törvény specifikus korlátokat állapít meg az audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatókra, a mobil TV és műholdas terjesztésű médiaszolgáltatásokra, a sajtótermékek kiadóira, valamint korlátozza a külföldiek tulajdonszerzését is.

Országos szinten a törvény külön korlátokat állapít meg a megszerezhető földfelszínen terjesztett televíziós engedélyek számára, a nézettségre és a médiaszolgáltatóban szerzett részesedésre vonatkozóan:

- Egy médiaszolgáltató maximum egy országos földfelszíni médiaszolgáltatásra vonatkozó engedéllyel rendelkezhet. Ez nem vonatkozik a mobil televízióra. Az

⁶⁷ A törvény szövege az analóg földfelszíni televíziókat is említi, azonban Franciaországban 2011. november 29-én befejeződött a digitális átállás, azaz az analóg földfelszíni műsorszórás lekapcsolásra került.

⁶⁸ Loi Léotard (65. lj.) Art. 41-1 és 41-1-1.

⁶⁹ Uo., Art. 41-2.

engedélyek száma maximálisan hét darab abban az esetben, ha az egyes médiaszolgáltatások szerkesztője elkülönült személy.⁷⁰

- Maximálisan 49,9%-os részesedés szerezhető egy olyan földfelszíni platformon szórt médiaszolgáltatóban, amelynek a nézettsége legalább 8%-os.⁷¹
- Egy olyan földfelszínen szórt médiaszolgáltató, akinek a nézettsége eléri a 8%-ot, maximum 33%-os részesedést szerezhet a tengerentúli francia területeken szórt médiaszolgáltatókban.⁷²

Helyi szinten a törvény nézettségi és engedélyszámbeli korlátokat állapít meg a digitális földfelszínen szórt médiaszolgáltatások szolgáltatóival szemben. Eszerint:

- nem szerezhet újabb engedélyt helyi digitális televíziós médiaszolgáltatásra, amennyiben azzal több mint 12 millió lakos által lakott területen lenne a szolgáltatása elérhető;⁷³
- egyáltalán nem szerezhet olyan – digitális televíziós médiaszolgáltatásra vonatkozó – engedélyt, melynek a lefedettségi területe megegyezik a már meglévő engedélyével.⁷⁴

Egy *mobil televíziós szolgáltató* csak annyi mobil televíziós engedélyt szerezhet meg, hogy a maximális *potenciális* nézettsége ne haladja meg a 20%-ot.⁷⁵ A *rádiós médiaszolgáltatások* esetében egy személy maximum annyi rádiós médiaszolgáltatási engedéllyel rendelkezhet, hogy az összes médiaszolgáltatása által lefedett népesség ne haladja meg a 150 milliót.⁷⁶ Az egy médiaszolgáltató által birtokolt rádiós médiaszolgáltatások pedig maximum 20%-os (potenciális) hallgatottsággal rendelkezhetnek.⁷⁷ Egy *műholdas szolgáltató* maximálisan két műholdas televíziós engedélyt szerezhet meg. Továbbá, amennyiben valaki egy kizárólag műholdon terjesztett televíziós médiaszolgáltatás 1/3-a felett gyakorol befolyást, akkor egy másik hasonló szolgáltatásban legfeljebb 1/3-os részesedést szerezhet. Amennyiben pedig valaki két műholdon terjesztett televíziós médiaszolgáltatásban rendelkezik 5%-os részesedéssel, akkor egy harmadik ilyen szolgáltatásban maximum

⁷⁰ Uo., Art. 41. 2. és 4. Azt, hogy ezt a gyakorlatban miként lehet megvalósítani, eltérnek a vélemények. Nem egyértelmű, hogy elegendő-e például, ha a vállalkozó hét különböző vállalkozáson keresztül használja az engedélyeket. L. Emmanuel DERIEUX: *Droit des médias*. Paris, L.G.D.J., 2010. 225.

⁷¹ Uo., Art. 39.

⁷² Uo., Art. 39 – III.

⁷³ Uo., Art. 41. 6.

⁷⁴ Uo., Art. 41. 9.

⁷⁵ Uo., Art. 41. 11.

⁷⁶ Uo., Art. 41. 1.

⁷⁷ Uo., Art. 41. 10.

5%-os részesedést szerezhet.⁷⁸ Az *nyomtatott sajtót* illetően, az 1881-es – ma is hatályos – sajtótörvényt bizonyos kérdésekben megreformáló 1986-os törvény⁷⁹ 11. cikke szerint tilos egy általános vagy politikai napilap megszerzése vagy befolyásoló részesedés szerzése, ha azzal az adott vállalkozás összesen az általános vagy politikai napilap piac több mint 30%-a felett gyakorolna befolyást. Végezetül, a *külföldi személyek* legfeljebb 20%-os részesedést szerezhetnek földfelszíni rádiós és televíziós médiaszolgáltatásban.⁸⁰

3.2.3. A médiahatóság hatásköre fúzió esetén

A Kereskedelmi Kódex (*Code de commerce*) L. 430-5 cikke alapján a versenyhatóság (*Autorité de la concurrence*) hatásköre a médiapiacot is érintő fúziók engedélyezése. Amennyiben a versenyhatóság egy részletes vizsgálatot indít, abban az esetben köteles a médiahatóság (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) kikérni. A CSA-nak egy hónap áll rendelkezésére ezt megtenni. Véleménye nem köti a versenyhatóságot.

3.2.4. A francia médiaszabályozás felülvizsgálata

A CSA a Kormány felkérésére egy jelentést készített a mediaszabályozást érő új kihívásokról az internet korában, mely 2013 januárjában jelent meg.⁸¹ Ebben három módosító javaslatot ajánl a CSA a Kormány figyelmébe a média koncentráció-ra vonatkozó szabályok tekintetében. Először is a szabály, mely szerint egy személy maximum annyi rádiós médiaszolgáltatási engedéllyel rendelkezhet, hogy az összes médiaszolgáltatása által lefedett népesség ne haladja meg a 150 milliót, mára nem tükrözi az 1994 óta bekövetkezett népességnövekedést, így a számot érdemes lehet feljebb emelni. Másodsorban a CSA meghaladottnak tekinti a szabályt, mely szerint egy médiaszolgáltató maximum hét csatornával rendelkezhet a digitális földfelszíni platformon. Javaslatá szerint az engedélyszámok korlátozása helyett inkább nézettségi adatok szerint kellene meghatározni a korlátokat.⁸² Végezetül megfontolandónak tartja, hogy enyhítsenek a külföldiek befolyásszerzése előtt emelt korláton.

⁷⁸ Uo., Art. 39-I, 7-8.

⁷⁹ Loi n° 86-897 du 1 août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, Art. 11.

⁸⁰ Loi Léotard (65. lj.) Art. 40.

⁸¹ Conseil Supérieur de l'audiovisuel, Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle, 2013 – janvier.

⁸² Uo., 30.

3.3. Németország

Németországban a médiaszabályozási hatáskörök megoszlanak a tartományi és a szövetségi szint között. A szövetségi szintű szabályokat tartalmazó RStV (*Rundfunkstaatsvertrag*) 26. cikke kizárólag a televíziós piacra vonatkozóan állít fel horizontális, valamint bizonyos szintű vertikális és diagonális korlátokat egy közönségarány-alapú szabályozási modellben. A különböző tartományi médiatörvények – melyek az RStV által nem érintett médiapiacokra állapíthatnak meg szabályokat – ezzel szemben különböző szabályozási modelleket követnek, amelyek általában nagyon tág mérlegelési lehetőséget biztosítanak a médiahatóságoknak. Egyes tartományok korlátozzák a megszerzhető engedélyek számát, valamint a vállalkozásoknak a médiaszolgáltatásokban megszerzhető részesedésének arányát. A tartományok nagy része korlátozza a nyomtatott és elektronikus média közötti összefonódásokat. Ennek oka elsősorban az, hogy a német nyomtatottsajtópiac alapvetően regionális tagoltságú.⁸³ Az alábbiakban a szövetségi szintű szabályokat foglaljuk össze.

3.3.1. Közönségarány-alapú szabályozási modell

Az RStV 26. cikke értelmében egy vállalkozás korlátlan számú televíziós engedéllyel rendelkezhet mindaddig, amíg nem jut *uralkodó véleménybefolyásoló erőhöz* (*dominant power of opinion*). A szabályozás megdönthetetlen vélelmet állít fel az ilyen uralkodó véleménybefolyásoló erő fennállására vonatkozóan, amennyiben:

- az adott vállalkozáshoz rendelhető televíziós médiaszolgáltatások éves átlagban 30%-os közönségaránnyal rendelkeznek, vagy;
- az adott vállalkozáshoz rendelhető televíziós médiaszolgáltatások éves 25%-os közönségaránnyal rendelkeznek, azonban a vállalkozás *(i)* domináns helyzetben van egy másik „médiareleváns” piacon, vagy *(ii)* egy ilyen piacon végzett tevékenységének értékelése alapján megállapítható, hogy a vállalkozás rendelkezik akkora véleménybefolyásoló képességgel, amely megfeleltethető a 30%-os közönségarány által elérhető befolyásoló képességnek. A „médiareleváns” piacot a törvény nem definiálja, de ez a gyakorlatban leginkább a reklám, a rádiózás, a nyomtatott sajtó, műsorerjesztés és a műsorgyártás piaca.⁸⁴

⁸³ POLYÁK Gábor – SZŐKE Gergely: Médiaszabályozás Németországban. *AKTI Füzetek*, 2007. 6. szám, 28.

⁸⁴ ROTT-KOHLSCHEIN i. m. (24. l.), valamint POLYÁK Gábor: *A médiarendszer kialakítása – a piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közösségi jogi és összehasonlító elemzése*. Budapest, HVG-ORAC, 2008. 103.

Az elért közönségarány kiszámításánál a szabályozás egy speciális – belső pluralizmust elősegítő – „kedvezményt” épít be. Eszerint 2%-kal csökkenthető a figyelembe veendő közönségarány, amennyiben a vállalkozás a legnézettebb általános kínálatú médiaszolgáltatásában regionális műsorablakot sugároz. Ehhez további 3% kedvezmény jár, amennyiben – a regionális műsorablak mellett – a vállalkozás harmadik személyek számára biztosít hozzáférést. Az ilyen független harmadik fél kiválasztására a tartományi médiahatóság és a szolgáltató közös megegyezése, annak hiányában pedig a tartományi médiahatóság döntése alapján kerül sor.⁸⁵ A német tartományi miniszterelnökök 2012. október 25-i ülésén megállapodás született arra vonatkozóan, hogy a jövőben a maximálisan megszerezhető 5%-os redukció helyett akár 8%-ot vonhat egy vállalkozás a közönségarányából, amennyiben a regionális ablakon és harmadik személyeknek műsoridő biztosításán túl hozzájárul a helyi televíziók finanszírozásához.⁸⁶

Amennyiben egy médiaszolgáltató eléri a fentiek szerinti törvényi maximumot, akkor a tartományi médiahatóság – a Médiakoncentrációt Vizsgáló Bizottságon (KEK) keresztül – az alábbiakat javasolhatja:⁸⁷

- a vállalkozás megválna a televíziós szolgáltatókban vagy a „médiareleváns” piacon szerzett részesedésétől olyan mértékben, hogy a közönségarányban kifejezett befolyásoló ereje a törvényi maximumra csökkenjen,⁸⁸ vagy
- az RStV 30–32. cikkeiben meghatározott, a pluralizmus előmozdítását szolgáló kötelezettséget vállal.

A KEK a vállalkozással egyeztetve, azzal egyetértésben alakítja ki a meghozandó intézkedéseket, azonban ennek hiányában, vagy ha a vállalkozás nem hajtja végre a megállapodásban rögzített intézkedést, akkor a tartományi médiahatóság a KEK által megjelölt engedélyeket visszavonja, hogy így csökkentse a vállalkozás befolyásoló képességét a törvény által előírt szint alá. A szankció jellegű intézkedésért az államot semmilyen kártérítés nem terheli.

A törvény a fent ismertetett 30, illetve 25%-os közönségarányhoz kötött tiltó szabály alatt is felállít egy olyan szintet (10%-os éves közönségarány), aminek elérésekor a törvényalkotó indokoltnak látta, hogy belső pluralizmust elősegítő szabályokat írjon elő. Eszerint az általános tematikájú vagy hírszolgáltatásra specializálódott televíziós vállalkozásoknak független harmadik fél számára kell műsoridőt biztosítaniuk az RStV 31. cikkében részletezett szabályok alapján. Ugyanez a köte-

⁸⁵ A részletes szabályokat az RStV 31. cikke tartalmazza.

⁸⁶ Cullen International – Media Country Update, 2012. december 9.

⁸⁷ RStV 26. cikk (4).

⁸⁸ Érdemes megjegyezni, hogy az RStV 28. cikke alapján egy vállalkozás piaci helyzetének meghatározásánál figyelembe kell venni minden olyan szolgáltatást, amit (i) ő maga nyújt, valamint (ii) amiben a vizsgált vállalkozás legalább 25%-os tulajdoni vagy szavazati aránnyal rendelkezik.

lezettség vonatkozik azokra az általános tematikájú vagy hírszolgáltatásra specializálódott szolgáltatókra is, akik bár nem érik el a 10%-os közönségarányt, de a vállalkozás a szolgáltatásaival összesen legalább 20%-os közönségarányt ér el.

3.3.2. Médiapiaci fúziók

A médiapiaci fúziók – a szövetségi versenyhatóságon túl – az ún. Médiakoncentrációt Vizsgáló Bizottság (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*, KEK), valamint a tartományi médiahatóságok vezetői konferenciájának (*Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten*, KDLM) hatáskörébe tartoznak. A KEK 12 tagból álló testülete a média- és gazdasági jog hat – a tartományok miniszterelnökei által öt évre kinevezett – szakértőjéből, valamint a tartományi médiahatóságok hat szakértőjéből áll. A miniszterelnökök által kinevezett szakértők közül háromnak meg kell felelnie a bírói tisztség betöltéséhez szükséges kritériumoknak. A KEK tagjai nem utasíthatóak.⁸⁹ A KEK döntésével szemben a KDLM-hez lehet jogorvoslati kérelemmel fordulni.

3.4. Spanyolország

A 2010-es spanyol médiatörvény⁹⁰ 36. és 37. cikke határoznak meg speciális korlátokat a horizontális koncentrációra vonatkozóan a televíziós és rádiós piacokon. A szabályozás a korlátokat a közönségarány, a piaci részesedés, valamint engedélyszám alapján állapítja meg, kiegészítve azokat technikai kapacitásra (digitális multiplexek) vonatkozó előírásokkal. A törvény korlátozza továbbá az EGK-n kívüli tagállamokban letelepedett vállalkozások és magánszemélyek részesedésszerzését is.

3.4.1. Televíziós és rádiós piacra vonatkozó korlátok

Az LGCA 36. cikke külön szabályozza az országos és a regionális televíziós engedélyeket. Az *országos* kereskedelmi csatornáknak való befolyásoló részesedés szerzése előtt három korlátot állít fel a törvény:

⁸⁹ RStV (87. lj.) 35. cikk (5).

⁹⁰ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (a továbbiakban: LGCA).

- Az adott vállalkozáshoz rendelhető televíziós médiaszolgáltatások éves átlagban maximum 27%-os közönségaránnyal rendelkezhetnek.⁹¹ Fontos azonban, hogy ez a küszöb csak *ex ante* alkalmazható, azaz amennyiben két vállalat fuzionál. A törvény tehát nem vonatkozik arra az esetre, amennyiben a vállalkozáshoz tartozó médiaszolgáltatások által elérhető közönségarány a későbbiekben megnő.⁹²
- Az adott vállalkozáshoz rendelhető televíziós médiaszolgáltatások maximum két digitális multiplexnek megfelelő frekvenciakapacitást köthetnek le.⁹³
- Az adott vállalkozáshoz rendelhető televíziós médiaszolgáltatásokon kívül legalább három további országos kereskedelmi televíziós médiaszolgáltatás működik.⁹⁴

A *regionális* televíziós médiaszolgáltatások vonatkozásában a törvény mindösszesen azt a korlátot szabja, hogy az adott vállalkozáshoz rendelhető regionális televíziós médiaszolgáltatások maximum egy digitális multiplexnek megfelelő frekvenciakapacitást köthetnek le.⁹⁵

A *rádiókra* vonatkozóan a szabályozás szintén különbséget tesz az országos és a regionális rádiószolgáltatások között. Ami az *országos* rádiószolgáltatásokat illeti, a törvény egy rugalmas és egy fix korlátban határozza meg a megszerzhető engedélyek számát, hiszen az adott vállalkozáshoz rendelhető rádiós médiaszolgáltatások maximum az országos engedélyek 50%-át tehetik ki, de maximum öt engedélyt.⁹⁶ A *regionális* rádiós médiaszolgáltatások esetében az adott vállalkozáshoz rendelhető regionális rádiós médiaszolgáltatások maximum az adott régióban kiadott engedélyek 40%-át tehetik ki.⁹⁷ A törvény továbbá egy *abszolút korlátot* is felállít, amennyiben egy vállalkozás maximum az összes (regionális és országos) rádiószolgáltatásra vonatkozó engedély egyharmadával rendelkezhet.⁹⁸

Végül fontos megemlíteni, hogy az EGK-n kívüli vállalkozások legfeljebb 50%-os részesedést szerezhetnek egy televíziós médiaszolgáltatásban.⁹⁹

⁹¹ Uo., 36. cikk (2).

⁹² Uo., 36. cikk (3).

⁹³ Uo., 36. cikk (5a).

⁹⁴ Uo., 36. cikk (5c).

⁹⁵ Uo., 36. cikk (5b).

⁹⁶ Uo., 37. cikk (1).

⁹⁷ Uo., 37. cikk (2).

⁹⁸ Uo., 37. cikk (4).

⁹⁹ Uo., 36. cikk (4).

3.5. Olaszország

3.5.1. Az integrált kommunikációs rendszerek egységes szabályozása

Olaszországban a médiakoncentrációra vonatkozó szabályok a 177/2005. számú törvényerejű rendeletben (TUSMAR) kerültek újraszabályozásra.¹⁰⁰ A piaci konvergencia folyamatára tekintettel kivezetésre kerültek a korábbi – médiumonként eltérő – szabályok, és egységes szabályozás alá vont minden „integrált kommunikációs rendszert” (*sistema integrato della comunicazione*, SIC). A törvény integrált kommunikációs rendszer alatt érti a médiaszolgáltatásokat (TV, rádió), az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat, a lapkiadást és a hirdetési piacot is. A média- és az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat összefoglaló néven „elektronikus kommunikációnak” nevezi.¹⁰¹ A TUSMAR 43. cikke alapján:

- Az integrált kommunikációs rendszer alanyainak bevételei sem közvetlenül, sem ellenőrzött vagy társult vállalkozásokon keresztül nem haladhatják meg az integrált kommunikációs rendszer összbevételének 20%-át.
- Az elektronikus kommunikációs szolgáltatókra szigorúbb szabályok vonatkoznak, ugyanis ezen szektor összbevételének 40%-át elérő bevétellel rendelkező vállalkozások integrált kommunikációs rendszerbeli bevételei nem haladhatják meg az integrált kommunikációs rendszer összbevételének 10%-át.

A szabályozás több kritikát is kiváltott. Míg egyesek szerint a bevételalapú szabályok könnyen kijátszhatóak,¹⁰² addig mások szerint az integrált kommunikációs rendszer fogalma túlságosan tág, ami lehetővé teszi a nagy médiaszolgáltatók további növekedését – az új piaci szereplők kárára.¹⁰³

3.6. Magyarország

Magyarországon a 2010-es médiatörvény¹⁰⁴ szabályozta újra a tulajdonosi koncentrációra vonatkozó szabályokat, melyeket alapvetően két részre oszthatunk. A lineá-

¹⁰⁰ Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, Testo Unico dei servizi media audiovisivi e radiofonici (a továbbiakban: TUSMAR).

¹⁰¹ Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259. (Codice delle comunicazioni elettroniche) 1 cikk (1) gg).

¹⁰² Kovács András Péter: Médiaszabályozás Olaszországban. *AKTI Füzetek*, 2007. október, 13. szám, 55.

¹⁰³ Frederica CASAROSA: *Media policies and regulatory practices in selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Italy*. Brussels, Mediadem, 2010. október, 24–25.

¹⁰⁴ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (a továbbiakban: Mttv.)

ris audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó közönségarány-alapú korlátok, valamint az analóg rádiós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedélyszám és részesedéalapú korlátok. A német szabályozási modellhez hasonlóan a magyar szabályozás is ismeri a koncentrációra vonatkozó korlátokat el nem érő, de befolyásoló ereje miatt külön szabályozás alá tartozó „jelentős befolyásoló erejű” médiaszolgáltatásokat.

3.6.1. Lineáris médiaszolgáltatás

A legalább 35 százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező lineáris audiovizuális médiaszolgáltató, a lineáris rádiós médiaszolgáltató, valamint a lineáris audiovizuális és lineáris rádiós piacon együttesen legalább 40 százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltató, a médiaszolgáltató bármely tulajdonosa és a médiaszolgáltató bármely tulajdonosában befolyásoló részesedéssel rendelkező személy vagy vállalkozás:

- új médiaszolgáltatást nem indíthat, médiaszolgáltatást végző vállalkozásban részesedést nem szerezhet, és
- köteles médiaszolgáltatásai műsorstruktúrájának módosításával, a magyar műsorszámok, a független műsorkészítők által előállított műsorszámok arányának növelésével vagy egyéb módon intézkedéseket tenni a médiapiac sokszínűségének növelése érdekében.¹⁰⁵ Az intézkedésekre vonatkozóan a Médiatek a médiaszolgáltatóval hatósági szerződést köthet, annak hiányában pedig a szolgáltató által kialakított intézkedések tervezetét a Médiatek jóváhagyja.

Mint látható, a szabályozás – szemben például a német vagy olasz szabályozással – nem „állít gátat” egy médiaszolgáltató „organikus” növekedése előtt, csupán a megkötéssel él, hogy sem újabb rádiós vagy televíziós lineáris médiaszolgáltatást nem indíthat, valamint közérdekű többletkötelezettséget kell vállalnia.

3.6.2. Analóg rádiós médiaszolgáltatás

Az Mttv. az analóg rádiós piac tekintetében fenntart a korábbi szabályozás által ismert bizonyos – elsősorban tulajdonosi – korlátozó szabályokat, melynek indoka, hogy a fent ismertetett – elsősorban a „digitális világra írt” – korlátok nem kielégítőek az analóg műsorterjesztés piacán, tekintettel arra, hogy az állami korlátos erőforrás – az analóg frekvencia – ez esetben a médiaszolgáltató kezébe kerül, így a jogalkotó célja az volt, hogy a pluralizmus fenntartása érdekében kiemelt fontos-

¹⁰⁵ Uo., 68. § (1) bekezdés.

ságú korlátos analóg frekvenciák ne koncentráldhassanak egy kézben az analóg rádiós piacon.¹⁰⁶ Ezért az Mttv. 71. §-a szerint, aki analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatásra jogosult, az egyidejűleg legfeljebb:

- egy országos analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás,
- két körzeti és négy helyi analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás, vagy
- tizenkét helyi analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás végzésére rendelkezhet jogosultsággal.

Továbbá a tematikus analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás kivételével az *országos* analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatásra jogosult és az abban befolyásoló részesedéssel rendelkező nem szerezhethet befolyásoló részesedést más médiaszolgáltatást vagy műsorterjesztést végző vállalkozásban.

A *körzeti és helyi* lineáris rádiós médiaszolgáltató vagy annak tulajdonosa a médiaszolgáltatásának vételkörzetébe eső más körzeti vagy helyi lineáris rádiós médiaszolgáltatást végző vállalkozásban befolyásoló részesedést nem szerezhethet, illetve a körzeti és helyi lineáris rádiós médiaszolgáltató vagy annak tulajdonosa a médiaszolgáltatásának vételkörzetébe eső más körzeti vagy helyi lineáris rádiós médiaszolgáltatást nem nyújthat. Ez a szabály azonban nem alkalmazható, ha a két médiaszolgáltató vételkörzete legfeljebb húsz százalékban fedti át egymást, vagy a pályázat elbírálása után kihasználatlan műsoridő marad, és új pályázat kiírása mellett a kihasználatlanul maradt műsoridőre szerződést kötnek a kérdéses médiaszolgáltatóval, feltéve, hogy az általa így megszerzett műsoridő a már meglévő műsoridejétől 80 százalékban eltér, és egyik műsoridő sem haladja meg a négy órát.¹⁰⁷

3.6.3. Jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatókat terhelő többletkötelezettség

A koncentráció szabályozásához képest – a német szabályozási modellhez hasonlóan – egy alacsonyabb éves átlagos közönségarány eléréséhez olyan kötelezettségeket ró ki a szabályozás, amelyek lehetővé teszik a sokszínűség fenntartását, az objektív nézői/hallgatói tájékoztatást és a plurális tájékoztatáshoz és információhoz jutás jogának elősegítését.¹⁰⁸ Az Mttv. 69. §-a alapján azok a lineáris audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatók, akik *(i)* legalább 15 százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkeznek, és *(ii)* legalább egy médiaszolgáltatásának az éves

¹⁰⁶ KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *A mediaszabályozás kommentárja*. Budapest, CompLex, 2011. 185.

¹⁰⁷ Mttv. (104. lj.) 71. §.

¹⁰⁸ KOLTAY–LAPSÁNSZKY (2011) i. m. (106. lj.) 172.

átlagos közönségaránya eléri a 3 százalékot, kötelesek a törvényben meghatározott többletkötelezettségeket teljesíteni. Ezek a következők:

- politikai és társadalmi célú reklámokra és közérdekű közleményre vonatkozó kötelezettségek;¹⁰⁹
- hír- és általános tematikájú műsorszámokra vonatkozó kötelezettségek;¹¹⁰
- műsorszámok eredeti nyelven történő sugárzására vonatkozó kötelezettség;¹¹¹
- műsorszámok hallássérültek számára történő hozzáférhetővé tétele.¹¹²

3.6.4. Az NMHH hatásköre a médiapiacot érintő fúziós ügyben

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) köteles a Médiatanács állásfoglalását kérni, ha olyan összefonódásról van szó, amelyben a vállalkozások vagy azon vállalkozáscsoportok egyéb tagjai, amelyeknek az előbbiek tagjai, szerkesztői felelősséget viselnek, és elsődleges céljuk a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatása valamely elektronikus hírközlési hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül.¹¹³ A Médiatanács szakhatósági eljárása során azt vizsgálja, hogy a „független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja-e a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán”.¹¹⁴ Fontos, hogy a Médiatanács szakhatósági negatív állásfoglalása köti a GVH-t, vagyis amennyiben ez előbbi úgy ítéli meg, hogy a fúzió sérti a sokszínű tájékoztatáshoz való jogot, akkor a GVH nem engedélyezheti a fúziót.¹¹⁵ A Médiatanács 2011-ben ezzel az indokkal utasította el az Axel Springer és a Ringier magyarországi fúzióját.¹¹⁶

¹⁰⁹ Mttv. (104. lj.) 32. §.

¹¹⁰ Uo., 38. § (1) bekezdés.

¹¹¹ Uo., 38. § (3) bekezdés.

¹¹² Uo., 39. § (2) bekezdés.

¹¹³ Uo., 171. § (1) bekezdés.

¹¹⁴ Uo., 171. § (2) bekezdés.

¹¹⁵ Uo., 171. § (4) bekezdés.

¹¹⁶ NMHH MP-1671-13/2011. Az ügyről és a körülötte kialakult szakmai vitáról bővebben I. GÁLIK Mihály – VOGL Artemon: Az új médiakoncentrációs szabályozás első vizsgálója – az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport megghiúsult összeolvadása a magyar piacon. *Médiakutató*, 2011/3. 83–97.; GÉCZI Kinga: Az Axel Springer fúzió a Médiatanács előtt. *In Medias Res*, 1/2012. 122–133.; GÁLIK Mihály – VOGL Artemon (2012) i. m. (2. l.j.) 273–287.; GÉCZI Kinga: ...és még egyszer az Axel Springer – Ringier ügyről. *In Medias Res*, 2/2012. 288–296.

4. Azonosítható modellek

A tagállamok gyakorlatában számos hasonlóság mutatkozik. Alapvetően megállapítható, hogy a vizsgált tagállamok¹¹⁷ – Hollandia, Írország és Dánia kivételével – médiumonként (televízió, rádió, nyomtatott és elektronikus sajtó) eltérő szabályokat állapítanak meg. Olaszország egyedülálló módon, a teljes médiaszektorot egységes piacként kezelve állapít meg piaci részesedésre vonatkozó korlátot. A legtöbb tagállam szabályozza a rádiós és televíziós piacok tekintetében a piaci koncentrációt. Több tagállam ezen belül külön szabályokat állapít meg az országos, illetve a helyi/regionális médiára vonatkozóan. A szabályozott médiumokat illetően a legtöbb tagállam korlátozza bizonyos mértékben az engedélyhez kötött televíziós és rádiós szolgáltatásokat. A nyomtatott és elektronikus sajtó szabályozása kivételes. A szabályozás irányára vonatkozóan elmondható, hogy a horizontális koncentráció korlátozása a leggyakoribb, azonban több tagállam szabályozása tartalmaz diagonális koncentrációra vonatkozó szabályokat is. A vertikális korlátok kivételesnek mondhatóak. Nagyobb eltérést tapasztalhatunk arra vonatkozóan, hogy a tagállamok milyen „mutatóhoz” kötik a korlátokat. A legelterjedtebb a közönségszám-arányú és az engedélyszám-alapú modell. Ez előbbi leginkább a horizontális és diagonális televíziós piaci koncentrációnál, míg az utóbbi a horizontális rádiós piaci koncentrációnál kerül előírásra. Megfigyelhető továbbá olyan modell is, ahol a szabályozás a koncentráció mérését a piaci részesedéshez, lefedettséghez, vagy akár a lekötött frekvencia (multiplex) mennyiségéhez köti. Egyes tagállamokban a médiatörvény csupán ahhoz köti a médiakoncentráció mértékét, hogy az nem vezethet – versenyjogi fogalmak szerinti – erőfölény kialakulásához. Az alábbiakban a fent említett modelleket bontjuk ki konkrét példákkal, amelyeket egy összefoglaló táblázatban is feltüntetünk.

4.1. A szabályozás hatálya alá tartozó médiumok

Jelen pontban azt vizsgáljuk, hogy a médiakoncentrációra vonatkozó szabályok mely médiaplatformra terjednek ki, ideértve az audiovizuális médiaszolgáltatást (TV, mobil TV), a rádiós médiaszolgáltatást, valamint a nyomtatott és elektronikus sajtót. Általánosságban elmondható, hogy a szabályozás Európában szinte kizárólag a földfelszíni terjesztésű audiovizuális médiaszolgáltatások, valamint a(z analóg) rádiós médiaszolgáltatások piacára terjed ki. A nyomtatott sajtó és az elektronikus sajtó csak kivételes esetben tartozik a szabályozás hatálya alá, csakúgy, mint a mobil TV piaca.

¹¹⁷ Egyesült Királyság, Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Németország, Csehország, Belgium (Vallónia, Flandria), Portugália, Ausztria, Svédország, Magyarország, Lengyelország, Írország, Dánia, Hollandia.

4.1.1. Televízió

Az Egyesült Királyságban a „20/20-as” szabály értelmében nem szerezhethet Channel 3 engedélyt az, aki egy országos terjesztésű újságban legalább 20%-kal részesedik, és fordítva, egy Channel 3 engedéllyel rendelkező vállalkozás nem szerezhethet 20%-nál nagyobb részesedést egy olyan újságban, amely legalább 20%-os piaci részesedéssel rendelkezik.¹¹⁸ Franciaországban – az általános korlátokon túl – speciális korlátozásokat is előír a médiatörvény a földfelszíni platformon szolgáltató média-szolgáltatókra, külön tárgyalva a helyi és az országos televíziókat.¹¹⁹ Franciaországgal kapcsolatban érdemes továbbá kiemelni, hogy egyedülálló módon külön szabályozza a mobil TV-szolgáltatás piacát is.¹²⁰ Németországban a szövetségi médiatörvény értelmében a televíziós médiaszolgáltatók vélelmeztenen egy „uralkodó” – és a törvény által felső limitként meghatározott – véleménybefolyásoló erővel rendelkeznek, amennyiben az adott vállalkozáshoz rendelhető televíziós médiaszolgáltatások éves átlagban a közönség 30%-át érik el, vagy az adott vállalkozáshoz rendelhető televíziós médiaszolgáltatások éves átlagban a közönség 25%-át érik, azonban a vállalkozás domináns helyzetben van egy másik „médiareleváns” piacon, vagy egy ilyen piacon végzett tevékenységének értékelése alapján megállapítható, hogy a vállalkozás rendelkezik akkora véleménybefolyásoló képességgel, amely megfeleltethető a 30%-os közönségarány által elérhető befolyásoló képességnek.¹²¹ Spanyolországban a médiatörvény külön szabályozza az országos és a regionális televíziós médiaszolgáltatások koncentrációját. Az *országos* kereskedelmi csatornáknak való befolyásoló részesedés szerzése előtt három korlátot is felállít a törvény, míg a regionális kereskedelmi csatornákkal szemben csak egyet.¹²² Magyarországon a legalább harmincöt százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező lineáris audiovizuális médiaszolgáltató, a lineáris rádiós médiaszolgáltató, valamint a lineáris audiovizuális és lineáris rádiós piacon együttesen legalább negyven százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltató, a médiaszolgáltató bármely tulajdonosa és a médiaszolgáltató bármely tulajdonosában befolyásoló részesedéssel rendelkező személy vagy vállalkozás új médiaszolgáltatást nem indíthat, médiaszolgáltatást végző vállalkozásban részesedést nem szerezhethet, és köteles médiaszolgáltatásai műsorstruktúrájának módosításával, a magyar műsorszámok, a független műsorkészítők által előállított műsorszámok arányának növelésével vagy egyéb módon intézkedéseket tenni a médiapiac sokszínűségének növelése érdekében.¹²³ A szabályozás továbbá többletkötelezettséget

¹¹⁸ Communications Act 2003 (47. lj.) Schedule 14.

¹¹⁹ Loi Léotard (65. lj.) Art. 39., 41.

¹²⁰ Uo., Art. 41. 11.

¹²¹ RStV (87. lj.) 26. cikk.

¹²² LGCA (90. lj.) 36. cikk.

¹²³ Mttv. (104. lj.) 68. § (1) bekezdés.

ró azon audiovizuális médiaszolgáltatókra is, akik legalább 15%-os éves átlagos közönségaránnyal rendelkeznek, és legalább egy médiaszolgáltatásának az éves átlagos közönségaránya eléri a 3%-ot.¹²⁴ Csehországban csak a helyi földfelszíni televíziós engedélyekre ír elő korlátozást a médiatörvény,¹²⁵ miután a digitális átállást követően az országos földfelszíni platformon továbbított televíziók kikerültek a szabályozás hatálya alól.¹²⁶ Portugáliában a szabályozás az országos, szabadon hozzáférhető (*free-to-air*) televíziókra vonatkozik.¹²⁷ Belgium Flandria tartományában mindösszesen egyetlen bekezdés korlátozza a média koncentrációját, megtiltva minden digitális frekvenciát használó szolgáltatónak, hogy a hasonló technológiára allokált frekvenciamennyiség egyharmadánál többet használjanak a befolyásuk alatt lévő médiaszolgáltatás által.¹²⁸ Belgium Vallon tartománya szintén korlátozza – de más módon (lásd lejjebb) – a televíziós médiaszolgáltatások koncentrációját.¹²⁹ Ausztriában a televíziós médiaszolgáltatások piacára – a horizontális korlátokon túl – a nyomtatott sajtó és a rádiós piacra kiterjedő diagonális korlátok is érvényesek.¹³⁰ Lengyelországban a szabályozóhatóság nem előre lefektetett határérték alapján tiltja meg újabb televíziós médiaszolgáltatásokban való részese-dés vagy újabb engedély megszerzését, hanem akkor, ha az adott vállalkozás így – a verseny törvényben meghatározottak szerinti – erőfölénybe kerülne a televíziós médiaszolgáltatások piacán.¹³¹

4.1.2. Rádió

A vizsgált tagállamok többsége a rádiós piac koncentrációját is szabályozza. Franciaországban – az általános diagonális korlátokon túlmenően – speciális korlátokat is megállapít a médiatörvény az engedélyhez kötött rádiószolgáltatásokra vonatkozóan. Eszerint egy személy maximum annyi rádiós médiaszolgáltatási engedéllyel rendelkezhet, hogy az összes médiaszolgáltatása által lefedett népesség ne haladja meg a 150 milliót.¹³² Az egy médiaszolgáltató által birtokolt rádiós médiaszolgáltatások pedig maximum 20%-os (potenciális) hallgatottsággal rendelkezhetnek.¹³³

¹²⁴ Uo., 69. §.

¹²⁵ Act. No. 231/2001 Coll. on Radio and Television Broadcasting (a továbbiakban: RTBO), Art. 56. (1).

¹²⁶ Uo., Art. 55. (9).

¹²⁷ Lei n.º 27/2007 de 30 de Julho Aprova a Lei da Televisão, que regula o acesso à actividade de televisão e o seu exercício (a továbbiakban: LTVSAP), Art. 4B.

¹²⁸ Act on Radio and Television Broadcasting of March 2009, Art. 184.

¹²⁹ Décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, Art. 7. § 2.

¹³⁰ Bundesgesetz über audiovisuelle Medien (a továbbiakban: AMD-G), 11 (1)–(3).

¹³¹ Broadcasting Act of December 29, 1992 (consolidated text: Journal of laws of 2011, No. 43, item 226, Art. 36 Section 2 point 2) and Art. 38 Section 2 point 3).

¹³² Loi Léotard (65. lj.) Art 41. 1.

¹³³ Uo., Art. 41. 10.

Spanyolországban a szabályozás különbséget tesz az országos és a regionális rádiószolgáltatások között. Az országos rádiószolgáltatásokra vonatkozóan a törvény egy rugalmas és egy fix korlátban határozza meg a megszerezhető engedélyek számát,¹³⁴ míg a regionális rádiós médiaszolgáltatások esetében a megszerezhető engedélyek számát szabja meg az összes engedély arányában.¹³⁵ A törvény egy *abszolút korlátot* is felállít, amennyiben egy vállalkozás maximum az összes (regionális és országos) rádiószolgáltatásra vonatkozó engedély egyharmadával rendelkezhet.¹³⁶ Magyarországon a médiatörvény az analóg rádiós piac tekintetében fenntart a korábbi szabályozás által ismert bizonyos – elsősorban tulajdonosi – korlátozó szabályokat, valamint közönségarányhoz kötött szabályokat is bevezet.¹³⁷ A szabályozás többletkötelezettséget ró azon rádiós médiaszolgáltatókra is, amelyek legalább 15%-os éves átlagos közönségaránnyal rendelkeznek, és legalább egy médiaszolgáltatásuknak az éves átlagos közönségaránya eléri a 3%-ot.¹³⁸ Csehországban a médiatörvény legfeljebb egyetlen országos analóg engedély megszerzését engedi, tiltva más országos rádiós médiaszolgáltatóban részesedés megszerzését is,¹³⁹ míg a helyi rádiós engedélyek addig kumulálhatóak, amíg a különböző engedélyek által elért összlakosság a teljes lakosság 70%-át el nem éri.¹⁴⁰ Belgium Vallónia tartománya a televíziós piacra vonatkozó szabályokkal megegyező szabályozást vezetett be, melyek alapján egy részesedéalapú és egy nézettség-alapú küszöb alapján vélelmezi egy rádiós médiaszolgáltató – a pluralizmusra veszélyt jelentő – befolyásoló erejét.¹⁴¹ Ausztria eltérő szabályokat állapít meg az analóg és a digitális frekvenciát használó rádiós médiaszolgáltatásokra, több horizontális és diagonális koncentrációt korlátozó szabályon keresztül.¹⁴² A portugál médiatörvény szintén szabályozza mind az országos rádiószolgáltatások, mind a helyi rádiószolgáltatások piacát.¹⁴³ Lengyelországban – ugyanúgy, mint a televíziós piacon – a szabályozóhatóság a versenytörvényben meghatározottak szerinti erőfölény megakadályozása okán tilthatja meg újabb rádiós médiaszolgáltatásokban való részesedés vagy újabb engedély megszerzését.¹⁴⁴

¹³⁴ LGCA (90. lj.) 37. cikk (1).

¹³⁵ Uo., 37. cikk (2).

¹³⁶ Uo., 37. cikk (4).

¹³⁷ Mttv. (104. lj.) 68. § (1) bekezdés.

¹³⁸ Uo., 69. §.

¹³⁹ RTBO (126. lj.) Art 55 (2).

¹⁴⁰ Uo., Art. 56.

¹⁴¹ Décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (129. lj.) Art. 7. § 2.

¹⁴² Bundesgesetz dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden (a továbbiakban: PrR-G), 9 (1).

¹⁴³ Law no 54/2010 of December 24, Art. 4.

¹⁴⁴ Broadcasting Act of December 29, 1992. (131. lj.) item 226, Art. 36 Section 2 point 2) and Art. 38 Section 2 point 3).

4.1.3. Nyomtatott és elektronikus sajtó

A nyomtatott sajtóra – Franciaország kivételével – sem horizontális, sem vertikális koncentráció korlátozására vonatkozó szabályokat nem alkalmaznak a vizsgált tagállamok. Az Egyesült Királyságban az ún. „20/20”-as kereszttulajdonlási szabályok értelmében nem szerezhethet Channel 3 engedélyt az, aki egy olyan országos terjesztésű újságban érdekelt, amely legalább 20%-os piaci részesedéssel rendelkezik. Amennyiben több újságban érdekelt, úgy azok piaci részesedését összevontan kell értékelni. Fordított esetben, egy Channel 3 engedéllyel rendelkező vállalkozás nem szerezhethet 20%-nál nagyobb részesedést olyan újságban, amely legalább 20%-os piaci részesedéssel rendelkezik. Végezetül, egy olyan vállalkozás, amely legalább 20%-os részesedéssel rendelkezik egy legalább 20%-os piaci részesedéssel bíró újság kiadójában, nem szerezhethet 20%-nál nagyobb részesedést egy olyan vállalkozásban, amely legalább 20%-os részesedéssel bír egy Channel 3 engedéllyel rendelkező másik vállalkozásban.¹⁴⁵ Olaszországban – egyedülálló módon – kivezetésre kerültek a korábbi „médiáspecifikus” szabályok, bevezetve az „integrált kommunikációs rendszer” fogalmát, melybe beletartozik a nyomtatott és elektronikus sajtó is. A szabályok értelmében az integrált kommunikációs rendszer alanyainak bevételei sem közvetlenül, sem ellenőrzött vagy társult vállalkozásokon keresztül nem haladhatják meg az integrált kommunikációs rendszer összbevételének 20%-át.¹⁴⁶ Ausztriában a jogalkotó megtiltja audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtását, amennyiben a napilapok vagy a hetilapok országos piacán legalább 30%-os piaci részesedéssel rendelkezik.¹⁴⁷ Franciaországban nem szerezhethet újabb engedélyt analóg vagy digitális földfelszíni rádiós vagy digitális földfelszíni televíziós szolgáltatás nyújtására egy vállalkozás, amennyiben olyan általános vagy közéleti napilapot ad ki vagy tart befolyása alatt, amely a hasonló napilapok piacán legalább 20%-os piaci részesedéssel rendelkezik. Itt azonban fontos megjegyezni, hogy a tilalom életbelépéséhez szükséges, hogy a nyomtatott sajtó piacán szerzett részesedés mellett a szolgáltató még legalább 4 millió embert érjen el televíziós engedélyén keresztül, vagy legalább 30 millió embert a rádiós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedélyén keresztül.¹⁴⁸ Továbbá tilos egy általános vagy politikai napilap megszerzése vagy befolyásoló részesedés szerzése, ha azzal az adott vállalkozás összesen az általános vagy politikai napilappiac több mint 30%-a felett gyakorolna befolyást.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Communications Act 2003 (47. lj.) Schedule 14.

¹⁴⁶ TUSMAR (100. lj.) 43. cikk.

¹⁴⁷ AMD-G (130. lj.) 11. cikk (2) bek.

¹⁴⁸ Uo., I. 4.2.1.1. és 4.2.1.2. pontokat.

¹⁴⁹ Loi n° 86-897 du 1 août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse (79. lj.) Art. 11.

4.2. Szabályozás a koncentráció iránya szerint

4.2.1. Horizontális koncentráció

Azon vizsgált tagállamok között, amelyek külön ágazati szabályozást vezettek be a médiakoncentrációra vonatkozóan, a legtöbb korlátozza a horizontális koncentrációt a *televíziós piacon* (Franciaország, Németország, Spanyolország, Magyarország, Csehország, Belgium Vallónia és Flandria tartománya, Portugália, valamint Ausztria). A *rádiós piacon* korlátozást a fenti tagállamok közül – Németország kivételével – mindegyik fenntart. Svédország csak a rádiós piacon korlátozza a horizontális koncentrációt.¹⁵⁰ Az Egyesült Királyság sem a rádiós, sem a televíziós piacon nem tart már fenn ilyen irányú korlátozást.

4.2.2. Diagonális koncentráció

A horizontális koncentrációk szabályozásához képest jóval kevesebb tagállam korlátozza a diagonális koncentrációt. Ezek közé tartozik a vizsgált tagállamok közül Franciaország, Németország, Ausztria, Magyarország, valamint az Egyesült Királyság. Franciaországban a médiatörvény a koncentráció a TV/rádió, a közéleti napilap/TV, illetve a közéleti napilap/rádió piacainak vonatkozásában ír elő szabályokat.¹⁵¹ Németországban a diagonális koncentráció korlátozása csak áttételesen igaz, helyesebb talán úgy fogalmazni, hogy a jogalkotó figyelembe veszi a „szomszédos” vagy „médiareleváns” piacokon szerzett pozíciókat is. Az RStV 26. cikke szerint egy vállalkozás korlátlan számú televíziós engedéllyel rendelkezhet mindaddig, amíg nem jut uralkodó véleménybefolyásoló erőhöz. A törvény a véleménybefolyásoló erőt a közönségarány egy meghatározott mértékéhez köti, ami 30% helyett 25%, amennyiben az adott vállalkozás *(i)* domináns helyzetben van egy másik „médiareleváns” piacon, vagy *(ii)* egy ilyen piacon végzett tevékenységének értékelése alapján megállapítható, hogy a vállalkozás rendelkezik akkora véleménybefolyásoló képességgel, amely megfeleltethető a 30%-os közönségarány által elérhető befolyásoló képességnek. A „médiareleváns” piacot a törvény nem definiálja, de ez a gyakorlatban leginkább a reklám, a rádiózás, a nyomtatott sajtó, a műsorterjesztés és a műsorgyártás piaca.¹⁵² Ausztriában – mint fentebb láthatuk – az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló törvény alapján nem lehetséges audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására vonatkozó engedélyt szereznie annak, aki országosan 30%-os részesedéssel bír a napilap-, hetilap-, vagy 30%-os

¹⁵⁰ Radio and TV Act SPS no. 2010:696, 17.10.2010., Section 4.1. és 5.

¹⁵¹ Loi Léotard (65. lj.) Art. 41-1, 41-2.

¹⁵² L. POLYÁK-SZÓKE (2007) i. m. (83. lj.) 24., valamint POLYÁK (2008) i. m. (84. lj.) 103.

hallgatottsággal rendelkezik a rádiós piacon.¹⁵³ Magyarországon egy 35%-os éves átlagos közönség aránnyal rendelkező lineáris audiovizuális médiaszolgáltató nem indíthat újabb rádiós médiaszolgáltatást, továbbá ilyenben nem szerezhethet részesedést sem. Ez fordított esetben is igaz.¹⁵⁴ Az Egyesült Királyságban pedig a már korábban ismertetett „20/20”-as szabály vonatkozik a nyomtatottsajtó- és a televíziós piac (Channel 3) közötti összefonódás korlátozására.

4.2.3. Vertikális koncentráció

A vertikális koncentráció korlátozásával találkozhatunk a legkevesebb tagállamban. A vizsgált tagállamok közül csak Ausztria, Magyarország, illetve bizonyos értelemben Németország és Olaszország tartozik ide. Ausztriában az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló törvény alapján nem lehetséges audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására vonatkozó engedélyt szereznie annak, aki olyan kábelszolgáltatóban rendelkezik befolyással, amely legalább 30%-os lakossági penetrációval rendelkezik.¹⁵⁵ Magyarországon – tematikus analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás kivételével – az országos analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatásra jogosult és az abban befolyásoló részesedéssel rendelkező nem szerezhethet befolyásoló részesedést más műsorterjesztést végző vállalkozásban.¹⁵⁶ Németországban – mint fentebb kifejtésre került – a domináns véleménybefolyásoló erő megállapításakor figyelembe kell venni a „médiareleváns” piacokat is, amelyekbe beletartozik a műsorgyártás és műsorterjesztés piaca is.¹⁵⁷ Olaszországban a pluralizmusra káros véleménybefolyásoló erő kiszámításának alapjául szolgáló „integrált kommunikációs rendszerbe” beletartozik a médiaszolgáltatások (TV, rádió), az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a lapkiadás és a hirdetés piaca is.¹⁵⁸

4.3. A koncentráció mutatója

4.3.1. Közönségarány

A vizsgált tagállamok gyakorlatában a leggyakoribb megoldás – a százalékban kifejezett – elért közönségarányban megjeleníteni az állami beavatkozás küszöbértékét. Ilyen megoldást találunk a francia, a német, a spanyol, a belga (vallon), az

¹⁵³ AMD-G (130. lj.) 11. cikk (2) és (3) bek.

¹⁵⁴ Mttv. (104. lj.) 68. § (1) bek.

¹⁵⁵ AMD-G (130. lj.) 11. (2) és (3).

¹⁵⁶ Mttv. (104. lj.) 71. §.

¹⁵⁷ L. 80. és 146. lj.

¹⁵⁸ Decreto legislativo 1 agosto 2003. n. 259. (Codice delle comunicazioni elettroniche) 1. cikk (1) gg).

osztrák és a magyar szabályozásban. Fontos elkülöníteni a potenciális nézettséget, vagyis azt a maximális nézői/hallgatói számot, amit a médiaszolgáltató elérni képes, és a valódi nézettséget (azaz ahányan ténylegesen nézik az adott műsort). Ez előbbi valójában egy lefedettségi mutató lakosságszámban kifejezve, ezért ezt a kategóriát a lefedettségi mutatónál tárgyaljuk. Franciaországban a médiatörvény előírja, hogy maximálisan 49,9%-os részesedés szerezhető egy olyan földfelszíni platformon szórt médiaszolgáltatóban, amelynek a nézettsége legalább 8%-os,¹⁵⁹ valamint, hogy egy olyan, a fenn meghatározott nézettséggel rendelkező médiaszolgáltató maximum 33%-os részesedést szerezhethet a tengerentúli francia területeken szórt médiaszolgáltatókban.¹⁶⁰ Nem lehet továbbá újabb helyi engedélyt kapni analóg vagy digitális földfelszíni rádiós vagy digitális földfelszíni televíziós szolgáltatás nyújtására, amennyiben a törvény által felsorolt három feltételből kettő teljesül. Ezek közül az egyik az, hogy a kérdéses vállalkozás egy vagy több rádiós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedéllyel rendelkezik (helyi vagy országos), amelynek a hallgatottsága legalább 10%-os az adott körzetben.¹⁶¹ Végül, egy vállalkozás csak annyi mobil televíziós engedélyt szerezhethet meg, hogy a maximális potenciális nézettsége ne haladja meg a 20%-ot.¹⁶² Németországban a szabályozás a jelentős véleménybefolyásoló erő meglétét éves 30%-os átlagos közönségarányhoz köti, mely akár 25% is lehet bizonyos esetekben.¹⁶³ Spanyolországban egy adott vállalkozáshoz rendelhető (kereskedelmi) televíziós médiaszolgáltatások éves átlagban maximum 27%-os közönségaránnyal rendelkezhetnek.¹⁶⁴ Belgium Vallónia tartományának médiatörvénye a pluralizmusra káros koncentráltságot – többek között – akkor állapítja meg, ha egy médiaszolgáltató (rádió, televízió) éves átlagos nézettsége eléri a 20%-ot a francia közösségben.¹⁶⁵ Ausztriában a jogalkotó megtiltotta audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtását, amennyiben a vállalkozás a földfelszíni platformon nyújtott rádiószolgáltatásával legalább a lakosság 30%-át eléri (*bundesweite Reichweite*).¹⁶⁶ Magyarországon a médiatörvény 10%-os, 35%-os és 40%-os éves átlagos közönségarányhoz köti a rádiós és televíziós (lineáris) médiaszolgáltatások piacán az állami beavatkozás szintjét.¹⁶⁷

¹⁵⁹ Loi Léotard (65. lj.) Art. 39.

¹⁶⁰ Uo., Art. 39 – III.

¹⁶¹ Uo., Art. 41-2.

¹⁶² Uo., Art. 41. 11.

¹⁶³ RStV (87. lj.) 26. cikk.

¹⁶⁴ LGCA (90. lj.) 36. cikk (2).

¹⁶⁵ Décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (129. lj.) Art. 7. § 2.

¹⁶⁶ AMD-G (130. lj.) 11. (2).

¹⁶⁷ Mttv. (104. lj.) 68. § (1) bek.

4.3.2. Lefedettség

Mint fentebb említettük, a tagállamok egy része a koncentráció mértékét ahhoz köti, hogy egy vállalkozás szolgáltatása a lakosság mekkora részének érhető el (*lakossági lefedettség*). Más tagállamok *területi lefedettség* alapján mérik a koncentrációt. Területilefedettség-mutatóval az osztrák szabályozás esetében találkozhatunk, ahol egy vállalkozás által megszerzett digitális földfelszíni televíziós szolgáltatásra vonatkozó engedélyek számát a törvény nem limitálja, azzal a feltétellel, hogy legfeljebb három engedély között lehetnek területi átfedések a lefedett területekre vonatkozóan.¹⁶⁸ Analóg rádiós engedélyek esetén tilos az átfedés, digitális rádiós engedélyek esetén pedig területi átfedés maximum két engedély esetén lehetséges.¹⁶⁹ Magyarországon a körzeti és helyi lineáris rádiós médiaszolgáltató vagy annak tulajdonosa a médiaszolgáltatásának vételkörzetébe eső más körzeti vagy helyi lineáris rádiós médiaszolgáltatást végző vállalkozásban befolyásoló részesedést nem szerezhethet, illetve a körzeti és helyi lineáris rádiós médiaszolgáltató vagy annak tulajdonosa a médiaszolgáltatásának vételkörzetébe eső más körzeti vagy helyi lineáris rádiós médiaszolgáltatást nem nyújthat.

A lakossági lefedettséget alkalmazó tagállamok közül példának Franciaországot és Csehországot említhetjük. Franciaországban nem szerezhethet újabb engedélyt analóg vagy digitális földfelszíni rádiós vagy digitális földfelszíni televíziós szolgáltatás nyújtására egy vállalkozás, amennyiben egy vagy több televíziós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedélyével (helyi vagy országos) legalább 4 millió embert és egy vagy több rádiós médiaszolgáltatásra vonatkozó engedélyével (helyi vagy országos) legalább 30 millió embert ér el.¹⁷⁰ A törvény a helyi televíziókra vonatkozóan előírja, hogy nem szerezhethet újabb engedélyt helyi digitális televíziós médiaszolgáltatásra az, aki az új engedéllyel több mint 12 millió lakost fedne le.¹⁷¹ Csehországban a médiatörvény az egy vállalkozás által megszerezhető helyi rádiós és televíziós médiaszolgáltatási engedélyekkel kapcsolatban előírja, hogy azok összesen maximum a lakosság 70%-ának elérésére alkalmasak.¹⁷²

4.3.3. Engedélyszám

A vizsgált tagállamok közül Franciaország, Portugália, Spanyolország, Magyarország, Csehország, Svédország és Ausztria a megszerezhető engedélyek számával (is) igyekszik elejét venni a médiapiac túlzott koncentrációjának. Azon tagállamok

¹⁶⁸ AMD-G (130. lj.) 11. cikk (1) bek.

¹⁶⁹ PrR-G (142. lj.) 9. cikk (1) bek.

¹⁷⁰ Loi Léotard (65. lj.) Art. 41-1 és 41-1-1., bővebben l. 4.2.1.1. pont.

¹⁷¹ Uo., Art. 41. 6.

¹⁷² RTBO (126. lj.) 56. cikk (1) bek.

között, amelyek ezt a modellt választották, elkülöníthető két alcsoport is, nevezetesen azok, amelyek a megszerzhető engedélyek számát egy abszolút korláthoz kötik, és azok, akik ezt az összes engedélyhez viszonyítva határozzák meg. Az előbbihez sorolható Franciaország, Magyarország, Csehország és Ausztria, míg az utóbbihoz Portugália. Spanyolország ötvözi a két megoldást.

Franciaországban egy médiaszolgáltató maximum egy országos földfelszíni médiaszolgáltatásra vonatkozó engedéllyel rendelkezhet. A maximálisan megszerzhető engedélyek száma azonban legfeljebb hét darab abban az esetben, ha az egyes médiaszolgáltatások szerkesztője elkülönült személy.¹⁷³ Továbbá egy vállalkozás maximálisan két műholdas televíziós engedélyt szerezhethet meg.¹⁷⁴ A magyar médiaszabályozás szerint, aki analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatásra jogosult, az egyidejűleg legfeljebb (i) egy országos analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás, (ii) két körzeti és négy helyi analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás, vagy (iii) tizenkét helyi analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás végzésére rendelkezhet jogosultsággal. Csehországban – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – aki analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatásra jogosult, az egyidejűleg legfeljebb egy országos analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatást nyújthat.¹⁷⁵ A svéd médiatörvény alapján ugyanazon vételkörzetben maximum egyetlen analóg rádiós szolgáltatás felett gyakorolhat kontrollt egyetlen vállalkozás, kivéve, ha különleges körülmények nem indokolják az ettől való eltérést.¹⁷⁶ Ausztriában egy vállalkozás ugyanazon vételkörzet vonatkozásában maximum két analóg vagy digitális rádiós médiaszolgáltatás nyújtására, illetve egy televíziós és két rádiós médiaszolgáltatás nyújtására lehet jogosult.¹⁷⁷

Portugáliában az egy vállalkozás által közvetlenül vagy közvetve ellenőrzött szabadon fogható televíziós médiaszolgáltatások száma maximum 50%-a lehet az összes – az adott vételkörzetben elérhető – szabadon hozzáférhető médiaszolgáltatások számának.¹⁷⁸ Ugyanez a szabály vonatkozik az országos rádiós médiaszolgáltatásokra is. A helyi rádiós médiaszolgáltatási engedélyek maximális száma 10%-a lehet az összes (helyi és országos) rádiós engedélynek.¹⁷⁹

Spanyolország ötvözi a két engedélyszám-alapú modellt, hiszen az országos rádiós szolgáltatásokra vonatkozóan a médiatörvény egy rugalmas és egy fix korlátban határozza meg a megszerzhető engedélyek számát: az adott vállalkozáshoz rendelhető rádiós médiaszolgáltatások maximum az országos engedélyek 50%-át

¹⁷³ Loi Léotard (65. lj.) Art. 41. 2. és 4.

¹⁷⁴ Uo., Art. 39-I.

¹⁷⁵ RTBO (126. lj.) Art. 55 (2).

¹⁷⁶ Radio and Television Act (150. lj.) Chapter 13, Section 5., a különleges körülmények mibenlétét a törvény nem részletezi.

¹⁷⁷ PrR-G (142. lj.) 9. (2).

¹⁷⁸ LTVSAP (127. lj.) Art. 4B.

¹⁷⁹ Law no 54/2010 of December 24 (143. lj.) Art. 4.

tehetik ki, azonban ez nem lehet több 5 engedéllynél.¹⁸⁰ A regionális rádiós médiaszolgáltatások esetében az adott vállalkozáshoz rendelhető regionális rádiós médiaszolgáltatások maximum az adott régióban kiadott engedélyek 40%-át tehetik ki.¹⁸¹ A törvény egy abszolút korlátot is felállít, amennyiben egy vállalkozás maximum az összes (regionális és országos) rádiószolgáltatásra vonatkozó engedély egyharmadával rendelkezhet.¹⁸²

4.3.4. Piaci részesedés

Az Egyesült Királyság és Olaszország kizárólag egy vállalkozás piaci bevételehez, és így piaci részesedéséhez kötik az adott vállalkozás véleménybefolyásoló erejét. Franciaország szintén alkalmazza ezt a modellt, bár ott több másik modellel ötvözi ezt. Ez utóbbi esetében nem szerezhethet újabb engedélyt analóg vagy digitális földfelszíni rádiós vagy digitális földfelszíni televíziós szolgáltatás nyújtására egy vállalkozás, amennyiben a törvény által előírt három feltételből kettő teljesül. Ebből az egyik, hogy a vállalkozás egy olyan általános vagy közéleti napilapot ad ki vagy tart befolyása alatt, amely a hasonló napilapok piacán legalább 20%-os piaci részesedéssel rendelkezik.¹⁸³ Továbbá tilos egy általános vagy politikai napilap megszerzése vagy befolyásoló részesedés szerzése, ha azzal az adott vállalkozás összesen az általános vagy politikai napilappiac több mint 30%-a felett gyakorolna befolyást.¹⁸⁴

4.3.5. A lekötött frekvencia mennyisége

Spanyolországban és Belgium Flandria tartományában az egy vállalkozás által kontrollált mediaszolgáltatások céljára lekötött frekvenciamennyiség tekintetében határozzák meg a koncentráció megengedett mértékét. Spanyolországban az adott vállalkozáshoz rendelhető országos televíziós mediaszolgáltatások maximum két digitális multiplexnek megfelelő frekvenciakapacitást köthetnek le.¹⁸⁵ Belgium Flandria tartományának médiatörvénye alapján egy vállalkozás nem szerezhethet mediaszolgáltatásai által az azonos technológiára allokált frekvenciakészlet egyharmadánál többet.¹⁸⁶

¹⁸⁰ LGCA (90. lj.) 37. cikk (1).

¹⁸¹ Uo., 37. cikk (2).

¹⁸² Uo., 37. cikk (4).

¹⁸³ Loi Léotard (65. lj.) Art. 41-1 és 41-1-1.

¹⁸⁴ Loi n° 86-897 du 1 août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse (79. lj.) Art. 11.

¹⁸⁵ LGCA (90. lj.) 36. cikk (5a).

¹⁸⁶ Act on Radio and Television Broadcasting of 27 March 2009, Art. 184.

LÁNCOS PETRA LEA*

Értékek és elvek az európai médiajog területén

„[Az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek] azoknak a meghatározó tulajdonságoknak a kemény magját jelentik, melyekben valamennyi uniós polgár magára ismerhet, függetlenül azoktól a politikai vagy kulturális különbségektől, melyek a nemzeti identitásukból adódnak.”¹

A magyar Országgyűlés két éve fogadta el a 2010. évi CLXXXV. törvényt a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról. A törvény kapcsán az Európai Unió egyes vezető tisztségviselői aggodalmukat fejezték ki, hogy a magyar médiajogi szabályozás nem felel meg az Európai Unióban irányadó demokratikus elvárásoknak és alapjogi standardoknak, mint az arányosság, a pluralizmus és a véleménynyilvánítás szabadsága.² További jogi aggályokat fogalmaztak meg az Európa Tanács szakértői a média szabadságával, függetlenségével, valamint az illetékes szabályozóhatóság függetlenségével, semlegességével és elszámoltathatóságával kapcsolatban.³ Mindezek alapján mind az Európai Unió, mind pedig az Európa Tanács számos alapvető értéket és elvet jelölt meg, melyek korlátját képezhetik a tagállamok médiajogi szabályozási szabadságának, vagy éppen a tagállami média-szabályozás igazolásául szolgálhatnak.

A magyar médiatörvényt illető kritikák megfelelő kiindulópontot jelentenek olyan alapvető értékek vizsgálatára, mint a demokrácia és a pluralizmus, melyek egyben kiváló példát jelentenek az uniós és európa tanácsi értékközösség formáló-

* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: lancos.petra.lea@jak.ppke.hu.

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and Promotion of the Values on which the Union is Based. Brussels (15.10.2003) COM(2003) 606 final, 3.

² L. pl. Neelie KROES: Hungary's New Media Law, Speech/11/6 (11.01.2011), http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-6_en.htm.

³ L. Expertise by Council of Europe Experts on Hungarian Media Legislation: Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules on Media Content and Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media (11.05.2012) 5.

dására a médiaszabályozás terén. A jelen tanulmány két részre tagolódik: a tanulmány első része az európai értékek normativitásának és meghatározhatóságának kérdését járja körül, míg a második rész a demokrácia és pluralizmus értékeit elemzi az európai médiajog keretei között.

1. Értékek normativitása és kikényszerítése az Európai Unióban

1.1. Bevezetés

A tanulmány első része rövid történeti áttekintéssel indul az Unió elveinek elsődleges jogi megalapozásáról, majd az uniós elvek és értékek fejlődéséről, valamint az értékek körének bővüléséről. A második fejezet célja, hogy általános megközelítésben, majd az uniós jogrendszerre fókuszálva körüljárja az elvek funkcióit és normativitásának kérdését. A harmadik fejezet az EUSZ 2. cikkét mint a tagállamok irányában megfogalmazott minimumelvárásokat vizsgálja, továbbá a benne foglalt értékek tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségének mechanizmusait, esélyeit elemzi. Végül szóba kerül az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek tartalmának, a tagállamok irányában megfogalmazott elvárási szint meghatározhatóságának problémája is.

1.2. Az Unió elveinek és értékeinek történeti fejlődése

A sajtószabadság és a médiaszabályozás gyökerei a nemzeti jogokban találhatóak:

[a médiaszolgáltatók jogi státusza] és a szólásszabadság minden formája (...) a nemzeti alkotmányokban van lefektetve. Az európai jogrendszer nem hagyhatja teljes mértékben figyelmen kívül ezeket a történeti és jogi korlátokat a média területén, éppen ezért az európai médiajog szükségszerűen magában hordja az egyes nemzeti sajtóosságokat.⁴

E nemzeti sajátosságok azonban nem elszigetelten alakultak ki, különösen a 20. század második felétől a kontinens államai olyan együttműködési formákat hoztak létre (Európa Tanács, OECD, Európai Közösségek), melyek a részt vevő államok jogrendszereinek konvergenciájához járultak hozzá. Az európai integrációban részt vevő tagállamok fokozatos alapjogi közeledésével párhuzamosan a nyolcvanas

⁴ Egbert DOMMERING: European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. In: Oliver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2008. 12.

években megkezdődött a határon átnyúló rádió- és televíziós szolgáltatások közösségi szabályozása is.⁵ Mivel a Közösség alapjogi rendszere még csak kialakulófélben volt, és kötelező közösségi alapjogi katalógus híján csupán az Európai Közösségek Bíróságának joggyakorlatában élt, a közösségi médiaszabályozás első mérföldköve, a határokat átlépő televíziózásról szóló irányelv⁶ a médiatartalmak alapjogi korlátjaként még az Emberi Jogok Európai Egyezményére utalt vissza.⁷

Az 1992-es maastrichti szerződésmódosítás egyelőre még csak a tagállamokkal szemben fogalmazott meg alapelvi szintű elvárásokat,⁸ majd valódi fordulat az Amszterdami Szerződéssel következett be. Ugyanis az EUSZ 6. cikkében foglalt elvek már nemcsak az Unió tevékenységeinek mércéjéül (korlátjául) szolgáltak, hanem az 1997-es szerződésmódosítás az új, uniós alkotmányos rend alapjául jelölte ki ezeket az elveket: „a pozitív jogban immár az európai alkotmányosságnak nem csupán a restriktív, de konstitutív formája is elismerést nyert”⁹.

A Lisszaboni Szerződés újabb mérföldkövét jelenti az európai integrációnak, hiszen a Maastrichti Szerződéssel útjára indított politikai unió az Európai Unió jogalanyiségének elnyerésével vált teljessé. Évtizedes várakozás után a lisszaboni módosítással az Alapjogi Charta is kötelező jogforrás lett. Ezzel pedig kézzelfoghatóvá válnak azok a jogok és elvek, melyek az Unió értékeinek részletezéseként is felfoghatók és az Európai Bíróság korábbi alapjogi joggyakorlatát kodifikálják.¹⁰ Végül, a lisszaboni szerződésmódosítás az Unió alapelveit értékkevéve nevezi át, miközben azok körét is jelentősen bővíti. Az EUSZ lisszaboni szerződésmódosítással átalakított 2. cikke szerint:

Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

⁵ Uo.

⁶ A Tanács 89/552/EGK irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról.

⁷ DOMMERING i. m. (4. lj.) 12.

⁸ Armin VON BOGDANDY: A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle. In: Beate KOHLER-KOCH – Berthold RITTBERGER (szerk.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, Rowman & Littlefield, 2007. 34.

⁹ Armin VON BOGDANDY: Founding Principles. In: Armin VON BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart, 2009. 22.

¹⁰ „[M]aguk mögött hagyják árnyéklétüket”; Armin VON BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. 72 *ZaöR/V* 2012, 46.

1.3. Értékek és elvek az uniós jogrendben¹¹

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal egy többszintű kormányzási rendszer¹² részévé váltunk, ahol a jogalkotási, végrehajtási és igazságszolgáltatási funkciók megoszlanak a nemzeti és uniós szintek közt. Az eredmény egy „európai alkotmányos tér”, melyben az Unió alkotmányjoga a tagállami alkotmányok mellett egyfajta ‘részalkotmányként’ jelenik meg. Az alábbiakban az e részalkotmányban foglalt értékek, elvek európai alkotmányos térben betöltött szerepét és hatásait vizsgáljuk.¹³

Az értékek és elvek szerepének vizsgálata körében előzetesen arra kell választ kapnunk, hogy az értékek és elvek milyen viszonyban állnak egymással az uniós jogban. E tekintetben a Lisszaboni Szerződés nyújt fogalmi fogódzót, hiszen ezzel a szerződésmódosítással az uniós ‘alkotmányozó hatalom’ az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 6. cikkében foglalt elveket az EUSZ hatályos szövegének 2. cikkében értékekké nevezte át, egyben jelentősen kibővítette azok körét az eredeti elveket konkretizáló, további értékekkel. Ebből a szempontból az értékek csupán az Unió korábbi elveinek ‘átnevezéseiként’ jelennek meg; az Unió új értékeinek jellege és szerepe a korábbi elvekhez képest nem változott. Ugyanakkor e fogalmi distinkció mögött az uniós alkotmányozó hatalomnak az a megfontolása is állhatott, hogy az eltérő megnevezéssel fogalmilag is kihatásítja az Unió jogrendjében kiemelkedő szereppel bíró értékeket az Unió egyébként szélesebb kört átfogó elveinek sorából.¹⁴

Az értékek és elvek fogalmi elhatárolása kapcsán Armin von Bogdandy így ír: „A Lisszaboni Szerződés ebből a szempontból problematikusnak mondható. Ebben ugyanis az EU alapelveit értéként jelölik és az uniós polgárok etikai meggyőződésekként jelenítik meg. (...) Az értékalapú diskurzusok pedig gyakran paternalisztikus dimenziót öltenek.”¹⁵ Habár a szerző szerint a szóhasználat nagyon is félrevezető, hiszen az értékek „alapvető etikai meggyőződések kifejeződései”, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett értékeket valójában jogi normáknak, alapvető

¹¹ VON BOGDANDY – BAST i. m. (9. lj.) 14–18.

¹² Gary MARKS – François NIELSEN – Leonard RAY – Jane SALK: *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*. In: Gary MARKS – Fritz W. SCHARPF – Philippe C. SCHMITTER (szerk.): *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996. 41–42.

¹³ Armin VON BOGDANDY: *Grundprinzipien*. In: Armin VON BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Heidelberg, Springer, 2009. 30.

¹⁴ A Lisszaboni Szerződést megelőző fogalmi állapotokra utal von Bogdandy, mikor azt írja: „Az alapvető elv fogalmába nem tartozik bele valamennyi olyan norma vagy normaelem, melyet a Szerződések vagy az Európai Bíróság »elvként« határoz meg, ide csupán néhány rendelkezés tartozik, melyeket a nemzeti alkotmányokban egyébként alapvető elveknek vagy strukturális elveknek is szoktak nevezni.” VON BOGDANDY – BAST i. m. (9. lj.) 21.

¹⁵ VON BOGDANDY i. m. (13. lj.) 25, 58.

elveknek kell tekintenünk, tekintettel kodifikációjuk módjára és lehetséges jogkövetkezményeikre.¹⁶

Az értékek és elvek egymáshoz képest képviselt rangja és kikényszerítésük módja igen sokatmondó. Az értékek olyan alapvető elveket jelenítenek meg, melyek az egész integrációs folyamatot áthatják, egyszerre kötik az Uniót és a tagállamokat jogalkotási tevékenységeik és a ráépülő gyakorlat tekintetében, sőt a csatlakozni kívánó (EUSZ 49. cikk)¹⁷ vagy az Unióval egyéb kapcsolatra lépni szándékozó államokat is kötelezik.¹⁸ A tagállamokkal szembeni kikényszerítésükre két eszköz is rendelkezésre áll: két formalizált politikai eszköz az EUSZ 7. cikke, valamint a Bizottság „A jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről” című közleménye alapján, másrészt jogi utat jelenthet az Európai Bíróság előtt lefolytatható kötelezettségszegési eljárás.¹⁹ Sőt az alábbiakban bemutatásra kerül egy olyan javaslat is, mely az egyéni jogérvényesítés előtt is megnyitná az utat az EUSZ 2. cikkének alapjogi értékeire nézve. Ehhez képest az EUSZ 2. cikkén ‘kívül rekedt’ elvek, így például az Uniót kötelező szubszidiaritás elve [EUSZ 5. cikk (3) bekezdés]²⁰ vagy a tagállamokra irányadó közösségi hűség elve [EUSZ 4. cikk (3) bekezdés] csupán semmissé nyilvánítási, illetve kötelezettségszegési eljárás keretében kikényszeríthetők.

Ahhoz, hogy az uniós értékeknek és elveknek a tagállami jogalkotó és joggyakorlat irányába kifejtett lehetséges hatásait vizsgáljuk, elengedhetetlen az értékek és elvek szerepének (a) és normativitásának (b) vizsgálata.

1.3.1. Az értékek és elvek szerepe az uniós jogrendben

Az uniós elvekről írt legújabb munkájában von Bogdandy az elvek jogrendben betöltött szerepének három kategóriáját különíti el: az elvek A) rendezési funkcióját, B) a jogi érvek megalapozásában betöltött funkcióját, valamint C) a korrekciós funkciót.

¹⁶ VON BOGDANDY i. m. (9. lj.) 22.

¹⁷ COM(2003) 606 final (1. lj.) 3.

¹⁸ VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 67; konkrét elvárás a médiaszabadsággal és -pluralizmussal kapcsolatban az alábbi jelentés fogalmazza meg: Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy (January 2013), 4.

¹⁹ Clemens LADENBURGER: FIDE 2012 – Session on „Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions” (Institutional Report, Brussels, 2011),

http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=88,%20at%2048%20ff; 13.

²⁰ A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 7. cikke szerinti eljárásban a nemzeti parlamentek által a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban benyújtott kifogások nem vezetnek automatikusan a jogalkotási javaslatok visszavonásához, az ezzel kapcsolatos döntés az uniós jogalkotót illeti meg. A jegyzőkönyv 8. cikke azonban közvetve, a tagállamon keresztül a nemzeti parlamentek számára is lehetővé teszi a semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezését.

A) Rendezési funkció

Az elvek egy alkotmányos rendben – márpedig az uniós jogrend alkotmányos rendnek tekinthető²¹ – egyfajta sarokkövekként jelennek meg, mintegy kijelölik a kérdéses jogrend alkotmányos alapjait. Egyben a másodlagos jogforrások alapját és értelmezési keretét is megadják, hiszen az „alkotmány valamennyi jogviszonyt át kell hogy hasson”,²² miközben az elvek olyan „kiemelt normák, melyek az egész [jogrendszerre] vonatkoznak”. Ebből a szempontból a másodlagos jog az elsődleges jogban megjelenített elvek konkrét kérdésekben való értelmezésének és végrehajtásának tekinthető. Von Bogdandy azonban felhívja a figyelmet arra, hogy az elvek nem szolgálhatnak arra, hogy megmerevítsék a jogrendet, ehelyett azok csupán egyszerű rendezési, jogfejlesztő funkcióval bírnak, miközben kellő fogalmi nyitottsággal kell rendelkezniük a változásokhoz való alkalmazkodás és az elvek egymáshoz való viszonyának egyedi eldöntésének lehetősége érdekében.²³ Mindezek alapján az elvek egymáshoz való viszonya és a másodlagos jogra kifejtett hatása dinamikus, azaz a szociológiai kihívásokra adott jogfejlesztő tevékenység tükrében alakul.

B) A jogi érvek megalapozásának funkciója

Míg az elvek rendezési funkciója olyan funkció, mely az uniós jogrend belső dinamikáját határozza meg, a tagállami jogalkotás és gyakorlat szempontjából az elvek szükségszerű fogalmi nyitottsága támpontot jelenthet az átültetésben megjelenő sokszínűség fenntartásához és az uniós elvek mindenkorai értelmezési kereteinek megkérdőjelezéséhez.

Von Bogdandy szerint „azzal, hogy a jogászai szakma érvelési eszköztárát kitágítják, az elvek egyben megerősítik annak autonómiáját a jogalkotó politikai intézményekkel szemben”,²⁴ még hozzá a jogszabályok elvi alapú értelmezése útján. Ezzel megnyílik a lehetőség arra, hogy a jogalkalmazó a jogalkotó által elfogadott jogszabályok értelmezésébe egy, a jogalkotói felhatalmazáson kívül eső jogforrást is bevonjon, azaz az uniós jog esetében a másodlagos jogot az elsődleges jogban foglalt elvekre tekintettel értelmezze. Az egyes elvek elsősorban egyéb jogi érvek

²¹ VON BOGDANDY i. m. (9. lj.) 27.; „[A]z alkotmányosodás (...) azokra a folyamatokra utal, melyek keretében a nevezett alapvető elvek az EU jogrendjébe beágyazásra kerülnek. Így az alkotmányosodás fogalmával jelölik egyebek között az alapvető jogoknak, valamint a képviseleti demokrácia elvének az EU Alkotmányába történő felvételét.” Berthold RITTBERGER – Frank SCHIMMELFENNIG: Explaining the Constitutionalization of the European Union. 13 *Journal of European Public Policy* 8 (2006) 1149.

²² VON BOGDANDY i. m. (9. lj.) 16.

²³ Uo.

²⁴ Uo., 17.

általános alátámasztását szolgálhatják,²⁵ ugyanakkor az Európai Bíróság gyakorlatában az is előfordul, hogy önmagában egy elv testesíti meg a jogi érvet, és válik valamely aktus jogszerűségének mércéjévé.²⁶

C) Korrekciós funkció

Az Európai Unióról szóló Szerződés hatályos szövege egyetlen rendelkezésben (EUSZ 2. cikk), csupán két mondatban, felsorolásszerűen tartalmazza azokat az értékeket (elveket), melyeken az Unió alapul. Az elvek megfogalmazása *tömör, nyitott és általános*, nélkülözi a közelebbi definíciót. És nem véletlenül, hiszen az elvek „bármely értelmezése csak azzal járna, hogy bebetonozza őket, ez pedig elmentés volna az alkotmányos terv lényegével, és azzal a kockázattal járna, hogy a jelen nemzedékeket foglyul ejthetnék a múlt döntései”.²⁷ Márpedig az elvek hosszú távra íródtak: nem az elvek, hanem azok értelmezései követik a társadalmi, politikai és gazdasági változásokat. Az elvek szükségszerű nyitottsága az elvek korrekciós funkciójára vezethető vissza. Von Bogdandy szerint ugyanis az elvek a jogrend és a széles nyilvánosság közötti ‘átjáró’ szerepét töltik be: az elveknek a társadalmi valóságra tekintettel történő folyamatos újraértelmezésével a jogrend ‘karbantartható’. Az elveken – mint átjárókon – ugyanis a változó társadalmi meggyőződések és érdekek is beszüremlenek, és termékenyen hatnak mind a jogértelmezésre, mind pedig a jogi érvelésre,²⁸ a folyamatosan változó társadalmi valósághoz igazítván azokat.²⁹

Másfelől elmondható, hogy az értékek általános megfogalmazása azt is lehetővé teszi, hogy az EUSZ 2. cikke mögött az eltérő alkotmányos hagyományokkal rendelkező valamennyi tagállam felsorakozhasson. Az EUSZ 2. cikkének nyitottsága úgy teremt egységet a tagállamok között, hogy – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére is tekintettel – nem veszélyezteti „alkotmányos sokszínűségüket”, nemzeti identitásukat.³⁰

²⁵ Miguel POIARES MADURO: Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism. 1 *European Journal of Legal Studies* 2 (2007) 12.

²⁶ VON BOGDANDY i. m. (9. lj.) 17.

²⁷ Uo., 12.

²⁸ Uo., 17–18.

²⁹ Christina VOIGT: The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law, 31 *RETFÆRD Jurist- og Økonomforbundets Forlag* 2 (2008) 9–10. „[R]acionális és legitim jogalapot biztosítanak jogviták megoldására az olyan, egyre növekvő számú ügyekben, ahol a hatályos jogszabályok már nem tudnak megfelelően reagálni az Unió politikai, jogi és társadalmi realitásaira.” MADURO i. m. (25. lj.) 11.

³⁰ VON BOGDANDY et al. (2012) i. m. (10. lj.) 53.

1.3.2. Értékek és elvek normativitása az uniós jogrendben³¹

Sebastian Unger szerint az elvek mindössze egyfajta ‘legyengített érvénnyel bírnak’, így a jogalkalmazó csupán a fennálló jogi és ténybeli lehetőségek keretében köteles azokat érvényre juttatni.³² Ennek eszköze Robert Alexy szerint a mérlegelés, azzal a megkötéssel, hogy az elvet a lehető legteljesebben érvényre kell juttatni (optimalizáció).³³ Szemben a jogi szabállyal, mely egyértelmű jogkövetkezményt kapcsol valamely tényálláshoz,³⁴ Ronald Dworkin szerint az elv „valamely irányba mutató érvet szolgáltat,³⁵ anélkül, hogy egy adott döntést írja elő”.³⁶

A fentiekben vázoltakkal ellentétben Jakab András tagadja, hogy a normativitás szempontjából különbséget kellene tenni szabályok és elvek között:

abból kell kiindulnunk, hogy az úgynevezett elvek ugyanolyan típusú normativitással bírnak (azaz, vagy alkalmazandóak, vagy nem; ha pedig igen, akkor konkrét jogkövetkezményt vonnak maguk után), miként a szabályok – csupán a hatályuk bizonytalan, éppen a nyelvi megfogalmazásuk homályos és általános volta okán.³⁷

Jakab szerint az elvek abban is oszttják a jogi szabályok sorsát, hogy csupán két lehetőség van: vagy megsértik ezeket, vagy nem, harmadik lehetőség nincsen. Az a tény, hogy az elvek megsértésének megállapításához mérlegeléssel jutunk el, csupán módszertani kérdés, ami az elvek normativitásán nem változtat.³⁸ Ebben a rendszerben az elvek érvényre juttatása nem optimalizálás útján történik, az ugyanis sokkal inkább a szabályok és elvek konkrét esetre történő alkalmazásának (bírói mérlegelés) eredménye.³⁹

Akár Alexy és Dworkin elméletét, akár Jakab elvekkal kapcsolatos megközelítését tesszük magunkévá, összefoglalva elmondható, hogy az elvek rendelkeznek normativitással és normativitásuk vitatott jellege semmit nem változtat azon, hogy az elvek alkalmazása a gyakorlatban mérlegelés útján történik.⁴⁰

³¹ VON BOGDANDY i. m. (9. lj.) 22.

³² Sebastian UNGER: *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2008. 133.

³³ Robert ALEXY: Constitutional Rights, Balancing, and Rationality. 16 *Ratio Juris* 2 (2003) 136.

³⁴ L. kételemű normaszervezet, JAKAB András: A norma szerkezetének vizsgálata. *Jogelméleti Szemle*, 2001/4.

³⁵ L. fent: „A jogi érvek megalapozásának funkciója” (ii. pont).

³⁶ Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Harvard University Press, 1977. Idézi: VOIGT i. m. (29. lj.) 10.

³⁷ JAKAB András: *Concept and Function of Principles. A Critique of Robert Alexy*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1918421 (2009. augusztus 28.), 5.

³⁸ Uo., 6.

³⁹ Uo.

⁴⁰ A fenti absztrakt kérdést a FIDE 2011-es konferencia keretében a Chartában foglalt jogok és elvek tekintetében is megvizsgálták: LADENBURGER i. m. (19. lj.) 31–33; l. különösen 33.

Milyen kötelezettséget ró egy uniós elv a nemzeti jogalkotóra? A jogalkotó az irányadó elvek érvényesülését csupán megfelelő, legitim célok elérése érdekében korlátozhatja. Az uniós jog hatálya alá tartozó tényállásokkal kapcsolatos joggyakorlatából kiderül, hogy az Európai Bíróság a tagállamok által megvalósítani kívánt célkitűzések legitimitását is vizsgálja, hiszen amennyiben egy adott célkitűzés megalapozatlan (például nem legitim gazdasági célkitűzés vagy beavatkozás nélkül is eleve teljesülő célkitűzés), a tagállami korlátozás jogszerűtlen. Mindazonáltal fontos kiemelni, hogy a tagállamok széles mozgástérrel rendelkeznek szakpolitikai célkitűzéseik meghatározására⁴¹ – különösen igaz ez azokra a szabályozási kérdésekre nézve, melyek tagállami hatáskörben maradtak. A jogalkotó a szabályozás során valamely kockázatra vagy igényre reagálva eleve mérlegeli a beavatkozás szükségességét és terjedelmét. A jogalkotó kötelessége, hogy célkitűzéseit *arányosan* valósítsa meg, azaz, Alexy megközelítésében a szabályozással létrehozott korlátozások mellett az irányadó elvek a lehető legteltesebben érvényesüljenek, illetve Jakab felfogásában a korlátozás jogszerű legyen.

Míg az uniós jogalkotó szabályozása során tiszteletben kell hogy tartsa az uniós értékeket és elveket, a nemzeti jogalkotóra kettős kötelezettség hárul. A nemzeti jogalkotót az uniós jog végrehajtásában ugyanis nem csupán az uniós értékek, hanem a nemzeti alkotmányban foglalt elvek is kötelezik, melyre jó példát szolgáltat a Bundesverfassungsgericht európai letartóztatási parancsot átültető nemzeti jogszabállyal kapcsolatos ítélete.⁴² Ebben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság kifejti, hogy a jogállamiság és bizalomvédelem alkotmányos elve értelmében a jogalkotó köteles 'kíméletesen', azaz arányosan átültetni az európai letartóztatási parancsról szóló kerethatározatot. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó a kerethatározat alapján rendelkezésére álló mozgásteret maximálisan ki kell hogy használja a nemzeti alkotmányban foglalt elvekre is tekintettel.⁴³

1.4. Az Unió értékeinek jellege, kikényszeríthetősége és meghatározhatósága

1.4.1. Az EUSZ 2. cikke mint közrendi minimum

Milyen szerepet játszanak az Unió értékei a médiajog területén? Az értékek funkciójánál írottakkal összhangban az uniós értékek az uniós jogrendszer egészének, így az uniós médiajognak is alapját és értelmezési keretét adják. Ez utób-

⁴¹ L. pl. *Schindler*-ügy: 'sufficient degree of latitude', C-275/92. sz. *Her Majesty's Customs and Excise kontra Gerhart Schindler and Jörg Schindler* ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-1039. o.], 61. pont.

⁴² BVerfG, 2 BvR 2236/04.

⁴³ „A jogalkotó mindenestre köteles volt azt a mozgásteret, melyet a kerethatározat a tagállamoknak meghagy, az alapjogokat kímélő módon kihasználni.” BVerfG, 2 BvR 2236/04. 80. pont.

bi állítás azonban nem teljes. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint ugyanis az Unió értékeit deklaráló EUSZ 2. cikke „tartalmazza a közös standardokat többek között az emberi jogok és demokrácia tárgyában, méghozzá az európai jogi tér-ségben gyakorolt *valamennyi* főhatalom tekintetében – akár az Unió, akár a tag-államok gyakorolják azt. Ebben az értelemben az EUSZ 2. cikke egy *közrendi* elemet rögzít mind az Unió, mind pedig a tagállamok számára.”⁴⁴ Ingolf Pernice szerint a közös értékek révén létrejön a tagállamok „minimális alkotmányos ho-mogenitása”, kijelölve egyben a tagállamok „alkotmányos autonómiájának eu-rópai korlátait” is.⁴⁵

Ennek megfelelően az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek a tagállami médiajogi hatáskörök gyakorlása során is irányadóak. Ezzel pedig az Unió értékei áttörnek az uniós jog végrehajtása – tagállami hatáskör hagyományos dualizmusát, igaz, a szerzőtársak szerint az EUSZ 2. cikke által garantált alapvető jogi standard a tag-állami hatáskörök tekintetében „sokkal kevésbé szigorú, mint az uniós jog végre-hajtásával kapcsolatos ügyekben” érvényesülő uniós mérce. Von Bogdandy és szerzőtársai rámutatnak, hogy noha az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdése alapján a Charta rendelkezései csupán az uniós jog végrehajtása során alkalmazandók, a Charta egyben „az EUSZ 2. cikkében foglalt emberi jogok tartalmát jeleníti meg”.⁴⁶ Mindezek alapján két esetet különböztethetünk meg: egyrészt az uniós jog végrehajtásának eseteit az uniós hatáskörgyakorlás, illetve az uniós jog tagállami végrehajtása formájában, melyekre az Alapjogi Charta teljes mértékben irányadó, másrészt a tagállami hatáskörgyakorlást (beleértve akár a tisztán tagállami tényál-lások⁴⁷ eseteit is), melyekre a tagállami alkotmányos rendelkezések és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó. E két nagy esetkör tekintetében azonban egyaránt irányadó az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum, melyet alap-jogi tekintetben az Alapjogi Charta tesz kézzelfoghatóvá. Mindez a szerzőtársak okfejtését továbbgondolva egyben azt is jelenti, hogy a tagállamok számára fenntartott – vagy másként fogalmazva: a tagállamoknál megmaradt – hatáskörök te-

⁴⁴ Armin VON BOGDANDY – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Matthias KOTTMANN – Maja SMRKOLJ: *Opinion on the Compatibility of the Hungarian Media Acts with the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2011. április. 19.

⁴⁵ Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? 36 *Common Market Law Review* (1999) 726.

⁴⁶ VON BOGDANDY et al. i. m. (44. lj.) 20. A Charta és az EUSZ 2. cikkének viszonyában másik érdekes pontra hívja fel a figyelmet a FIDE 2011-es gyűlése: eszerint a Chartán kívül rekedt olyan vitatott emberi jogok esetében, mint amilyenek például a kisebbségek jogai is tekinthetők, az EUSZ 2. cikke nyújthat alapot a jogvédelemre. LADENBURGER i. m. (19. lj.) 5. Igaz, a Charta 21. és 22. cikke is értelmezhető oly módon, mint amely a kisebbségek alapjogi védelmét garantálja, l. LÁNCOS Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés, 2012. 211–216.

⁴⁷ VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 48.

kintetében az EUSZ 2. cikke gyakorlatilag ‘visszacsempészi’ az Alapjogi Charta mércéjét, igaz, kevésbé szigorú formában,⁴⁸ egyfajta homályos, közrendi minimumként.⁴⁹

1.4.2. Az EUSZ 2. cikkének vegyes jellege

Érdekes problémát vet fel az Unió értékeinek nagyon is vegyes jellege. Egyes értékek (elvek) ugyanis egy az egyben megfeleltethetők az Alapjogi Chartában foglaltaknak (pl. emberi méltóság tiszteletben tartása), míg más értékek olyan horizontális jellegű elvekként jelennek meg, melyek akár több alapjoggal is kapcsolatba hozhatók (pl. szabadság) vagy akár az alapjogokon túlmutatnak (pl. demokrácia). Az alapjogok értékek (korábbi elvek) körében való elhelyezése egy érdekes folyamat tükröződése, mely egyébként nem korlátozódik az uniós jogrendre: Alexy a Bundesverfassungsgericht *Lüth*-döntését elemezve hasonló tendenciára mutat rá.⁵⁰ Ez pedig azt jelenti, hogy „az alkotmányos jogokban foglalt értékek vagy elvek nem csupán az állampolgár és az állam viszonylatában érvényesülnek, *szubjektív jogokként*, hanem azon túl is, »a jog valamennyi területén«. Ennek köszönhetően az alkotmányos jogok a teljes jogrendre »kisugároznak«. Az alkotmányos alapjogok így mindenütt jelenvalóvá válnak.”⁵¹

Ezzel egy időben azonban nem zajlik az alkotmányos elvek ‘alapjogiasodása’, ezen elvek megsértése nem keletkeztet az egyének oldalán szubjektív jogokat. „A »demokráciát« vagy a »jogállamiságot« illető szubjektív jogokat nehéz volna igazolni, (...) az Unió szintjén legalábbis még úgy tűnik, nem érett meg a helyzet egy ilyen lépésre, tekintettel arra, hogy az Európai Bíróság sem hozott még ez irányú ítéletet.”⁵² Ezzel a megközelítéssel egyébként egybevág az Alapjogi Chartában

⁴⁸ „Az EUSZ 2. cikke elég nagy mozgási szabadságot enged a tagállamok részére a demokratikus jogállami keretek kialakításában.” Léteznek egyetemes emberi jogi standardok, amelyeket mindenképpen be kell tartani – Armin von Bogdandy német Európa-jogász professzorral Halmi Gábor és Salát Orsolya beszélget. *Fundamentum*, 2011/2., 43.

⁴⁹ Von Bogdandy azonban kifejezetten úgy foglal állást: „egy tagállam által elkövetett súlyos emberjogsértés esetére más standardnak kell érvényesülnie, nem a kartának. Az Alapjogi Karta ugyanakkor a magyar médiatörvény szabályainak jelentős részét átfogja, mivel azok az EU-jog átültetéseként értelmezhetők, ezáltal meg kell felelniük a karta követelményeinek. Ez azonban nem minden aspektusra áll; különösen a nyomtatott sajtó területén érzékeny lyukak tátognak.” Uo., 41.

⁵⁰ ALEXY i. m. (33. lj.) 133.

⁵¹ Uo.; MADURO i. m. (25. lj.) 11. Habermas arra figyelmeztet, hogy az alapjogok elvesítésével e jogok ‘felhígnak’ és azok veszítenek normativitásukból; idézi: ALEXY i. m. (33. lj.) 134. Ezzel azonban nem feltétlenül értünk egyet: Jakob érvelésével összhangban csupán a feloldási szabályok alkalmazásában lehet eltérés, mely az elv normativitását nem érinti.

⁵² VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 60.

foglalt elvek és jogok elhatárolásával kapcsolatos jogtudományi álláspont is: szemben a Chartában foglalt szubjektív jogokkal, az „elveknek nincs közvetlen hatálya, azokat [önmagukban] nem lehet felhívni a tagállami bíróság előtt.”⁵³

Az EUSZ 2. cikkének vegyes jellege, az alapjogok és alkotmányos elvek egymásmellettiessége azzal jár, hogy a rendelkezésben foglaltak kikényszerítésére eltérő módon kerülhet sor. Az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogok kikényszerítésének eszközéül von Bogdandy és szerzőtársai elsősorban a ‘fordított Solange’ szerinti eljárást javasolják, a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálnak, míg az alkotmányos alapelvek érvényre juttatására kizárólag az alapító szerződésekben foglalt eljárások irányadók. Ezzel a szerzőtársak *kettéhasítják* az EUSZ 2. cikkét az alapjogok, valamint az egyéb ‘alkotmányos alapelvek’ mentén. Ez utóbbi elvek megsértése nem egyéni alapjogsérelemmel, hanem az alkotmányos alapelveket konkretizáló alkotmányos értékek megsértésével járhat.

1.4.3. A közrendi minimum kikényszerítésének lehetőségei

A fentiekkel összhangban eltérő szankcionálási lehetőségek kapcsolódnak az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum, illetve az alkotmányos elvekkel kapcsolatos, szélesebb értelemben vett közrendi minimum kikényszerítéséhez. Von Bogdandy és szerzőtársai a ‘fordított Solange’ javaslatát is figyelembe véve az alábbi megállapításokat tehetjük. Az EUSZ 2. cikke szerinti alapjogi minimum kikényszerítésére hivatottak egyéni jogérvényesítés keretében a tagállami bíróságok, kötelezettségzegési eljárásban pedig az Európai Bíróság (bírói út), emellett nyitva áll az EUSZ 7. cikke szerinti, valamint a Bizottság „A jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről” címmel kiadott közleménye szerinti politikai szankció lehetősége is (politikai út).⁵⁴ Ehhez képest a közrendi minimumot megtestesítő alkotmányos elvek tiszteletben tartásának kikényszerítésére nem kerülhet sor egyéni jogérvényesítés keretében, ilyen esetekben csupán az Európai Bíróság előtti eljárás, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás, valamint a Bizottság közleménye szerinti eljárás vehető igénybe. Az alábbiakban az EUSZ 2. cikkében foglaltak a tagállamokkal szembeni kikényszerítésének lehetőségeit tekintjük át.

⁵³ LADENBURGER i. m. (19. lj.) 33.

⁵⁴ COM(2003) 606 final (1. lj.) 6.

A) A közrendi minimum megsértésének bírói szankcionálási lehetőségei

Az alapjogi minimum kikényszerítése: eljárás a tagállami bíróság előtt

Ami az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi elvárások tagállamokkal szembeni érvényesítését illeti, von Bogdandy és szerzőtársai szerint analógiául a Bundesverfassungsgericht Solange-gyakorlata szolgál, immár ‘fordított Solange’ formájában. Az analógia alapja, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum az EUSZ 7. cikkével is összhangban csupán az *uniós értékek súlyos megsértését szankcionálja*. A szerzőtársak szerint tehát „mindaddig, amíg a tagállamok az alapjogoknak az EUSZ 2. cikke által garantált lényeges tartalmát biztosítják, addig az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül eső kérdésekben” önállóan gyakorolhatják hatásköreiket.⁵⁵ Ez az önállóság annyit jelent, hogy a ‘tisztán tagállami tényállások’ körében a tagállamok alapjogsértéseire a nemzeti alkotmány és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó.⁵⁶

A szerzőtársak szerint javasolt ‘fordított Solange’ doktrína értelmében az uniós értékek (EUSZ 2. cikk) a tagállamok által történő súlyos megsértése esetén elsősorban a *tagállami* bíróságok hivatottak eljárni.⁵⁷ A doktrína alkalmazásához azonban meg kell határoznunk, miben is áll az uniós értékek súlyos megsértése, illetve mire alapozható az uniós polgár uniós jogon alapuló kereseti igénye a tagállami bíróságok előtt tisztán tagállami tényállásokban. A ‘fordított Solange’ doktrína keretében fennáll az a vélelem, hogy a tagállamok biztosítják az alapjogvédelemnek az EUSZ 2. cikke szerinti minimumát. Ahhoz, hogy a ‘fordított Solange’ doktrína értelmében az egyén az uniós jogra hivatkozással tisztán tagállami tényállásokban fel tudjon lépni a tagállami alapjogsértésekkel szemben, meg kell tudnia dönteni a doktrína értelmében fennálló vélelmet, és bizonyítania kell az *uniós értékek súlyos megsértését* a tagállam által. De miben áll az uniós értékek súlyos megsértése?

Pernice szerint a közös értékek „kölcsonös garanciát nyújtanak az európai polgárok számára, hogy mind európai, mind nemzeti szinten tiszteletben tartják azokat az alapvető értékeket, melyekben megállapodtak”.⁵⁸ Ez pedig megalapozza azt a vélelmet, hogy a tagállamok tiszteletben tartják az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimumot. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint tehát amíg a tagállamok garantálják az uniós polgárok számára az őket megillető jogok *lényeges tartalmát*, addig nem lehet szó az uniós értékek súlyos megsértéséről. Amennyiben

⁵⁵ VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 46.

⁵⁶ Uo., 65.

⁵⁷ Uo., 46.

⁵⁸ PERNICE i. m. (45. lj.) 726. A Bizottság által az EUSZ 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye alapján „a közös elvek (...) a személyt helyezik az európai integrációs projekt középpontjába”. COM(2003) 606 final (1. lj.) 3.

azonban az alapjogsérelmet szenvedett uniós polgárnak sikerül a tagállami bíróság előtt bizonyítania, hogy a tagállam az alapjogok lényeges tartalmát nem biztosítja, így például „nem hajtja végre az Emberi Jogok Európai Bíróságának valamely jogerős, az alapvető jogok lényeges tartalmának megsértésével kapcsolatos ítéletét,⁵⁹ megkerüli, megfélemlíti vagy figyelmen kívül hagyja a tagállami bíróságokat hasonló esetekben”,⁶⁰ akkor a sértett előtt megnyílik az út az EUSZ 2. cikke által garantált alapjogi minimum érvényesítésére a tagállami bíróság előtt. A szerzőtársak szerint ugyanis amennyiben az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum tagállam részéről való garantálásának vételeme megdő, „a tagállami bíróságok az uniós alapjogok lényeges tartalmát bármely tagállami intézkedéssel szemben érvényesíthetik, melyhez az egyes személyeknek uniós polgári mivoltukból fakadóan szubjektív joguk kapcsolódik”.⁶¹

Pontosan min alapul az uniós polgár uniós jogon alapuló igénye? Az Európai Bíróság a *Grzelczyk*-ügyben kimondta, hogy „az uniós polgári jogállásnak (...) az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen”.⁶² Az uniós polgárok státuszát rögzítő alapvető rendelkezés a lisszaboni szerződésmódosítás óta az EUMSZ 20. cikkében található. Az EUMSZ 20. cikke által meg-alapozott uniós polgársági státusszal kapcsolatban a Bíróság a *Ruiz Zambrano*-ügyben kinyilvánította, hogy az uniós joggal „ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az *uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől*”.⁶³ Az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum be nem tartása, azaz az alapjogok lényeges tartalmának megsértése az uniós polgárokat megfosztja a közös jogállásuk révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől,⁶⁴ így az alapjogsérelmet elszenvedett uniós polgár a tagállami bíróság előtt az EUMSZ 20. cikkére és ezzel összefüggésben az EUSZ 2. cikkére hivatkozhat alapjogainak a tagállammal szembeni érvényesítése céljából. A tagállami bíróságok az előttük zajló eljárás keretében pedig előzetes döntéshozatali eljárásban kérdést intézhetnek az Európai Bírósághoz az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum egységes értelmezése és alkalmazása céljából.⁶⁵

⁵⁹ Vö. A Bizottságnak az EUSZ 7. cikkével kapcsolatos közleményének a közös értékek súlyos megsértésének folyamatosságát érintő fejtegetéssel: uo., 8.

⁶⁰ VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 72.

⁶¹ Uo., 49.

⁶² C-184/99 sz. *Grzelczyk*-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193. o.], 31. pont.

⁶³ C-34/09 sz. *Ruiz Zambrano*-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-1177. o.], 42. pont, idézi: VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 65; LADENBURGER i. m. (19. lj.) 16.

⁶⁴ Vö. COM(2003) 606 final (1. lj.) 5.

⁶⁵ VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 73.

A közrendi minimum kikényszerítése: eljárás az Európai Bíróság előtt

A tagállamoktól elvárt közrendi minimum tekintetében biztos fogódzót nyújthatna az Európai Bíróság idevágó joggyakorlata – ugyanakkor az EUSZ 2. cikkére alapozott ítélet mind ez idáig még nem született. Úgy tűnik, a Bizottság nagyon is ódzkodik attól, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül eső területeken az Európai Bíróság előtt kérje számon a tagállamok ‘alapjogi bizonyítványát’.⁶⁶ Pedig az alapítószerződés *sehol nem zárja ki* az Európai Bíróság joghatóságából az EUSZ 2. cikkét, így az ugyanúgy alapját képezi igazságszolgáltatási tevékenységének, mint az alapítószerződések egyéb rendelkezései (leszámítva a közös kül- és biztonságpolitikát, valamint a közrend fenntartásával és tagállami bűnüldöző szolgálatok intézkedéseivel kapcsolatos felülvizsgálatot).⁶⁷

B) A közrendi minimum megsértésének politikai szankcionálási lehetőségei*Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás*

Habár az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást az alapítószerződés részletesen szabályozza, ‘aktiválására’ igencsak homályos feltételeket szab. Ennek megfelelően a közrendi minimumnak a 7. cikk szerinti eljárás keretében történő kikényszerítése kapcsán a legfontosabb kérdést az értékek ‘súlyos és folyamatos megsértésének’ megállapítása jelenti. Az Európai Bizottságnak az EUSZ 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye szerint ennek megállapításához a nemzetközi jogból jól hasznosítható példát jelenthet az ENSZ alapokmányának 6. cikke, valamint az Európa Tanács statútumának 8. cikke.⁶⁸ A Bizottság azonban nem tér ki arra, hogy a hivatkozott cikkek, valamint az alapokmányban és a statútumban tartalmazott, hasonlóan nyitott megfogalmazású értékek miként segíthetnek az értékek ‘súlyos és folyamatos megsértésének’ megállapításában. A Bizottság mindenestre rögzíti, hogy az egyes alapjogsérelemek önmagukban nem alapozzák meg a 7. cikk szerinti eljárást, annak valamilyen ‘rendszerszintű problémán’ kell alapulnia.⁶⁹ Ami a 7. cikk szerinti preventív eljárás küszöbét illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az értékek súlyos megsértésének veszélye tényleges veszélyt kell hogy jelentsen: ‘a veszélynek testet kell öltenie’, például valamilyen közös érték érvényesülését kétségbe vonó nemzeti szabályozás formájában.⁷⁰ A közös értékek súlyos megsértésének megállapítása során tekintettel kell lenni az értéksérelem céljára és hatására.

⁶⁶ Uo., 47, 54.

⁶⁷ EUSZ 24. cikk (1) bekezdés; EUMSZ 276. cikk.

⁶⁸ COM(2003) 606 final (1. lj.) 6.

⁶⁹ Uo., 7.

⁷⁰ Uo.

Miközben egyetlen érték súlyos megsértése alapot adhat a 7. cikk szerinti eljárásra, több érték sérelme már megfelelő bizonyítékul szolgálhat az értéksérelem súlyosságára.⁷¹ A súlyos értéksérelem folyamatosságának megállapítása kapcsán a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a folyamatosság megnyilvánulhat az értékek megsértésének huzamosságában, rendszerességében és visszatérő jellegében. A 'fordított Solange' javaslat szerinti vélelem megdöntéséhez hasonlóan a Bizottság szerint a folyamatosság megállapítását megalapozhatja, ha a tagállamot más nemzetközi fórumok (Emberi Jogok Európai Bírósága, Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága) elmarasztalták valamely jogsértésért, melynek kiküszöbölésére a tagállam nem tett lépéseket.⁷²

A Bizottság idézett közleménye nem kötelező erejű dokumentum, mégis számos szempontokat tartalmaz az EUSZ 7. cikke alkalmazásának lehetséges kereteire nézve. Ennek ellenére nem valószínű, hogy a 7. cikk szerinti eljárásra a közeljövőben sor kerül. A tagállamok ugyanis hagyományosan ódzkodnak a „politikai atombombaként”⁷³ is aposztrofált 7. cikk szerinti eljárás⁷⁴ alkalmazásától, kodifikálása óta nem is volt példa annak érvényesítésére. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint azonban nem is az a gond, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást „a gyakorlatban még sohasem vetették be; hiszen azt jó okkal csupán kivételes és kirívó esetekre szabták. [A probléma inkább abban áll], hogy az eljárás kialakítása azt a

⁷¹ Uo., 8.

⁷² Uo.

⁷³ <http://www.presseurop.eu/de/content/news-brief/3692231-eu-druck-auf-regierung> (2013. április 22.); VON BOGDANDY et al. i. m. (10. l.) 47.

⁷⁴ Az EUSZ 7. cikke alapján: „(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy *fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, *egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. (...) A kérdéses tagállam a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott *intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.*” (Kiemelés tőlem – L. P. L.).

várakozást kelti a tagállamokban, hogy azt soha nem is fogják bevetni. [Ez pedig] a gyakorlatban azzal a jelentős veszéllyel járhat, hogy a tagállamok között megszőkássá válik, hogy kölcsönösen »félrenéznek« egymás közrendi minimumot sértő gyakorlatai esetén.”⁷⁵

*A Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésének új, Uniós keretéről*⁷⁶

Az Európai Bizottság 2014. március 11-én tette közzé Közleményét a jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről (Közlemény). A közlemény által javasolt eszköz újszerűsége okán érdemes azt részletesebben is bemutatni.

A közlemény célja egy olyan eszköz létrehozása, mellyel a jogállamiságot veszélyeztető, tagállami rendszerszintű problémák feloldhatók még azelőtt, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás megindításának feltételei megvalósulnának. Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásra ugyanis a Bizottság csak annyiban tehet javaslatot, amennyiben az uniós értékek súlyos sérelmének valódi veszélye áll fenn, mely követelmény nagyon magasra helyezi a léct az eljárás beindításához, és nem teszi lehetővé, hogy az intézmények gyorsan reagáljanak a jogállamiságot veszélyeztető tagállami helyzetekre.⁷⁷

A Közleményben a Bizottság kifejezetten kiemeli azon álláspontját, hogy kötelezettségzegési eljárást csak akkor indíthat, ha az EUSZ 2. cikkének sérelme mellett a tagállam egy konkrét uniós jogszabályt is megsért⁷⁸ – mindez azt is megmagyarázza, hogy a Bizottság miért ódzkodik az EUSZ 2. cikkét az Európai Bíróság előtt kikényszeríteni. Mindemellett a Bizottság szerint „vannak olyan aggályos helyzetek, melyek az uniós jog hatályán kívül esnek, és ezért nem tekinthetők a szerződéses kötelezettségek megsértésének, ugyanakkor mégis rendszerszintű veszélyt jelentenek a jogállamiságra nézve”⁷⁹.

Az új eszköz egy háromlépcsős eljárást irányoz elő, melynek lefolytatása az Európai Bizottság feladata és hatásköre, ugyanakkor a Bizottság az eljárás egyes szakaszaiban rendszeresen tájékoztatja az Európai Parlamentet és Tanácsot az eljárás eredményeiről. Az eszköz három szakasza: a bizottsági értékelés, a bizottsági javaslat és a javaslat végrehajtásának felülvizsgálata. Amennyiben nyilvánvaló jelei mutatkoznak annak, hogy egy tagállamban a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet lépett fel, a Bizottság minden szükséges információt begyűjt

⁷⁵ VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 54.

⁷⁶ Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law, <http://media-tudomany.hu/laparchivum.php?ref=39>.

⁷⁷ Közlemény, 6.

⁷⁸ Uo.

⁷⁹ Uo.

a helyzet értékelésére.⁸⁰ Amennyiben a Bizottság az előzetes értékelése alapján úgy találja, hogy a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet állt elő, párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal egy nyilvános, ún. ‘jogállamisági vélemény’ megküldésével, melyre a tagállam reagálhat (a tagállammal folytatott bizottsági párbeszéd bizalmas). A tagállam a lojalitás elve alapján köteles együttműködni a Bizottsággal a párbeszéd során [EUSZ 4. cikk (3) bekezdés]. Amennyiben a Bizottság szerint a jogállamisággal ellentétes helyzet nem rendeződött megnyugtató módon, a Bizottság kiadja a ‘jogállamisági javaslatát’, melyben világosan megjelöli az általa aggályosnak tartott pontokat (esetleg a javasolt megoldásokat), egyben javasolja, hogy a tagállam a megjelölt határidőn belül hárítsa el a nevezett problémákat, és a megtett intézkedésekről a Bizottságot is tájékoztassa.⁸¹ A Bizottság a nyilvánosságot tájékoztatja a ‘jogállamisági javaslat’ megküldéséről és annak alapvető tartalmáról.⁸² Végül, az eljárás harmadik lépcsőjeként a Bizottság megvizsgálja, hogy a tagállam milyen lépéseket tett a javaslat végrehajtására a javaslatban foglalt határidőn belül. Amennyiben a Bizottság nem elégedett a tagállam erőfeszítéseivel, megvizsgálja az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megindításának lehetőségét.

1.5. A közrendi minimum meghatározásának perspektívái

Nem vitatható, hogy az EUSZ 2. cikke olyan közrendi minimumot tartalmaz, mely hatáskörei gyakorlása során mind az Uniót, mind pedig a tagállamokat köti, ugyanakkor az EUSZ 2. cikkének tartalmával kapcsolatos bizonytalanságok és a kikényszerítésére rendelkezésre álló politikai szankció lehetősége súlyos kihívást jelent a közrendi minimum értelmezése és érvényesítése szempontjából.⁸³ A tagállamokra is irányadó alapjogi minimum kapcsán elmondható, hogy minekután az Alapjogi Charta rendelkezései tisztán tagállami tényállások és a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása során közvetlenül nem alkalmazandók, nehéz megállapítani, hogy pontosan miben is áll a tagállamok idevágó kötelezettsége. Ami pedig a szélesebb értelemben vett közrendi minimumot illeti, von Bogdandy szerint kapaszkodót jelenthet maga a kissé ‘kiáltványyszerű’ Európai Unióról szóló Szerző-

⁸⁰ „[A] rendelkezésre álló forrásoktól és elismert intézményektől, beleértve különösen az Európa Tanács szerveit és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét.” Közlemény, 7.

⁸¹ Közlemény, 8.

⁸² Uo.

⁸³ Még sok tekintetben nem tisztázott, hogyan ragadható meg az uniós jog eszközeivel egy tagállam viselkedése az uniós jog tulajdonképpeni alkalmazási területén kívül. Annyi biztos, hogy az EUSZ 7. cikke erre az esetre fenntart egy eljárást, amely azonban nehézkessége és következményei miatt nem képes kezelni a problémát.” HALMAI–SALÁT i. m. (48. lj.) 41–42.

dés: „az EUSZ 2. cikkében foglalt alapító elvek az EUSZ rendelkezéseinek fényében öltének konkrét formát, míg az EUMSZ-ben foglalt, eltérő szabályokat kivételként kell felfognunk”.⁸⁴ Mindazonáltal a Charta kevésbé szigorú formában történő érvényesítésére, valamint az alapítószerződésekre tett általános utalás nem nyújt biztos eligazítást a tagállamok részére az uniós közrendi minimum hatékony érvényre juttatása tekintetében.

Az EUSZ 2. cikke szerinti közrendi minimum meghatározhatósága szempontjából az EUSZ 7. cikke szerinti politikai eljárás kevés haszonnal kecsegtet. Hiszen éppen az eljárás politikai jellege, valamint a konkrét ügyben való alkalmazásának ‘politikai kitétsége’, a tagállamok konszenzusához kötése kérdőjelezi meg azt, hogy az eljárás következtében esetlegesen kikristályosodó közrendi minimum valóban irányadó lehet-e a tagállami jogsértések megítélésére. Ráadásul a 7. cikk ismét csak politikai jellegű felülvizsgálati lehetőséget tartalmaz a jogsértés megszűnésének megállapítására, mely ugyanolyan bizonytalan politikai feltételeken alapul, mint magának az értékek súlyos megsértésének a megállapítása. Végül, problémát jelent, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás lefolytatását nem zárja ki egy, az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő, esetleg azt követő eljárás, így fennáll az elvi lehetősége annak, hogy egyszerre születik politikai és jogi döntés arról, hogy egy adott tagállam megsértette-e az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum meghatározhatóságát nagyban elősegítené egy, az Európai Bíróság előtt az EUSZ 2. cikkére alapított kötelezettségzegési eljárás, illetve egy, az egyéni jogérvényesítés nyomán zajló tagállami eljárás keretében feltett, a közrendi minimumot érintő kérdés. Ebből megtudhatnánk, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek közvetlenül és önállóan felhívhatók-e a tagállammal szemben, és amennyiben igen, annak a konkrét esetben mik a pontos kontúrjai. Ennek híján azonban mind az uniós intézmények, mind a tagállamok nehéz helyzetben vannak: az intézmények csupán politikai nyomásgyakorlásra használhatják fel az Unió értékeit a tagállamokkal szemben, míg a tagállamok nem lehetnek biztosak abban, hogy szabályozásukkal, közigazgatási gyakorlatukkal nem sértik-e meg a közös uniós értékeket. A bírói út igénybevétele azonban kevés esély mutatkozik, különösen a Bizottság „a jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről” szóló közleménye fényében.

De még az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimumnak az egyéni jogérvényesítés ‘melléktermékeként’ való megjelenése is bizonytalan. Kérdéses, hogy a tagállami bíróságok, majd az előzetes kérdéssel megkeresett Európai Bíróság elfogadja-e a ‘fordított Solange’ doktrínában megfogalmazott konstrukciót. Így pél-

⁸⁴ VON BOGDANDY i. m. (9. lj.) 110.

dául gyenge pontját jelentheti a javaslatnak az alapjogi minimum tagállami betartása vélelmének megdöntése. Kidolgozatlan a javaslat a tekintetben, hogy a vélelem megdőlésének megállapítása melyik bíróságra hárul majd. Hiszen az EUMSZ 20. cikkével összefüggésben az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimumra csak e vélelem megdölte után lehetne hivatkozni a tagállami bíróságon – ehhez azonban a tagállami bíróságnak már meg kell tudnia határozni a megsértett alapjogi minimum kontúrait. Amennyiben az előzetes kérdés már a vélelem megdöntését illető értelmezési kérelmet tartalmaz, még mindig bizonytalan, hogy az Európai Bíróság úgy határoz-e, hogy a ‘fordított Solange’ doktrína irányadó és a joghatósága kiterjed ilyen irányú kérdések megválaszolására. A Bizottságnak az EUSZ 7. cikkével kapcsolatos közleménye alapján ugyanis az EUSZ – legalábbis az 7. cikk szerinti eljárás keretében – „nem ad felülvizsgálati jogot az Európai Bíróságnak arra nézve, hogy a közös értékeket súlyosan és folyamatosan megsértették-e”.⁸⁵ Másfelől érdemes emlékeztetni arra is, hogy az alapító szerződés nem zárja ki az Európai Bíróság joghatóságát az EUSZ 2. cikkének értelmezésére, a ‘fordított Solange’ doktrína szerinti ‘közvetlen hatályának’ kimondására, így egy ilyen jövőbeli döntés meghozatala nem kizárható.

Végül, az EUSZ 2. cikkét érintő, a tagállami bíróságok által esetlegesen feltett előzetes kérdések nyomán kikristályosodó, értelmező jellegű döntések is felemás eredményt hoznának. A ‘fordított Solange’ javaslat ugyanis kizárólag az alapjogi minimum egyéni érvényesítésére terjed ki, s mint ilyen, nem járul hozzá az EUSZ 2. cikkében foglalt alkotmányos elvek, a szélesebb értelemben vett közös közrendi minimum megvilágításához.

A Bizottság „A jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről” című közleménye fordulatot hozhat az EUSZ 2. cikkének kikényszerítésébe és ennek melléktermékeként az uniós értékek által támasztott követelmények megjelenítésébe. A Bizottság közleménye alapján egyértelmű, hogy az Unió értékeinek a tagállamokkal szembeni kikényszerítését szolgáló eddigi eszközök nem voltak kellően hatékonyak. Ugyanakkor kérdéses, hogy az új eszközt valóban vívmányként ünnepelhetjük-e, vagy az sokkal inkább az uniós fellépés kudarcának tekintendő.

Az eljárás a kötelezettségszegési eljárás és a 7. cikk szerinti eljárás elemeit ve- gyíti, miközben az új eszköz három lépcsőjével hosszabbítja meg a 7. cikk szerinti politikai eljárás menetét. Mindezek alapján olybá is tűnhet, hogy a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet tehát esetleg az uniós értékek súlyos megsértésének veszélyét, illetve súlyos és folyamatos megsértését megelőző állapotot jelent. A Bizottság azonban sajnos nem határolja el a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzetet a 7. cikk szerinti eljárást kiváltó helyzetektől, hiszen „Az Unió alapjául szolgáló értékek tiszteletben tartásáról és előmozdításáról” szóló

⁸⁵ COM(2003) 606 final (1. lj.) 6.

közleményében⁸⁶ ugyanúgy rendszerszintű problémákról ír a 7. cikk szerinti eljárás megindításának kiváltó okaként, mint az új eszközt részletező közleményben.⁸⁷

Az új eszköz kimondatlan előnye, hogy az uniós érdekeket képviselő, szupranacionális Bizottság irányítása alá helyezi az eljárást, kiiktatván ezáltal az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megindításában és lefolytatásában rejlő politikai nehézségeket, lehetőséget teremtve a jövőben arra, hogy közelebb kerüljünk az EUSZ 2. cikk tartalmának megismeréséhez. Az eljárás hátránya, hogy ezzel nem az Európai Bíróság nyilvánul meg az uniós értékek kérdésében, pedig utóbbi az egyetlen intézmény, mely hiteles értelmezését adhatja az uniós jogoknak.

2. A demokrácia és pluralizmus értéke az európai médiajogban

2.1. Bevezetés

A közös európai értékrendszer fokozatos kialakulása, valamint a nemzeti és nemzetközi/szupranacionális szint közötti hatáskörelosztás a médiaszabályozásra is kihatással van. Az Európai Unió Bírósága kezdetben önként, majd a Maastrichti Szerződéssel az EUSZ 6. cikkével összhangban a tagállamok által ratifikált Európa tanácsi dokumentumhoz, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatához igazította alapjogi joggyakorlatát. Emellett az Európai Unió immár arra is kötelezettséget vállalt, hogy csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, miközben az Alapjogi Charta 52. cikkének 2. bekezdése, valamint 53. cikke mind tartalmi szempontból, mind pedig a jogvédelem szintjét illetően szinkronizálja a Charta által garantált jogokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított jogok tartalmával és védelmi szintjével. Azok az európai államok, melyek mind az Uniónak, mind pedig az Európa Tanácsnak tagállamai, mindkét szervezet alapjogi rendszerének

⁸⁶ Brussels, 15.10.2003. COM(2003) 606 final (1. lj.), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based (magyar nyelven nem elérhető), 6.

⁸⁷ A közlemény kísérletet tesz arra, hogy meghatározza a jogállamiság elvének tartalmát az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, valamint a Velencei Bizottság szakértői anyagai alapján elkészített Európa tanácsi dokumentumokból kiindulva. A Bizottság elismeri, hogy a jogállamiság elvének tartalma és megvalósítása tagállamonként eltérhet, azonban a fenti források alapján az EUSZ 2. cikke értelmében vett jogállamiság alapvető tartalma az alábbiakban határozható meg: „törvényesség elve, mely a jogalkotás átlátható, elszámoltatható, demokratikus és plurális jellegét előfeltételezi; jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; független és semleges bíróságok; hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását és a jog előtti egyenlőséget”. Közlemény, 4.

alá vannak vetve, azonban e rendszerek folyamatosan közelednek egymáshoz, mind az önkéntes követés, mind pedig a szerződésben foglalt, kötelező igazodás hatására.⁸⁸ A különböző európai alapjogi szttenderdek folyamatos közeledésének köszönhetően pedig a tudományos kutatás a médiaszabályozást orientáló értékek és elvek vizsgálata során nem tekinthet el az uniós vagy Európa tanácsi komponens elemzésétől.

A továbbiakban tehát a médiaszabályozással kapcsolatos elvárásokat, a demokrácia és pluralizmus elveit tekintjük át azzal az igénnyel, hogy miközben feltárjuk a két elv közötti kapcsolódási pontokat és a nemzeti médiaszabályozás elé állított korlátokat, az Unió és az Európa Tanács tagállamokkal szemben támasztott elvárásainak közeledését is nyomon követjük.

2.2. Demokrácia

2.2.1. A demokrácia elve az Európai Unióban

A demokrácia sokáig nem jelent meg az európai integráció elveként (értékeként). Von Bogdandy szerint ez a hiányosság nagyrészt arra a megfontolásra vezethető vissza, mely azt tartotta: az európai integráció demokratikus legitimitását a tagállami demokráciák hivatottak biztosítani, a Közösségek működéséhez nincs szükség önálló legitimációs forrásra.⁸⁹ Ugyanakkor az európai integráció folyamatában, a tagállami hatáskörök Brüsszelbe telepítésével egyre erőteljesebb kritika érte a Közösség 'demokráciadeficitjét'⁹⁰ és döntéseinek gyenge legitimációját.⁹¹ A demokráciadeficittel kapcsolatos megfontolásokra válaszul az Unió hatásköreinek kiszélesedésével párhuzamosan az egyetlen közvetlenül választott európai intézmény, az uniós polgárok választott képviselőit tömörítő Európai Parlament jogkörei is nőttek,⁹² a lisszaboni szerződésmódosítással pedig a Tanács mellett társjogalkotóvá vált. Az uniós cselekvés legitimitása – a közös kül- és biztonság-

⁸⁸ DOMMERING i. m. (4. lj.) 69–70.

⁸⁹ VON BOGDANDY i. m. (9. lj.) 47.

⁹⁰ A problémakörrel kapcsolatban részletesen I. SZOLCSÁNYI Bálint: „Demokraták” és „relativisták” – A demokrácia-deficitről szóló vita egynémely sajátossága, *EU Working Papers* 3 (2006) 21–35, különösen 22–23.

⁹¹ Joseph H. H. WEILER: *The Legitimacy Credit Crunch of the European Union*; elhangzott a FIDE XXV., 2012-es, tallini konferenciáján, http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=145, 4–8.

⁹² Francis B. JACOBS: *Development of the European Parliament's Powers: An Incomplete Agenda?* http://aei.pitt.edu/441/1/Development_of_the_EP_powers.pdf (2003. március), 2–3; Berthold RITTBERGER: *The Development of the European Parliament's Powers* (2003), <http://aei.pitt.edu/2920/1/157.pdf>, 10–23.

politika területét leszámítva – immár két forrásból táplálkozik: a Tanács és az Európai Tanács révén a tagállamok demokratikus rendszereiből, valamint az Európai Parlament döntéshozatali részvételével az uniós polgárok közösségéből⁹³ (duális legitimitáció).⁹⁴

Az uniós polgárok demokratikus részvételén alapul a lisszaboni szerződés módosítással bevezetett, az EUSZ 10. és 11. cikkében részletezett uniós demokráciafogalom. A rendelkezés kimondja, hogy az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul, rögzíti a duális legitimitáció forrásait, az uniós polgárok részvételi jogait és szubszidiaritás elvét és az európai pártcsoportok demokratikus szerepét.⁹⁵ Végül az EUSZ 11. cikke megszabja a társadalmi konzultáció és az európai polgári kezdeményezés eszközeit és kereteit.⁹⁶ Az uniós demokráciafogalmat cizellálják továbbá az uniós polgárok Alapjogi Chartába foglalt részvételi és adminisztrációs jogai, így a megfelelő ügyintézéshez és a dokumentumokhoz való hozzáféréssel (41–42. cikk) kapcsolatos jogok, valamint az aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon (39. cikk), továbbá az Európai Ombudsmanhoz, valamint az Európai Parlamenthez fordulással kapcsolatos jogok (43–44. cikk). A felsoroltakból nyilvánvaló, hogy az Unió demokratikus életének mechanizmusait a tagállamokban létező és működő megoldások inspirálták.

Azt azonban már e helyütt szükséges leszögeznünk, hogy miközben az Unió az integráció folyamatában nagy előrelépést tett a sokat kritizált európai demokrácia-deficit leküzdésében, az uniós és a tagállami demokrácia merőben eltér egymástól – úgy az Unió szintjén hiányzó egységes ‘nép’, az európai pártcsoportok, a Tanács, valamint a ‘kormány szerepet’ játszó Bizottság mozaikszerű, se nem bal, se nem

⁹³ EUSZ 10. cikk (2) bekezdés: „Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviselétét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányok látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.”

⁹⁴ VON BOGDANDY i. m. (8. lj.) 36–37.

⁹⁵ EUSZ 10. cikk:

„(1) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul.

(2) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg.

A tagállamok képviselétét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányok látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.

(3) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.

(4) Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához.”

⁹⁶ Az EUSZ 12. cikke a nemzeti parlamenteknek a szubszidiaritás elvének érvényesülésével kapcsolatos jogköreit is tárgyalja a II. cím alatt („A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések”), ez a rendelkezés azonban rendszertanilag sokkal inkább a hatáskörmegosztás szabályaihoz kapcsolódik.

jobboldali jellege, mint a hatékony politikai elszámoltathatóság hiánya okán.⁹⁷ Mindezek tükrében kérdéses, hogy mennyiben lehet közös, demokráciát érintő minimumelvárásokat meghatározni e két merőben eltérő szint tekintetében.

2.2.2. A demokrácia és a médiaszabadság összefüggései

Elmondható, hogy az európai demokrácia erősen függ a tagállamok demokratikus viszonyaitól – nem véletlen, hogy von Bogdandy és szerzőtársai ezt írják: „komolyan veszélyeztetné az [uniós] demokráciát, ha az uniós polgárok a tagállamokban nem adhatnának szabadon hangot véleményüknek vagy nem tájékozódhatnak független médiaforrásokból”.⁹⁸ Az Unió duális legitimációjának köszönhetően ugyanis elengedhetetlen, „hogy az Unió legitimációs szempontból a tagállamaiban működő politikai rendszerekre építhessen”.⁹⁹ Amennyiben a tagállami médiaszabadságot korlátozzák, nem beszélhetünk működőképes nemzeti politikai rendszerről.¹⁰⁰ a média által támogatott, hatékony politikai diskurzus híján ugyanis a modern nemzetállamok demokráciája működésképtelenné válik.¹⁰¹ Hiszen

a demokratikus köznyilvánosság sokkal többet jelent annál, mint hogy biztosítja (...) az úgynevezett input legitimitást a politikai döntéshozóknak. A feladata az, hogy képet adjon a társadalom helyzetéről, lehetővé tegye a kollektív akaratképzést, aktív polgári részvétellel alapozza meg a politikai döntéseket, továbbá értékelje a már meghozott döntéseket. Ezzel pedig kulcsfontosságú szerepet játszik az életképes demokrácia létrehozatalában és fenntartásában.¹⁰²

⁹⁷ WEILER i. m. (91. lj.) 6–8. Habár elősegíti az uniós demokrácia input legitimációjának növelését, az uniós polgárok még az újonnan bevezetett európai polgári kezdeményezés eszközeivel sem tudják hatékonyan befolyásolni a döntéshozatalt: a határon átnyúló szervezést igénylő eljárást a soknyelvű Unióban csak nemzetközi kapcsolatokkal bíró civilszervezetek tudják lebonyolítani és maga az eljárás is hosszadalmas, nagyjából másfél évet vesz igénybe. Rudolf HRBEK: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungs-system. *Integration* 1 (2012) 44.

⁹⁸ VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.) 53.

⁹⁹ Uo., 48.

¹⁰⁰ „[Citizens] must have free access to information that will give them sufficient basis for making enlightened judgements and informed political choices. If not, control over the flows of information and manipulation of public opinion can lead to a concentration of power, the ultimate form of which is seen in authoritarian and totalitarian systems, which use both censorship and propaganda as tools for staying in power.” High Level Group i. m. (18. lj.) 10.

¹⁰¹ A Sajtószabadság Európai Chartájának 1. cikke alapján: „A sajtószabadság létfontosságú a demokratikus társadalom szempontjából. Az államhatalom feladata valamennyi újságírói terület tiszteletben tartása és védelme, továbbá sokszínűségének, valamint politikai, társadalmi és kulturális rendeltetésének tiszteletben tartása.” <http://www.pressfreedom.eu/de/>.

¹⁰² Dieter RUCHT: Demokratische Öffentlichkeit als kritische Öffentlichkeit (Kommentar). *WSI Mitteilungen* 3 (2011) 98.

Emellett arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy uniós szinten – többek között az Unió soknyelvűségének köszönhetően – még nem alakult ki valódi demokratikus köznyilvánosság. Kevés kivétellel (pl. Euronews)¹⁰³ nem jöttek még létre európai szintű médiaszolgáltatók, melyek az Unió politikai életét, valamint az európai politikai diskurzust közvetlenül megalapozhatnák. Az uniós demokráciát, továbbá az uniós polgárok politikai részvételét tehát elsősorban a tagállami médiaszolgáltatók helyzete határozza meg, hiszen ezek alkotják a véleménynyilvánítás és akaratképzés elérhető kereteit. A tagállami médiarendszer és köznyilvánosság teljesítőképessége így közvetlen kihatással van az uniós demokrácia helyzetére, hiszen a leglényegesebb európai politikai kérdéseket a tagállami média tematizálja. A tagállami médiának az európai demokráciában betöltött szerepei közül kiemelkedik a tagállami szinten zajló, európai parlamenti választásokkal összefüggő választási kampányok megjelenítése. A nemzeti média teljesítőképessége meghatározó jelentőséggel bír az európai választásokon: habár az európai parlamenti választásokat gyakran azért kritizálják, mert tematikusan és pártszinten a tagállami politikát képezik le, valamint a mindenkori nemzeti kormányok ‘megbüntetését’ szolgálják, végeredményben mégiscsak egy közvetlen legitimitációval bíró, demokratikus uniós intézmény létrejöttéhez vezetnek.

Ennek szellemében állapítja meg az Európai Parlamentnek a magyar médiatörvénnyel kapcsolatos állásfoglalása, hogy „az Európai Unió az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében megfogalmazottaknak megfelelően a demokrácián és a jogállamiságon alapul, és ennek következtében garantálja és előmozdítja a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát”.¹⁰⁴ Az Európai Parlament az uniós értékekre hivatkozik, ugyanakkor az állásfoglalás nem az Unió médiaszabályozási tevékenységét kritizálja, hanem sokkal inkább a mediaszabadság és médiapluralizmus egy tagállamban – jelesül Magyarországon – uralkodó helyzetét. Ennek meg-

¹⁰³ „Theoretically one of the main objectives of Euronews since its very beginnings has been to create a common European identity by complementing the new services of each country. This was to provide the audience with a European-wide view of news events from around the world and thus consecrate a single identity for everyone in the European Union. Several analysts believed that this goal was very important in order to achieve European integration, as a way to resolve two problems. On the one hand, there are problems in achieving the political union of the various states in the EU, and, on the other there is a lack of information and cross-relationships among the member states. There still is no formula to encourage closer ties among Europeans of different nationalities, which is the process that would lead to a strong common identity to offset national feelings. Consequently, creating a common European identity becomes essential for Europe’s political and economic integration.” Andrea Casero: *European-wide Television and the Construction of European Identity. The Case of Euronews. Formats*, http://www.iaa.upf.edu/formats/formats3/cas_a.htm.

¹⁰⁴ L. Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//DE>.

felelően az Európai Parlament azt a szemléletmódot képviseli, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek nem csupán az Uniót, de magukat a tagállamokat is kötik.¹⁰⁵

Az Európa Tanács is több alkalommal foglalkozott a demokrácia és a médiaszabadság közötti összefüggésekkel. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1636 (2008) határozata (a média ismérveiről a demokratikus társadalomban) szerint „a szabad véleménynyilvánítás és az információkhoz való hozzáférés alapvető elvárás egy demokráciában. A nyilvánosságnak a demokratikus döntéshozatali folyamatokban való részvétele megköveteli, hogy a polgárok alapos tájékoztatást kapjanak, és lehetőségük nyíljon arra, hogy az eltérő véleményeket szabadon megvitathassák.”¹⁰⁶ A határozat emellett rámutat: az Európa Tanács részes államai arra kötelezték magukat, hogy tiszteletben tartják a demokrácia alapvető követelményeit; ezeknek betartása pedig nem csupán az érintett államok felelőssége és belügye, hanem sokkal inkább a részes államok közösségének feladata, amelynek kötelessége felügyelni a részes államokban uralkodó demokratikus viszonyokat. Ezzel összhangban született a Miniszteri Bizottság ajánlása a média szerepéről a demokráciában a médiakoncentráció kontextusában,¹⁰⁷ mely megállapítja, hogy egy demokráciában a mediaszabadság és -pluralizmus alapvető jelentőséggel bírnak, hiszen csak így garantálható a szabad véleménynyilvánítás, valamint a demokratikus folyamatokban való hatékony társadalmi részvétel. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének médiával és a demokrácia kultúrájával kapcsolatos ajánlása pedig hangsúlyozza, hogy a média egyedülálló szerepet tölt be a demokrácia kultúrájának meggyökeresítésében az egyes részes államokban, ennek megfelelően a média szabadságát óvni kell.¹⁰⁸

Ami a média választási kampányokban betöltött szerepét illeti, a Miniszteri Bizottságnak a választási kampányok médiamegjelenítésével kapcsolatos tagállami intézkedéseket érintő ajánlása kiemeli, hogy „a szabad és tisztességes választások a demokratikus nemzetek egyik alapvető pillérét jelentik.”¹⁰⁹ A választások során

¹⁰⁵ L. részletesen: VON BOGDANDY et al. i. m. (10. lj.).

¹⁰⁶ Resolution No. 1636 (2008) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the Indicators for media in a democracy, 1. pont. <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>.

¹⁰⁷ Declaration of the Committee of Ministers on Protecting the Role of the Media in Democracy in the Context of Media Concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies).

¹⁰⁸ Recommendation of the Parliamentary Assembly 1407 (1999) on Media and Democratic Culture, 1. pont, valamint i) pont.

¹⁰⁹ Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999, at the 678th meeting of the Ministers' Deputies), Explanatory Memorandum, 2. pont.

– azaz a polgároknak a politikai élet alakítása érdekében tett részvétele idején – különös jelentőségre tesznek szert a média, valamint a médiaszabadság garanciái.¹¹⁰

2.2.3. Támpontok a demokrácia és médiaszabadság európai megközelítéséhez

Összefoglalva elmondható, hogy a demokrácia, valamint a médianak a demokráciában betöltött szerepét illetően erőteljes átfedések érhetők tetten az Európai Unió és az Európa Tanács megközelítésében. Ezek szerint a média kulcsfontosságú a demokrácia kialakításában és fenntartásában, míg a médiaszabadság – mint a véleménynyilvánítás és a szabad akaratformálás záloga – biztosítja a polgároknak a politikai életben való demokratikus részvételét. Következésképpen megállapítható, hogy a médiaszabadság a demokrácia egyik legfőbb biztosítója. Az alábbiakban a pluralizmus elvét, azaz a médiaszabadság egyik fontos szempontját vizsgáljuk.

2.3. Pluralizmus

A pluralizmus értéke szorosan kapcsolódik a demokrácia értékéhez¹¹¹ – különösen igaz ez a média területén, hiszen a médiatartalmak sokszínűsége, a szolgáltatók függetlensége jelenthet csak garanciát arra, hogy a médiaszolgáltatások fogyasztói számos forrásból, eltérő véleményeket megismerve, tájékozottan alakíthatják ki álláspontjukat a közügyeket érintő kérdésekben.¹¹² A médiapluralizmusra két fő veszély leselkedik: a politikai befolyás és a piaci koncentrációból adódó veszélyek, valamint az ezek kombinációjából adódó veszély,¹¹³ ami a politikai és gazdasági hatalom összefonódása miatt csökkenti a média sokszínűségét.

¹¹⁰ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007 at the 1010th meeting of the Ministers' Deputies).

¹¹¹ Perry KELLER: *European and International Media Law*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 412; Aernout NIEUWENHUIS: The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review* 3 (2007) 380; High Level Group i. m. (18. lj.) 10; Kari KARPPINEN: *Rethinking Media Pluralism*. New York, Fordham University Press, 2013. 4.

¹¹² „A média által gyakran játszott, a nyilvános szféra szerkesztője szerep létfontosságú az olyan nyílt és befogadó társadalom előmozdításához és védelméhez, ahol a közjó különböző fogalmait megjelenítik és megvitatják.” Miguel Poiars Maduro főtanácsnok indítványa, C-380/05, Centro Europa 7 Srl kontra Ministero delle Comunicazioni e Autortá per le Garanzie nelle Comunicazioni és Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni; 39. pont.

¹¹³ High Level Group i. m. (18. lj.) 9, 16.

A médiapluralizmust számos nemzeti alkotmánybíróság, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága alkotmányos értéknek tekinti, és ekként részesíti védelemben,¹¹⁴ míg a Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport egyenesen „kulcsfontosságú közjósággént” jelöli azt.¹¹⁵ A médiapluralizmus jogi fogalmát ugyan sehol sem rögzíti az uniós jog, mégis az elsődleges és másodlagos jog számos rendelkezése utal rá.¹¹⁶ Így például az Alapjogi Charta 11. cikke, a véleménynyilvánítás szabadságát rögzítő (1) bekezdést követően (2) bekezdésében kimondja, hogy „a tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani”. Keller felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a nyugat-európai államok olyan bejártott, állami tulajdonban lévő vagy államilag támogatott műsorszolgáltatókkal léptek be az Európai Tanácsba, majd az Európai Unióba, melyek „a nemzeti politikai, társadalmi és kulturális politikai prioritásokat tükröző tartalomszabályozásnak voltak alávetve, [így a két nemzetközi szervezet már eleve] abból az előfeltételezésből indult ki, hogy a médiapiacba való beavatkozás és a közzétételi szabadságot illető korlátozások alapvetően legitimnek tekintendők”.¹¹⁷

A fentiekkel összhangban az uniós jog eleve egy intervencionista médiapolitikát tesz magáévá,¹¹⁸ melynek a belső piac szabályai szabnak határt. Az Alapjogi Chartához fűzött szakértői kommentár szerint míg az államok „jogosultak irányítani a műsorszolgáltatások saját területükön való megszervezését”, kötelesek biztosítani a médiapluralizmus érvényesülését.¹¹⁹ Az Európai Bizottság 1992-es Pluralizmusról és médiakoncentrációról szóló Zöld Könyve szerint a pluralizmus olyan jogintézmény, mely a nyilvánosságnak szánt információk sokszínűsége érdekében akár a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását is igazolhatja.¹²⁰ Az Európai Bizottság elismeri, hogy a piac önmagában nem feltétlenül tudja garantálni a médiapluralizmus érvényesülését, így a pluralizmus biztosítása érdekében beavat-

¹¹⁴ Peggy VALCKE: Looking for the User in Media Pluralism Regulation: Unraveling the Traditional Diversity Chain and Recent Trends of User Empowerment in European Media Regulation. *Journal of Information Policy* 1 (2011) 288.

¹¹⁵ High Level Group i. m. (18. lj.) 6.

¹¹⁶ VALCKE i. m. (114. lj.) 289.

¹¹⁷ KELLER i. m. (111. lj.) 414.

¹¹⁸ Ebben egyensúlyt az új Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport kíván létrehozni: High Level Group i. m. (18. lj.) 3.

¹¹⁹ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights: Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2006) 117.

¹²⁰ Pluralism and Media Concentration, COM (92) 480 final, Brussels 23 December 1992; 61. A Zöld Könyv ezzel kapcsolatban Az állami tulajdonba vétel és fúzió a média területén című határozatot idézi (Media takeovers and mergers, OJ C 68. 19. 1990): „a médiaszektorban alapvető fontosságúak a korlátozások, nem csupán gazdasági okokból kifolyólag, hanem elsősorban annak érdekében, hogy biztosítva legyen az információforrások sokfélesége, valamint a sajtószabadság.” (B. cikk).

kozásra lehet szükség.¹²¹ „A médiapluralizmus biztosítása (...) kiterjed minden olyan intézkedésre, amely biztosítja a polgárok hozzáférését az információs források, vélemények, megnyilvánulások stb. széles köréhez annak érdekében, hogy valamely domináns véleményformáló entitás megalapozatlan befolyásától mentesen formálhassák véleményüket.”¹²² Mindezek alapján a médiapluralizmus egyszerre biztosít fórumot a legkülönbözőbb véleménytartalmak megjelenítésére (*status negativus*), miközben egyben a sokszínű információszolgáltatás érdekében (*status positivus*) akár a véleménynyilvánítás korlátozásának jogalapjául is szolgálhat.

2.3.1. A médiapluralizmus elemei

Dommering és Valcke szerint a média területén a pluralizmus egyszerre utalhat magára a médiapiacra fellelhető sajtótermékek sokszínűségére, a műsortartalom sokszínűségére, vagy arra a földrajzi piacra, ahol több, független szolgáltató működik, végül jelölheti azt a helyzetet is, melyben valamennyi politikai és társadalmi réteg hozzáfér a médiaszolgáltatásokhoz (kvalitatív, kvantitatív és strukturális pluralizmus).¹²³ A médiapluralizmussal kapcsolatos kutatás és tagállami szakpolitikák egyelőre a médiapiac kínálati oldalára fókuszálnak, ugyanakkor a kutatás ma már a médiapiac keresleti oldalára, a médiaszolgáltatások fogyasztóinak szokásaira is kiterjed (*exposure*).¹²⁴ Az alábbiakban a médiapluralizmus elemeit vesszük górcső alá. A médiapluralizmus egyes szempontjait részletező, Európai Bíróság által meghozott ítéletek ugyan olyan ügyekben születettek, melyek tagállamközi elemet tartalmaztak, ugyanakkor az ítéletben foglalt, pluralizmusra vonatkozó általános megállapítások a tisztán tagállami tényállások esetében is megfelelő kiindulópontként szolgálhatnak. Az Európai Bíróság ítéletein kívül az Európa Tanács médiapluralizmussal összefüggő ajánlásaira is kitérünk.

¹²¹ European Commission: European Audiovisual Policy Report of the High Level Group i. m. (18. lj.) I. fejezet, 1. Természetesen a médiapluralizmus biztosításának megfelelő eszközt illetően egymással merőben ellentétes nézetek alakultak ki: a médiapiac liberalizálása és a gazdasági szereplők térnyerése hozzájárulhat az információs források és médiatartalmak sokszínűségének növeléséhez, másrészt az állami beavatkozás hiánya olyan összefonódásokhoz és tartalmi deficitekhez vezethet, mely hosszú távon nemcsak a pluralizmus érvényesülését, hanem az információs és véleménynyilvánítási szabadságot is veszélyeztetheti. L. KELLER i. m. (111. lj.) 406–409.

¹²² Commission Staff Working Document: Media Pluralism in the Member States of the European Union. Brussels, 16 January 2007, 5.

¹²³ DOMMERING i. m. (4. lj.) 22. Valcke felhívja a figyelmet arra, hogy az európai döntéshozók figyelme elsősorban a kínálati oldalra fókuszál, azaz a médiapluralizmus biztosítása tekintetében különösen a sajtótermékek tulajdonosi, tartalmi és hozzáférési oldalára összpontosítanak; VALCKE i. m. (114. lj.) 289.

¹²⁴ KARPPINEN i. m. (111. lj.) 192–193.

A) Strukturális követelmények

A médiapluralizmus strukturális oldalára koncentráció megközelítések abból az előfeltevésekből indulnak ki, hogy a médiapiacra fellelhető források sokszínűsége egyben a médiatartalmak sokszínűségét is garantálja.¹²⁵ Habár ez a megközelítés ma már erősen vitatott, elmondható, hogy a médiaszolgáltatók médiapiaci jelenlétéről, tulajdonosi háttéréről objektív adatok áll(hat)nak rendelkezésre, így a médiapiac strukturális megközelítése megalapozottabbnak tekinthető, mint a médiatartalmak bizonytalan tényezők mentén történő összehasonlító értékelése.¹²⁶

Koncentráció

A médiapluralizmus strukturális feltétele a médiapiac túlzott koncentrációjának elkerülése, hiszen csak így biztosítható, hogy sokféle forrásból, sokszínű médiatartalom álljon a fogyasztók rendelkezésére. A médiapiac jellemzője, hogy a médiaszolgáltatás túlzott tökeigénye komoly piacra lépési akadályt jelent, így a tőkeerős vállalkozások könnyen domináns pozícióra tesznek szert.¹²⁷ Keller rámutat: a médiapluralizmus szempontjából ez azért jelent problémát, mert „a kereskedelmi dominancia rendszerint csökkenti a független médiavállalkozások számát, melyek képesek híradót és napi politikával kapcsolatos műsort finanszírozni és gyártani”.¹²⁸

A médiapiac új technológiáknak köszönhető átalakulása kapcsán egyesek úgy vélik, a nyomtatott sajtó és a lineáris médiaszolgáltatók piaci dominanciája immár kevésbé aggályos a médiapluralizmus szempontjából, hiszen a kisebb tökeigényű online médiaszolgáltatások megjelenésével lehetőség nyílt újabb szereplők piacra lépésére és ezzel sokszínűbb tartalmak megjelenésére.¹²⁹ Habár ez az állítás részben igaz, Keller felhívja a figyelmet arra, hogy a háztartások jelentős részében továbbra is a hagyományos információs forrásokból tájékozódnak a polgárok,¹³⁰ továbbá nézetünk szerint a médiapluralizmus csak annyiban érvényesülhet, ha a médiapiac nem általában, hanem szektoronként is sokszínű képet mutat.

A médiapluralizmus strukturális követelményének, a médiapiac túlzott koncentrációja elkerülésének fő eszköze az Unióban a versenypolitika.¹³¹ Mivel azonban a versenyjog csak arra képes, hogy megakadályozza a médiapiac túlzott koncentrációját, az erőfölénnyel való visszaélést, a médiapluralizmus biz-

¹²⁵ Uo., 193.

¹²⁶ Uo., 192–193.

¹²⁷ KELLER i. m. (111. lj.) 417–418.

¹²⁸ Uo., 418.

¹²⁹ Uo., 421.

¹³⁰ Uo.

¹³¹ Commission Staff Working Document: Media pluralism in the Members States of the European Union [SEC (2007) 32], 7.

tosítására önmagában elégtelen.¹³² Ezt a hiányt pótolják az Unió által – meghatározott feltételek mellett – elismert tagállami rendelkezések.¹³³ A tagállamok e téren élvezett relatív mozgástere annyiban is indokolt, hogy merőben eltérő médiapiaci struktúrával rendelkeznek,¹³⁴ sőt a médiapluralizmussal kapcsolatos elvárásaik is különbözhetnek, így a médiapluralizmussal kapcsolatos intézkedéseket is a nemzeti médiapiac sajátosságaira kell szabni. Ezt a felismerést tükrözi a Bizottság 2003-as Fehér Könyve az általános érdekű szolgáltatásokról, mely egyelőre a tagállamokat jelöli ki a médiapluralizmus elsődleges felelőseinek.¹³⁵

Mindezekkel egybecseng az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1636 (2008) határozata (a média ismérveiről a demokratikus társadalomban), melyben a Parlamenti Közgyűlés azt javasolja a részes államoknak, hogy „jogszabályokat fogadjanak el a médiamonopóliumok és a médiapiacon betöltött erőfölényes helyzetek ellen”.¹³⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága pedig megállapítja, hogy a médiakoncentráció bizonyos csoportoknak jelentős befolyást biztosíthat, mely egyszerre vezethet a „politikai pluralizmus és demokratikus folyamatok” visszaélés-szerű használatához vagy leépítéséhez.¹³⁷

A médiapluralizmus strukturális követelményeivel összefüggő tagállami szabályozással az Európai Bíróság is foglalkozott: a németalföldi kormány ilyen irányú érveléssel igyekezett igazolni a holland Mediawet korlátozó jellegű rendelkezéseit – igaz, sikertelenül. A *Gouda*-ügyben a felperesek a Mediawet azon szabályát kifogásolták, mely egységes szabályozást tartalmazott a Hollandiában és a Hollandiába sugárzott televíziós műsorokra egyaránt, és megtiltotta, hogy a műsorokat és reklámokat ugyanazon producerek készítsék, illetve a reklámbevételek műsor-

¹³² Uo., 8.

¹³³ KELLER i. m. (111. lj.) 419. A Tanács 139/2004/EK Rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről; 21. cikk (4) bekezdés: „[a] tagállamok az e rendeletben figyelembe vettek kivül más jogos érdekek védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak.

A közbiztonságot, a *média pluralitását* és a prudenciális szabályokat az első albekezdés szerinti jogos érdekeknek kell tekinteni.”

¹³⁴ KELLER i. m. (111. lj.) 420.

¹³⁵ Bizottsági közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról; 4.6. pont:

„A médiumok pluralizmusa kapcsán a nyilvános konzultáció kiemelte, hogy a tagállamok között fennálló különbségek fényében, a kérdést a jelen időpontban a tagállamokra kell hagyni. A Bizottság egyetértése és következtetése szerint jelenleg nem lenne célszerű a pluralizmusról egy közösségi kezdeményezést előterjeszteni.”

¹³⁶ Resolution of the Parliamentary Assembly 1636 (2008) (106. lj.) 8.18 pont.

¹³⁷ Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-31.01.2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

készítési célokra történő kötelező felhasználását írta elő.¹³⁸ A holland kormány e korlátozások igazolásául előadta, hogy azok kulturális célokat szolgálnak, pontosabban a holland társadalmi, kulturális, vallási és világnézeti csoportok véleményszabadságának biztosítását, mely sérülne, ha a reklámkészítők túlzott befolyással lennének a műsorok tartalmára.¹³⁹ Az Európai Bíróság azonban nem látta igazoltnak, hogy a holland kormány által felhozott kulturális célok elérése érdekében a külföldi műsorszolgáltatók szervezeti feltételeit érintő korlátozásokra volna szükség:¹⁴⁰ „a pluralizmus biztosítása érdekében elegendő, ha a holland kormány a saját testületeire vonatkozó, megfelelő szabályok meghozatalára szorítkozik”.¹⁴¹ Egyben azt is kimondta, hogy a médiapluralizmus fenntartása a véleménynyilvánítás szabadságával van összefüggésben, „mely egyike a Közösségi jogrend által garantált alapvető jogoknak”.¹⁴²

Transzparencia

Mivel a médiapiac koncentrációjának mértéke csupán a médiaszolgáltatók tulajdonosi viszonyai tükrében ítélné meg, Stolte és Craufurd Smith szerint „a médiatulajdonlással kapcsolatos pontos és naprakész adatok központi jelentőséggel bírnak bármely, a médiapluralizmussal kapcsolatos szabályozás esetében”.¹⁴³ A szerzőtársak azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy nem csupán a tagállamok médiapiaci politikájának kialakítása szempontjából releváns a médiaszolgáltatók tulajdonosi viszonyainak megismerhetősége, hiszen az uniós polgárok jelentős része a közügyekről a médiából értesül, „így amennyiben nem tudják, hogy kinek a tulajdonában áll egy adott médiaszolgáltató, nehézséget okoz számukra a tartalom értékelése. Mindezek alapján elmondható, hogy a média transzparenciája alapvető fontossággal bír, hogy az állampolgárok tájékozottan vehessenek részt a politikai folyamatokban.”¹⁴⁴ Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 5. cikke szabályozza azokat az információkat, melyeket az audiovizuális médiaszolgáltatók minimálisan kötelesek hozzáférhetővé tenni a fogyasztók számára.¹⁴⁵ Ugyanakkor

¹³⁸ A Bíróság C-288/89. számú, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélete [EBHT 1991., I-4007. o.], 21. pont.

¹³⁹ C-288/89, 22. pont.

¹⁴⁰ EU Network of Independent Experts (119. lj.) 120.

¹⁴¹ C-288/89, 24. pont.

¹⁴² C-288/89, 23. pont.

¹⁴³ Yolande STOLTE – Rachael CRAUFURD SMITH: *The European Union and Media Ownership Transparency: The Scope for Regulatory Intervention*, Open Society Media Program, June 2010; 3.

¹⁴⁴ Uo., 16.

¹⁴⁵ 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; 5. cikk: „A tagállamok biztosítják, hogy a joghatóságuk alá tartozó audiovizuális médiaszolgáltatók egyszerűen, közvetlenül és folyamatosan hozzáférhetővé tegyék a szolgáltatás igénybe vevői számára legalább:

Stolte és Craufurd Smith rámutatnak arra, hogy az így közzétett információ nem elégséges ahhoz, hogy valódi átláthatóságot biztosítson a médiaszolgáltatók tulajdonosi háttérével kapcsolatban, így az anyavállalatokra, finanszírozásra és részvényesi kérdésekre nem terjed ki a tájékoztatási kötelezettség.¹⁴⁶ Hasonlóan szűk körű adatszolgáltatást ír elő a lekérhető médiaszolgáltatásokra és online sajtótermékekre nézve az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv.¹⁴⁷ Mindezek alapján, habár az Unió oldalán megfigyelhető az az igény, hogy a médiaszolgáltatók tulajdonosi háttére áttekinthető legyen, ezt a célkitűzést jelenleg olyan társasági jogi és versenyjogi eszközök szolgálják, melyek csak korlátozott mértékben tudnak képet adni a médiaszolgáltatók valódi irányítási viszonyairól, hiszen nem kifejezetten a médiaszolgáltatók tulajdonosi viszonyainak átláthatóságára lettek létrehozva, illetve az is kevésbé valószínű, hogy a médiaszolgáltatások igénybe vevői fellelik és megértik ezeket az adatokat.¹⁴⁸

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is arra hívja fel a figyelmet, hogy a médiatulajdonosi viszonyokat, valamint a médián keresztül történő estleges befolyásgyakorlást transzparenssé kell tenni,¹⁴⁹ miközben felszólítja a Miniszteri Bizottságot, hogy támogassa a részes államokat idevágó erőfeszítéseikben.¹⁵⁰ A Miniszteri Bizottság ajánlása a média szerepéről a demokráciában a médiakoncentráció kontextusában kifejezetten utal az olyan nemzeti intézkedésekre, melyek „biztosítják a médiatulajdonlasi viszonyok átláthatóságát”.¹⁵¹ Az ajánlás arra is kitér, hogy a részes államok az olyan esetekben, ahol a médiatulajdonos párt vagy politikai, gondoskodjanak a tulajdonosi viszonyok nyilvánosság előtti feltárásáról.¹⁵²

a) a médiaszolgáltató nevét;
b) a médiaszolgáltató letelepedési helyének postai címét;
c) a médiaszolgáltatóra vonatkozó részletes adatokat – beleértve a médiaszolgáltató elektronikus postacímét vagy honlapjának címét –, amelyek révén gyorsan létesíthető vele közvetlen és tényleges kapcsolat;

d) adott esetben a hatáskörrel rendelkező szabályozó vagy felügyeleti szervek megjelölését.”

¹⁴⁶ STOLTE – CRAUFURD SMITH i. m. (143. lj.) 10.

¹⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 200/13/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól; 6. cikk b) pont:

„b) az a természetes vagy jogi személy, akinek, illetve amelynek javára a reklámozás történik, világosan azonosítható legyen”.

¹⁴⁸ STOLTE – CRAUFURD SMITH i. m. (143. lj.) 11–13.

¹⁴⁹ Resolution of the Parliamentary Assembly 1636 (2008) (106. lj.) 8.18 pont.

¹⁵⁰ Recommendation of the Parliamentary Assembly 1407 (1999) on Media and democratic culture (108. lj.) vii. a) pont.

¹⁵¹ Declaration (107. lj.).

¹⁵² Recommendation CM/Rec(2007)15 (110. lj.) 6 pont.

A médiatulajdonlási viszonyok teljes körű átláthatóságát biztosító, kógens európai szabályok híján a tagállamok (részes államok) feladata, hogy megalkossák a szükséges médiatranszparencia-szabályokat, mind a hatékony médiafelügyelet, mind pedig az állampolgárok tájékoztatása érdekében.

B) Kvantitatív követelmények

A médiapluralizmus értékének érvényesülése szempontjából fontos tényező, hogy a polgárok számára hány forrás áll rendelkezésre a korrekt tájékozódáshoz. A *Familiapress*-ügyben¹⁵³ a médiapluralizmus fenntartásának igényével indokolta az osztrák kormány a tisztességtelen versenyről szóló törvény azon rendelkezését is, melyben megtiltotta, hogy áruk vagy szolgáltatások értékesítéséhez a forgalmazók ajándékokat kapcsoljanak.¹⁵⁴ Habár az osztrák előírás alkalmas volt arra, hogy a folyóiratok tagállamok közti kereskedelmét akadályozza, az Európai Bíróság elismerte, hogy a médiapluralizmus megőrzése kényszerítő követelménynek minősülhet. „A sokszínűség hozzájárul a szabad véleménynyilvánítás jogának érvényesítéséhez, mely (...) a közösségi jogrend által védett alapjogok közé tartozik.”¹⁵⁵ Míg a kérdéses rendelkezés a médiapluralizmus megővésének legitim célját és ezzel a szabad véleménynyilvánításhoz való jog érvényesítését mozdítja elő, a tilalom egyben a véleménynyilvánítás szabadságának közvetlen korlátozásához is vezethet – éppen azért, mert meghatározott folyóiratok forgalmazását zárja ki.¹⁵⁶ Mindezek tükrében az Európai Bíróság a nemzeti bíróságra bízta annak megítélését, hogy az osztrák médiapiac koncentrációjának tükrében, valamint az egyes sajtótermékek piaci pozíciójának függvényében fennáll-e annak a veszélye, hogy sérül a médiapluralizmus a nyereséjéért való részvétel ausztriai engedélyezésével.¹⁵⁷

Mindezek alapján a pluralizmus értéke a belső piac jogában legitim kimentési lehetőséget jelent a tagállamok számára a piaci szabadságok érvényesülésének korlátozásához, a tagállamok intézkedési jogosultsága azonban nem korlátlan, azt az arányosság tesztjének is alá kell vetni.¹⁵⁸ Az Európai Bíróság döntése kellő rugalmasságot biztosít abban a tekintetben is, hogy a tagállami bíróságra bízta a nemzeti sajtópiac helyzetének értékelését és az ennek alapján elvégzendő arányossági tesztet is.

¹⁵³ A Bíróság C-368/95. sz., *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags und -vertriebs GmbH kontra Heinrich Bauer Verlag* ügyben 1997. június 26-án hozott ítélete [EBHT 1997., I-3689. o.], 13. pont.

¹⁵⁴ Gesetz über unlauteren Wettbewerb, § 9a (1).

¹⁵⁵ C-368/95, 18–19. pont.

¹⁵⁶ Uo., 26. pont.

¹⁵⁷ Uo., 18. pont.

¹⁵⁸ Uo., 27. pont.

C) Kvalitatív feltételek

Hagyományosan a médiapluralizmus médiatartalmak sokszínűségével összefüggő aspektusa vitatott területnek számít, hiszen a médiatartalmak sokféleségével kapcsolatos megközelítés elkerülhetetlenül magában hordozza a médiatartalmak összehasonlításából és értékeléséből fakadó módszertani bizonytalanságok okozta veszélyeket.¹⁵⁹

A *United Pan-Europe Communications Belgium SA* ügy¹⁶⁰ alapeljárásában a felperes kábelszolgáltatók a műsorszóró hálózatokról és a műsorszolgáltatási tevékenységről szóló, 1995. március 30-i törvény azon rendelkezéseit vitatták, melyek az úgynevezett *must carry* rendszerben kedvezményes státusszal ruházták fel a kijelölt műsorszolgáltató szervezeteket. A belga jogszabály alapján „a *must carry* rendszer célja a televíziós műsorszolgáltató hálózatok műsorkínálata plurális és kulturális jellegének megőrzése, valamint minden tévénező számára biztosítani az e pluralizmus nyújtotta lehetőségek igénybevételét”. Az eljárás során a belga kormány azzal indokolta a nemzeti szabályozást, hogy az garantálja a „kétnyelvű Brüsszeli Fővárosi Régió belga állampolgárai számára (...), hogy ne legyenek megfosztva a helyi, az országos információkhoz, illetve a saját kultúrájukkal kapcsolatos információkhoz való hozzáféréstől”.¹⁶¹ Ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság felidézi, hogy a „kulturpolitika olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot képezhet, amely indokolhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását”, tekintettel a szólásszabadságra is.¹⁶² A Bíróság nem áll meg ott, hogy a kulturális politikai indokot legitim hivatkozási alapnak elismerje, hanem belevág az arányossági teszt első lépcsőjének elemzésébe, és általános jelleggel kimondja: „az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló nemzeti szabályozás megfelelő eszközt jelent a kitűzött kulturális cél megvalósításához”, hiszen „biztosítja az említett régió tévénezői számára azt, hogy ne legyenek megfosztva a helyi, az országos információkhoz, illetve a saját kultúrájukat képviselő műsorokhoz saját nyelvükön való hozzáféréstől”.¹⁶³ Habár a nemzeti hatóságok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a szabályozás kialakításában, e hatáskörüket nem gyakorolhatják önkényesen, hanem tekintettel kell lenniük a közösségi jog rendelkezései hatékony érvényesülésének igényére is.¹⁶⁴ Ellentétes hát a közösségi joggal az olyan közvetett diszkriminációt¹⁶⁵ megvalósító szabály, mely a kedvezményezett műsorszolgáltatókkal

¹⁵⁹ KARPPINEN i. m. (111. lj.) 193.

¹⁶⁰ A Bíróság C-250/06. sz., *United Pan-Europe Communications Belgium és társai* ügyben 2007. december 13-án hozott ítélete [EBHT 2007., I-11135. o.].

¹⁶¹ C-250/06, 40. pont.

¹⁶² Uo., 41. pont.

¹⁶³ Uo., 43. pont.

¹⁶⁴ Uo., 43–44. pont.

¹⁶⁵ Uo., 49. pont.

szemben azt a követelményt szabja, hogy a nemzeti területen kell letelepedettnnek lennie.¹⁶⁶ A médiapluralizmus érvényesülését ugyanis csak egy olyan intézkedés szolgálhatja, mely előzetesen megismerhető kritériumokon alapul és a sugárzott műsortartalmakhoz kötődik (megfelelőségi teszt).¹⁶⁷ Az arányossági teszt második lépcsőjével kapcsolatban, azaz a szükségességi tesztre nézve a Bíróság annyit állapít meg, hogy „a »*must carry*« státuszba tartozó kereskedelmi szervezetek számára fenntartott csatornák száma nem haladhatja meg nyilvánvalóan az e célkitűzés megvalósításához szükséges számot.”¹⁶⁸ Egyebekben az Európai Bíróság a nemzeti bíróságra bízta a nemzeti szabályozással kapcsolatos arányossági teszt elvégzését.

A tagállamok idevágó kötelezettsége természetesen az uniós diszkriminációtilalmon alapul, ugyanakkor e helyütt érdemes megemlíteni az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ajánlását is, mely kimondja, hogy „a mediaszolgáltatóknak tisztességes és egyenlő hozzáférést kell biztosítani a műsorszórási lehetőségekhez, legyenek azok akár technikai (pl. rádiófrekvencia, sugárzási csatornák, műholdak) vagy kereskedelmi jellegűek (pl. sajtókereskedők, posta- és más kézbesítési szolgáltatások).”¹⁶⁹

2.3.2. Támpontok a médiapluralizmus európai megközelítéséhez

Összefoglalva elmondható, hogy a médiapluralizmust, illetve a médiapluralizmus által szolgáltat kulturális sokszínűséget az Európai Bizottság, valamint az Európai Bíróság olyan védendő értéknek tekinti, melynek biztosítása és fenntartása érdekében a tagállamok intézkedéseket hozhatnak, mely intézkedések adott esetben a piaci szabadságok korlátozását is megalapozhatják. A piaci szabadságokat korlátozó intézkedések bevezetésére – még ha legitim célt is szolgálnak, így a médiapluralizmus megteremtését és fenntartását – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az érintett piac helyzete alapján valóban szükségesnek bizonyul. Ilyen esetekben is elvárás a tagállamokkal szemben, hogy a korlátozó jellegű intézkedések arányosak legyenek az elérendő céllal, azaz alkalmasak legyenek a médiapluralizmus biztosítására és ne menjenek túl a cél eléréséhez szükséges mértéken. Végül, az Európa Tanács és intézményei is elkötelezettek a médiapluralizmus fenntartása mellett és számos ilyen irányú ajánlást fogalmaztak meg a részes államaik felé.

¹⁶⁶ Uo., 48. pont.

¹⁶⁷ Uo., 46–47. pont.

¹⁶⁸ Uo., 47. pont.

¹⁶⁹ Resolution of the Parliamentary Assembly 1636 (2008) (106. lj.) 8.18 pont.

2.4. Összefoglalás

A média kulcsfontosságú szerepet tölt be a modern demokráciák fenntartásában. A politikai nézeteket elsősorban a médián keresztül terjesztik, a polgárok pedig a közügyekről leginkább a médián keresztül tájékozódnak. A véleménynyilvánítás szabadsága, valamint az információszabadság mint alapvető jogok érvényesülése részben a médián keresztül garantálható, ezzel pedig a média egyszerre szolgál az alapjogok gyakorlásának közegéül és a működőképes demokrácia zálogául. Ugyanakkor a demokrácia elve csak akkor érvényesülhet, ha a média abban a helyzetben van, hogy a sokszínű információk forrásaként megjelenhessenek benne a legkülönbözőbb vélemények. Az Európai Unió, valamint az Európa Tanács többször, több helyen is felhívta a figyelmet arra, hogy a médiaszabadság biztosítása végső soron a demokrácia működésének garanciáját jelenti.

A médiapluralizmus a médiaszabadság fontos szempontját képezi, hiszen csak a sokszínű média képes arra, hogy hatékonyan érvényre juttassa mindenki véleménynyilvánításhoz való jogát. A médiapluralizmus biztosítása érdekében a szakirodalomban strukturális, kvantitatív és kvalitatív elvárásokat is megfogalmaznak. A piaci koncentráció, a frekvenciák és sugárzási lehetőségek korlátozott jellege, valamint a médiatartalmak beszűkülése veszélyt jelentenek a médiapluralizmusra nézve. Az Európai Unió és az Európa Tanács is felismerte ezt a veszélyt, és több alkalommal is felhívta a figyelmet arra, hogy a médiatulajdonosi viszonyok átláthatóságát, a médiaszolgáltatók megfelelő számát, valamint a legkülönbözőbb politikai tartalmak és kulturális identitások megjelenítését a tagállamoknak biztosítaniuk kell. Ezek a követelmények elsősorban a tagállamokat terhelik, ugyanakkor uniós szinten már olyan nézetek is megfogalmazódtak, miszerint az Unió hatásköreinek kiterjesztése keretében szükség volna az Unió médiapluralizmust illető monitoring- és tanácsadó tevékenységére is.

Kérdéses azonban, hogy a tagállamok hozzájárulnának-e az Unió hatáskörének ilyen irányú kiterjesztéséhez, és amennyiben igen, mennyire volna hatékony a tagállami médiaszabadság 'uniós felügyelete'. Különös kihívást jelent ugyanis a tagállami médiarendszerek sokszínűsége és az új médiaszolgáltatások megjelenése, melyek az uniós kontroll objektivitását és hatékony érvényesítését áthatják alá.

NYAKAS LEVENTE*

A médiapluralizmus nyomában

*Elméleti alapvetések, valamint kísérletek
az elmélet megvalósítására
az EU audiovizuális médiapolitikájában*

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) audiovizuális politikáján belül 2007-ben üde színfoltként jelent meg egy, a Bizottság médiapolitikáját korábban jellemző gazdasági szemléletmódot meghaladó új kérdéskör, a médiapluralizmus problémája.¹ A Bizottság a jelzett időponttól egyre nagyobb aktivitást mutat a médiapluralizmus területén, és ehhez mérhető terveket is vizionál az utóbbi időben. A 2007-ben elindított folyamat 2013-ra oda jutott, hogy a Bizottság – az általa felkért szakértői csoporton keresztül – uniós szintű szabályozási javaslatokat fogalmazott meg a médiaszabadság és -pluralizmus elősegítése érdekében a tagállamok vonatkozásában.² E legutóbbi lépés értékelhető az európai audiovizuális szabályozás reformjaként is, hiszen – akárhogyan is nézzük – a javaslatok arra vonatkoznak, hogy miként bővíthet az EU beavatkozási eszköztára a tagállami médiapolitikákba és -szabályozásokba, azaz a javaslatok a tagállamok és az EU közötti hatáskörmegosztás kérdéseként merülnek fel.

Jelen kutatás erre a folyamatra kíván reflektálni két szempontból. Egyrészt arra a kérdésre keressük a választ, hogy az Európai Unióban mint szupranacionális regionális nemzetközi szervezetben miként értelmeződik (értelmezhető) a médiapluralizmus (sokszínűség) kérdése, hiszen a pluralizmus – mint a médiaszabályozást átható érték – alapvetően a tagállami alkotmányos rendszerekhez, demokráciákhoz kötődik. Az áttekintés során számba vesszük és elemezzük az EU audiovizuális médiapolitikájának a médiapluralizmus tárgykörében kifejtetett egyes lépéseit egészen a kezdetektől máig.

* A Médiatanács Médiatudományi Intézetének vezetője. E-mail: nyakas.levente@mtmi.hu.

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bölcsészettudományi Kutatóközpontjának Médiatudományi Kutatócsoportja keretein belül készült.

¹ Media pluralism in the Member States of the European Union – Commission Staff Working Document Brussels, 16 January 2007 SEC(2007) 32. https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/media_pluralism_swp_en.pdf.

² A free and pluralistic media to sustain European democracy – The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism January 2013. https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/hlg_final_report_20130121_web.pdf.

Ugyanakkor, hogy ezt az elemzést el tudjuk végezni, elsőként mindenképpen át kell tekinteni a pluralizmus fogalmát, illetve ennek az elvnek a médiaszabályozásban, médiapolitikában betöltött szerepét, az ezzel kapcsolatos alapvető értelmezési kérdéseket, problémákat. Az EU fent említett tevékenységének elemzése, értékelése ennek az elméleti keretnek a bemutatását követően végezhető el.

Jelen tanulmány tehát első részében megpróbálja felvázolni a média és pluralizmus viszonyának alapvető összefüggéseit, majd ezt követően, a második részben áttekinti, hogy a feltárt elvek, értelmezések, fogalmak miként jelennek meg és milyen értelmezést nyerne az EU audiovizuális politikájában.

1. Elméleti alapvetések

1.1. Bevezetés

A média és demokrácia viszonyáról, és ezzel összefüggésben a médiapolitikáról és -szabályozásról folytatott szakmai diskurzusokban a pluralizmus mindig kulcsfogalomként jelenik meg. Amint azonban arra Chantal Mouffe rámutat: noha „a pluralizmus az az érték, melyre mindenki hivatkozik manapság, ugyanakkor jelentése zavaros és távol áll az adekvát elméleti megalapozástól”.³ Hasonló állásponton van Tambini is, aki azt mondja, hogy a pluralizmus és a sokszínűség, illetve a gondolatok piacának fogalma jobb esetben pontatlan és képlékeny, rosszabb esetben bárkinek a saját céljához illeszthető.⁴ Karppinen pedig megmosolyogja, hogy a jelen korban a pluralizmus és sokszínűség jelentőségéről folyó vita másodvirágzását éli, mivel éppen ezzel a korról kapcsolatban vizionálta a tudományos élet a közlékenység bőségét (*communicative abundance*).⁵

A feszültség, mely a fogalom jelentőségéből és az azt övező bizonytalanságból adódik, jól érzékelhető az idézett megállapításokból. A jelen írás keretei arra nem alkalmasak, hogy egy önálló pluralizmuskonceptió elméleti megalapozásául szolgáljanak, ugyanakkor arra igen, hogy kísérletet tegyünk az egyes megközelítésmódokból kibontakozó közös értékek felvázolására.

³ Idézi Kari KARPPINEN: Making a difference to media pluralism: a critique of the pluralistic consensus in European media policy. In: Bart CAMMAERTS – Nico CARPENTIER (szerk.): *Reclaiming the Media – Communication Rights and Democratic Media Roles*. Bristol, Intellect, 2007. 9–30., 9.

⁴ Damian TAMBINI: Through with ownership rules? Media Pluralism in the transition to digital. In: Damian TAMBINI (ed.): *Communications: Revolution and Reform*. London, IPPR, 2001. 21–44., 26.

⁵ Kari KARPPINEN: Rethinking media pluralism and communicative abundance. *Observatorio (OBS*) Journal*, 11 (2009) 151–169., 151.

1.2. A fogalom gyökerei

Amennyiben a pluralizmus fogalmának eredetét kutatjuk, a politikatudomány területére tévedünk. Denis McQuail egy olyan politikai koncepcióként azonosítja a pluralizmust, melynek gyökerei a 18. századra nyúlnak vissza, és melyet minden olyan politikai formációra értettek, amely az abszolutizmussal és etatizmussal szemben helyezkedik el.⁶ McQuailhez hasonló, ugyanakkor tágabb értelmét kínálja a pluralizmusnak Meier és Trappel megfogalmazása, szerintük olyan tradicionális politikai koncepcióról van szó, mely bármely tekintélyelvű rendszerrel szemben megfogalmazódott.⁷

A 18. századot követően a pluralizmus a liberális demokrácia központi tanává vált, melynek lényege abban ragadható meg, hogy biztosítsa a különböző érdekcsoportok versengését a hatalomért és az erőforrások megszerzéséért. A pluralisztikus politikai berendezkedés tanát, melynek többek közt a fékek és ellensúlyok rendszerét, illetve a hatalom túlzott koncentrációjának megelőzését tulajdonítják, több támadás is érte – például balról azáltal, hogy nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen kapitalista osztálydominanciát eredményezett.⁸

Maradva még a politológiai megközelítésnél, McQuail történeti áttekintésével összhangban állnak Karppinen fejtegetései is, aki – a korábbi demokráciamodellekhez képest – a modern liberális demokrácia konstitutív dogmájaként, értékelméleti elveként, annak legfontosabb definiáló jegyeként írja le a pluralizmust. Karppinen – liberális szemszögből szemlélve – a pluralizmushoz szorosan társít egy másik fogalmat: a konfliktust. Nézete szerint a társadalomról alkotott unitárius, közösségközpontú nézetekkel szemben a pluralizmus és a konfliktus együttesen szükséges feltétele az emberiség fejlődésének. Az antagonizmusra (ellentétre) mint mediációs folyamatra tekint, illetve mint az eltérő vélemények és érdekek összecsapására. Így a pluralizmus mindig a 'sokszersűséget' (*multiplicity*) jelenti szemben az egységességgel (*unicity*), és a sokszínűséget (*diversity*) szemben az egyformasággal (*uniformity*).⁹

Karppinen konfliktust hangsúlyozó megállapításával és a mediációra tett utalásával összhangban Bibič is arra hívja fel a figyelmet, hogy a modern demokráciának a konfliktus és konszenzus jelenti a központi elemét. „A modern politika összes problémája kapcsolódik az érdekek sokféleségéhez és pluralizmusához.

⁶ Denis McQUAIL: *Media Performance – Mass Communication and the Public Interest*. London, Sage, 1999. 141.

⁷ Werner A. MEIER – Josef TRAPPEL: Media Concentration and the Public Interest. In: Denis McQUAIL – Karen SIUNE (szerk.): *Media Policy – Convergence, Concentration and Commerce*. London, Sage, 2003 (1998) 38–59., 42.

⁸ McQUAIL (1999) i. m. (6. lj.) 141–142.

⁹ KARPPINEN (2007) i. m. (3. lj.) 10–11.

A pluralitás elismerése és következményeképpen a konfliktusok létének felismerése a modern politológia kiinduló hipotézise.¹⁰ Bibič tehát egyben arra is felhívja a figyelmet, hogy a sokféle érdek konfliktusára építés nem öncélú művelet, hanem értelme a konfliktusok nyugvópontra juttatása, az érdekek egyeztetése, azaz konszenzusos, a konszenzuson nyugvó hatalomgyakorlás és kormányzás.

Összefoglalva a fenti gondolatmenetet, a pluralizmus pozitív fogalomként jelent meg a politikatörténetben a túlzott hatalomkoncentrációval szemben, és a liberális demokrácia alapjának, alapkövetelményévé vált. Az elv az állami túlhatalommal szemben a hatalomért és az erőforrásokért egymással összeütköző, különböző érdekek mentén versengő politikai erőknek biztosít teret, ami a konfliktusok feloldásával egy fenntartható, konszenzusos kormányzást tesz lehetővé.

1.3. Média és pluralizmus

A fenti tömör politikatörténeti áttekintésből adja magát a következtetés, hogy a liberális demokrácia ugyanezen az elven nyugvó, a plurális politikai berendezkedést támogató médiarendszert követel meg magának. Ezért vált a tömegtájékoztatás függetlensége, a sajtószabadság alapvető – és a polgári szabadságjogok közül kiemelkedő – társadalmi érdeké és értéké, hiszen az ezt biztosító jogszabályok „[...] deklarálják a civil társadalom sokszínűségének, valamint a politikai pluralizmus alapvető intézményének, a politikai viták és a pártharcok fő terepének számító média szabadságát, a cenzúra tilalmát”.¹¹

Perry Keller – Bakerre hivatkozva – a liberális demokrácia axiómájának nevezi, hogy az állampolgárok méltányolható hozzáférést követelnek a közérdeklődésre számot tartó ügyekről szóló sokszínű (*diverse*) információ- és gondolatáramláshoz, mely hozzáférés nélkül nem tudnának hatékonyan állampolgárként részt venni a kollektív önkormányzás folyamataiban. Azaz minden erős demokrácia jelentős mértékű médiapluralizmust követel meg – következtet Keller.¹²

Hogy mi a kapcsolat a politikai hatalom és média területén érvényesülő pluralizmus között, azt jól mutatja be C. Edwin Baker ún. ‘demokratikus elosztás elv’-vel (*democratic distribution principle*) kapcsolatos gondolatmenete. Baker ugyanis azt mondja: amint a liberális demokrácia egyik lényegi eleme az egalitáriusság elvén nyugvó politikai hatalomelosztás és -szétosztás (egy ember egy szavazat), úgy

¹⁰ Adolf BIBIČ: Konfliktus és konszenzus, pluralizmus és korporatizmus az új demokráciákban – Bevezető előadás. *Politikatudományi Szemle*, 1997. VI/1. 18–21., 18.

¹¹ SMUK Péter: Pártjog és politikai pluralizmus. *Politikatudományi Szemle*, 2007. XVI/3. 111–126., 115.

¹² Perry KELLER: *European and international media law: liberal democracy, trade, and the new media*. Oxford University Press, 2011. 405.

a médiában (nyilvánosságban) is szét kell szórni (*dispersal*) a hatalmat. A politikai hatalom esetében egalitarianizmus az emberek önkormányzáshoz való egyenlő jogában, illetve az ‘egy ember egy szavazat’ (értsd: egy egysége a formális politikai hatalomnak) elvében manifesztálódik. A nyilvánosság (közvélemény) befolyással van arra, hogy az emberek miként döntenek szavazatukról, csakúgy, mint arra, hogy a választott (kinevezett) politikai tisztségviselők miként gyakorolják formális döntéshozó hatalmukat (politikai hatalomgyakorlás). Ebben a tekintetben a tömegtársadalmakban a tömegmédiá jelenti a nyilvánosság legjelentősebb intézményi struktúráját. Az említett önkormányzás megvalósulásához az emberek igénylik a közvélemény formálásának képességét, illetve azt, hogy a kialakult közvélemény hatással legyen a ‘közakarát formálásra’,¹³ illetve annak ellenőrzésére. A média tehát ebben a tekintetben, a választásokhoz hasonlóan (mint formális hatalomgyakorlás), közvetítő szerepet tölt be a kormányzat és a nép (*public*) között. Mindebből Baker arra a következtetésre jut, hogy a legjobb intézményi értelmezése a nyilvánosság ezen demokratikus víziójának: a tömegmédiá fölött gyakorolt felügyelet egalitárius alapon való elosztása. Így válik tehát a demokrácia egyik alapkövetelményévé a széles körű és tisztességes hatalomszétosztás és a mindenhol jelen lévő lehetőség az elképzelések, álláspontok bemutatására. A „kommunikatív hatalom” (*communicative power*) demokratikus elosztása alatt azt a demokratikus követelményt érti Baker, hogy a demokrácia értelmileg magában foglalja a hatalom elosztását a nyilvános diskurzusokban.¹⁴

Baker tehát a nyilvánosságot hatalmi tényezőként veszi figyelembe, mondván, befolyással van a közhatalom létre, létrehozására, illetve annak döntési irányaira, ezért – csakúgy, mint a politikai hatalom esetén – szükséges annak megosztása.

Bakerhez hasonló érvelést fedezhetünk fel McQuailnél is a média és pluralizmus viszonyáról írt történeti kitekintésben. Ő arra mutat rá, hogy a 20. században a médiapluralizmus fogalma a magas szinten megszervezett modern tömegtársadalmakról alkotott teóriákkal kapcsolatban került előtérbe, és mint a hatalom és centralizáció elleni eszközre ismertek rá benne. Az új tömegtársadalmakat ugyanis az emberek közötti korábbi, tradicionális társadalmi kötelékek felbomlása jellemzi, mely kötelékeket új, de hasonlóan hatékony irányítási (*control*) eszközök váltanak fel, ezek közül egyik a tömegmédiá. Így McQuail szerint a tömegmédiá pluralisztikus berendezkedését a központosított irányítás és egyformaság (*uniformity*) elleni hatékony fegyverként lehet felfogni.¹⁵

¹³ Értsd: kormányzati jogalkotás és politikák.

¹⁴ C. Edwin BAKER: *Media Concentration and Democracy – Why Ownership Matters*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. 7.

¹⁵ McQUAIL (1999) i. m. (6. lj.) 142.

1.4. Pluralizmus vagy sokszínűség?

A média és pluralizmus összefüggéseinek vizsgálata során a kutató egy alapvető fogalmi problémával szembesül, nevezetesen azzal, hogy a témával foglalkozó szakemberek párhuzamosan, szinonimaként használják a pluralizmus (*pluralism*) és sokszínűség (*diversity*) fogalmát, és – sok esetben – még amikor el is különítik a két fogalmat, akkor sem használják következetesen azokat. Így nem térhetünk ki a probléma rövid tárgyalása elől, és talán közelebb jutunk a fogalmak használatának elfogadható magyarázatához.

Az eddig elhangzott megállapítások figyelembevételével azt láthatjuk, hogy a politikai értelemben vett pluralizmus fogalma került a média területén értelmezésre. Az értelmezések közös pontja – nagyon leegyszerűsítve –, hogy a pluralizmus elvének érvényre juttatása a hatalomkoncentráció elkerülését célozza. Ez oly módon valósul meg a média területén, hogy utóbbi teret, felületet (nyilvánosságot) biztosít különféle hangok, vélemények, értékek megjelenésének.

A médiapluralizmus fogalmával kapcsolatban a vázolt értelmezési irányba visz az oly sokszor idézett, az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) által kiadott jelentés is, melyet a médiakoncentrációval és pluralizmussal foglalkozó Szakértői Bizottsága készített, amely a pluralizmust a következőképpen határozza meg:

a pluralizmus kifejezés alatt a társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választékának köre értendő, mely a médián keresztül nyer kifejezést. A pluralizmus értelmezhető mint belső pluralizmus: ez esetben a társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választéka egy médiavállalat kínálatában jelenik meg, vagy értelmezhető mint külső pluralizmus: ekkor több médiavállalatot veszünk számításba, amelyek mindegyike egy bizonyos nézőpontot képvisel.¹⁶

A médiapluralizmus hasonló ‘hatalmi’ értelmezését adja a már fent hivatkozott szerzőpáros,¹⁷ akik a külső (*external*)¹⁸ és belső (*internal*)¹⁹ pluralizmust annak egyes megnyilvánulásai formájaként azonosítják.

Ha áttérünk a sokszínűség fogalmának értelmezési problémáira, akkor azt láthatjuk, hogy Denis McQuail a média sokszínűségének elvével (*diversity*) kap-

¹⁶ The activity report of the Committee of Experts on Media Concentrations and Pluralism. Submitted to the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy. Prague, December 7–8., 1994. Idézi Karol JAKUBOWICZ: Médiapluralizmus és koncentráció. In: GÁLIK Mihály (szerk.): *A médiakoncentráció szabályozása – szöveggyűjtemény*. Budapest, Gondolat, 2011. 263.

¹⁷ L. még MEIER–TRAPPEL i. m. (7. lj.) 42.

¹⁸ Uo. Egymással versengő sokféle médiavállalkozás, melyek egészében valósítják meg a pluralizmust.

¹⁹ Uo. Egy médiavállalkozáson belül jogi kötelezettségekkel biztosított demokratikus belső struktúra vagy ‘objektivitás’ követelménye.

csolatban beszél a pluralizmusról, és arra mutat rá, hogy az előbbi fogalom nem tekinthető csupán a gazdasági liberalizmus és a politikai pluralizmus egyik tanának.²⁰ McQuail tehát a két fogalom egymáshoz való viszonyával kapcsolatban egyfajta rész-egész (értsd: sokszínűség-pluralizmus) értelmezésre utal, melyet nem tart megfelelőnek. A sokszínűséget McQuail ehelyett a médiastruktúra²¹ és -teljesítmény²² (*media performance*) egyik átfogó értékelési elvének, az azokkal szemben támasztott normatív követelmények egyikének tekinti. Azaz a sokszínűség követelmények a média tényleges szervezeti felépítésével, szerveződésével és teljesítményével, az általa nyújtott szolgáltatással szemben fogalmazódnak meg.²³

McQuail a sokszínűség fogalom elhatárolása és meghatározása mellett annak ellentmondásosságaira is felhívja a figyelmet. Például arra, hogy az nagyon közel áll a médiaszabadság fogalmához, mely szintén a médiarendszer egyik értékelési elvének tekinthető, azaz egy tartalmilag semleges fogalom, ugyanakkor a konkrét alkalmazásakor „a médiarendszerekre és -tartalomra vonatkozó normatív követelményekben ölt” testet, azaz korántsem értéksemleges követelményekben jelenik meg.²⁴

Az említett semlegesség köszön vissza Meyer és Trappel fogalommeghatározásában, mely az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 10. cikkét veszi alapul, eszerint a média sokszínűsége az információkhoz való korlátlan hozzáférést (vételi szabadsága) és az információk közlése érdekében az eszközökhez való korlátlan hozzáférést (kifejezés szabadsága) jelenti.²⁵

A fogalom további ellentmondásossága, hogy egyik oldalról olyan átfogó elvéként lehet rá tekinteni, hasonlóan a médiaszabadsághoz, mint amelynek megvalósítása önmagában jelenti a tömegmédia egyik alapvető célkitűzését. Másik oldalról ugyanakkor kulturális, információs társadalmi előnyök, hasznok (közérdek²⁶) biztosításának eszközként is funkcionál, mely hasznokra az alábbiakban térünk ki.²⁷

Freedman a két fogalom összefüggéseit elemezve arra jut, hogy a pluralizmus „arra a tágabb politikai konszenzusra utal, amelyben a média működik, a sokféleség [értsd: sokszínűség] a médianak azt a képességét fejezi ki, hogy tudomást ve-

²⁰ McQUAIL (1999) i. m. (6. lj.) 141.

²¹ Értsd: hogyan kellene szerveződnie a médianak?

²² Értsd: milyen viselkedés várható el a médiától a közérdek megvalósítása érdekében?

²³ Denis McQUAIL: *A tömegkommunikáció elmélete*. Budapest, Osiris, 2003. 149.

²⁴ Uo., 153.

²⁵ MEIER-TRAPPEL i. m. (7. lj.) 42–43.

²⁶ Vö. McQUAIL (1999) i. m. (6. lj.) 3. és Jan van CUILEBURG – Denis McQUAIL: Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, Vol 18. (2) 181–207., 185.

²⁷ Vö. McQUAIL (1999) i. m. (6. lj.) 142–143. és McQUAIL (2003) i. m. (23. lj.) 154.

gyen a meglévő társadalmi különbségekről, és azokat kifejezésre juttassa, maximalizálva a választási lehetőségeket közönsége számára, akik ennek biztosításából hasznot húznak.”²⁸

Freedman meghatározásának sokszínűségekre vonatkozó részében tulajdonképpen McQuail sokszínűség fogalmának három területe került némiképpen átfogalmazásra, melyek a következők: a társadalmi különbségek visszatükrözése, a különböző véleményekhez való hozzáférés és a nagyszámú választási lehetőség kínálata (*reflection, access, choice*).²⁹ E három terület (sokszínűségi alapelv) tulajdonképpen a médiateljesítmény mércéjének nevezhető (*standards of performance*). McQuail másutt egy negyedik fogalmat is a sokszínűség alapelvei közé sorol, a nyitottságot, mely az innovációt (új vélemények és eszmék, kommunikációs csatornák és médiumok megjelenése) hivatott elősegíteni – ugyanitt a ‘hozzáférés’-t az egyenlőség elveként (értsd: egyenlő hozzáférésként) tárgyalja.³⁰ Hoffmann-Riem négy sokszínűségi dimenziója³¹ – más elrendezésben, de – lefedi McQuail három kategóriáját.³²

A McQuail által felírt sokszínűségi elvek (dimenziók) inkább állnak konfliktusban egymással, minthogy egymást támogató elvek lennének – legalábbis McQuail értékeléséből ez derül ki. Ellentmondás van például a ‘visszatükrözés’ és az ‘egyenlő hozzáférés’ elveinek alkalmazásában, hiszen az utóbbi csak az előbbi (arányosság) rovására valósítható meg, míg a választási lehetőségek (bőség) alapján mért sokszínűség nem veszi figyelembe az említett két dimenzió egyikét sem.³³

Mindezt azért volt fontos már itt megjegyezni, mivel a sokszínűség elvei között vázolt konfliktus aztán hangsúlyosan köszön vissza a pluralizmus megvalósítására irányuló – alábbiakban ismertetendő – médiapolitikákban. Az, hogy melyik elvet vallja magáénak az adott médiarendszer, meghatározza a médiaszabályozás és médiapolitika egyes témákhoz való viszonyulását.

Az elkülönítés kérdésében a fenti gondolatmenetből tehát arra juthatunk, hogy a pluralizmus általános követelményként jelenik meg a médiarendszer egészével szemben, leképezve a politikai pluralizmus hatalmi dimenzióját a médiára vonatkozóan. A sokszínűséget a pluralizmus konkrét megjelenésének megragadhatóságát, megvalósulásának leírhatóságát, mérhetőségét elősegítő fogalomként azonosíthatjuk, hiszen a média teljesítményének (strukturálódására, a médiatartalmakra és -szolgáltatásokra) értékelésére vonatkozó fogalom.

²⁸ Des FREEDMAN: *A médiapolitika mint közpolitika*. Budapest, Gondolat, 2012. 78–79.

²⁹ McQUAIL (1999) i. m. (6. lj.) 144.

³⁰ Denis McQUAIL: A sokszínűség mint médiapolitikai célkitűzés. In: Polyák Gábor (szerk.): *Médiapolitikai szöveggyűjtemény*. Budapest, AKTI–Gondolat, 2010. 379–395., 388.

³¹ Formátumok és ügyek (média funkciója), tartalmak (vélemények, hír- és információtartalmak), személyek és csoportok (alapvetően hozzáférést fedi, de reprezentációjukat is jelenti), földrajzi lefedettség és relevancia.

³² Hivatkozva McQUAIL (1999) i. m. (6. lj.) 144.

³³ McQUAIL (2010) i. m. (30. lj.) 388.

A megkísérelt fogalmi elkülönítés, tisztázás ellenére korántsem ilyen éles a választóvonal pluralizmus és sokszínűség között. Freedman megnyugtat bennünket, hogy mások (pl. Thomas Gibbons) egyszerűen szinonimaként használják a fogalmat.³⁴ Ugyanerre mutat rá Polyák is,³⁵ és ennek megfelelően is használja; a pluralizmust egyrészt az egész médiarendszer kialakítását megalapozó elvek (szabályozási célok) közül a legfontosabbnak tekinti, másrészt a működő médiarendszer tartalomkínálatával szembeni általános követelménynek tartja,³⁶ amely viszont inkább a fent elemzett sokszínűség fogalomba sorolható, hiszen a média teljesítményét írja le.

Klimkiewicz olyan multidimenzionális fogalomként tekint a pluralizmusra, mely nem korlátozható a médiatulajdonlás pluralitásának vagy a tartalom sokszínűségének kérdéseire.³⁷ A fogalomhasználat elkülönülésében tudománytörténeti hagyományok is szerepet játszanak, hiszen míg az USA-ban a sokszínűségről, addig az európai diskurzusban jellemzően a pluralizmus biztosításáról folyik vita a médiapolitikában, noha Európában törekszenek a két fogalom elhatárolására.³⁸

1.5. A médiapluralizmus hasznai

A pluralizmus (sokszínűség) nem csupán egy önmagában vett érték, fontos szót ejteni arról is, hogy a médiapluralizmus megvalósulásától, illetve az arra való törekvéstől milyen pozitív társadalmi hatásokat, hasznokat várhatunk. Az európai médiakoncentrációról és pluralizmusról szóló jelentés a média pluralizmusának társadalmi hasznait, funkcióját a következőképpen foglalja össze: a pluralizmus egyrészt hozzájárul az állampolgárság hatékony gyakorlásához, hiszen – amint azt a fentiekben kifejtettük – az a társadalom számára nézetek és információk lehető legszélesebb körét próbálja biztosítani, hozzájárulva ezzel az állampolgár megalapozott véleményformálásához a közügyekben és a vitatott kérdésekben, végső soron pedig a demokratikus közvélemény kialakulásához.³⁹ Másrészt a pluralizmus a

³⁴ FREEDMAN (2012) i. m. (28. lj.) 78.

³⁵ POLYÁK Gábor: A médiapiac szabályozásának változó eszközei. In: VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*. 2010. 147–189., 152. http://econ.core.hu/file/download/vesz2010/04_mediaciac.pdf.

³⁶ POLYÁK Gábor: *A médiarendszer kialakítása – A piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közösségi jogi és összehasonlító elemzése*. Budapest, HVG-ORAC, 2008. 46.

³⁷ Beata KLIMKIEWICZ: Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies. In: Andrea CZEPEK – Melanie HELLWIG – Eva NOWAK (szerk.): *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*. Bristol, Intellect Books, 2009. 45–74., 46.

³⁸ FREEDMAN (2012) i. m. (28. lj.) 79–82.

³⁹ Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Human Rights *Report on media concentrations and pluralism in Europe* (revised version) MM-CM (97) 6, Strasbourg, 20 January 1997.

társadalom kisebbségi csoportjainak is esélyt ad arra, hogy egy adott társadalmon belül fenntarthatassák, megőrizhessék különálló létüket, identitásukat a médiához való hozzáférésük, az abban való megjelenésük biztosítása által. Harmadrészt a pluralizmusnak nagy szerepe lehet a társadalmi konfliktusok megelőzésében, kezelésében azáltal, hogy a társadalomban meglévő érdekellentéteket, véleménykülönbségeket a kölcsönös megértés irányába tereli. Negyedrészt a pluralizmus megnyithatja az utat a társadalmi és kulturális változások előtt, különösen olyankor, amikor új, kevésbé erős, marginális hangoknak, véleményeknek ad megszólalási lehetőséget. A jelentés szerint a pluralizmus továbbá hozzájárul a társadalmi és kulturális lét változatosságához és gazdagságához. A jelentésben felsorolt és Jakubowicz által idézett hasznok szinte szó szerint megegyeznek a McQuail által a média sokszínűségével (értsd: pluralizmusával) kapcsolatban említett hasznokkal, azzal az eltéréssel, hogy utóbbi szerző a pluralizmus társadalmi hasznát abban is fel véli fedezni, hogy az meggátolja a szabadsággal való visszaélést.⁴⁰

1.6. eltérő utak

A médiapolitika és -szabályozás egyik kulcskérdése, hogy milyen módon valósítható meg a médiapluralizmus, minek (kinek) kell biztosítania, fenntartania, erősítene azt. A kérdésfeltevés azért fontos, mivel a pluralizmusról, annak előnyeiről, hátrányairól folytatott viták, eltérő nézetek éppen ezekben a különböző megközelítésekben gyökereznek. A médiatörténet alapvetően két választ adott erre: a piaci alapokon nyugvó és az állami szabályozást. E válaszok pontos szerepe a véleménynyilvánítás szabadságának, a demokratikus részvételnek a biztosításában külön-külön is heves viták tárgyát képezi.

1.6.1. A gazdasági modell

A piacelvű liberális megközelítés a médiapluralizmust az államtól való függetlenségként fogja fel, mely igen erős közgazdaságtani alapokon nyugszik, és így egy kettős érvelést rejt magában – mondja Keller. E megközelítés szerint ugyanis a kereskedelemi vállalkozáshoz való jog, amikor politikai és társadalmi szabadsággal párosul, akkor az hatalmas, kreatív erőt felszabadítva fenntartja a gondolatok/ezmények piacát (*marketplace of ideas*). Így a piacgazdaság a legjobb garanciája a folyamatos, gazdag és sokszínű információáramlásnak, ami a hatékony demokratikus

⁴⁰ Vö. JAKUBOWICZ i. m. (16. l.) 264.; McQUAIL (2003) i. m. (23. l.) 154.; McQUAIL (1999) i. m. (6. l.) 142–143.

közélet fenntartásának feltétele.⁴¹ Másként fogalmazva, a gazdasági felfogásban a média vállalkozásként való sikeressége összekapcsolódik a média társadalomban-demokráciában betöltött funkciójával, sikerességével.

A szólás és tájékozódás szabadságának állami beavatkozástól mentes biztosítása mint a liberális pluralizmusteóriák kiindulópontja érthető, hiszen ha történetileg nézzük, akkor a szólásszabadság éppen magával az azt korlátozni akaró állammal szemben formálódott ki.⁴²

E koncepció másik fontos része az egyéni autonómia hangsúlyozása, mely olyan kontextusban kerül előtérbe, hogy az ember nem tud önálló életvitelt folytatni – beleértve ebbe a közéletben való részvételt –, ha nem jut megfelelő, mások által készített információkhoz.⁴³ Cammaerts ezzel kapcsolatban kritikusan fogalmazva arra mutat rá, hogy liberális perspektívából szemlélve a pluralizmus egy fontosnak ítélt demokratikus elv, ugyanakkor az individuumok magánautonómiája tulajdonképpen abban az értelemben kerül hangsúlyozásra, hogy mely gondolatok uralkodnak mások felett. Azaz végső soron a konszenzus az egyének többségének azonos vagy hasonló döntésén nyugszik. Cammaerts mindezt egy procedurális-individuális demokráciakoncepciónak nevezi, melyben ‘a köz(érdek)’ mint a gondolatok piaca fejeződik ki (*articulation of common*).⁴⁴ E procedurális-individuális demokráciafelfogás középpontjában a választások és az aktív választók racionálisan tájékozott (*informed*) választása áll.⁴⁵ Így az információkhoz való hozzáférésre helyeződik a hangsúly, mely biztosítja az állampolgárok számára a felelős és tájékozottságon alapuló választást, illetve azt, hogy a választott tisztségviselők hivatali esküjüket megtartsák, és választóik óhajának megfelelően tevékenykedjenek.⁴⁶

Klimkiewicz a médiapluralizmusnak ezt a gazdasági felfogását – szemben az inkluzív megközelítéssel⁴⁷ – *autonóm* megközelítésnek nevezi. Luhmannra támaszkodva abból indul ki, hogy a média a társadalom egy funkcionálisan differenciálódó autonóm alrendszere. Azaz elkülönül más társadalmi rendszerektől, intézményi kapcsolatai az állammal és politikai csoportokkal, kulturális és társadalmi szervezetekkel jelentősen szétszórtak (*dispersed*). Ez a leválás ugyanakkor nem

⁴¹ KELLER i. m. (12. lj.) 405.

⁴² SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 11.

⁴³ KELLER i. m. (12. lj.) 405.

⁴⁴ Bart CAMMAERTS: Citizenship, the Public Sphere, and Media. In: Bart CAMMAERTS – Nico CARPENTIER (szerk.): *Reclaiming the Media – Communication Rights and Democratic Media Roles*. Intellect, 2007. 1–8., 3.

⁴⁵ Bart CAMMAERTS – Nico CARPENTIER: Reclaiming the Media – Communication Rights and Democratic Media Roles. In: Bart CAMMAERTS – Nico CARPENTIER (szerk.): *Reclaiming the Media – Communication Rights and Democratic Media Roles*. Intellect, 2007. xi-xviii., xii.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ L. e tanulmány 1.6.2. pontját.

jelent elkülönülést a gazdasági erőktől, sőt az elkülönülés hajtóereje nagymértékben a gazdasági tényezőkre és az elkereskedelmiesedésre vezethető vissza. Az autonóm médiahálózatok jelentős mértékben szervezik és formálják a politikai és társadalmi szféra egyéb szereplői közötti kapcsolatokat. Az autonóm felfogás így a médiapluralizmus gazdasági megközelítését jelenti, mely a fogyasztói és az iparági működés szabadságának növelését és az önszabályozás megvalósítását célozza. Kérdésként azt is felveti, hogy a médiának ez a függetlenedése mennyiben járul hozzá a kulturális és társadalmi alrendszer autonómiájának elvesztéséhez azáltal, hogy jelentős hatással van az előbbi az utóbbira.⁴⁸

McQuail a sokszínűséggel kapcsolatban a következőképpen összegzi az általa gazdasági piaci modellnek nevezett megközelítés főbb jellemzőit: bőséges kínálatot, maximális versenyt, folyamatos innovációt, gazdasági hatékonyságot biztosít, mindezt alacsony vagy hiányzó szabályozás, a fogyasztók számára bőséges kínálat, valamint a tulajdonosok számára biztosított nagyfokú szabadság mellett.⁴⁹

A pluralizmus liberális piaci modelljének eredete történetileg szorosan kapcsolódik az USA médiarendszeréhez és az annak alapjául szolgáló Első Kiegészítéséhez. A gondolatok piacának elmélete a Legfelső Bíróság *Abrams v. United States* ítéletében jelent meg, Holmes főbírónak köszönhetően; a bíróság egy későbbi döntésében Black főbíró érvelése foglalja jól össze a pluralizmus e modelljének főbb jellemzőit:

Az Első Kiegészítés azon a feltevésen alapul, hogy a sokszínű (*diverse*) és egymással ellentétes forrásokból származó lehető legszélesebb információterjesztés olyannyira szükséges az emberek jólétéhez (*welfare of the public*), mint amennyire a sajtószabadság előfeltétele a szabad társadalomnak.⁵⁰

Freedman ugyanakkor az amerikai médiapluralizmusra irányuló politikának egy másik aspektusára is rámutat, mely az „etnikai kisebbségek részvételét és képviselését jelenti a kreatív folyamatokban, és amely a kulturális pluralizmusról folytatott vita részét képezi az USA-ban”.⁵¹

Az amerikai megközelítés szerint tehát a gondolatok szabad piaca (*free market-place of ideas*) a leghatékonyabb eszköz az Első Alkotmánykiegészítésben biztosított szabadságjogok garantálására. Ez az elv az emberek tartalmi sokszínűséghez (*content diversity*) való jogára helyezi a hangsúlyt, melyet a különböző források nagy száma táplál (források sokszínűsége, *source diversity*), és melynek eredmé-

⁴⁸ L. KLIMKIEWICZ (2009) i. m. (37. lj.) 50–51.

⁴⁹ MCQUAIL (2010) i. m. (30. lj.) 382.

⁵⁰ L. *Abrams v. United States*, 250 US 616 (1919), *Associated Press v. US*, 326 U.S. 1 (1945).

⁵¹ FREEDMAN (2012) i. m. (28. lj.) 79.

nye a sokszínűségnek való kitettség⁵² (*exposure diversity*). Éppen ezért az amerikai szabályozás a verseny- és antitröszt-szabályozáson keresztül a források sokszínűségére koncentrálnak – mutat rá Cuilenburg.⁵³

A médiapluralizmus piaci (amerikai) modelljéhez leginkább illeszkedő normatív mérési módszer az ún. reflektív sokszínűség (*reflective diversity*), melyet a pluralizmus és sokszínűség fogalmának elhatárolásánál – mint a sokszínűség egyik elvét – visszatükrözés néven azonosítottuk. A reflektív sokszínűség azon alapul, hogy a tényleges média(fel)használók preferenciája összetalálkozzon ezeknek a preferenciáknak a médiatartalmakban való visszatükröződéssel, másképpen fogalmazva azt jelenti, hogy az adott lakosság preferenciái arányosan tükröződnek vissza a médiában. Így a reflektív sokszínűség az emberek médiához, azaz a tartalom forrásaihoz való egyenlő hozzáférésére koncentrálnak.⁵⁴ A reflektív sokszínűség koncepciójának alkalmazása egyben azt jelenti, hogy a piaci megközelítés a sokszínűség fent említett három (vagy négy) fő elve (dimenziója) közül a társadalmi különbségek visszatükröződéására, az arányosságra helyezi a hangsúlyt.

1.6.2. A demokratikus modell

A médiapluralizmus megvalósításának másik útját Európa járta be, mely ún. ‘elvi (alapokon álló) pluralizmus’ (*principled pluralism*) széles körű védelmét hangsúlyozza, és mely az egész társadalom szolgálatára törekszik különböző politikai nézetek és kulturális értékek megjelenítésével. Szemben az USA-val, az állampolgárok plurális információkhoz való hozzáférése sokkal nagyobb hangsúllyal esik latba, mint a kommunikációt folytatók szabadsága.⁵⁵ Ez a felfogás a nyilvánosság neo-habermasi megközelítésből táplálkozik, mely a politikai nézetek és társadalmi perspektívák pluralitásának szükségességét a racionális demokratikus közösségi tanácskozás (*public deliberation*) részeként fogja fel. A habermasi felfogás központi fogalma a nyilvánosság (*public sphere*), melyet a társadalmi lét olyan színterének tekint, melyben a közvélemény (*public opinion*) ki tud alakulni. Ebben az

⁵² Azt jelöli, hogy a közönség milyen mértékben fogyasztja ténylegesen a rendelkezésre álló, sokszínű médiatartalmat. Ezzel kapcsolatban I. Philip M. NAPOLI: Exposure Diversity Reconsidered. *Journal of Information Policy*, 1 (2011) 246–259. és Peggy VALCKE: A felhasználó helye a médiapluralizmus szabályozásában – A hagyományos sokszínűségi lánc és a felhasználók felvértezésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák nyomon követése az európai médiaszabályozásban. *In Medias Res*, 2012/2. 5., 241–271.

⁵³ Jan van CUILENBURG: Media Diversity, Competition and Cocentration: Concepts and Theories. In: Els de BENS (szerk.): *Media Between Culture and Commerce – Changing Media – Changing Europe Series*. Volume 4. Bristol, Intellect, 2007. 25–54., 30.

⁵⁴ Uo., 28., 30.

⁵⁵ Hoffmann-Riemet idézi McQUAIL i. m. (6. lj.) 142.

‘ideális nyilvánosságban’ a média információkat szolgáltat a nyilvános társadalmi vitához, nyilvánosságot biztosít a legkülönbözőbb nézeteknek, így tágítva ki a vitát időben és térben egyaránt. Az efféle nyílt vita biztosításának feltétele, hogy a nyilvánosság mentes legyen mindenféle külső kényszertől, hiszen ebben tud csak az állampolgár közérdekű dolgokról szabadon eszmét cserélni. A ‘külső kényszer’ alatt Habermas egyszerre ért államtól és gazdasági erőktől eredő nyomást. Így e felfogás szerint a közérdeket egy olyan médiarendszer szolgálja, amely széles körű hozzáférést és nyilvánosságot biztosít a legkülönbözőbb társadalmi, politikai és kulturális nézeteknek és értékeknek. E nézet szerint egy ilyen médiarendszer kialakításához aktív állami médiapolitika és szabályozói beavatkozás szükséges.⁵⁶

Klimkiewicz ezt inkluzív médiapluralizmus-megközelítésnek nevezi szemben az autonóm megközelítéssel. A média itt nem különül el funkcionálisan más társadalmi alrendszerektől (politika, kultúra, civil társadalom), illetve csoportoktól (pártok, állam, érdekcsoportok), hanem központi intézményként feladata, hogy figyelmeztessen és kérdéseket fogalmazzon meg társadalmi problémákkal kapcsolatban. Azaz azonosítsa a felmerülő problémákat, azokat politikai szempontból artikulálja, illetve kérdésfeltevéseivel tematizálja és megoldási javaslatokat fogalmazzon meg.⁵⁷

Ilyen törekvésnek a szellemében épült újjá a német műsorszolgáltatási rendszer a II. világháborút követően, mely olyan normákon nyugodott, melyek megfeleltek a pluralizmus és az államtól, illetve bármilyen más politikai csoporttól és hatástól való függetlenség elveinek, és az újjáalakított műsorszolgáltatási rendszer sem piaci, sem pedig állami irányvonalat nem követett (*‘non market-non-state’ lines*), mintájául pedig a BBC szolgált – mutat rá Humphreys és Lang.⁵⁸

A médiapluralizmus európai modelljének normatív mérési módszere nem a tényleges médiahasználatot veszi alapul, amint azt a reflektív sokszínűség teszi. Az ún. nyitott sokszínűség (*open diversity*) koncepciója abból az előfeltevésekből indul ki, hogy a média egy olyan fontos társadalmi jelenség, mely az emberekre jelentős mértékben hathat. Így meg kell előzni, hogy a közvéleményben egyoldalúság, torzulás következzen be, ezért a médiatartalomnak különböző véleményeket kell egyenrangú módon kifejeznie, megjelenítenie. A hangsúly tehát az egyenlőségen, és nem az arányosságon van. A nyitott sokszínűség a különböző nézetek

⁵⁶ VÖ. CUILENBURG i. m. (53. lj.) 31–32.; KARPPIENEN (2007) i. m. (3. lj.) 14–15.; MARIA SIMONE – JAN FERNBACK: *Invisible Hands of Public Spheres? Theoretical Foundations for U.S. Broadcasting Policy. Communication Law & Policy*, vol. 11. no. 2. (2006) 289–292.

⁵⁷ KLIMKIEWICZ i. m. (37. lj.) 50.

⁵⁸ PETER HUMPHREYS – MATTHIAS LANG: *Regulating for media pluralism and the pitfalls of Standortpolitik: the reregulation of German broadcasting ownership rules. German Politics*, 1998. vol. 7. no. 2. 176–201. <http://dx.doi.org/10.1080/09644009808404517>.

sokszínűségének jelentőségére hívja fel a figyelmet, valamint a gondolatokhoz való hozzáférésre, azaz a médiatartalomra helyezi a hangsúlyt, mely azonos a fogalom-elhatárolásoknál tárgyalt sokszínűségi elvvel.⁵⁹

McQuail az Európában meghonosodott pluralizmusfelfogás és médiarendszer kapcsolatának (ő demokratikus modellnek nevezi) legfőbb jellemzőit a következőképpen foglalja össze: a demokratikus modellben a médiakínálat a szükségleteknek megfelelően alakul, a versennyel szemben a kiegyenlített védelem áll a középpontban (azaz a különböző nézetek nyilvánosságra jutásának segítségével van a hangsúly), ehhez a média területén bekövetkező változások folyamatos figyelemmel kísérése és ellenőrzése szükséges. A demokratikus modell normatív kritériumokon alapul, szabályozói beavatkozást igényel a szükséges területeken, a tartalom fogyasztóinak választása az így létrejött változatosság keretei között alakul, és fontos, hogy ehhez mindenki számára hozzáférési jogokat kell adni.⁶⁰

1.7. Az egyes modellek médiatörténeti beágyazottsága

Látható tehát, hogy a pluralizmus problémájára adott válaszok alapvetően eltérő médiapolitikai koncepción nyugszanak, melyet nagymértékben meghatározott az egyes médiarendszerek (értsd itt: USA és Európa) eltérő fejlődése. Az eltérő fejlődés ellenére McQuail és Cuilenburg hasonlóságokat, azonosságokat vélnek felfedezni a két rendszer médiapolitikájában, mely – a fenti állításokból következően – egyben azt is feltételezi, hogy ugyanilyen hasonlóságok kell jellemezzék az adott időszakban a médiapluralizmusról alkotott víziójukat is.⁶¹

A szerzők szerint a második világháborút követően egészen az 1980-as évekig az ún. közszolgálati médiapolitikai paradigma érvényesült,⁶² mely teljességében Európában bontakozott ki, de nyomott hagyott az USA médiarendszerén is. Ebben az időszakban Európán belül a politikai és társadalmi sokszínűség biztosítására helyeződött a hangsúly. A médiapolitika középpontjában a közérdekű célok közül a kulturális és szociális jólét állt, ezzel indokolták az állami beavatkozást és műsorszolgáltatási monopólium fenntartását. Az USA-ban ugyanebben az időszakban, mely – továbbra is hangsúlyozzuk – alapvetően a piaci megközelítést (gazdasági jólétet) vallotta ekkor is magáénak, jelen vannak az előbb említett közérdekű jóléti célok és az ezt támogató olyan szabályozói beavatkozások, melyeket az európai pluralizmuskonceptió megvalósítása eszközeinek mondhatunk, és melyek – hasonlóan az európai megoldáshoz – a média társadalomfelelősségi, közmegebizotti

⁵⁹ CUILENBURG i. m. (54. lj.) 30.

⁶⁰ McQUAIL (2010) i. m. (30. lj.) 382.

⁶¹ CUILENBURG–McQUAIL i. m. (26. lj.).

⁶² Ez megegyezik a McQuail által demokratikusnak nevezett és fent hivatkozott modellel.

(*public trustee*) szerepét⁶³ hangsúlyozzák. Ezek közül mindenképpen meg kell említeni a Sajtószabadság Bizottság⁶⁴ által készített jelentést, amely megteremti a kapcsolatot a sajtószabadság és a társadalomfelelősségi teória között, és olyan normatív követelményeket fogalmaz meg a médiával szemben, melyek Európára jellemzők (megbízható és releváns hírek és információk szolgáltatásának, változatos hangok megszólaltatásának kötelezettsége a nyilvánosság játékterében).⁶⁵ Ebbe az elképzelésbe illeszkedik a Federal Communications Commission (FCC) ugyanebben az időszakban a műsorszolgáltatás terén folytatott szabályozói politikája is, melynek egyik terméke volt az 1946-ban kiadott Kék Könyv,⁶⁶ amely – többek között – a pártatlanság és sokszínűség követelményét kérte számon a földfelszíni műsorszórással terjesztett médiaszolgáltatókon. Az FCC kifejezetten aktív szabályozói szerepet játszott az 1934–1975 közötti időszakban, ugyanakkor e szerep hatékonysága marginális volt, igaz ez a Kék Könyv által felállított szabályok kikényszerítésére is.⁶⁷

Cuilenburg és McQuail szintén közös tendenciákat fedez fel az 1980-as évektől fogva mind az észak-amerikai, mind pedig az európai kommunikációpolitikában, melyet ők az ‘új kommunikációpolitikai paradigma’ felemelkedésének neveznek. Ennek legfőbb ismertetőjegye, hogy a technológiai fejlődés és az általa indukált konvergenciafolyamatok az előbb ismertett európai normatív modelltől való eltávolodást idézték elő, és helyette a gazdasági és technológiai logika lett annak hajtóereje. Így a közérdek egyes összetevői közül a gazdasági jólét került domináns szerepbe a politikai jóléttel szemben, emellett a harmadik, a szociális jólét egyes elvei újrafogalmazásra kerültek.⁶⁸

Az USA-ban az 1970-es évek elejétől indul el egy deregulációs folyamat a műsorszolgáltatási piacon, mely az 1980-as években is folytatódott, és bár 1992-ben kísérlet történt az újraszabályozásra, az 1996-ban a konvergencia jegyében megszülető hírközlési törvény (Telecommunications Act) a verseny elől számtalan akadályt lebontott.⁶⁹

⁶³ Melisande MIDDLETON: *Social Responsibility in the Media*. Center for International Media Ethics CIME Oxford University PCMLP, March 2009. <http://www.caluniv.ac.in/Global%20mdia%20journal/DOCUMENT/Document%206.pdf>; Wolfgang HOFFMANN-RIEM: *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries*. New York, Guilford Press, 1996.

⁶⁴ American Commission on Freedom of the Press (1947).

⁶⁵ CUILENBURG–MCQUAIL i. m. (26. lj.) 191–195.

⁶⁶ The ‘Blue Book’, eredeti nevén Public Service Responsibility of Broadcast Licensees, mely becenevét a kék kötéséről kapta.

⁶⁷ Kenneth C. CREECH: *Electronic Media Law and Regulation*. Amsterdam – Burlington, Elsevier – Focal Press, 2007. 83., 97.

⁶⁸ CUILENBURG–MCQUAIL i. m. (26. lj.) 197–205.

⁶⁹ CREECH i. m. (67. lj.) 96–99., 105–106.

Hozzá kell tennünk, hogy Európában az előbb vázolt tendenciának a katalizálásában nagy szerepet játszottak és játszanak ma is az Európai Unió alapvető politikái, hiszen azok nagy része a közös piac építésére irányul. Még pontosabban: tulajdonképpen az EU-ban kibontakozó audiovizuális politika, majd szabályozás is ennek a piaci elvű megközelítésnek köszönheti létét, és egyben ez okozta a tagállami – normatív alapokon álló – médiapolitika meggyengülését, illetve a nemzeti szabályozásokban bekövetkező liberalizációt és deregulációt.⁷⁰ Ez utóbbi folyamatot segítette az is, hogy – hasonlóan az USA-hoz – az EU a kommunikációs iparágak konvergenciájának megfelelő politika folytatását tűzte zászlajára az 1990-es évek második felében, melyben a hírközlési szabályozás elveinek domináns szerepet szánt.⁷¹

Mindebből az következik, hogy az ún. ‘új kommunikációpolitika’ a gazdasági alapokon nyugvó sokszínűségi modellt támogatja, hiszen a média szabályozása – köszönhetően a szabályozásban is megjelenő konvergenciának – a hírközlési szabályozás mintájára a piaci megközelítés irányába mozdult el, ami deregulációt hozott létre, és kevesebb állami beavatkozást, azaz a versenyszabályozás alkalmazását indokolta.

1.8. Következtetések

Amint azt a bevezetőben említettük, a tanulmány első része a pluralizmus fogalmának és annak a médiapolitikában és -szabályozásban betöltött szerepének áttekintését tűzte ki célul, hogy a fogalom tisztázása hozzájáruljon a további kutatás fogalmi megalapozásához. A témával foglalkozó szakirodalomban teljes egyetértés mutatkozik a pluralizmus (sokszínűség) eszméjének megítélésében: az egyik legjelentősebb szervezőelve (követelménye) a liberális demokráciáknak és médiarendszereknek, és egyben állandó célként is jelen van, melyre folyamatosan törekedni kell. Az összekötő kapocs az elv politikai és médiabeli jelentősége között, hogy annak léte vagy hiánya a hatalom gyakorlására van befolyással, vagy más szemszögből nézve a hatalomgyakorlás demokratikusságát segíti elő, támogatja, vagy éppen csorbítja. Ebben a tekintetben közvetve – Baker levezetése esetében közvetlenül is – megjelenik a média hatalmi tényezőként való értelmezése.

⁷⁰ NYAKAS Levente: Az audiovizuális média szabályozása az Európai Unióban. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 157–174. (6.1.–3.) 166–169.; NYAKAS Levente: A közszolgálati műsorszolgáltatás a közösségi jog kontextusában – avagy az audiovizuális szolgáltatások természetéről folytatott európai vita. *Collega*, 2006. X. évfolyam, 2–3. szám, 227–230.

⁷¹ Maria MICHALIS: European Union Broadcasting and Telecoms: Towards a Convergent Regulatory Regime? *European Journal of Communication*, June 1999. vol. 14. 2. 147–171.

Alapvető kérdés, hogy milyen módszerrel biztosítható a pluralizmus elvének követése, érvényre juttatása a médiapolitikákban. Azt láthattuk, hogy két fő irányvonal, elmélet alakult ki, melyek eltérő fejlődése alkotmányos és médiatörténeti okokra vezethető vissza, és noha mindkettő adekvát választ ad a kérdésre, az utóbbi 20 évben a piacelvű megközelítés vált egyre inkább uralkodóvá. Amint arra rámutattunk, az eltérő megközelítésekből különböző mediaszabályozási koncepciók következnek, melyek leginkább a szabályozás/nem-szabályozás tengelyén helyezhetők el.

Hasonlóan jelentős probléma, hogy a médiapluralizmus megvalósításának eltérő útjai egyben eltérő értékelési rendszert is jelentenek, mely értékelési rendszerek a sokszínűségi elvnek olyan dimenzióit részesítik előnyben, melyek ellentmondanak egymásnak. Mivel az értékelési rendszer adott esetben egy nemzeti médiarendszer teljesítményére vonatkozik, azaz hogy mennyire felel meg az a pluralizmus (sokszínűség) követelményének, ezért – a média, demokrácia és pluralizmus kapcsolatáról mondottakból következően – végső soron egy ilyen értékelés az adott demokrácia állapotáról is képet ad.

A média teljesítményének (szabadságának, pluralitásának/sokszínűségének) mérhetősége tehát felértékelődik, amennyiben elfogadjuk, hogy a mérés közvetve a 'demokráciák teljesítményéről' is számot ad. Különösen érdekes ennek a kérdésnek a vizsgálata a tagállami médiarendszerek és az EU viszonyában, hiszen az EU az utóbbi években médiapolitikájában éppen ilyen értékelés-központú irányba mozdult el: arra próbál adekvát normatív követelményeket felállítani, hogy értékelhető legyen a tagállamokban a médiapluralizmus, emellett pedig megpróbál olyan eszközöket keresni, melyek alapján – ha szükséges – be is tud avatkozni.

2. A médiapluralizmus szerepe az EU audiovizuális politikájában és szabályozásában

2.1. Elhatárolások

A médiapluralizmus uniós kérdésként való tárgyalását megelőzően két problémakört érdemes röviden érinteni, melyek azért fontosak, mert segítenek a probléma uniós audiovizuális politikán belül történő elhelyezésében, a médiapluralizmusról folytatott uniós szintű vita háttérének értelmezésében.

2.1.1. Az európai nyilvánosság kérdése

A pluralizmus, sokszínűség és médiapluralizmus fogalmáról, valamint azoknak a demokráciában betöltött szerepéről szóló rövid általános áttekintést követően elsőként kézenfekvőnek tűnhet annak a kérdésnek a tisztázása, hogy ezek a fogalmak

miként értelmezhetők egyáltalán az uniós jogrendben, azaz egy olyan többszintű kormányzási rendszerben, amely egy „európai alkotmányos teret” képez.⁷² Egy ilyen vizsgálódásnak alapvetően az európai nyilvánosság mibenlétére, az Európai Unió intézményrendszerének alkotmányos helyzetével, demokratikusságával és annak legitimitációjával kapcsolatos kérdésekre, illetve a média ebben betöltött szerepére kellene fókuszálnia.⁷³ A tanulmány második része ugyanakkor ennek – a kétségtelenül izgalmas, elsősorban alkotmányjogi és egyben kommunikációtudományi kérdésnek az – elemzésével nem foglalkozik, annak ellenére, hogy a felsorolt kérdések egyes aspektusai hangsúlyosan jelen voltak például az uniós audiovizuális médiaszabályozás születésekor, illetve bizonyos tekintetben jelen vannak ma is az európai audiovizuális politikában. A felsorolt problémák közvetve kapcsolódnak a médiapluralizmus kérdésköréhez, így mi is említést teszünk róluk, ahol ez szükséges, ugyanakkor azok megvalósulását, minőségét nem vizsgáljuk.

2.1.2. Az európai kormányzás természete

A tanulmány második része ennek fényében sokkal inkább arra koncentrál, hogy miként jelent meg a médiapluralizmus kérdése az EU audiovizuális médiapolitikájában és -szabályozásában, az milyen értelmezést kapott, és az EU a médiapluralizmus eszméjét hogyan kívánta/kívánja felhasználni. Ennek megértéshez, keretbe helyezéséhez viszont mindenképpen beszélnünk kell röviden az európai kormányzás természetéről is.

Az európai kormányzást alapvetően strukturális aszimmetria jellemzi, ami azt jelenti, hogy az EU elsősorban – gazdasági integrációs jellegéből fakadóan – liberális, piacosító, negatív integrációt valósít meg (deregulatív politika), mint inkább a piacot korrigáló, pozitív (intervencionalista) integrációt (reregulatív politika). Ezt az aszimmetriát – nagy vonalakban – leképezi az EU intézményrendszere is, hiszen a negatív integrációt, azaz a szabad versenyt és a különböző tényezők belső mozgását akadályozó szabályozások lebontását (gazdasági integrációt és liberali-

⁷² L. LÁNCOS Petra Lea: Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. *In Medias Res*, 2013/1. 155.

⁷³ L. SZABÓ Gabriella: Az európai nyilvánosság mibenlétéről – paradigmák, definíciók, megközelítések és dilemmák egy új kutatási terület kapcsán. *Politikatudományi Szemle*, XIX/2. 95–109.; Chiara VALENTINI – Giorgia NESTI (szerk.): *Public Communication in the European Union: History, Perspectives and Challenges*. Cambridge Scholars Publishing, 2010.; Robin B. HODESS: *Legitimizing Europe? News media and the reporting of European Union politics*. 1997. http://aei.pitt.edu/2619/1/002567_1.pdf; Jackie HARRISON – Bridgette WESSELS (szerk.): *Mediating Europe – New Media, Mass Communications, and the European Public Sphere*. New York – Oxford, Berghahn Books, 2009.; Andrew MORAVCSIK – Andrea SANGIOVANNI: *On Democracy and “Public Interest” in the European Union*. Center for European Studies Working Paper No. 93 (Harvard University, 2002).

zációt) sokkal könnyebben meg tudja valósítani a Bizottság és a Bíróság, mivel jól körülírt hatáskörrel rendelkeznek ezen a téren, míg egy, a piacot korrigáló, demokratikus és közszolgálati célú, uniós szabályozói beavatkozást (jogharmonizáció), mely a Tanács és a Parlament feladata, sokkal nehezebb végrehajtani.⁷⁴

Ez az aszimmetria hangsúlyosan van jelen az európai audiovizuális médiaszabályozásban és -politikában, azaz inkább negatív (gazdasági integrációs és liberalizációs), mintsem pozitív integrációs terület. Így a médiapolitikai vitákat is piacliberalizációs és a piaci versenyhez kapcsolódó fogalmak uralják, a gazdasági és iparpolitikai érvelés kerül túlnyomó többségbe, míg a demokratikus és kulturális médiapolitikai célkitűzések sokkal kevésbé érnek célba. Ebből következően a pluralizmusviták is e két irányzat, megközelítés között feszülnek.⁷⁵

2.1.3. A közszolgálati műsorszolgáltatás és médiapluralizmus

Amint az a tanulmány első részéből is következik, a közszolgálati műsorszolgáltatás jelentős szerepet játszik a médiapluralizmus tagállami megvalósításában – eszünkbe juthatnak itt akár a belső pluralizmus fogalmával, akár a médiapluralizmus megvalósításának demokratikus modelljével kapcsolatban korábban kifejtettek.⁷⁶ Az EU a közszolgálati műsorszolgáltatást, az általa nyújtott szolgáltatásokat versenypolitikáján keresztül kezeli (értsd: állami támogatási ügyek), mely tevékenysége jelentős hatással lehet a közszolgálat tevékenységére, és így a médiapluralizmus tagállami megvalósulására is. Az alábbiakban ugyanakkor nem foglalkozunk külön ezzel a kérdéssel, hiszen a Bizottság állami támogatási döntéseinek, illetve a mögöttük meghúzódó elméleti keretnek az elemzése jócskán meghaladná e tanulmány terjedelmi korlátait.

2.2. A médiapluralizmus kérdésének megjelenése tagállami szinten

Ahhoz, hogy megértsük, miként került a médiapluralizmus kérdése uniós szintre, érdemes magának a problémának a megjelenését, illetve megjelenésének körülményeit röviden felidézni nemzeti szinten.

⁷⁴ Fritz W. SCHARPF analitikus keretét ismerteti többek között Thomas GIBBONS – Peter HUMPHREYS: *Audiovisual Regulation under Pressure – Comparative Cases from North America and Europe*. London – New York, Routledge, 2012. 133.; illetve KLIMKIEWICZ (2009) i. m. (37. l.) 65–66.

⁷⁵ L. Kari KARPPINEN: *Rethinking Media Pluralism*. New York, Fordham University Press, 2013. 133–134.

⁷⁶ L. jelen tanulmány 1.4., 1.6.2., illetve 1.7. pontjait.

A médiapluralizmus fogalmának a médiapolitikai célok között – vagy egyáltalán a politikai retorikában – való megjelenése Európában, uniós tagállami szinten a nyomtatott sajtóhoz köthető. A megjelenés oka arra vezethető vissza, hogy Európában a II. világháborút követően visszaesés mutatkozott a politikai napilapok terjesztésben, és ennek következményeként a médiapiacra koncentráció indult meg, melyre az egyes államok a médiatulajdon korlátozására vonatkozó szabályozással és támogatási politikával válaszoltak.⁷⁷

Az elektronikus média terén sokkal később merült fel a médiapluralizmus és sokszínűség kérdése, mivel a műsorszolgáltatás Európában a kezdetektől fogva nemzeti monopólium volt – így médiatulajdonlasi és koncentrációs problémák nem kerültek a felszínre ezen a területen –, és éppen ezért központi (állami) célkitűzések határozták meg fejlődését. A műsorszolgáltatás intézményei egyesítő eszközök voltak, olyanok, melyek a népesség közös identitásának kimunkálásán fáradoznak, és melyeket a nemzeti identitás kialakítására hoztak létre azzal, hogy elérjék és egy közös nemzeti nyilvános szférába hozzák össze valamennyi állampolgárt.⁷⁸ Karppinen arra mutat rá, hogy szemben a nyomtatott sajtóval az elektronikus médiában csak fokozatosan jelentek meg a közérdekhez kapcsolódó olyan elvek – mint például a lokalizmus, a kisebbségek számára történő műsorszolgáltatás, politikai kiegyensúlyozottság –, melyek a médiapluralizmus mai fogalmára vonatkoztak.⁷⁹

A műsorszolgáltatással összefüggésben a médiapluralizmus kérdése konkrét formában, tagállami médiapolitikában Nagy-Britanniában jelent meg az ún. Annan-jelentésben (1977), mely az Egyesült Királyság műsorszolgáltatásának jövőjével foglalkozott a technológiai fejlődés fényében.⁸⁰ Freedman szerint az Annan-jelentés arra mutatott rá, hogy a Nagy-Britanniában fennálló közszolgálati-kereskedelmi műsorszolgáltatási duopólium az akkori többitnikumú és pluralista kulturális környezethez képest ideológiailag beszűkült, így – a jelentés szerint – a jövőben a műsorszolgáltatás struktúrájának ezt a sokféleséget (*variety*) vissza kell tükröznie. Ez egyben kikövezte az utat a plurális megközelítés előtt, partvonalra tette a – közszolgálati paradigmához kapcsolódó – társadalmi konszenzust mint célt, és nyitott a független hangok sokasága, a fogyasztói választás és a verseny előtt.⁸¹

⁷⁷ Jens CAVALLIN: European Policies and Regulations on Media Concentration. *International Journal of Communications Law and Policy*, IJCLP Web-Doc 3-1-1998. http://ijclp.net/old_website/1_1998/index.html.

⁷⁸ Értsd ez alatt a 1.7. pontban felvázolt közszolgálati paradigma jellemzőit.

⁷⁹ L. KARPPINEN i. m. (75. lj.) 126–127.

⁸⁰ L. Des FREEDMAN: What use is a public inquiry? Labour and the 1977 Annan Committee on the Future of Broadcasting. *Media, Culture & Society*, 2001. Vol. 23. no. 2. 195–211.

⁸¹ Vö. FREEDMAN i. m. (28. lj.) 81.; KARPPINEN i. m. (75. lj.) 128.

Freedman rámutat az Annan-jelentés eltérő értelmezéseire is. Az egyik vélemény szerint⁸² a Lord Annan által vezetett bizottság az univerzális közszolgálat tradíciójával szakítva, azt felcserélte a szabadpiac eszméjével, melyben az egyensúlyt a különböző hangok sokféleségének (*multiplicity*) versenyével kell elérni. A másik olvasat⁸³ szerint az Annan-jelentés azt mondja, hogy a pluralizmus és sokszínűség csak a közszolgálati rendszeren keresztül valósítható meg. Freedman szerint nem állnak szemben egymással ezek a megállapítások, mivel a jelentés egyrészt kimondta, hogy nincs helye egy gátlástalan magánszektornak, illetve egy értéktelen, a kreativitást nem támogató duopol versenynek, ezzel együtt ugyanakkor megerősítette a közszolgálatot is. Másrészt észlelte a társadalmi fragmentációt, és szükségét látta a nagyobb mértékű pluralizmus és társadalmi felelősség gyakorlásának, melyet az egymással versengő hangokkal kell megvalósítani, amelyben részben független, magántulajdonú produkciós cégeknek is részt kell venniük.

A Freedman által mondottak tulajdonképpen a két pluralizmuskoncepciónak a találkozását írják le az Egyesült Királyságban. A szerző által kínált magyarázat összhangot mutat azzal az elképzeléssel, amely a német alkotmánybírói gyakorlatban fogalmazódott meg. Az Alkotmánybírók az ún. negyedik televíziós ítéletében⁸⁴ vázolta fel „a média sokszínűségével, a plurális médiarendszerrel kapcsolatos követelményeket”.⁸⁵ Eszerint egy plurális médiarendszer kialakításában a közszolgálat mellett fontos szerepe, sőt felelőssége van a kereskedelmi alapon szerveződő műsorszolgáltatásoknak is, ugyanakkor az ítélet enyhébb kötelezettségeket telepített a kereskedelmi műsorszolgáltatókra, mint a közszolgálati társaikra. Azaz az ítélet a közszolgálattal szembeni pluralizmuskoncepció normativitását értelmezi a kereskedelmi szolgáltatók kontextusában.

2.3. A médiapluralizmus kérdésének megjelenése az uniós médiapolitikában

Ha összevetjük az Annan-jelentéssel kapcsolatos következtetéseket a tanulmány 1.7. pontjában mondottakkal, akkor könnyen kikövetkeztethető, hogy Európában az elektronikus médiával kapcsolatban a pluralizmus kérdésének előtérbe kerülése

⁸² L. FREEDMAN i. m. (80. l.) 208., idézi Currant és Seatont (James CURRAN – Jean SEATON: *Power Without Responsibility: The Press and Broadcasting in Britain*. London, Routledge, 1991.

⁸³ FREEDMAN (2001) i. m. (80. l.) 208., idézi Goodwint (Peter GOODWIN: *Television under the Tories: Broadcasting Policy, 1979–1997*. London: BFI, 1998.).

⁸⁴ 1986, BVerfGE 73, 118.

⁸⁵ POLYÁK Gábor – SZÓKE Gergely: *Médiaszabályozás Németországban*. Budapest, AKTI, 2007. 6. <http://www.akti.hu/dok/fuzet06.pdf>.

a kereskedelmi műsorszolgáltatás megjelenéséhez és egyben az állami monopóliumon alapuló, a közszolgálati paradigmára épülő médiamodell megkérdőjeleződéséhez kapcsolható. E folyamatnak egyik fő hajtóereje a műsorterjesztés technológiájában bekövetkező változás volt (műholdas és kábeles műsorterjesztés), amely – a határokon átnyúló műsorszolgáltatás megjelenése mellett – egy kommercializálódó és globalizálódó médiatér kialakulásával szembesítette Európát. Regionális szinten ez a felismerés, szembesülés az 1980-as években, illetve az 1990-es évek elején mutatkozott meg az Európai Bíróság esetjogában, illetve az uniós jogalkotásban – értve utóbbi alatt az európai médiaszabályozás kiforrását, azaz a TVWF irányelv⁸⁶ megalkotását.

2.3.1. Az Európai Bíróság korai döntései

A Bíróság esetjoga azért érdekes, mert negatív integrációs eszközként, gazdasági szempontból (a szolgáltatások szabad áramlásának biztosításán keresztül⁸⁷) vizsgálta a nemzeti médiaszabályozások uniós jognak való megfelelőségét. Ez a megfelelőségi vizsgálat a tagállami médiamodell és ahhoz kapcsolódó pluralizmuskonceptió minősítését is jelentette egyben.

A bírósági döntések közül a legkorábbi, amelyben a médiapluralizmus kérdése konkrét formában jelenik meg, a *Bond van Adverteerders*-ügy⁸⁸ volt. Ebben jól látszik, mind az ítéletben idézett holland médiatörvény egyes rendelkezéseiből, mind pedig a holland kormány érveléséből, hogy egy plurális médiarendszer megvalósíthatóságát, fenntarthatóságát a nem kereskedelmi médiaszolgáltatással azonosítja a tagállam, ezért tiltják a reklámozást és a holland nyelvű feliratozást a nem honos szolgáltatások részére. Azaz a holland kormány tulajdonképpen a médiapluralizmus demokratikus modellje⁸⁹ mellett érvel, és egyben közvetve azt is kimondja ezzel, hogy azt kereskedelmi alapon nem látja megvalósíthatónak, hiszen a cél „a nemzeti médiarendszer nem kereskedelmi, így plurális természetének fenntartása”.⁹⁰ A Bíróság azonban a Hollandia által választott diszkriminatív kor-

⁸⁶ Television without Frontiers, a Tanács irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról (89/552/EGK) HL L 298, 17/10/1989 o. 0023 – 0030.

⁸⁷ Értsd: EGK-Szerződés 59. cikk.

⁸⁸ C-352/85. sz. *Bond van Adverteerders és társai kontra Hollandia* ügyben 1988. április 26-án hozott ítélet [EBHT 1988., 2085.] (a továbbiakban: *Bond van Adverteerders*-ítélet).

⁸⁹ L. e tanulmány 1.6.2. pontját.

⁹⁰ L. *Bond van Adverteerders*-ítélet 6. és 35. pontját. „The Netherlands Government maintains that a pluralistic broadcasting system is conceivable only if the Omroeporganisaties are non-commercial in character.”

látozások közrendi (*public policy*) igazolhatóságát nem fogadta el, mivel az ehhez választott eszközt (a reklámozás megtiltása valamennyi nemzeti médiaszolgáltató részére) diszkriminatívnak, túlzottan korlátozónak, azaz aránytalannak ítélte.⁹¹

A *Gouda*-ügyben hasonló érveléssel és következtetéssel találkozhatunk.⁹² Ebben Hollandia a diszkriminatív korlátozásokat⁹³ az audiovizuális területen megvalósuló kulturális politikai megfontolásokra hivatkozva látta igazolhatónak, mondván, a cél Hollandia sokfajta társadalmi, kulturális, vallási csoportja véleménynyilvánítási szabadságának megőrzése, tehát a pluralizmus fenntartása. Az e célt szolgáló kulturális politika kiemelkedő közérdek, amely megalapozza a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozását. A Bíróság ugyanakkor úgy gondolta, hogy nincs szükségszerű kapcsolat a fenti kulturális politikai célkitűzések és a nem honos műsorszolgáltatóktól a hollandokhoz hasonlóan megkövetelt szabályok között. Azaz a testület úgy érvelt, hogy a holland audiovizuális szektorban a pluralizmus fenntartásához nem elkerülhetetlenül szükséges az, hogy egy másik tagállamban honos műsorszolgáltatóktól a holland szabályozási modell alkalmazását követeljék meg, így a korlátozás nem tekinthető objektíve szükségszerűnek. Sőt a Bíróság ebben a tekintetben azt is kimondta, hogy a pluralizmust a holland kormány a saját műsorszolgáltatói szervezeteire vonatkozó megfelelő szabályozással tudja leginkább biztosítani.⁹⁴

Szintén a holland nemzeti médiarendszer és az általa biztosított pluralizmus-koncepció volt a tárgya a *Bizottság kontra Hollandia* ügynek,⁹⁵ melyben – többek között – egy olyan rendelkezés volt vita tárgya, mely alapján a Hollandiában műsört szolgáltató valamennyi (akár nem honos) vállalkozást arra kötelezték, hogy a rádiós és televíziós műsorok gyártására egy holland nemzeti vállalkozás szolgáltatásait vegyék igénybe. A Bíróság ez esetben is elismerte a véleménynyilvánítás szabadságának (a nemzeti audiovizuális szektor pluralizmusának) biztosítására irányuló kultúrpolitika kiemelkedő közérdekjellegét, ugyanakkor itt sem fogadta el az eszközt azzal az indokkal, hogy az túlmegy a kitűzött célon, hiszen az említett rendelkezés alapján a szektorban üzemelő nemzeti vállalkozások más, nem honos szolgáltatókból húztak volna hasznot saját fenntartásuk érdekében. Érdekes

⁹¹ Koenraad LENAERTS – Piet Van NUFFEL: *European Union Law*. Sweet & Maxwell, Thomson Reuters (3. kiadás) 2011. 279.

⁹² C-288/89. sz. *Collectieve Antennevoor ziening Gouda és mások kontra Commissariaat voor de Media* ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4007.] (a továbbiakban: *Gouda*-ítélet).

⁹³ Értsd: a hollandhoz hasonló médiafinanszírozási megoldást vár a nem honos televíziós szolgáltatóktól, azaz hogy a médiaszolgáltatótól elkülönült vállalkozás szervezze a reklámozást és gyűjtse be az abból befolyó összeget, mely médiatartalmak finanszírozására fordítható.

⁹⁴ L. *Gouda*-ítélet 22–25. pontok.

⁹⁵ C-353/89. sz. *Bizottság kontra Holland Királyság* ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4069] (a továbbiakban: *Bizottság kontra Hollandia* ítélet).

ebben a tekintetben felidézni a holland kormányzat érvelését, amely megpróbálkozott (sikertelenül) az EGK-Szerződés 90. cikkére hivatkozni,⁹⁶ és kivonni az egész holland audiovizuális szektort a közösségi versenyszabályok alól azzal, hogy annak monopóliuma igazolható egyrészt az említett kulturális közérdekű céllal (pluralizmus fenntartása a médiában), másrészt azzal, hogy fenntartható legyen a nemzeti médiavállalkozások hozzáférése a magas minőségű technikai forrásokhoz, harmadrészt, hogy a nem profitorientált kulturális feladatok teljesíthetők legyenek.⁹⁷

Végül, de nem utolsósorban érdemes megemlíteni a *Bizottság kontra Belgium* ügyet, amely viszont már a TVWF irányelv megszületését követően keletkezett.⁹⁸ Ebben az ügyben egy előzetes engedélyezési eljárás volt a vita tárgya, amelyben egy hatóság a Francia Közösségnek szolgáltató műsorszolgáltatók számára „az audiovizuális pluralizmus” fenntartása és fejlődése céljából külön mechanizmusokat írhatott elő.⁹⁹ Belgium a kulturális politikára mint kiemelkedő közérdekű célra és egyben a fenti ügyekre hivatkozott, sőt úgy érvelt, hogy mivel a kialakított engedélyezési rendszer a kulturális politika területére tartozik, ezért nem esik a TVWF irányelv által koordinált (gazdasági) területre. A rendszer alapján a hatóság egyedileg kötött megállapodásokat a médiapluralizmus fenntartásának érdekében televíziós műsorszolgáltatókkal. Noha a Bíróság a kulturális politikai érvet elismerte, úgy találta, hogy Belgium nem mutatta meg részletekbe menően, hogy az előzetes engedélyezés szükséges és arányos korlátozás volt a Francia Közösség területén az audiovizuális média pluralizmusának fenntartásához.¹⁰⁰ További érdekesség még, hogy a kialakított rendszer a Francia Közösség nyomtatott sajtójára is vonatkozott, pontosabban az abban megjelenő vélemények és általános tájékoztatás pluralizmusának fejlesztését is célozta.

Barzanti a Bíróság esetjogát elemezve három fő megállapítást tesz. Egyrészt úgy látja, hogy a Bíróság a véleménynyilvánítás szabadsága és szolgáltatásnyújtás szabadsága közötti egyensúlyozás során figyelembe vette döntéseinek a médiapluralizmust, így elismerve EU-szinten annak jelentőségét. Másrészt a médiapluralizmusnak mindig alapjogi, különösen a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó dimenzióját hangsúlyozta a Bíróság. Harmadsorban pedig arra mutat rá, hogy

⁹⁶ Az EGK-Szerződés 90. cikke az általános versenyszabályokhoz képest az ún. általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások speciális helyzetét rögzíti, amely tulajdonképpen a kialakuló duális médiarendszerben a közszolgálati médiaszolgáltatás uniós versenyjogi kompatibilitását fogja biztosítani.

⁹⁷ L. *Bizottság kontra Hollandia* ítélet 31–37. pontjait.

⁹⁸ C-11/95 sz. *Bizottság kontra Belgium* ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítéletet [EBHT 1997., I-4115] (a továbbiakban: *Bizottság kontra Belgium* ítélet).

⁹⁹ L. *Bizottság kontra Belgium* ítélet 59. pontját.

¹⁰⁰ Uo., 54–55.

az esetjogból következően a negatív integráció és a médiapluralizmus között a kapcsolat úgy jellemezhető, mint amelyben kölcsönösen hozzájárulnak az előbbi megvalósításához, illetve az utóbbi fenntartásához.¹⁰¹

Barzantival egyetértve megjegyezzük: a Bíróság döntéseiben kifejezetten a közszolgálati modellhez kapcsolódó pluralizmuskoncepciót ismerte el közvetve döntéseivel, ugyanakkor annak gazdasági értelmezése¹⁰² egyáltalán nem kerül elő, hiszen a Bíróságnak nem is volt hatásköre ez ügyben dönten. A kereskedelmi médiamodell európai meghonosítását segítő, piacliberalizáló döntéseivel ugyanakkor közvetve megalapozza az autonóm médiapluralizmus-konceptió¹⁰³ megjelenését azzal, hogy megkérdőjelezi az audiovizuális média európai (kulturális) modelljének megoldásait, és így hatásában megbontja ezt a koherens rendszert. Fontos hangsúlyozni: a tagállami érvelésekből az tűnik ki, hogy más pluralizmuskonceptiót nem ismernek a tagállamok, mint a közszolgálati paradigmához kapcsolódót. Ez egyébként érthető is, hiszen az 1945–1980/90 közötti időszakban jelen lévő médiamodell és hozzá kapcsolódó szabályozási megoldások jelentették a műsor-szolgáltatás európai modelljét, szemben az USA-ban honos és uralkodó médiamodellel, mely pedig az autonóm médiapluralizmus-konceptiót valósította meg. Jól példázza ezt a hivatkozott német alkotmánybírósági döntés¹⁰⁴ is, melyben egyértelműen tetten érhető, hogy a bevált inkluzív¹⁰⁵ pluralizmuskonceptió kerül kiterjesztésre az időközben kialakuló duális médiarendszer másik elemére, azaz a kereskedelmi médiaszolgáltatásra.

2.3.2. A médiapluralizmus és a TVWF irányelv megalkotásának folyamata

Hasonló folyamatoknak lehetünk tanúi, ha a vizsgált időszakban a közösségi jogalkotásra fókuszálunk. Az euroszklerózis¹⁰⁶ és az általa okozott euroszkepticizmus időszakában születtet meg az európai médiapolitika és médiaszabályozás kiindu-

¹⁰¹ Fabrizio BARZANTI: *Governing the European Audiovisual Space: What Modes of Governance can Facilitate a European Approach to Media Pluralism?* EUI Working Papers RSCAS 2012/49, Robert Schuman Centre For Advanced Studies – The Centre for Media Pluralism and Media Freedom. 12–14.

¹⁰² L. e tanulmány 1.6.1. pontját.

¹⁰³ Uo., illetve bővebben KLIMKIEWICZ i. m. (37. lj.) 50–51.

¹⁰⁴ L. 84. lj.

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ Értve ezalatt az európai integráció elmélyülése iránti elkötelezettség megtorpanását.

lási pontjának tekinthető ún. Hahn-jelentés (1982).¹⁰⁷ Azt, hogy a jelentés mit gondolt az akkori helyzetben a média EGK-szintű szerepéről, jól világítja meg a következő érvrendszer:

Az európai egységesítés csak úgy érhető el, ha azt az európaiak akarják. Az európaiak akkor fogják akarni, ha létezik olyan, hogy európai identitás. Európai identitás akkor fog ki-fejldni, ha az európaiakat megfelelően tájékoztatják. Jelenleg a tömegmédiából származó információkat nemzeti szinten felügyelik. Az újságírók többsége nem gondolkodik 'európai fejjel', mert a tudósítói szerepük nemzeti vagy regionális értelemben kerül meghatározásra. Ezért, ha az európai egységesítést erősíteni akarjuk, akkor Európának teret kell nyernie a médiában.¹⁰⁸

A Hahn-jelentés – reagálva az európai helyzetre – kapcsolatot teremtett az EGK gazdasági integrációja és a műsorszolgáltatási szektor tájékoztatási funkciója között. A Hahn-jelentés szerint tehát a médianak a tagállamok állampolgárainak közösségi politikáról való informáltságát elő kell segítenie, hogy osztozhassanak az integráció felelősségében. A Hahn-jelentés ezzel kapcsolatban rögzíti: a tényleges (politikai) egyesülés Európában – a gazdasági integráció mellett – csak létező európai identitással érhető el, mely megfelelő uniós informáltság mellett épülhet ki. Utóbbi gondolat mentén született meg egy (soha meg nem valósuló) közös európai televízió létrehozásának víziója, amelyet az említett identitás megteremtésének fő eszközeül szántak.¹⁰⁹

Azt láthatjuk a fenti érvelésből, hogy az Európai Parlament – egy egységes európai nyilvánosság létrehozása-működtetése céljából – tulajdonképpen uniós szintre kívánta emelni az 1980-as évekre kiforrott, a nyugat-európai tagállamokban honos médiarendszert, melyhez – amint azt a tanulmány első részében kifejtettük – adekvát pluralizmuskonceptió¹¹⁰ kapcsolódik. Másként fogalmazva, a Hahn-jelentés a média közmegebízotti szerepét, azaz a média társadalmi és kulturális jóléti célkitűzéseit¹¹¹ hiányolja az európai integrációs szintéren, amely az EGK legitimációs igényéből eredt.¹¹²

¹⁰⁷ Wilhelm HAHN (1982) Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on radio and television broadcasting in the European Community. Working Documents 1981-82, Document 1-1013/81, 23 February 1982. [EU European Parliament Document] (a továbbiakban: Hahn-jelentés).

¹⁰⁸ A szerző fordítása. Hahn-jelentés, Explanatory Statement 3. a) pont.

¹⁰⁹ L. NYAKAS Levente: Az audiovizuális média szabályozása az Európai Unióban. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 157–174. (6.1.–3. alfejezetek) 166.

¹¹⁰ L. e tanulmány 1.6.2. pontját.

¹¹¹ L. e tanulmány 1.7. pontját.

¹¹² L. Hahn-jelentés, Explanatory Statement 3. b)–c) pont.

A Hahn-jelentés parlamenti állásfoglalássá érett 1982-ben.¹¹³ Az állásfoglalás 6. pontja hűen tükrözi vissza a közszolgálati paradigmához kapcsolódó pluralizmusfelfogást, ugyanis arról beszél, hogy egy jövőbeli európai televíziós műsorban *egyenlő súllyal* kell megjelennie az EK valamennyi régiójának, hogy az az Európa iránti elkötelezettséget növelje, illetve figyelembe kell venni az európai kultúra lényegét, nevezetesen a sokszínűség egységét (*diversity in unity*), amelyben nem másra ismerhetünk, mint a nyitott sokszínűség koncepciójára.¹¹⁴ Az eredeti elgondolást vitte tovább egy 1983-as időközi parlamenti jelentés is,¹¹⁵ melyben elérendő célként „a nemzeti identitások pluralizmusa” fenntartásának szükségessége jelenik meg, amelyből aztán Európa kulturális egysége áll össze. Egy közös televíziós műsorszolgáltatás az első lépése volt a vizionált európai percepció létrejöttének.¹¹⁶

A következő dokumentumot, azaz az európai műsorszolgáltatási politikáról szóló Hutton-jelentést¹¹⁷ olvasva viszont már korántsem ennyire egységes elképzelés tárul szemünk elé az európai audiovizuális térről. A jelentést böngészve – noha alcímében egyértelműen azonosítja a média elkereskedelmiesedésének tendenciáját a vélemények sokszínűségének (*diversity of opinion*) veszélybe kerülésével – arra juthatunk, hogy itt már egy új cél, az egységes műsorszolgáltatási piac megteremtése kezd körvonalazódni, és – a címmel ellentétben – egyáltalán nem közelít ‘ellenségesen’ a kereskedelmi alapú műsorszolgáltatáshoz. Sőt az alcímbe foglalt félelmet a Hutton-jelentés pozitívan próbálja megközelíteni, mondván: amennyiben szakmai kódexek és közösen elfogadott gyakorlati normák betartásra kerülnek, akkor nem kell tartani a kontrollálatlan hírszolgáltatások elburjánzásától, sem pedig attól, hogy a szolgáltatások minősége és sokszínűsége veszélybe kerül.¹¹⁸ Emellett fontos tényként kell rögzíteni, hogy az elvi alapokon nyugvó (inkluzív) média-pluralizmus-koncepció mellett megjelenik a piacelvű liberális (autonóm) elképzelés is. Ugyanis ugyanitt olvashatjuk a jelentésben, hogy annak készítői hisznek abban, hogy az új műsorszolgáltatási technológiák műsoraikkal sokkal szélesebb ízléskört tudnak majd kiszolgálni, azaz itt a közönségnek a fogyasztói, és nem az uniós állampolgári mivoltára céloznak.¹¹⁹

¹¹³ Resolution on radio and television broadcasting in the European Community Official Journal C 08, 05/04/1982 P. 0110.

¹¹⁴ L. e tanulmány 1.6.2. pontját.

¹¹⁵ Realities and tendencies in European television: perspectives and options. Interim report from the Commission to the European Parliament. COM (83) 229 final, 23 May 1983.

¹¹⁶ Uo., Summary and conclusions 2. pont.

¹¹⁷ Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information on broadcast communication in the European Community (the threat to diversity of opinion posed by the commercialization of new media). Working Documents 1983-84, Document 1-1523/83, 15 March 1984 (a továbbiakban: Hutton-jelentés).

¹¹⁸ Hutton-jelentés, Motion for a Resolution H) pont.

¹¹⁹ Uo., D) pont.

Visszatérve az uniós audiovizuális szabályozás kiindulópontjához, az 1982-es Hahn-jelentés egy intervencionalista közösségi audiovizuális szabályozásban és politikában gondolkodott,¹²⁰ hiszen egy olyan szabályozást és nemzeteken átívelő televíziós műsorszolgáltatás létrehozását javasolta, mely erősít egy egységes európai kultúrát és identitást.¹²¹ Ez az elképzelés megbukott, a TVWF irányelvvel végül egy deregulatív hatású szabályozási eszközként funkcionáló közös piaci ágazati szabályozás jött létre,¹²² amely végső soron a fent elemzett korai bírósági gyakorlatban elindult folyamatokat zárta le.

Ha az 1989-ben elfogadott, egy speciális szolgáltatási piacon a gazdasági integrációt megvalósító TVWF irányelvet említjük, akkor mindenképpen beszélnünk kell röviden annak egy, a pluralizmus és sokszínűség kérdésének szempontjából vitatott rendelkezéséről, az ún. kvótaszabályozásról.¹²³ Klimkiewicz ezt az eszközt az előbbieken már körvonalazott kulturális sokszínűség koncepciójához kapcsolja, mely alatt egy olyan, az európaiak által kölcsönösen elfogadott kulcsértéket ért, melynek állandó erősítése fontos a szabályozói folyamatokban, így olyan kontextusban kerül elő, mint az európai tudatosság, kollektív összetartozás érzésének erősítése, mely – feltételesen és valóságosan – kapcsolódik az EU fejlődéséhez. Az EU a kompetitív globalizáció mellett kötelezte el magát, ami a médiapluralizmus terén azt jelenti, hogy a média sokszínűségére úgy tekint, mint amely hozzájárul az európai kultúrák, gondolatok, nyelvek, de leginkább a média- és kommunikációs iparág európai versenyképességéhez a globális szinten. A kvótaszabályozás így egyszerre járul hozzá a kulturális sokszínűség ápolásához Európán belül és kívül.¹²⁴

A kvótaszabályokkal elérni kívánt céllal kapcsolatban Collins szolgál további történeti adalékkal. Amint azt mi is említettük, a jogalkotás megindulásának eredeti célkitűzése Európa kulturális egységesülésének (*unity*) elősegítése volt. Ezt az elképzelést térítette aztán el az – a Collins által nemzetinek titulált – aggódó nézet, mely szerint az európai szintű televíziózás fenyegeti az egyes nemzeti kultúrákat. Ehhez társult még az a félelem, hogy egységes európai identitáshoz egységes nyelvre lenne szükség, amely a gyakorlatban csak az angol lehetett, így felismerve

¹²⁰ A Hahn-jelentés az EU politikai diskurzusán belül ún. dirigiste (kulturális intervencionalista) irányzatot képviselt. Ez az irányzat az állam/EU gazdasági és pénzügyi beavatkozását favorizálja szemben a liberális irányzattal, amely a szabadpiac érvényesülését, a be nem avatkozást helyezi előtérbe.

¹²¹ Richard COLLINS: The Screening of Jacques Tati: Broadcasting and Cultural Identity in the European Community. 11 *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* (1993) 361–385., 380.

¹²² Vö. GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (74. lj.) 137–140.; Thomas GIBBONS: The Impact of Regulatory Competition on Measures to Promote Pluralism and Cultural Diversity in the Audiovisual Sector. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, (2007) 239–259., 255.

¹²³ Értsd: TVWF irányelv 4. és 5. cikk.

¹²⁴ KLIMKIEWICZ i. m. (37. lj.) 51–52.

egyrészt a közös műsorszolgáltatás tervének megghiúsulását és Európa nyelvi és kulturális sokszínűségét, másrészt az egységes piac hatását a nemzeti audiovizuális piacokra, az egység helyett a kulturális sokszínűség (*diversity*) került a jogalkotást kezdeményező ún. dirigiste irányzat¹²⁵ zászlajára. Így Collins úgy értékelte, hogy míg a TVWF irányelv kvótaszabályait az európai kulturális egység (*cultural unity*), addig az 1989-ben útjára indított ún. MEDIA programot¹²⁶ a kulturális sokszínűség (*cultural diversity*) megvalósítása eszközének szánta az európai médiapolitika.¹²⁷ Érdekesnek tekinthető Barzanti következtetése, aki szerint – a kvótaszabályok mellett – a TVWF irányelv a kiskorúak és az emberi méltóság védelmére vonatkozó rendelkezései, valamint fogyasztóvédelmi normái is olyan pozitív integrációs elemek, melyek azzal, hogy nem piaci értékeket támogatnak, a belső médiapluralizmust és a kulturális sokszínűség megőrzését támogatják.¹²⁸ A magunk részéről úgy fogalmaznánk, hogy a kvótaszabályozás egyszerre szolgált kulturális és gazdaság-protekcionista célokat.¹²⁹

2.4. Jogalkotási kísérlet a médiakoncentráció kezelésére

A médiapluralizmust – annak feltételezett hasznai¹³⁰ miatt – több eszközzel is elő próbálják segíteni az európai tagállamok.¹³¹ A szabályozási eszközök közül az egyik legvitatottabb a médiakoncentrációk kezelése. Ebben az esetben a szabályozó azzal az előfeltevéssel él, hogy a média koncentrációja hátrányosan befolyásolhatja a kínálat sokszínűségét és rontja az információszerzés lehetőségét.¹³² Amint arra Gálik Mihály rámutat:

A média koncentrációja és pluralizmusa közötti összefüggés ugyanakkor a legtöbb esetben csak áttételesen érvényesül, közvetlen hatások kimutatása a legtöbb esetben megoldhatatlan feladat. Ráadásul a médiakoncentráció és a média pluralizmusa, a médiakínálat sokszínűsége közti összefüggés nem természeti törvény erejű, csak tendenciaszerűen érvényesül:

¹²⁵ L. 120. lj.

¹²⁶ MEDIA Programme. http://ec.europa.eu/culture/media/index_en.htm.

¹²⁷ COLLINS i. m. (121. lj.) 380–381., 383–384.

¹²⁸ L. BARZANTI i. m. (101. lj.) 17–18.

¹²⁹ L. NYAKAS Levente: *A kvótaszabályozás az európai audiovizuális médiaszabályozásban – gazdasági és kulturális megfontolások határán*. 2014. (megjelenés alatt).

¹³⁰ L. e tanulmány 1.5. pontját.

¹³¹ NYAKAS Levente: A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 119–127., 125–126.

¹³² GÁLIK Mihály: A médiakoncentráció közös európai szabályozásáról. *Infokommunikáció és jog*, 2007. február, 17. szám, 5–9. forrás: http://www.infojog.hu/sites/infojog.hu/files/Galik_a_mediakonc.pdf.

az idevágó médiagazdaságtani kutatások meggyőzően bizonyítják, hogy adódhatnak és adódnak is olyan esetek, amelyekben a média koncentrációja éppen, hogy elkerülhetetlen egy adott iparágban a médiakínálat fenntartására, illetve amikor magasabb koncentráció színesebb kínálathoz vezet a médiapiacra, mint az alacsonyabb.¹³³

A területtel kapcsolatban további vitatott kérdés, hogy az általános versenyjogon belül kezelhető-e a médiakoncentráció kérdése a médiapluralizmus védelmében, vagy speciális, médiaszabályozási eszköz szükséges ehhez. A médiajogi szakirodalom többnyire egységesnek mutatkozik abban, hogy azok kezelésére speciális normák szükségesek, mivel a versenyjog a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés esetén élesedik csupán, addig médiajogi szempontból már maga a létrejött erőfölénnyel roththatja a sokszínűséget, így a médiapluralizmust. Abban is egyetértés mutatkozik, hogy a versenykörnyezet és a sokszínűség biztosítása két különböző cél, noha ezek néha átfedésben vannak egymással.¹³⁴

2.4.1 Az Európai Parlament lépései

A médiakoncentrációk európai dimenzióit tekintve még komplikáltabb képhez jutunk, már ami a szabályozhatóságát illeti. A mediaszektorban megindult regionális átrendeződésekre való európai szintű válaszadásnak a lehetőségét az Európai Parlament kezdte el szorgalmazni már az 1980-as években, párhuzamosan a TVWF irányelv megalkotásának folyamatával. A Parlament mind 1986-ban, mind pedig 1987-ben – a Bizottság éves versenypolitikai beszámolóival kapcsolatos állásfoglalásaiban – felhívta a figyelmet arra, hogy a média területén az európai szintű, gyorsan növekvő és igen komplex kereszt- és vertikális koncentrációs folyamatok játszódhatnak le, melyek veszélyeztetik a versenyt.¹³⁵ A Bizottság TVWF irányelvjavaslatával kapcsolatos 1985-ös állásfoglalásában a Parlament egyrészt a privát monopóliumokra figyelmeztetve a kulturális sokszínűség és a tájékoztatás szabadságának megóvására hívta fel a figyelmet, illetve a Bizottságot felkérte, hogy versenyjogi szempontból elemezze a televíziós és filmpiacra lejátszódo fo-

¹³³ Vö. GÁLIK i. m. (132. lj.) 5. és GÁLIK Mihály: A médiakoncentráció szabályozása. In: GÁLIK Mihály – POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 321–344., 326.

¹³⁴ Vö. GÁLIK i. m. (133. lj.) 326.; SZILÁGYI Pál: A médiapiac versenyjogi szabályozása. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 689–716., 700.; PETROS IOSIFIDIS: Pluralism and Media Concentration Policy in the European Union. *Javnost – The Public*. Vol. 4. no. 1. (1997) 85–104., 89.

¹³⁵ Resolution on the Fifteenth Report of the CEC on Competition Policy, EP, 14 November 1986, PE Texts 10/86, 58–65; Resolution on the Sixteenth Report of the CEC on Competition Policy, EP, 17 December 1987, PE Texts 12/87, 56–61.

lyamatokat.¹³⁶ Noha a TVWF irányelv elfogadását közvetlenül megelőzően is próbáltak javaslatokat beépíteni a tervezetbe a médiakoncentrációk kezelésére,¹³⁷ ugyanakkor az elfogadott irányelvbe ilyen szabályok végül nem kerültek be.¹³⁸

A TVWF irányelv elfogadását követően az EP továbbra is kezdeményezőleg lépett fel a médiakoncentrációk szabályozásának tárgyában. 1990-ben a médiafelvásárlásokról és -összeolvadásokról szóló állásfoglalásában¹³⁹ a versenyjogi érv mellett megjelenik a pluralizmus¹⁴⁰ mint védendő érték, és kifejezetten kimondja: a médiakoncentrációk korlátozása nemcsak gazdasági szempontból fontos, hanem a források sokféleségének biztosítása, valamint a sajtószabadság védelme miatt is.¹⁴¹ Az 1990-es EP-állásfoglalás kifejezetten felhívja a Bizottságot, hogy dolgozzon ki javaslatot egy olyan szabályozási keretre, mely tudja kezelni a médiafelvásárlásokat és -összeolvadásokat a pluralizmus védelmében. A jogalkotásra történő felhívás érdekessége, hogy egy speciális antitröszt-szabályozás mellett minimum szakmai normák garantálására, az újságírói etika, a kisebb sajtóvállalkozások, a sajtómunkások véleménynyilvánítási szabadságának védelmére is kért javaslatot a Parlament a Bizottságtól.¹⁴² Noha a hivatkozott 1990-es EP-állásfoglalás is visszhangra talált a Bizottságnál, az 1992-ben kiadott újabb állásfoglalás¹⁴³ hívta életre a Bizottság által kiadott médiakoncentrációról szóló Zöld Könyvet.¹⁴⁴

Az 1992-es EP-állásfoglalás több érdekességet is tartalmaz. Egyrészt külön fogalmaz meg követelményeket a nyomtatott sajtóra¹⁴⁵ és az audiovizuális médiára,¹⁴⁶ illetőleg valamennyi média¹⁴⁷ tekintetében. Az írott sajtó esetében jellemzően a finanszírozási gondok vonatkozásában tesz javaslatokat az 1992-es EP-állásfoglalás, míg az audiovizuális média esetében a kis- és középállalkozások, a közönség je-

¹³⁶ Resolution on a framework for a European media policy based on the Commission's Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable OJ No C 288/113, 11 November 1985., 3. és 15. pont.

¹³⁷ Amended proposal for a Council Directive on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of broadcasting activities OJ No C 110/03, 27 April 1988.

¹³⁸ IOSIFIDIS i. m. (134. lj.) 90.

¹³⁹ Resolution on media takeovers and mergers OJ No C 68/137-8. 19.03.1990. (a továbbiakban: 1990-es EP-állásfoglalás).

¹⁴⁰ Uo., C, G, 2. pontok.

¹⁴¹ Uo., B pont.

¹⁴² Uo., 3. pont.

¹⁴³ Resolution on Media Concentration and Diversity of Opinion OJ No C 284/44-49., 2.11.1992. (a továbbiakban: 1992-es EP-állásfoglalás).

¹⁴⁴ Pluralism and Media Concentration in the Internal Market – An Assessment of the Need for Community Action. COM (92) 480, 23 December 1992. (a továbbiakban: Zöld Könyv).

¹⁴⁵ Uo., 10–14. pontok.

¹⁴⁶ Uo., 15–22. pontok.

¹⁴⁷ Uo., 23–31. pontok.

lentős érdeklődésre számot tartó információkhoz való hozzáférése és a közszolgálati műsorszolgáltatók érdekében emel szót. A harmadik rész tulajdonképpen olyan szabályozási javaslatokat vár (legfőképp irányelv formájában) a Bizottságtól, mely tulajdonképpen a tagállami médiaszabályozást emelné európai szintre, másként fogalmazva: olyan témakörökben kér szabályozási javaslatot, melyekben általában az Európa Tanács szokott ajánlásokat, állásfoglalásokat kibocsátani.¹⁴⁸ Amint láthatjuk, ezen utóbb említett eszközök a belső pluralizmus körébe sorolhatók.

A harmadik részen belül az EP a külső pluralizmus, azaz a strukturális szabályozás körében mediakoncentráció-ellenes szabályozási javaslatot kér a Bizottságtól, akár egy irányelv formájában, melynek ki kell terjednie a nemzeti mediakoncentrációs szabályok harmonizációjára, illetve a vélemény-sokszínűség (*diversity of opinion*) és a pluralizmus garantálására, amennyiben a koncentráció európai méreteket ölt. Az 1992-es állásfoglalásban – a konkrét jogalkotási kezdeményezéssel párhuzamosan – megjelenik egy olyan javaslat is, amely szükségesnek tartja az európai szintű mediakoncentráció monitoringját intézményi keretek között.¹⁴⁹

Összegezve tehát az EP javaslataiból a következők szűrhetők le. A mediakoncentráció médiapluralizmusra gyakorolt negatív hatását egyértelműnek tekinti, azaz azt a bizonytalanságot, amelyet a szakirodalom megfogalmaz, nem osztja. Amint az az 1990-es és 1992-es EP-állásfoglalásból is kiderül, a mediakoncentráció egyik legsúlyosabb következményének a tájékozódáshoz való jog (és ehhez kapcsolódóan a vélemények sokszínűségének) sérelmét látja, de emellett a szerkesztői függetlenség és az újságírói szabadság sérelme is megjelenik bennük. Ebből, és az említett javaslatokból az is kiderül, hogy az EP összekapcsolja a külső pluralizmus biztosításának problémáját a belső pluralizmus fenntartásának kérdésével, mivel azt feltételezi, hogy a mediakoncentráció rontja a média belső pluralizmusát. Ezért is vár a felsorolt tárgykörökben a belső pluralizmus vonatkozásában szabályozási javaslatokat (eszközöket) a Bizottságtól. A javaslatokból az is következik, hogy az EP nem adta fel az európai nemzeti médiarendszereket jellemző és az inkluzív médiapluralizmus koncepciójába illeszthető szabályozási megoldások uniós szintre emelését, ami a korábbi gazdasági célú jogalkotás (TVWF irányelv), illetve az európai televízió létrehozásának bukásával megghiúsulni látszott. Végül, de nem utolsósorban megjelenik a gazdasági érvelés is a közösségi mediakoncentrációs szabályozás bevezetése mellett – egyrészt a belső piaci, másrészt a versenyjogi természetű. Az érvelés hasonló, mint amely a TVWF irányelv elfogadásához vezetett, nevezetesen: a tagállami mediakoncentrációs szabályok különbözősége az egységes piac működését veszélyezteti és a verseny torzulásához vezet, hiszen a szabályozások közötti különbözőség jogkerülést ered-

¹⁴⁸ Értsd: forrásvédelem, médiaetika, újságírói és szerkesztői függetlenség, válaszadás joga a sajtóban és a rádiózásban.

¹⁴⁹ European Media Council néven egy monitoringintézmény felállítását veti fel.

ményezhet, és nem azonos feltételekkel lehet vállalkozásokat indítani a média területén.¹⁵⁰ Azaz az EP nem autonóm pluralista felfogást alkalmaz, nem kapcsolja össze a médiapluralizmus kérdését a gazdasági verseny kérdésével, hanem pusztán annyit mond: tisztán gazdasági megfontolásokból sem jó a koncentrált médiapiac.

2.4.2. A Bizottság lépései

Amint azt az előző részben említettük, a Bizottság még ugyanabban az évben reagált a Parlament 1990-es állásfoglalására,¹⁵¹ majd két évre rá – az említett média-koncentrációról szóló Zöld Könyvvel¹⁵² – a Parlament 1992-es állásfoglalására. Iosifidis szerint a Bizottság álláspontjában jelentős fordulat következett be a kommunikáció és a Zöld Könyv kibocsátása között eltelt két évben. Az 1990-es bizottsági közlemény ugyanis úgy fogalmaz, hogy az audiovizuális szektor nem fejlődhet a pluralizmus kárára, így erősíteni kell európai szinten a közönségnek kínált műsorok sokszínűségét. Sőt az európai dimenziójú mediakoncentráció tagállami kezelését nem tartja elégségesnek, mivel az megkerülhető, így arra európai szinten kell válaszokat megfogalmazni. Emellett megállapítja azt is, hogy a közösségi versenyszabályozás nem megfelelő eszköz a mediakoncentrációk a médiapluralizmus védelme szempontjából történő kezelésére, így tanulmányozza egy irányelv elfogadásának lehetőségét. A felvázolt állásponthoz képest a mediakoncentrációról szóló Zöld Könyv már arról beszél, hogy a pluralizmus védelme elsősorban a tagállamok feladata, a Közösségnek nincsen ez irányú kötelezettsége, hiszen a tagállamok annak európai dimenzióit is kezelni tudják. A Közösségnek csupán csak arra kell ügyelnie hatáskörei gyakorlása során, hogy tevékenysége hátrányosan ne érintse a pluralizmus ügyét.¹⁵³

A Zöld Könyv tanácsstalanságot tükröz vissza, hiszen – hatásköri hiányára hivatkozva – egyrészt elhárítja az Európai Parlamenttől kapott felkérést a jogalkotásra, ugyanakkor az általa kínált alternatívák között szerepel szabályozási megoldás. Lényegében három fő, egyes részeiben egymásnak ellentmondó határozati javaslatot fogalmazott meg a Bizottság a továbblépés tekintetében. Elsőként egy, a fenti megállapítással koherens döntést javasol, azaz hogy nem kell közösségi szinten lépést tenni, ennek szabályozását továbbra is a tagállamokra kell bízni. Második javaslata, hogy elképzelhető közösségi szintű lépés, melyen belül két

¹⁵⁰ IOSIFIDIS i. m. (134. lj.) 91.

¹⁵¹ Communication from the Commission to the Council and European Parliament on Audiovisual Policy. COM (90) 78 final, 21 February 1990. (a továbbiakban: 1990-es bizottsági közlemény).

¹⁵² L. Zöld Könyv (144. lj.).

¹⁵³ Vö. IOSIFIDIS i. m. (134. lj.) 91–92.; 1990-es kommunikáció 2.2.3. pont; Zöld Könyv, Summary 1. pont.

eltérő javaslatot fogalmaz meg. Az egyik javaslat szerint közösségi szinten az átláthatóságot (*transparency*) kell biztosítani a tulajdonlás és felügyelet terén, a médiatulajdonlásra vonatkozó információk cseréjének és közzétételének megkönnyítésével egy közösségi ajánlásba foglalva. A harmadik javaslat komolyabb volt ennél: a nemzeti jogok harmonizációja azzal a céllal, hogy a tagországok szabályozása közötti különbséget felszámolják irányelv vagy rendelet formájában, vagy egy kijelölt bizottság által.¹⁵⁴

Mind az 1990-es bizottsági közleményben, mind pedig az 1992-es Zöld Könyvben közös, hogy megjelenik az autonóm pluralista érvelés. Az 1990-es közlemény az európai audiovizuális iparág fő céljai között említi a sokszínűséget (*diversity*), melyet – a fogalomnak gazdasági értelmezést adva – a nyílt versenypiaccaal azonosít, illetve ennek fejlődéséhez a versenyszabályok végrehajtását látja szükségesnek. Ugyanitt beszél a kulturális sokszínűségről is, azaz a film- és televíziós iparág kulturális jelentőségéről is. Azonban a sokszínűségnek ez a ‘kimenete’ is elsőként gazdasági értelmezést kap, mondván, hogy megvan a lehetőség az európai kultúrák regionális és globális szintű növekedésére.¹⁵⁵ Itt eszünkbe juthat a korábban Klimkiewicz által felvázolt gondolatmenet, hogy a pluralizmus miként járul hozzá Európa globális versenyképességéhez.¹⁵⁶ Ezt az értelmezést erősíti az a megállapítás is, hogy az audiovizuális iparágban lévő potenciált és az azzal kapcsolatos kihívásokat (a médiakoncentráció és médiapluralizmus problémája) közjogi keretben kell kezelni, de az audiovizuális szektor fejlesztése elsősorban az iparági szereplők felelőssége.

A Zöld Könyvből az autonóm pluralista megközelítés a közösségi célok áttekintésénél kerül elő plasztikusan. A versenypolitikával és belső piaccal kapcsolatban fejti ki tömören a Bizottság, hogy ezeknek a céloknak az elérése növeli a pluralizmust azzal, hogy lehetőséget biztosít a médiavállalkozások számára. Ami az iparpolitikai célokat illeti, azzal kapcsolatban pedig kimondja: azok végrehajtása hozzájárul a médiapluralizmushoz azzal, hogy erősíti a médiavállalkozások versenyképességét.¹⁵⁷ Az érveléséhez egyébként a Bizottság felhasználja az 1992-es EP-állásfoglalást is.

A Bizottság tanácsstalansága nem meglepő, hiszen egy olyan problémakörrel kellett foglalkoznia, amely az audiovizuális szolgáltatás kulturális természetével állt összefüggésben, ugyanakkor hatáskörei – amint azt a fenti példából is láthatuk – leginkább gazdasági természetű célok végrehajtására terjednek ki. Azaz a Bizottság tevékenységét akár hatáskörkeresésként is felfoghatjuk. A tanácsstalanság, illetve az egységes megközelítés és javaslattétel hiánya a Bizottságon belül

¹⁵⁴ L. Zöld Könyv 113–118. pontok.

¹⁵⁵ A Bizottság 1990-es közleménye, 13.

¹⁵⁶ L. KLIMKIEWICZ i. m. (37. l.).

¹⁵⁷ Vö. IOSIFIDIS i. m. (134. l.) 94.; Zöld Könyv 59–60.

rivalizálásnak is betudható, hiszen az egyes főigazgatóságok különbözőképpen közelítették meg a problémát; bizonytalanság mutatkozott abban is, hogy kihez is tartozik a kérdés.¹⁵⁸ Harcourt elemzése szerint legalább hat főigazgatóság (Directorate General – DG) volt érintve a médiakoncentráció témájában. A külkapcsolatok (DG I) szempontjából bármiféle szabályozás még inkább megterhelte volna az EU és az USA TVWF irányelvben bevezetett kvótaszabályozás miatt korántsem felhőtlen viszonyát. Az iparpolitikai főigazgatóság (DG III) félt a médiapiac túlszabályozásától, mivel Európa globális versenyképességét tartotta szem előtt, míg a versenypolitikai (DG IV) a belső piaci versenyt – idegenkedett a teljes liberalizációtól, és közösségi versenyjogi megoldást látott volna szívesen a médiakoncentrációk kezelésére. Harcourt jelzi: kompetenciában kétségtávol a versenyigazgatóság állt a legközelebb a médiakoncentrációk kezelésének kérdéséhez. A Bizottság részéről a kulturális főigazgatóság (DG X) vette komolyan elsőként az EP médiapluralizmussal kapcsolatban megfogalmazott aggodalmait. A Maastrichti Szerződés 128. cikk (4) bekezdése (kulturális szempontok figyelembevétele a Közösség egyéb tevékenységei során) ellenére nem szolgált megfelelő jogalapként a pluralizmus szabályozására. Az információs társadalmi főigazgatóság (DG XIII) az egyes szektorok közötti konvergencia támogatása miatt a dereguláció és piacliberalizáció mellett volt, míg a belső piaci igazgatóság (XV) tipikusan belső piaci problémaként kezelte a médiakoncentrációt, és a jogharmonizációban gondolkodott, de csak olyan mértékig, amely nem akadályozza a belső piac működését.¹⁵⁹

2.4.3. A Zöld Könyvre érkezett vélemények

A Zöld Könyv javaslataihoz kapcsolódó konzultáción az egyes érdekcsoportok az egyes médiapluralizmus-konceptiókról előre megjósolható véleményeket fogalmaztak meg. A médiatulajdonosi kör az európai szabályozás ellen volt, megkérdőjelezték a Bizottság jogkörét a médiakoncentráció speciális kezelésének tárgykörében. Az autonóm pluralista felfogásra ismerhetünk rá technológiai determinista érvükben, mely szerint a technológiai fejlődés automatikus következményének tartják az információforrások és a választék megsokszorozódását. Ennek következménye pedig az, hogyha a közönség egy médium részéről egyoldalúságot tapasztal, akkor azonnal egy másik forráshoz fog fordulni. A tulajdonosok továbbá a tagállami szabályozás mellett érvelnek, mondván, nincs bizonyíték arra, hogy a pluralizmusra vonatkozó nemzeti szabályozások különbözősége torzító hatással

¹⁵⁸ ALISON HARCOURT: *Pluralism, the Single Market and the Citizen: The Conflict over Agenda Setting in Media Ownership Regulation*. 1997. http://aei.pitt.edu/2605/1/002569_1.pdf.

¹⁵⁹ L. Harcourt i. m. (158. l.) 25–41.

lenne a belső piacra. A médiaszakma képviselői eleve kritizálták a Zöld Könyv kiindulási pontját, nevezetesen, hogy első helyre a gazdasági szempontok (egységes piac) kerültek, és a médiapluralizmus kérdése csak a második helyre szorult. A pluralizmus kérdését (plurális információ és kulturális/nyelvi identitás) kulturális célnak tekintik, így az inkluzív pluralista elképzelést képviselik. A médiakoncentrációt annyiban pozitívnak tartják, hogy – elméletben – hozzájárulhat a szerkesztői autonómiához a hirdetői és politikai hatalommal szemben, ugyanakkor nem eredményez a közérdeket jobban szolgáló, kritikus újságírást. A nemzeti médiakoncentrációs szabályokat támogató európai szabályozást szeretnék, és egyben hiányolják, hogy belső pluralizmusra vonatkozó javaslatokat egyáltalán nem tartalmaz a Zöld Könyv. Megjelenik itt egy olyan javaslat is, mely az európai kulturális politika keretén belül találná meg a pluralizmus és kulturális sokszínűség elveinek kifejlesztését. Végül szót kell ejteni a közszolgálati műsorszolgáltatókat képviselő EBU (European Broadcasting Union) véleményéről is. A médiatulajdonosi kör álláspontjával szemben tagadja az összefüggést a technológiai fejlődés eredményeképpen létrejövő kínálat és annak sokszínűsége között, és azt állítja, hogy több csatorna ugyanolyan vagy nagyon hasonló műsort fog közvetíteni szűkebb közönségnek. Az EBU szerint csak a vertikálisan integrált vállalatok lesznek eredményesek, és a kisebb vállalkozások pedig életképtelenné válnak. Nem hisz a külső pluralizmust biztosító eszközökben sem tagállami, sem pedig európai szinten, mert a tevékenység könnyen kivihető a Közösség keretei közül. Így inkább a transzparencia biztosítására vonatkozó eszközöket látna szívesen.¹⁶⁰

A Zöld Könyv javaslatait (1992 végén) ugyanakkor nem követte jogalkotási javaslat a Bizottság részéről. Pontosabban fogalmazva, az EP 1994-es állásfoglalásában¹⁶¹ válaszolt a Zöld Könyvre, és felkérte a Bizottságot egy irányelvtervezet kidolgozására, illetve a közösségi beavatkozás megteremtésére, amennyiben egy médiavállalkozás domináns pozíciója aláásná a pluralizmust. A Bizottság 1994-ben kibocsátott közleménye¹⁶² összegezte az álláspontokat, és újabb konzultációba kezdett, melynek eredményeképpen 1995-ben javaslatot kellett volna tennie.¹⁶³

Egy hosszú tárgyalássorozat és a transznacionális médiavállalkozások lobbitevékenységét követően 1996-ra elkészült egy nem hivatalos irányelvtervezet, mely

¹⁶⁰ IOSIFIDIS i. m. (134. lj.) 96–98.

¹⁶¹ European Parliament. 1994. Resolution on the Commission Green Paper Pluralism and Media Concentration in the Internal Market. OJ No C 44, 14 February 1994.

¹⁶² Communication From the Commission to the Council and the European Parliament: Follow-up to the Consultation Process Relating to the Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market. COM(94) 353 final.

¹⁶³ Uo., 44.

1997-re nyert volna végső formát,¹⁶⁴ ám ekkor Helmut Kohl (német kancellár) levelet juttatott el a Bizottság elnökének, melyben az állt, hogy szerinte nincs lehetőség az ügy közösségi rendezésére, az tagállami hatáskörbe tartozik.¹⁶⁵

Az 1992-ben induló jogalkotási kísérletről tehát megállapítható, hogy az EP által felvázolt, a nemzetállami médiarendszerek szabályozási megoldásait és ehhez tartozó pluralizmuskoncepciót visszatükröző közösségi szintű szabályozási javaslatai nem értek célt. A Bizottság egyáltalán nem vette tekintetbe a belső pluralista javaslatokat, míg a strukturális megoldások esetében elsőként lehetőséget látott a közösségi szabályozásra, majd a Zöld Könyvben ezzel ellentétesen foglalt állást, és úgy gondolta, hogy tagállami hatáskorról van szó. A Zöld Könyv ezzel az állásponttal nem koherensen mégis alternatívákat fogalmazott meg mind a szabályozás, mind pedig a transzparencia biztosítása tekintetében. Az intézményi megközelítések közül egyértelműen megállapítható, hogy míg az EP a médiapluralizmus demokratikus (inkluzív) elképzelését, addig a Bizottság inkább a gazdasági (autonóm) felfogást képviselte, az utóbbi esetében – a Zöld Könyvből – érezhető némi tanácsatlanság, mely az intézményrendszeren belüli érdekkellentétekre és hatásköri vitákra vezethető vissza. A Zöld Könyv és a körülötte zajló viták az autonóm pluralista érvelés határozott megjelenésének és formálódásának fontos állomásaként tekinthetők.

2.5. Újabb törekvések a médiapluralizmus uniós szintű szabályozására

2.5.1. Az Európai Parlament aktivitása

Az 1990-es évek jogalkotási sikertelenségét követően több mint egy évtizednek kellett eltelnie ahhoz, hogy az EU napirendjében egyáltalán megjelenjen ismételten a médiapluralizmus ügye. Az Európai Médiaintézet (The European Institute for the Media) készített egy szakértői tanulmányt¹⁶⁶ az uniós állampolgárok tájékozo-

¹⁶⁴ A helyzet megoldására egyébként a Bizottság két egyszerű elvet kívánt szabályozási javaslatában érvényesíteni: (1) az egyetlen televíziós vagy rádiós médiaszervezet számára engedélyezett nézettségi/hallgatottsági arány maximuma 30% lenne; (2) a rádió, a televízió és a napilap egyesített közönsége/olvasótáborra nem lépheti túl a 10%-ot.

¹⁶⁵ L. CAVALLIN i. m. (77. lj.).

¹⁶⁶ The information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed. Prepared on behalf of the European Parliament by the European Institute for the Media Düsseldorf, 31 August 2004. <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/04/pe358896-en.pdf>.

dáshoz való jogának érvényesüléséről az EU 25 tagállamában, mely hangsúlyosan foglalkozott a média tulajdonviszonyainak és a pluralizmusnak a kérdésével.¹⁶⁷ A tanulmány megrendelőjéből (EP) és címéből (a média teljes körű és tárgyilagos tájékoztatási kötelezettsége) is következtethetünk arra, hogy az anyag normatív szemléletben fogant, így az inkluzív pluralizmus szempontjából vizsgálódott. Meg kell jegyezni, hogy ugyanekkor készült az ET számára egy hasonló tárgyú jelentés, amely inkább a médiavállalkozásoknak az európai nemzeteken átívelő koncentrációját, valamint annak a pluralizmusra és a kulturális és nyelvi sokszínűségre gyakorolt hatását vizsgálta.¹⁶⁸ Az alábbiakban – a hasonlóság miatt – így az ET-jelentésről is említést teszünk röviden.

Bár kiindulási pontjuk eltér egymástól, mindkét anyag hasonló következtetésekre jut, és ennek megfelelően egymással rokon ajánlásokat fogalmaznak meg. Egyrészt szükségesnek látják a médiakoncentrációk alakulásának európai szintű (értsd: EU esetén tagállamok, ET esetén egyezményes államok) figyelemmel követését, ennek intézményesítését. Ehhez tartozik még, hogy alapvető problémaként jelentkezett az EU részére készült jelentés elkészítésekor, hogy eltérő, sokszor egymással összehasonlíthatatlan adatokból dolgoztak a szakértők. Így az intézményesítés mellett az EU részére megfogalmazódott egy koherens információkat tartalmazó adatbázis építése is, mely a metodológia harmonizálásának az igényét jelenti. Az ET részére készült jelentés a javaslatok terén azonban – még az említetteknel is tovább menve – egy olyan jogi eszköz létrehozását ajánlotta, mely alapját képezhetné a transznacionális médiakoncentrációknak a véleménynyilvánítás szabadságára, a pluralizmusra és a sokszínűségre gyakorolt, nem kívánt hatásaival szembeni fellépésnek. Az EU részére készült anyag a szabályozás lehetőségével kapcsolatban csak annyit tesz, hogy külön kiemeli azt a problémát, melynek lényege, hogy a versenyszabályozásnak fel kellene ismernie a média kultúrában és demokratikus berendezkedésben betöltött szerepének jelentőségét. Vagyis az említett jellemzők miatt nem elegendő az általános versenyszabályok alkalmazása a médiára, hanem a szektorspecifikus szabályozás szükséges. A jelentés továbbá a médiakoncentrációk vizsgálatára a mediaszabályozó hatóságokat vagy a kifejezetten erre szakosodott hatóságokat tartja a legalkalmasabbnak. A médiakoncentrációval kapcsolatos speciális szabályozási javaslatokon túl mindkét jelentés a közszolgálati műsorszolgáltatásra mint a sokszínű tartalom és a pluralizmus értékének egyik legfontosabb megőrzőjére tekint. A dokumentumok hasonló jelentőséget tulajdoní-

¹⁶⁷ Többek között a véleménynyilvánítás szabadságával és az informálódáshoz való jog helyzetével, az elektronikus média és a médiakoncentráció szabályozásával, a médiatulajdonlás helyzetével, a sajtó szakmai szervezeteinek önszabályozásával, a főbb piaci szereplőkkel.

¹⁶⁸ Transnational media concentrations in Europe. Report prepared by the AP-MD (2004) 7 (Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions) Media Division, Directorate General of Human Rights Strasbourg, November 2004.

tanak a médiaszakma önszerveződésének, önszabályozásának, amely a tulajdonostól, a vezetéstől független szakmai, etikai normák létrehozását is jelenti, mely védelmet nyújthat a közzétételre szánt tartalmakba és a szerkesztői döntésekbe való beavatkozással szemben. A belső szakmai viták rendezését szolgáló független szervezetnek ehhez mindenképpen hozzá kell járulnia. Az EU számára készült jelentés kiemeli, hogy az újságírók státusza, munkajogi helyzete sok tagállamban rendezetlen, azaz nem nyújt megfelelő biztonságot.

Az EU részére készült tanulmányból érzékelhetőek a jogalkotási kudarcból leszűrt tapasztalatok. A hangsúly a szabályozás helyett a médiapiac transzparenciájának uniós szinten történő biztosítására helyeződött át, amely a Zöld Könyv egyik – szintén meg nem valósult – javaslata volt. Noha az ET-jelentés is ebben a megoldásban gondolkodik, javaslatában megjelenik a szabályozás lehetősége is. Az EU-tanulmány is érinti a szabályozás kérdését, ugyanakkor nem külön szabályozást javasol, hanem azt, hogy tegyék alkalmassá a meglévő szabályozást, azon belül is azt a területet, mely a legközelebb áll a probléma kezeléséhez – a versenyszabályozást.

Ha továbblépünk időben, akkor mindenképpen meg kell említeni azt a szemináriumot, melyet 2005. április 7-én tartottak az EP-ben, melyen képviselők, szakértők, újságírók vettek részt, és azt követelték, hogy az EU hozzon létre speciális európai médiaszabályozást, továbbá felhívták a figyelmet azokra a veszélyekre, melyeket az iparág koncentrációja jelenthet az európai médiapluralizmusra.¹⁶⁹ A szeminárium lezárásaként a résztvevők arról döntöttek, hogy kampányt indítanak egy európai médiatörvény (European law on media) megalkotása érdekében. „Célunk, hogy egy széles körben támogatott európai koalíciót hozzunk létre a médiapluralizmus fenntartása érdekében, amelyet egyszerűen nem hagyhat figyelmen kívül sem az Európai Bizottság, sem a tagállamok, sem pedig a médiatulajdonosok” – mondta a szeminárium elnöke, Harlem Désir EP-képviselő (PES, Franciaország).

A szeminárium tulajdonképpen előképe mindannak, amely a Bizottság aktivitását jellemzi 2007 óta a médiapluralizmus terén. Ugyanis a szemináriumon megállapították, hogy az EU-nak továbbra sem áll rendelkezésére megfelelő és egyértelmű jogalap a médiakoncentrációk szabályozására, vagyis az továbbra is nemzeti hatáskör. Az Információs Társadalom és Média Főigazgatóság szóvivője, Martin Selmayr például elmondta, hogy a Bizottság csak belső piaci perspektívából szabályozhatja, vagy akkor, ha határokon átnyúló vonatkozást lehetne megállapítani. Arra is rámutatott, hogy az EU fúziós szabályozása (*EU merger regulation*) – mely a Bizottság központi hatáskörébe tartozik – lehetőséget biztosít az egyes tagállamok számára, hogy azok, a médiapluralizmus védelme érdekében, megakadályoz-

¹⁶⁹ Call for EU rules on media concentration and pluralism.

<http://www.euractiv.com/infosociety/call-eu-rules-media-concentratio-news-213530>

zanak bizonyos, ilyen típusú megállapodásokat.¹⁷⁰ Az európai médiatörvény kezdeményezésére irányuló kampányt akkor az Alkotmányos Szerződés 46. cikk (4) bekezdésére alapították, amely végül a Lisszaboni Szerződéssel került be az EUSz 11. cikk (4) bekezdésébe,¹⁷¹ és melynek eljárási kérdéseit 2011-ben rendezték.¹⁷²

Összefoglalva tehát az uniós szabályozás lehetőségét elvetették a felek, a tagállami szabályozás pozícióját megerősítették, ugyanakkor a polgári kezdeményezésre építve mégis megjelent a normaalkotás lehetősége. A médiapluralizmus és uniós szabályozhatóságának kérdésével kapcsolatos álláspontok ebben az időszakban olyannyira egyértelműek voltak, hogy noha témaként felmerült a 2005. szeptember 20–22. között megtartott, a Határok Nélküli Televíziózásról szóló irányelv felülvizsgálatát szolgáló liverpooli konferencián, szabályozás most sem született ebben a tárgykörben, csakúgy, mint 1989-ben. A liverpooli konferencia előkészítő,¹⁷³ majd a konferencia e tárgyban készült összegző dokumentumában¹⁷⁴ is egyaránt érződik az elbizonytalanodás ezen a területen – azaz, hogy egyáltalán szükséges-e uniós szabályozás. A fő indokok között szerepel, hogy a pluralizmus biztosítása nem egyedül csak a médiakonzentrációk kezelésének problémája, hanem más tényezők is közrejátszanak alakulásában (az újságírók helyzete, a szerkesztői szabadság, a közszolgálati műsorszolgáltatás stb.). Kérdés tehát: hozzá tud-e járulni egyáltalán az EU e kérdéskör szabályozásával a pluralizmus védelméhez? Ebben a tekintetben javaslatnak is felfogható volt a Henri Weber EP-képviselő (PES, Franciaország) által a saját kezdeményezésére összeállított jelentés, melyet az Európai Parlament 2005. szeptember 6-án fogadott el¹⁷⁵ a TVWF irány-

¹⁷⁰ Értsd: Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete) (EGT-vonatkozású szöveg) 21. cikk (4) bek. „az e rendeletben figyelembe vettek kivül más jogos érdekek védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak.”

¹⁷¹ Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.

¹⁷² Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről.

¹⁷³ Issues Paper for the Liverpool Audiovisual Conference – Media Pluralism – What should be the European Union’s role? http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/issue_papers/ispa_mediaplur_en.pdf.

¹⁷⁴ Liverpool – Final report of the working group 5 Media Pluralism. http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/liverpool_2005/index_en.htm.

¹⁷⁵ Report <Titre>on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC (the “TV without Frontiers” Directive), as amended by Directive 97/36/EC, for the period 2001-2002 <DocRef>(2004/2236(INI)) <Commission>{CULT}Committee on Culture and Education Rapporteur: <Depute>Henri Weber 21.6.2005 A6-0202/2005 Final. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0322&language=EN&ring=A6-2005-0202> (a továbbiakban: Weber-jelentés).</Depute></Titre>

elv 4. és 5. cikkelyének alkalmazásáról. A Weber-jelentés ebben a tekintetben a tagállamoktól a koncentrációs szabályozásuk megerősítését, míg a Bizottságtól egy közösségi szintű koncentrációs jelentés elkészítését, monitoringtevékenységet, összehasonlító elemzést és az erről folytatott vita lebonyolítását várta.¹⁷⁶

2.5.2. A Bizottság fellépése – a háromlépcsős stratégia és eredményei

Amint arra az előbbiekben utaltunk, az EU médiapluralizmus terén tett újabb konkrét és határozott fellépését tulajdonképpen egy EP-ben tartott szeminárium körvonalazta és előlegezte meg. Ezt a lépést a Bizottság tette meg azzal, hogy Viviane Reding és az intézményi kapcsolatokért és a kommunikációs stratégiáért felelős Margot Wallström bizottsági alelnök 2007. január 16-án háromlépcsős stratégiát mutatott be az Európai Unió médiájának pluralizmusával kapcsolatban.

A stratégia bejelentésekor mindkét biztos olyan érvrendszert használt, mely a médiapluralizmus demokratikus (inkluzív) modelljét jellemzi, Margot Wallström alelnök például így beszélt erről:

A kommunikáció mint a polgárok közötti élénk és civilizált vita a demokrácia éltető eleme. A média ennek ütőerét jelenti, és az általa közölt információk közérthetőnek, sokoldalúnak, kritikusnak, megbízhatónak, tisztességesnek és hitelesnek kell lennie.¹⁷⁷

A Reding–Wallström-stratégia első lépcsőjeként született meg a Bizottság dolgozóinak munkanyaga a média pluralizmusáról,¹⁷⁸ mely áttekintette a különböző szervezetek pluralizmus irányába tett erőfeszítéseit, és tömör összefoglalást ad a tagállamok audiovizuális és nyomtatottsajtó-piacáról, a nemzeti média-tulajdonviszonyok szabályozásáról és a 27 uniós tagállam változatos szabályozási modelljeiről. Második lépcsőként 2007-re terveztek egy, az EU tagállamainak médiapluralizmusáról szóló, független tanulmányt, mely meghatározza és teszteli azokat a konkrét és objektív indikátorokat, amelyek segítségével az EU-tagállamok médiapluralizmusa mérhetővé válik. Végül harmadik lépésként egy, az EU tagállamokban a média pluralizmusát mérő indikátorokról szóló közlemény kibocsátására vállalkozott a Bizottság, amellyel kapcsolatban széles körű nyilvános konzultációt szerettek volna folytatni.

A Munkadokumentum jól összefoglalja a médiapluralizmus terén uniós szinten tett eddigi lépések eredményeit vagy éppen eredménytelenségeit. Az egyik fő értékének kell tekinteni, hogy körüljárja a pluralizmus-médiapluralizmus fogalmát és

¹⁷⁶ Weber-jelentés 50. pont.

¹⁷⁷ Médiapluralizmus: a Bizottság hangsúlyozza az európai média átláthatóságának, szabadságának és sokszínűségének szükségét. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-52_hu.htm.

¹⁷⁸ Media pluralism in the Member States of the European Union, Commission Staff Working Document SEC(2007) 32 Brussels, 16 January 2007 (a továbbiakban: Munkadokumentum).

elhatárolja egymástól a sokszínűséget és a médiapluralizmust. A sokszínűség fogalma alatt a tulajdonosi kör, az információforrás és az elérhető tartalmak sokrétűségét érti, és egyben leszögezi, hogy a tulajdonosi megközelítés fontos szempont, de nem elegendő a médiapluralizmus biztosítására. A médiapluralizmust akként határozza meg, hogy az magában foglal-e minden olyan eszközt, mely biztosítja az állampolgároknak a hozzáférést az információforrások, a vélemények, a hangok nagy választékához abból a célból, hogy véleményt alkothassanak egy domináns véleményformáló erő (*dominant opinion forming power*) túlzott (aránytalan) hatása nélkül. Azaz míg az EU-szinten kialakított fogalom szerint, amint arra mi is rámutattunk korábban, a sokszínűség a pluralizmus konkrét megragadhatóságát szolgálja, addig a médiapluralizmus egy általános követelményként a sokszínűség eredményére mutat rá, a médiarendszer minőségét jelzi.¹⁷⁹

A dokumentum másik fontos megállapítása az, hogy az EU-nak a globális versenyképességének megőrzése és megerősítése miatt nem minden áron érdeke az európai média koncentrációjának csökkentése. A médiapluralizmust a konvergencia jelenségén keresztül szemlélve a Munkadokumentum arra hívja fel a figyelmet, hogy újrastrukturálódás játszódik le a piacon, ami nem szabad, hogy veszélyt jelentsen rá. (Megjegyezzük: itt hasonló érveléssel találkozhatunk, mint az 1980-as években, csak akkor a műholdas technológia megjelenésével kapcsolatban fogalmazódott meg ugyanez.) Ezzel szemben jelentkezik egy másik, konkurens érdek is: a pluralizmus védelme nem lehet akadály a új piaci struktúrák létrejöttének, hiszen a digitális gazdaság másfajta piacmodellre igényel, mint az analóg médiapiac. Az új struktúrák létrejöttét elő kell segíteni. Sőt a létrejövő új struktúráknak a globális versenyben is meg kell állniuk a helyüket, ami például regionális szinten azt jelenti, hogy erős, nem európai befektetők jelennek meg az uniós piacon. Az EU ebben a tekintetben tehát támogatja erős európai cégek létrejöttét, így egyben saját maga – az említett gazdasági indokok mentén – ellenérdekelt a koncentrációk túlzott korlátozásában. Sőt a tagállamoknál is megfigyelhető ez a tendencia, akik megpróbálják a „nemzeti” cégeiket erősíteni, hogy megállják helyüket nemzetközi szinten is.

A Munkadokumentum megerősíti a közösségi és nemzeti versenyjog viszonyáról korábban mondottakat, nevezetesen, hogy az EU versenyjoga domináns pozíció és új piacra lépők megakadályozásának tilalmával kapcsolatban jár el, ugyanakkor ez nem pótolja a nemzeti médiakoncentrációs szabályozást. Az egyes nemzeti szabályozásokban eltérő eszközök állnak rendelkezésre a médiakoncentrációk kezelésére, ami nehezé teszi azok közösségi szinten történő egységesítését. A szakmai anyag egyértelműen jelzi, hogy a koncentráció korlátozása nem feltétlenül jelenti a pluralizmus biztosítottát, és fordítva. Sőt arra is kitér, hogy a piacméret jelentős befolyásoló tényező ennek a problémának a megítélésében, hiszen a kis piacok kisebb reklámpiacukkal nem tudnak több médiumot eltartani, így elkerülhetetlen

¹⁷⁹ L. e tanulmány 1.4. pontját.

valamilyen módon a piac koncentrációja, vagyis az ilyen kis piacokon az externális (külső) pluralizmus, azaz a sok szereplő által fenntartott sok csatorna kevésbé megvalósítható, mint inkább a belső (internális) pluralizmus.

A Munkadokumentum végkövetkeztetése az, hogy mindenképpen lépéseket kell tenni közösségi szinten a médiapluralizmus kérdésében. A továbblépés lehetőségét a pluralizmus mérésére alkalmas jelzők (indikátorok) kidolgozásában látja, és lényegében itt vázolja fel a második lépcső, az ún. Médiapluralizmus-monitor tartalmát, mely végül – a tervezettől eltérően – csak 2009-ben készült el.¹⁸⁰

A Médiapluralizmus-monitor célja, hogy az alapjául szolgáló jelzők (indikátorok) együttesen egy kockázatalapú analitikus keretet adjanak, mellyel mérhető egy adott tagállamban a médiapluralizmus minősége. Az anyag alapvetően háromféle jelzőrendszert dolgozott ki. Az egyik csoportot képezik az adott tagállamban rendelkezésre álló politikákat és jogi eszközöket magába foglaló mutatók (jogi mutatók), melyek a médiapluralizmust támogatni tudják. Ezek alatt nemcsak a hagyományos médiakoncentrációt kezelő eszközöket, hanem minden egyebet is érteni kell, így pl. a közszolgálat függetlenségét, továbbá az ezen a területen azonosított eszközök végrehajtását és ellenőrzését is. A második kategóriát azok az indikátorok képezik, melyek az állampolgárok számára elérhető médiumokat mutatják meg az adott tagállamban (szociodemográfiai mutatók). Ez a jelző végfelhasználói oldalról szemléli a pluralizmust, és különböző típusú médiapiacok földrajzi szempontból történő meghatározását tartalmazza, továbbá tartalmazza a különböző társadalmi csoportok által elérhető kínálatot is, melynél számításba veszik az új technológiáknak a média struktúrájára gyakorolt hatását is. A harmadik indikátor a médiagazdaságról ad tájékoztatást (gazdasági mutatók), így magában foglalja például adott tagállam (nyelvi régió) médiacégeinek számát, az egy főre eső újságok és magazinok mennyiségét, az ezekben fellelhető műfajokat.

A háromlépcsős tervet szemlélve egyetértünk Karppinennel, aki azt mondja, hogy az tulajdonképpen az 1992-es Zöld Könyv transzparenciajavaslatát (az átláthatóság eszközeinek fejlesztése) hozza vissza, azaz a szabályozás helyett a *soft governance* eszközét részesíti előnyben.¹⁸¹ Mindenképpen előrelépésnek tekinthető, hogy megszületett uniós szinten a médiapluralizmus fogalmával szemben támasztott egységes megközelítés, melynek hiányára már a liverpooli audiovizuális konferencia is felhívta a figyelmet.¹⁸²

¹⁸⁰ Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Prepared for the European Commission Directorate-General Information Society and Media SMART 007A 2007-0002 by K.U.Leuven – ICRI (lead contractor), Jönköping International Business School – MMTC, Central European University – CMCS, Ernst & Young Consultancy Belgium (a továbbiakban: Médiapluralizmus-monitor).

¹⁸¹ KARPPINEN (2013) i. m. (75. lj.) 144.

¹⁸² Ewa KOMOREK: The European Commission's 'Three-Step Approach' to Media Pluralism – A Conduit for the Protection of Freedom of Expression in the European Union? *Amsterdam Law Forum*, Vol. 2. No. 1. (2009) 49–54., 50.

Ennek az egységesítési törekvésnek a jelentősége azért nagy, mivel – amint azt az első részben elemeztük – két fő megközelítése létezik a médiapluralizmus kérdéskörének. Ebben a tekintetben mind a Munkadokumentum, mind pedig a Médiapluralizmus-monitor hangsúlyozza: a médiapluralizmus a médiatulajdonlás túlmutató kérdés. Azaz mindkét dokumentum előremutató, hiszen kilépnek a médiapluralizmus piaci verseny és versenypolitikai értelmezéséből, mely a Zöld Könyvvel nyert teret az EU audiovizuális politikájában. Karppinen arra is rámutat, hogy az új megközelítésben is fellelhető a médiapluralizmus gazdasági és demokratikus megközelítése közötti feszültség. A Médiapluralizmus-monitorban tulajdonképpen az egymással szemben álló értékek és politikai racionalitások feloldásra kerültek konkrét és objektív indikátorokban, melyek mindkét megközelítést leírják. A neutrálisnak szánt (konfliktuskerülő), összegző megoldás ugyanakkor nem oldja meg a problémát, mivel a különböző megközelítések különféle képpen (ellentétesen) értelmezik ugyanazt az indikátort.¹⁸³

Komorek csalódottságát fejezte ki a Bizottság háromlépcsős tervével kapcsolatban, mivel az „nem vezet sehova”. A szerző szerint a Médiapluralizmus-monitor egy diagnózist felállító, nem pedig egy előíró eszköz, azaz képes információt gyűjteni arról, hogy milyen területen lehet kockázata a pluralizmus sérelmének, ugyanakkor nem ír elő megoldásokat a kockázatok orvoslására.¹⁸⁴ A szerző tehát az ambíciót hiányolja a Bizottság újabb stratégiájából.

A Munkadokumentumból továbbá az is leszűrhető, hogy a Bizottság az 1992-es bizonytalanságot követően azon az állásponton van, hogy a médiakoncentrációk szabályozása nemzeti hatáskör. Sőt azt a belső piaci érvet is elveti, fordított érveléssel, amelyet korábban a éppen a közösségi szabályozás indokául hozott fel, nevezetesen: azért fontos az európai egységes szabályozás, mert ezzel a szolgáltatások szabad áramlása előtti akadályokat (értsd: eltérő koncentrációs szabályozás) bontanák le.

2.6. Médiapluralizmus és az új Bizottság

Amint az a fentiekből kikövetkeztethető, a Bizottság háromlépcsős stratégiájának sem a menetrendjét, sem pedig a programját nem sikerült maradéktalanul végrehajtani – utóbbi esetében az ígért bizottsági közlemény elmaradására gondolunk. Az új Bizottság (2010–2014) ugyanakkor újult erővel látott munkához a médiapluralizmus témakörében, köszönhető ez annak is, hogy Viviane Reding – aki koráb-

¹⁸³ Vö. KARPPINEN i. m. (75. lj.) 146–147., 149.; Hannu NIEMINEN: Towards Democratic Regulation of European Media and Communication. In: Beata KLIMKIEWICZ (ed.): *Media Freedom and Pluralism – Media Policy Challenges in the Enlarged Europe*. Budapest – New York, Central European University Press, 2010. 3–26., 11.

¹⁸⁴ KOMOREK i. m. (182. lj.) 53.

ban is az ügy motorja volt uniós szinten – immáron bizottsági alelnökként és a jogérvényesülésért, az alapvető jogokért és az uniós polgárságért felelős biztosként folytatta munkáját, valamint Neelie Kroesnak, aki szintén alelnöki pozícióban a digitális politikáért felelős biztos.

Ennek szellemében állítottak fel egy médiaszabályozási, médiapolitikai kérdésekkel foglalkozó szakértői bizottságot,¹⁸⁵ mely szintén kisebb késedelemmel – 2012 novembere helyett – 2013. január 21-én hozta nyilvánosságra a média szabadságáról és pluralizmusáról szóló jelentését.¹⁸⁶ Az alig több mint ötvenoldalas anyag harminc, témájában vegyes ajánlást fogalmaz meg a fent említett tárgykörben a tagállamok, valamint az EU viszonyában. Egy visszafogott hangvételű, kiegyensúlyozott anyag született, határozott és ambiciózus javaslatokkal, melyek megvalósulásának esetén nagymértékben csorbulna a tagállamok autonómiája a médiapolitika terén. Az ajánlások tehát egy új, bővített és részletezett, pontosabban körülírt hatáskörű uniós médiapolitika tartalmi leltárának is tekinthetők.

A Freiberga-jelentés szerint az EU alapvetően négy irányban tudja kibontakoztatni médiapolitikáját, melyből a jelen tanulmány szempontjából csak a releváns elemeket említjük. Az egyik terület az alapvető jogok (véleménynyilvánítás szabadsága, sajtószabadság) érvényesíthetősége a tagállamokkal szemben. A fő kérdés: van-e, és ha igen, akkor milyen mértékben beavatkozási lehetősége az EU-nak a tagállami médiapolitikákba? A szakértői bizottság jelentésében elfogadja a kiindulópontjának vitatott voltát, ugyanakkor felvázolja, hogy szerinte milyen jogi alapokon áll a beavatkozás lehetősége, melyet egyébként maga is érveléseknek (*argumentation*) nevez.¹⁸⁷ A Freiberga-jelentés egyrészt olyan ellenőrzési jogosítványokat biztosítana az EU-nak, amely alapján vizsgálható lenne, hogy mennyiben érvényesül a médiaszabadság és -pluralizmus a tagállamokban. A monitoringtevékenység eredményeképpen előálló megállapításokból származó következmények tekintetében egy döntési alternatívát kínál a Freiberga-jelentés: vagy politikai (Európai Parlament), vagy tudományos szinten fogalmazódnának meg javaslatok a tagállammal szemben, attól függően, hogy milyen típusú szervezet végezné a (politikai vagy tudományos) ellenőrzést. Terítékre kerül a Freiberga-jelentésben a versenypolitika, ezen belül is a médiakoncentrációk kezelése.¹⁸⁸ A jelentés alapvetően a tagállami szinthez fordul most is, és két eszköz bevezetésére tesz javaslatot, nevezetesen: a tagállami versenyhatóságok készítés-

¹⁸⁵ High-Level Group on Media Freedom and Pluralism (a továbbiakban: Szakértői bizottság). <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/high-level-group-media-freedom-and-pluralism>.

¹⁸⁶ Vaira VIKÉ-FREIBERGA – Herta DÄUBLER-GMELIN – Ben HAMMERSLEY – Luís Miguel POIARES PESSOA MADURO: *A free and pluralistic media to sustain European democracy. The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism*. January 2013 (a továbbiakban: Freiberga-jelentés). <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>.

¹⁸⁷ L. Jelentés 2.2. pont.

¹⁸⁸ Uo., 2.4. pont.

nek felmérést a médiapiacokról, melyben kiemelt szempontként kezelik azt a kérdést, hogy milyen veszélyek mutathatók ki a médiapluralizmus tekintetében. Ezen túl szeretné elérni, hogy mind tagállami, mind pedig EU-szinten a versenyhatóságok a szabályok kikényszerítése során vegyék figyelembe a médiapluralizmus értékét. Végül, de nem utolsósorban az EU médiapolitikájával ki szeretne lépni a regionális keretek közül, és az EU határain kívül is szeretné terjeszteni az európai értékeket.¹⁸⁹ Ezt két területen látja megvalósíthatónak: egyrészt az EU-hoz csatlakozni kívánó államok tekintetében csatlakozási előfeltételként szabná a szabad és plurális médiakörnyezetet. Másrészt bármely, az emberi jogokkal foglalkozó nemzetközi fórumon fel kíván lépni az újságírók szabadságáért.

A Freiberga-jelentést hamar követte egy akadémiai szféra által készített tanulmány, melyet a Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) 2013. február 6-án hozott nyilvánosságra, és amely azt veszi számba, hogy milyen eszközök állnak az Európai Bizottság rendelkezésére a médiapluralizmus és média-szabadság érvényesítése terén.¹⁹⁰ A CMPF-tanulmány tulajdonképpen a szakértői bizottság által tett javaslatok jogi megalapozását szolgálja, azaz az uniós hatáskörbővítés jogi lehetőségét vizsgálja meg. A CMPF-tanulmány 4. fejezete veszi sorra a bizottsági beavatkozás egyes eszközeit. Ezekről mint nem kötelező erejű (*soft law*) és kötelező erejű (*hard law*) jogi eszközökről beszél.

A CMPF-tanulmány által feltárt lehetőségek alapvetően kétirányúak: vagy a már meglévő EU-s jogi normára támaszkodnak, ezen belül is leginkább az elsődleges jogból, így az alapító szerződésekből (EUSz, EUMSz), illetve alapvető jogokból és kevésbé másodlagos jogból próbál jogköröket, beavatkozási lehetőségeket levezetni. Másik oldalról pedig jogalkotást, szabályozási reformot javasol.

Az első körbe tartozó eszközökön belül az emberi jogok (a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó) közös európai (strasbourgi és luxemburgi) bírósági joggyakorlatának alkalmazását és végrehajtását szorgalmazza abból a célból, hogy a médiapluralizmus közös európai normái jöhessenek létre. A CMPF-tanulmány ebből a szempontból elemzi az EJEE és az Alapjogi Charta összefüggéseit,¹⁹¹ illetve a Charta alkalmazhatóságát.¹⁹² Emellett az Európai Bíróság szerepét is kiemeli abban, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás keretében¹⁹³ ezeket a közös európai alapjogi normákat tudja érvényesíteni az elé kerülő – EU-jogot érintő – tagállami ügyekben. A másik alapszerződésből levezethető beavatkozási eszközként említi a jelentés, ha a Bizottság a versenyjogi szabályok végrehajtásának során figyelembe

¹⁸⁹ Uo., 2.5. pont.

¹⁹⁰ Policy Report: European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom (a továbbiakban: CMPF-tanulmány).

<http://cmpf.eui.eu/publications/policyreport.aspx>.

¹⁹¹ EUSZ 6. cikk (2) bek., Charta 52. cikk (3) bek.

¹⁹² Charta 51. cikk.

¹⁹³ EUMSZ 267. cikk.

veszi a kulturális, azaz EUMSZ 167. cikk (4) bekezdésében foglalt szempontokat (a kulturális sokszínűség tiszteletben tartása és támogatása). A CMPF-tanulmány itt azt kéri számon a Bizottságon, hogy amikor versenyhatóságként jár el, akkor miért csupán gazdasági-piaci szempontokat vesz figyelembe, miért nem alkalmazza mérlegelése során az idézett kulturális szempontokat, miért nem veszi figyelembe a médiapluralizmust az összefonódás értékelésénél, vagyis azt, hogy az összefonódás milyen hatással van a médiapluralizmusra. A CMPF-tanulmány szerint ennek a szempontnak a mérlegelésbe való bevonására az összefonódásokról szóló rendelet¹⁹⁴ (23) preambulumbekzdése lehetőséget biztosít a Bizottság számára.

A CMPF-tanulmány készítői a fenti javaslatokon túl nem látnak további, az elsődleges és másodlagos joganyagból levezethető uniós hatásköröket a médiapluralizmus és -szabadság terén, így – ennek hiányában – jogalkotási lépések megfontolását vetik fel. A jogalkotási javaslatokon belül a médiapluralizmus uniós szintű megvalósulása és a belső piac (négy szabadság) biztosítása érdekében az eddig hiányos területeken (médiatulajdonlás, tulajdonosi szerkezet átláthatósága, rágalmazás és egyes szerzői jogi kérdések) a nemzeti joganyagok harmonizációját javasolják. Alternatív lehetőségként javasolja az EUMSZ 352. cikkének alkalmazását, amennyiben nincs elegendő súlya az előző, alapvetően belső piaci érveken nyugvó szabályozási lépésnek. Itt arról a kivételes helyzetről lenne szó, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések (jelen esetben: a médiapluralizmus és médiaszabadság biztosítása) azért nem valósulhatnak meg, mert a szerződések nem biztosítják ehhez a szükséges hatáskört, ezért a Tanács jogot alkothat.

Ha értékeln szeretnénk az említett javaslatokat, akkor azt mondhatjuk, hogy a CMPF-tanulmány által felvázolt emberi jogi összefüggések csak szűk keretek között elfogadhatóak, hiszen bár az alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége az uniós intézményekre és szervekre, valamint a tagállamokra is vonatkozik, azonban csak annyiban, amennyiben uniós jogot hajtanak végre. További korlátozásként értékelhető, és az előzőekből következik, hogy az alapvető jogok figyelembevétele, alkalmazása az uniós intézmények eljárása során csak az Unióra kifejezetten átruházott hatáskörök körében merülhet fel. Noha a szakirodalom kiemeli, hogy a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően a „Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”,¹⁹⁵ és így a jogforrási hierarchiában egyenrangúvá vált a Szerződésekkel, ugyanakkor megjegyzi, hogy alkalmazhatóságában annak is jelentősége van, hogy nem vált azok részévé, hanem külön dokumentum maradt. Ezzel és az előbb említettekkel van összhangban a Charta 51. cikkének (2) bekezdése is, mely a Charta alkalmazásával kapcsolatban kimondja a hatáskör kiterjesztésének, új hatáskör létrehozásának a tilalmát.

¹⁹⁴ L. a Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete).

¹⁹⁵ EUSZ 6. cikk (1) bek.

A versenyjoggal kapcsolatban a CMPF-tanulmány által hivatkozott preambulumbekzdés kettős értékelési rendszert állít fel. A gazdasági típusú egyértelmű, hiszen a versenyjog gazdasági viszonyokat vizsgál, ez a szövegben közvetlenül is megjelenik az összefonódás „közös piaccal való összeegyeztethetőségének” követelménye képében. A preambulumbekzdés másrészről áttételesen hivatkozik az EK Sz és az EUSz 2. cikkére, melyek az EU alapvető célkitűzéseit tartalmazzák. Ezekből az utóbbiban jelenik meg a pluralizmus mint érték. Itt alapvető kérdésnek látjuk azt, hogy képes-e, akar-e ilyen értékelési rendszert magának a Bizottság, kilép-e egy – uniós szinten – eddig ismeretlenebb terepre. Ez idáig ahányszor felmerült ennek lehetősége, annyiszor döntött úgy, hogy végül nem lép ebbe az irányba. A CMPF-tanulmány készítői erre a dilemmára úgy utalnak, hogy szerintük az EU versenyhatósági eljárásának nem az USA antitröszt-politikáját kellene követni, mely jól lehatárolt, elszigetelt (piaci) célokat követ, mivel az EU-ban a szerződések egyéb rendelkezései számos, más értéket képviselnek, melyekkel szintén összhangban kell lenni a versenypolitikának. Úgy értékeljük, hogy a Bizottság nem tesz mást, mint hogy szigorúan veszi – épp a fentiekben említett Charta 51. cikkének rendelkezését – a hatáskör kiterjesztésének a tilalmát, ezért nem lépett eddig ebbe az irányba.

Úgy gondoljuk, hogy a CMPF-tanulmány által felvetett szabályozási lehetőség – visszatekintve azok történetiségére (különösen: médiakoncentráció) – eleve megosztják a tagállamokat, talán ezért is javasol alternatív megoldást a tanulmány. Utóbbival viszont az a probléma, hogy ez a szabályozási eszköz különleges jogalkotási eljárást jelent, melyhez megint csak teljes körű egyetértést feltételez a tagállamok részéről. Ennek további alternatívájaként veti fel az alapszerződések módosítását, mely még kevésbé tűnik megvalósíthatónak. Ami inkább elérhetőnek tűnik, az a már meglévő joganyag (AVMS irányelv¹⁹⁶) reformja (módosítása). A jelentés ezt a szabályozóhatóságok jogállása tekintetében tenné meg. Utóbbi szükségességét a CMPF-tanulmány az EU-jog nem egységes (töredezett) végrehajtásával indokolja, melyet „a szabályozási megközelítések páneurópai koordinációján” keresztül oldana meg, melynek szervezeti struktúráját egy sokszintű kormányzási (*multilevel governance*) rendszerben látja megvalósíthatónak. Az összehangolást a Bizottságra vagy más *ad hoc* testületre bízna, a mintát a keretirányelvben foglalt hírközlési hatósági modell képezné. Mindez persze nem jelentene közvetlen EU-hatáskört a médiapluralizmus terén. Erre vonatkozóan egyébként – amint arra majd az alábbiakban röviden kitérünk – az első intézményi lépés meg is történt.

¹⁹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatók nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (kodifikált változat).

A bizottsági aktivitás mellett meg kell említenünk az Európai Parlament 2013. május 21-én az EU Alapjogi Chartáját középpontba helyező állásfoglalását is,¹⁹⁷ mely valamennyi tagállam számára közös normarendszert javasol a média szabadságának biztosítására. A Parlament a CMPF-tanulmányban foglalt javaslatok közül az Alapjogi Chartát választotta mint beavatkozási, hatáskörbővítést megalapozó eszközt. Érvelésében is hasonló metódust követ: utal a Charta kötelező erejére – mellyel kapcsolatos fenntartásokról szoltunk –, valamint az EJEE-vel való összefüggésére, és egyben a Bizottságot jelöli meg mint a Chartában foglalt jogok végrehajtásáért felelős uniós intézményt.¹⁹⁸ A beavatkozás végrehajtásának, azaz a jogalkotásnak az alapjául pedig a már meglévő uniós jogszabályt, az AVMS irányelvet választotta, feladatot adva a Bizottságnak annak felülvizsgálatára és – a jogalkotási tárgykörök megjelölésével – módosítására.¹⁹⁹ Összhangban az eddigiekkel, az Állásfoglalás egyértelműen felvállalja, hogy az uniós médiapolitikát képviselő Bizottságnak nemcsak az egységes belső piac megteremtéséért kell mindent megtennie, hanem a közérdekű célok megvalósításáért is, ami a tagállami médiapolitikák lényegét jelenti.²⁰⁰ A megjelölt szabályozási tárgykörök közül a média-koncentráció kezelése emelkedik ki. Az állásfoglalás adottnak veszi a média koncentrálttsága és sokszínűsége közötti összefüggést, a koncentrációból eredő, médiára gyakorolt gazdasági befolyást éppen olyan károsnak tartja, mint a politikait,²⁰¹ és azt az elméletet vallja magáénak, hogy az általános versenypolitika és -szabályozás nem képes kezelni a kereszttulajdonlási problémákat a médiapiacra, ezért speciális (média)szabályozási eszközök szükségesek, így például sokkal alacsonyabb tulajdonlási küszöb megállapítása.²⁰² Ennek megfelelően közös minimumszabályozást javasol a területen az EP, és vissza is utal arra, hogy nem egyszer – sikertelenül – nekifeszült már e kérdés rendezésének a Bizottság, ugyanakkor az tagállami ellenállásba ütközött.²⁰³ A javasolt jogalkotási tárgykörök közül a másik jelentős pont a médiaszabályozó hatóságok intézményi függetlensége biztosításának kérdése.²⁰⁴ Az állásfoglalás azt javasolja a Bizottságnak, hogy az AVMS irányelv módosításakor – követve a Keretirányelv hírközlési szabályozó hatóságokra vonatkozó megoldását – közös, irányelvi szabályozással biztosítsa a médiaszabályozó hatóságok függetlenségét.²⁰⁵ Ennél lényegesen lazábbnak tekinthető az

¹⁹⁷ Az EU Alapjogi Chartája: A tömegtájékoztatás szabadságának irányadó szabályozása az EU-ban P7_TA(2013)0203 (a továbbiakban: állásfoglalás). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0203+0+DOC+XML+V0//HU>.

¹⁹⁸ Állásfoglalás G, Q, 5–6. pontok.

¹⁹⁹ Uo., 33–35. pontok.

²⁰⁰ Uo., 34. pont.

²⁰¹ Uo., 14., 35. pont.

²⁰² Uo., 17–18. pont.

²⁰³ Uo., 19., 35. pont.

²⁰⁴ Uo., 9. pont

²⁰⁵ Uo., 34. pont.

állásfoglalás azon javaslata, hogy uniós szinten hozzanak létre egy egyesületet (European Regulators' Association), hiszen ebben az esetben a szabályozó hatóságokra bízna az EP a rájuk vonatkozó sztenderdek harmonizálását.²⁰⁶ Jelentősen tárgitaná az AVMS irányelv kereteit, ha ténylegesen bekerülne a keresőmotorok (értsd: hírgyűjtő oldalak és egyéb közvetítő szolgáltatók is) szabályozása is a jogszabályba, amint erre az állásfoglalás javaslatot tesz.²⁰⁷ A szabályozás indokoltságát abban látja, hogy sérül a tájékozódás joga, hiszen ezek a vállalkozások – gazdasági megfontolásból – szűkítik az információkhoz való szabad hozzáférést. Az állásfoglalás által javasolt jogalkotási folyamat további fontos eleme, hogy a Bizottságnak egy közleményt kell kibocsátania a 2009-ben kidogozott Médiapluralizmus-monitor alkalmazására vonatkozóan.²⁰⁸

Az EP tehát egyrészt egyezik a bizottsági támogatással elkészült *policy*-dokumentumok javaslataival, hiszen egy, már meglévő jogi eszközt (versenyjog) szeretne alkalmassá tenni a pluralizmus értékelésére és esteleges jogkövetkezmények alkalmazására, illetve megint csak felveti a szabályozás szükségességét is. A szabályozóhatóságokra vonatkozó második javaslata, mely egyben a Szakértői Bizottság kezdeményezése is volt, meg is valósult, hiszen 2014 elején létrejött bizottsági szinten egy csoport (European Regulators Group for Audiovisual Media Services) az AVMS irányelv koherens végrehajtására és más kapcsolódó területekre vonatkozó kérdések megvitatására.²⁰⁹ Így végül megvalósult a Bizottság 10 évvel ezelőtti terve.²¹⁰ Az EP továbbá a közlemény kibocsátására tett javaslatával leporol egy régi, meg nem valósult célt, mely eredetileg a 2007-es háromlépcsős stratégiának az utolsó lépcsőfoka volt. Ennek azért van jelentős súlya, mivel amennyiben bizottsági közlemény születne a Médiapluralizmus-monitor alkalmazásáról, akkor az azt jelenthetné, hogy egy *soft law* eszköz formájában a Bizottság véleményét tudna formálni adott tagállamban érvényesülő médiaszabadságról, médiapluralizmusról, és közvetve ezen keresztül az adott demokrácia állapotáról is. Ennek kibocsátásával ugyanakkor máig adós a Bizottság.²¹¹

²⁰⁶ Uo., 37. pont.

²⁰⁷ Uo., 29. pont.

²⁰⁸ Uo., 35. pont.

²⁰⁹ Commission establishes a European Regulators Group for Audiovisual Media Services. European Commission – IP/14/101 03/02/2014. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-101_en.htm.

²¹⁰ European regulators group lásd Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions – The future of European Regulatory Audiovisual Policy COM (2003) 0784 final 3.8. pont.

²¹¹ Elda BROGI – Pier Luigi PARCU: *The Evolving Regulation of the Media in Europe as an Instrument for Freedom and Pluralism*. EUI Working Paper RSCAS 2014/09 ISSN 1028-3625., 6.

A Bizottság törekvéseinek eredményei tanácsi szinten kerültek értékelésre 2013 novemberében elfogadott következtetések formájában.²¹² A Tanács elismerte a Bizottság médiapluralizmus és médiaszabadság terén nyújtott – a fentiekben vázolt – tevékenységét, és három területen nyújtott számára támogatást. Egyrészt a média-koncentrációk átláthatóságának biztosítása, illetve a túlzott médiakoncentrációk negatív hatásainak csökkentése terén. Utóbbi esetében hozzáteszi: a nemzeti kontextustól függően.²¹³ A másik kérdés a szabályozóhatóságok függetlenségének biztosítása, a harmadik pedig az újságírók és forrásaik védelme. Ha értékelni szeretnénk a Tanács megállapításait, akkor azt mondhatjuk, hogy azokban a médiapluralizmus kérdése a médiakoncentrációra redukálódott, ugyanúgy, mint 1992 és 1997 között. A Tanács uniós szinten csak az átláthatóság növelését támogatja, a „nemzeti kontextusra” utalást e kérdés tekintetében úgy tekinthetjük, mint az erős, tagállami médiacégek fennmaradása melletti kiállást. Emellett a Tanács támogatja a belső pluralizmust biztosító eszközöket.

3. Következtetések

3.1. A médiapluralizmus kezelésének indoka

Az európai audiovizuális politika és szabályozás közel harmincéves történetének áttekintését követően is úgy gondoljuk, hogy az alapkérdés továbbra is fennáll: szükséges-e, lehet-e uniós szinten kezelni a médiapluralizmus kérdését? Ez az alapkérdés erős összefüggést mutat a szabályozás szükségességével, indokoltságával.

Amint arra a tanulmány második részének bevezetőjében is utaltunk, illetve ahogy az a tanulmány első részének 1.3. pontjából is kiderül, a médiapluralizmus kérdése szorosan kapcsolódik egy adott állam alkotmányos berendezkedéséhez, magához a liberális demokráciához, a hatalomgyakorlás és nyilvánosság kérdéséhez. Úgy gondoljuk, hogy az 1980-as évek elején megjelenő, a TVWF irányelvet megalapozó parlamenti kezdeményezések ezt a kérdést szerették volna európai szintre hozni és megválaszolni. Azaz az európai kormányzás, demokratikus működés, nyilvánosság relációjában cselekedtek, amikor – köszönhetően a kereskedelmi médiaszolgáltatások határokon átnyúló megjelenésének – felmerült, hogy közösségi szinten is kell foglalkozni a médiával. A kitűzött cél ugyanis az EGK politikai integrációjának elősegítése, azaz tulajdonképpen a tagállami demokrá-

²¹² *Council conclusions and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on media freedom and pluralism in the digital environment.* Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, Brussels, 25-26 November 2013.

²¹³ Következtetések 19. és 21. pont.

ciák működésének európai szintre vitele volt, melyben nagy szerepet töltött be az európai liberális demokráciát tartalmában és intézményrendszerében is visszatükröző, kulturális és társadalmi jóléti célokat megfogalmazó, nonprofit, közszolgálati médiamodell. Az európai közös televíziótól ugyanazt a deliberatív döntéshozatalt támogató funkciót várták el közösségi ügyekkel kapcsolatban, mely tagállami szinten működőképes volt. Függetlenül az európai alkotmányos berendezkedés és nyilvánosság mibenlétének elemzésétől, megállíthatjuk: ez az adaptációs kísérlet elbukott, és ez egyben egy közvetetten megfogalmazott első „nemet” is jelentett a médiapluralizmus inkluzív/demokratikus modelljének kérdésére. Fontos még egyszer kiemelni tehát: a médiapluralizmus kérdése ebben az esetben az európai ügyek, demokrácia, nyilvánosság összefüggésében került terítékre.

Az EP 1992-es Zöld Könyvet megelőlegező állásfoglalásai – válaszul a létrejövő gazdasági természetű, liberalizációs közösségi médiaszabályozásra – már nem egy intézmény formájában próbálták meg az említett inkluzív pluralista modellt európai szintre emelni, hanem belső és külső pluralizmust biztosító, médiaszabályozási eszközökkel. A Bizottság ebből a belső pluralizmushoz kapcsolódó szabályozási eszközökre egyáltalán nem volt nyitott, hiszen azok meg sem jelentek a Zöld Könyvben. A külső pluralizmust biztosító eszközök körébe sorolható média-koncentrációs szabályozást ugyanakkor nem azonnal vetette el a Bizottság. Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy már itt érezhető az a fordulat, amely aztán természetessé válik, és végigkíséri a médiapluralizmus kezelhetőségének kérdését az uniós médiapolitikában. Míg az európai televízió gondolatánál a médiapluralizmus európai szintű kezelése összekapcsolódott az európai alkotmányosság és nyilvánosság kérdésével, addig a kifejezetten a médiapluralizmus problémáját strukturális szempontból tárgyaló anyagban ezek a kérdések elváltak egymástól, azaz a közösségi szintű beavatkozás témája elszakadt az eredeti tárgyától.

Az új értelmezési keret ettől a ponttól fogva leginkább a tagállamokban megvalósuló médiapluralizmusról szól, arról, hogy az EU mennyiben tudja biztosítani a médiapluralizmust a tagállamaiban, és ehhez milyen eszközei (hatáskörei) vannak/lehetnek a tagállamokkal szemben. Itt leginkább azok a javasolt eszközök juthatnak eszünkbe, melyek a tagállamokkal szemben ellenőrzést és minősítést tesznek lehetővé, mint például a Médiapluralizmus-monitor vagy a szabályozóhatóságok munkájának uniós szintű összefogása. Másként megfogalmazva, az EU hasonló regionális politikai szerepet céloz meg, mint az ET, azzal a különbséggel, hogy előbbi szervezetnek vannak kifejezetten erős deregulatív, negatív integrációs hatáskörei, melyek a gazdasági integrációt szolgálják, és ehhez szeretne hasonlóan erős pozitív integrációt szolgáló eszközöket is megszerezni, melyek társadalmi célokat szolgálnak. Vagyis ez a megközelítés regionális szinten a feladatok és hatáskörök megkettőződését eredményezheti.

A kérdés ugyanakkor továbbra is adódik: mennyiben indokolt az EU beavatkozása a médiapluralizmus terén, amennyiben az pusztán a tagállami viszonylatban vizsgálja érvényesülését? Hozzájárul-e ez a megközelítés az EU demokratikus mű-

ködéséhez, mond-e valamit az európai kormányzásról és a páneurópai nyilvánosságáról, erősíti-e a politikai integrációt, az európai polgárok uniós intézményrendszerekbe vetett bizalmát?

3.2. Hatásköri és intézményi kérdések

A hatásköri kérdésekkel kapcsolatban tapasztalható bizonytalanság abból fakad, hogy az EU továbbra is elsősorban gazdasági integráció, így azok az intézmények, melyeknek ezen a területen jelentős jogosítványai vannak (Bíróság, Bizottság), nehezen tudnak mit kezdeni társadalmi, kulturális, jóléti célok kezelésével. Tökéletesen tükrözik vissza ezt a Bíróság hivatkozott döntései, melyek – bár elismerték a médiapluralizmus jelentőségét – érdemben nem tudtak reagálni magára a problémára. Hasonló képet mutat a Bizottság 1990-es közleménye és 1992-es Zöld Könyve közötti jelentős szemléleti különbség, illetve az utóbbiban tapasztalható tanácsatlanság, majd a kérdés megoldásának elenyészése. Ebben a tekintetben az az érdekes helyzet állt elő, hogy a Bizottság 2007-től ismételten felvállalta a médiapluralizmus európai szintű kérdésének megoldását. A CMPF-tanulmány elemzéseiből leginkább az szűrhető le, hogy az általuk, a médiapluralizmussal kapcsolatban levezetett uniós hatáskörök vitatottak, így inkább egyértelmű hatásköri szabályozással lenne megoldható a probléma.

Tendenciájában az látszik, hogy míg az 1990-es években a Bizottság – az intézményrendszeren belüli megosztottság ellenére, illetve a parlamenti nyomásnak megfelelően – a kérdést inkább szabályozással kívánta rendezni, addig 2007-től inkább a transzparencia biztosítása, illetve a *soft law* eszközök alkalmazása vált elsődleges szemponttá. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a szabályozás iránti igény továbbra is jelen van, hiszen a háromlépcsős stratégia utolsó, meg nem valósuló lépcsője éppen egy transzparenciát biztosító eszközt (Médiapluralizmus-monitor) kívánt közlemény formájába önteni, amely a szabályozás irányába mutat, különösen, ha azt a közszolgálati közleményhez hasonlítjuk,²¹⁴ amely funkciójában egy kvázi kötelező erejű normaként alkalmazott uniós versenyjogi eszköz. A már említett CMPF-tanulmány szintén ezt a szabályozási igényt jelzi az AVMS irányelv módosítására tett javaslatával. Brogi és Parcu egyenesen úgy fogalmaz, hogy nem az AVMS irányelv revízióját, hanem reformját kell végrehajtani, amely a gazdasági kérdések mellett tudja kezelni az alapvető jogokkal – így a médiapluralizmussal és -szabadsággal – kapcsolatos kérdéseket is.²¹⁵ A reformba akár beleérthető a média-szabályozó hatóságokra vonatkozó kötelező jellegű norma elfogadása is.²¹⁶

²¹⁴ A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról (EGT-vonatkozású szöveg) [Hivatalos Lap C 257., 2009.10.27.].

²¹⁵ BROGI-PARCU i. m. (211. lj.) 15.

²¹⁶ L. Uo., 15., illetve BARZANTI i. m. (101. lj.) 22–27.

3.3. Médiapluralizmus-értelmezések megjelenése

A médiapluralizmus egyes értelmezéseinek megjelenése az uniós intézmények funkcióból következik. A Bíróság vizsgált ítéleteiben elismerte a tagállamok által képviselt inkluzív (demokratikus) médiapluralista koncepciót, ugyanakkor döntésével tulajdonképpen az autonóm médiapluralizmus-modell mögötti piaci logikát képviselte, így közvetve megkérdőjelezte az előbbit. Konkrétabban: hiába érvelt Hollandia amellett a *Bond van Adverteerders*-ügyben,²¹⁷ hogy a médiapluralizmus csak nonprofit szolgáltatással valósítható meg, a Bíróságnak, amelynek elsődleges feladata, hogy érvényt szerezzen a belső piacon a szolgáltatások szabad áramlásának, ezt figyelmen kívül kellett hagynia. A médiapluralizmus autonóm pluralista elképzelése egyértelműen a Bizottság 1992-es Zöld Könyvében jelenik meg, de – amint azt jeleztük – némileg meglepő módon már egy korai, 1984-es EP-dokumentumban (Hutton-jelentés) is tartalmazott ennek megfelelő érvelést. Utóbbi annak volt köszönhető, hogy éppen ekkor történt meg az a politikai fordulat, amely egy páneurópai közszolgálati televízió helyett egy ágazati gazdasági szabályozást eredményezett – a Hutton-jelentés ezt a fordulatot rögzíti. Az EP, mely a pozitív integráció és dereguláció motorja, a médiapluralizmus kérdésében következetesen mindig a médiapluralizmus demokratikus modelljét képviselte.

A Bizottságot – amint arra Christensen rámutat – az 1990-es évektől erősen technológiai determinista megközelítés és piaci deregulációs cél jellemezte, míg az 1990-es évek második felétől és a 2000-es évektől a társadalmi megközelítés is bekerül retorikájába. Utóbbi alatt azt érti, hogy a Bizottság szerint az információs társadalom növeli a társadalmi és kulturális kohéziót és erősíti a gazdasági integrációt, és megállapítja: tulajdonképpen a 2000-es években is a piac dominált a társadalmi kérdések fölött, noha a Bizottságot humánközpontú információs társadalmi retorika jellemezte.²¹⁸

Ebbe a gondolatmenetbe illeszthetők Karppinen megállapításai, aki a médiapluralizmus kapcsán kialakult vitában a probléma definiálásának jelentőségére hívja fel a figyelmet. A dereguláció mellett érvelők – így a piaci szereplők és a Bizottság is – úgy gondolták, hogy az EU belső piacának liberalizációja *win-win* helyzetet teremt, amelyben az iparág nagyobb közönséghez jut, a fogyasztók pedig nagyobb választékhoz. Ez tulajdonképpen háromoldalú érvelést foglal magában: (1) a médiapluralizmus a tagállamok magánügye, ezért az EU-eszközök nem igazán bírnak hozzáadott értékkel ezen a területen; (2) a digitális média növeli a versenyt, és noha van konszolidáció a médiapiacra, vannak előnyei is ennek; (3) a technológiai előnyök automatikusan a tájékozódás szabadságához és a pluralizmushoz vezet-

²¹⁷ L. 88. lj.

²¹⁸ Miyase CHRISTENSEN: Contentious terrain in EU information society policies: Media pluralism and freedom of expression. *MedieKultur*, Vol 24. No 45. (2008) 80–92., 83.

nek. Összegezve tehát Karppinen arra a következtetésre jut, hogy a Bizottság és a médiaiparág a médiapluralizmus egy olyan meghatározását hangsúlyozza (autonóm pluralista felfogás/gazdasági modell), mely a versenyképesség és a fogyasztói választás gazdasági diskurzusába ágyazott. Azt az érvet használják, hogy a médiapluralizmus kulturális és politikai aspektusai tagállami hatáskörbe tartoznak, így a vitát a kulturális és politikai megfontolások felől a belső piac és versenyképesség irányába tudták elmozdítani, míg azt az érvelést, hogy a médiapluralizmus saját jogán kulturális és politikai kérdés, tulajdonképpen megszüntették. Ennek következménye, hogy a médiapluralizmus a terjesztők optimális számaként lett konceptualizálva, ez pedig a kvantitatív pluralitást kombinálja össze a pluralizmussal.²¹⁹

A Bizottság kezdeményezésére megvalósult Médiapluralizmus-monitor ebben a tekintetben új szint hoz az eddig a gazdasági értelmezés által dominált vitába, hiszen indikátoraiban a két médiapluralizmus-modellt egyesíti, ugyanakkor – amint arra utaltunk – ez a neutrálisnak szánt, összegző megoldás nem oldja meg magát a problémát, hiszen a különböző megközelítések különféleképpen vagy éppen ellentétesen fogják értelmezni egy mérést követően ugyanazt az indikátort.²²⁰ Ez hamarosan be is következhet, hiszen a Bizottság által megbízott szakértői csoport egy *pilot project* keretében kiválasztott kilenc tagállamot – köztük Magyarországot –, hogy alkalmazza a monitoringeszközt.²²¹

²¹⁹ L. KARPPINEN (2013) i. m. (75. lj.) 142–143.

²²⁰ Uo., 149.

²²¹ The CMPF selects the nine countries to conduct the pilot implementation of the media pluralism monitor. <http://www.eui.eu/News/2013/12-11-TheCMPFselectstheninecountriestoconductthepilot.aspx>.

NYAKAS LEVENTE*

A kvótaszabályozás az európai audiovizuális médiaszabályozásban – gazdasági és kulturális megfontolások határán

1. Bevezetés

A TVWF irányelv úgynevezett kvótaszabályainak¹ megítélése már azok megszületésekor sem volt teljesen egyértelmű, sőt az EU külkapcsolataiban kénytelen volt konfrontálódni a szabályozás elfogadása során, majd elfogadását követően is a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organisation – WTO) keretein belül az USA-val. Később, a szabályok alkalmazhatóságával, a velük elérni kívánt szabályozási céllal kapcsolatban is kételyek fogalmazódtak meg, amely problémák viszont leginkább az EU és a tagállamok viszonyában kerültek felszínre. A nemzetközi konfliktusok és a szabályok Unión belüli alkalmazási problémájának ellenére azok fennmaradtak az irányelv 1997-es, majd a 2007-es átfogó módosítását követően is, mi több: a kvótaszabályok, ha enyhe formában is, de kiterjesztésre kerültek a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra.²

Jelen írás arra tesz kísérletet, hogy feltárja a kvótaszabályok megalkotása mögött húzódó eredeti szabályozási célokat, röviden bemutassa a szabályozást és annak – az irányelvi általános szabályoktól – eltérő tagállami értelmezését, megoldásait, illetve rámutasson kvótaszabályokkal szemben megfogalmazott főbb kritikákra.

* A Médiatanács Médiatudományi Intézetének vezetője. E-mail: nyakas.levente@mtmi.hu.

¹ A Tanács irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról (89/552/EGK) HL L 298, 1989. október 17., 0023–0030.

² Értsd: 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 (AVMS irányelv) (HL L 95/1, 2010. április 15.) 13., 16. és 17. cikkeit.

2. Röviden a szabályozott terület kettős természetéről

A kvótaszabályok kérdésköre szoros összefüggést mutat a médiaszabályozás egyik alapproblémájával. A médiaszabályozás irányát ugyanis nagymértékben határozza meg a szabályozott terület kettős természete, egyszerre gazdasági és kulturális jószág jellege. Bonyolítja a helyzetet, ha a kultúráról mint iparágról beszélünk, ugyanis a ‘kulturális iparág’ (*cultural industry*) kifejezés magában foglalja az imént jelzett kettőséget és egyben a média gazdasági és kulturális felfogása között fennálló feszültséget.

Neuwirth szerint ez a feszültség a szabályozás szintjén úgy jelenik meg, hogy a szabad kereskedelem alapvető elveit kellene összhangba hozni nemkereskedelmi értékekkel, elvekkel. A szabad kereskedelem a kereskedelem folyamatos liberalizációját feltételezi és a megkülönböztetésmentesség elvén alapul, ezt kellene összehangolni olyan értékekkel, mint a kultúra, környezetvédelem, nemzetbiztonság és emberi jogok, amelyek viszont éppen, hogy nem semleges – hanem valamilyen értékítéleten, azaz megkülönböztetésen nyugvó – állami magatartást, beavatkozást feltételeznek. A nemzetközi szintéren ez a bizonytalanság – többek között – a nemzetközi szervezetek megkettőződésében mutatható ki, ami annak köszönhető, hogy ezen szervezetek a fentieknek megfelelően eltérő módon közelítenek ugyanazon problémához. Globális szinten ez például a Kereskedelmi Világszervezet és az ENSZ különböző specializált ügynökségei (például a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) tevékenységében manifesztálódik.³

Bár jelen tanulmányban nem kívánunk kitérni a kvótaszabályozás legalitásáról folytatott nemzetközi szintéren folyó vitára,⁴ mégis egy mondat erejéig említenünk kell, mivel jól példázza, hogy az audiovizuális szolgáltatások gazdasági és kulturális értelmezésből fakadó konfliktust miként próbálják ‘rendezni’ a fent említett, megkettőzött nemzetközi szervezetrendszer keretei között. Miután a WTO keretében a szolgáltatások liberalizációjával kapcsolatos multilaterális megállapodás létrehozása kudarcba fulladt – nagymértékben a TVWF irányelv kvótaszabályai megszületésének köszönhetően –, az USA bilaterális kereskedelmi megállapodásokkal próbál érvényt szerezni a GATS-ban foglalt liberalizációnak. Az EU ezt ellensúlyozandó, válaszlépésként ugyanezen, az USA-val bilaterális megállapodást kötő tagállamok esetében jegyzőkönyvek létrehozásával próbálja kikényszeríteni

³ Rostam J. NEUWIRTH: The Culture Industries: From the Common Market to a Common Sense. In: David WARD (szerk.): *The European Union and the Culture Industries: Regulation and the Public Interest*. Hampshire, Ashgate, 2008. 243.

⁴ Ehhez l. NYAKAS Levente: A média a nemzetközi kereskedelemben. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 199–207.

az UNESCO kulturális kifejezések sokszínűségéről szóló egyezményének⁵ végrehajtását és egyben a nemzeti tartalmakra vonatkozó támogatások és a kvóták fenntartását.⁶ A nemzetközi szintéren tehát nem alakult ki egy egységes nézőpontot képviselő koherens politika a kereskedelem és kultúra vitájának kezelésére, sőt a kulturális iparág fogalma is tisztázásra szorul.⁷

Az Európai Unió mint regionális gazdasági szervezet audiovizuális politikájában ez az alapkonfliktus⁸ sajátosan került feloldásra. Az 1989-ben megszülető TVWF irányelvben foglalt közös szabályozásban az EU a televíziózás közös piacát⁹ kívánta megteremteni azzal, hogy a tagállami médiaszabályozások egyes területeinek harmonizálásával (minimumszabályok felállítása) a szolgáltatások szabad áramlása előtti korlátokat lebontja. Azaz – a fenti gondolatmenet fogalomhasználatával – a szabályozás elsősorban a szabad kereskedelem elvei szerint szerveződött, deregulatív céllal. A nem harmonizált területeken ugyanakkor tagállami hatáskörben hagyta a médiaszabályozás egyéb, így például a társadalmi és kulturális (például közszolgálati médiaszolgáltatás) aspektusait, azzal, hogy a harmonizált területen a tagállam – az irányelv céljaival és az EU-szabályozással nem ellentétesen – alkothat szigorúbb vagy részletesebb szabályokat.¹⁰ Médiapolitikáját tekintve tehát az EU – az alapító szerződések vonatkozó rendelkezéseiből, valamint az azt értelmező esetjogból következően – a gazdasági és kulturális szabályozási kérdések szétválasztása mellett döntött.

A fenti rövid eszmefuttatásból arra a következtetésre juthatnánk, hogy az uniós audiovizuális politika teljes mértékben gazdasági kérdéseket érint, azonban ez koránt sincs így. Ugyanis a TVWF irányelvbe szabályozott, majd az átfogó módosítását követően az AVMS irányelvben is fenntartott ún. kvótaszabályok minősítésének kérdése – amint az már a fent említett nemzetközi konfliktusból is sejthető –

⁵ Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions 2005; 2008. évi VI. törvény a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló, Párizsban 2005. év október 20-án elfogadott UNESCO-egyezmény kihirdetéséről.

⁶ Thomas GIBBONS – Peter HUMPHREYS: *Audiovisual Regulation under Pressure: Comparative Cases from North America and Europe*. London – New York, Routledge, 2012. 151.

⁷ Susan GALLOWAY – Stewart DUNLOP: A Critique of Definitions of the Cultural and Creative Industries in Public Policy. *International Journal of Cultural Policy* (2007) 1.

⁸ Perry KELLER: *European and International Media Law. Liberal Democracy, Trade and the New Media*. Oxford University Press, 2011. 115; HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 481–482; KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, CompLex, 2009. 1078.

⁹ Television without Frontiers Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, Especially by Satellite and Cable COM(84) 300 final Brussels, 1984. június 14.

¹⁰ NYAKAS Levente: Az audiovizuális média szabályozása az Európai Unióban. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (4. lj.) 157–174, (6.1–6.3) 166–169; NYAKAS Levente: A közszolgálati műsorszolgáltatás a közösségi jog kontextusában – avagy az audiovizuális szolgáltatások természetéről folytatott európai vita. *Collega X./2–3*. 227–230.

számos ellentmondással terhelt, ami kérdéseket vet fel az EU audiovizuális szabályozás előbb tárgyalt természetét illetően is. A következőkben áttekintjük a kvótaszabályok megalkotása mögött meghúzódó szabályozói célokat és szándékokat.

3. A TVWF irányelv kvótaszabályainak szabályozási háttere

3.1. Kulturális és gazdasági megfontolások

Az uniós audiovizuális szabályozás kezdetét jelentő 1982-es ún. Hahn-jelentés¹¹ egy intervencionalista közösségi audiovizuális szabályozásban és politikában gondolkodott.¹² A piaci integráció mellett ugyanis nagyon fontosnak tartotta Európa politikai és kulturális egységét, amelynek megvalósításában központi szerepet szánt egy nemzeteken átívelő televíziós műsorszolgáltatásnak. Hahn tehát egy olyan közösségi szabályozást javasolt, mely erősít egy egységes európai kultúrát és identitást.¹³

A Hahn-jelentés elképzelése megbukott, a TVWF irányelvet előkészítő Zöld Könyv egyértelműen elvetette a közös európai televízió megteremtésének vízióját, és egy közös piaci ágazati szabályozás alapjait vázolta fel, ami lényegében a gazdasági feltételeit teremtette meg a határok nélküli szabad televíziózásnak, azaz egy alapvetően gazdasági jellegű szolgáltatásnak.¹⁴

A Bizottság TVWF irányelv javaslatát tartalmazó Zöld Könyvről szóló 1985-ös gazdasági és szociális bizottsági Jelentéstervezetben¹⁵ ugyanakkor a szabályozási célok között – a gazdaságiak mellett – megjelennek kulturális megfontolások is.¹⁶ A Jelentéstervezetből egyértelműen kiderül, hogy ezek a kulturális megfontolások a szabályozás előkészítése során abból a félelemből táplálkoztak, hogy Európában

¹¹ W. HAHN: Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on radio and television broadcasting in the European Community. Working Documents 1981–82, Document 1-1013/81, 1982. február 23. (EU European Parliament Document).

¹² A Hahn-jelentés az EU politikai diskurzusán belül ún. *dirigiste* (kulturális intervencionalista) irányzatot képviselt. Ez az irányzat az állam/EU gazdasági és pénzügyi beavatkozását favorizálja szemben a liberális irányzattal, amely a szabad piac érvényesülését, a be nem avatkozást helyezi előtérbe.

¹³ Richard COLLINS: The Screening of Jacques Tati: Broadcasting and Cultural Identity in the European Community. 11 *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* (1993) 361–385, 380.

¹⁴ NYAKAS i. m. (10. lj.) 167.

¹⁵ Revised draft report on Television without Frontiers: Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable [COM (84) 300 final]. CES 374/85, 17 July 1985. (Jelentéstervezet).

¹⁶ Uo., 4. Cultural aspects.

hasonló folyamat fog lejátszódni az új műsorterjesztési formáknak (műhold és kábel) köszönhetően, mint az USA-ban. Nevezetesen: a nagy nézettség elérése érdekében könnyű, szórakoztató televíziós műsorok tömegével fogja szembe találni magát a merőben más (kulturális és társadalmi kérdéseket előtérbe helyező) televíziós környezetben nevelkedett európai nézőközönség, és ebből következően háttérbe fognak szorulni a minőségi szórakoztató, tájékoztató és oktató/nevelő tartalmak.¹⁷ Collins az ezzel kapcsolatos félelmeket jól példázza Jacques Delors, az Európai Bizottság korábbi elnökének 1989-es, az Audiovisual Eureka megalapításának eseményén mondott beszédével, amelyben Delors kifejti, hogy a kultúrával nem lehet ugyanúgy bánni, mint egyéb más kereskedelmi cikkel, és csupán a *laissez faire* elve alapján a piaci erőkre bízni sorsát, egyben felteszi a kérdést ‘amerikai barátinak’, hogy „jogunk van-e létezni”.¹⁸

Visszatérve a Jelentéstervezetre, levonva ebből a gondolatmenetből a következőt, az uniós szabályozó arra jut, hogy a tagállami jogalkotóknak a kulturális identitást megfelelően védő környezetet kell biztosítaniuk, és mindezt nem restriktív (értsd: versenyt korlátozó, diszkriminatív) eszközökkel, hanem nemzeti alkotások támogatásával kell elérniük.¹⁹

A Jelentéstervezet megszövegezéséből észre kell vegyünk, hogy itt tulajdonképpen az EU jelöl ki egy irányt a tagállamoknak az egyébként tagállami hatáskörbe tartozó kulturális kérdések tárgyában egy közösségi szabályozást előkészítő dokumentumban. A kitűzött célok között megjelenik tehát a magas minőségű európai műsorok támogatása, valamint magának az egész európai műsoriparnak a fejlesztése és támogatása.²⁰ Ezen belül az európai televíziózás értékeinek, azaz a televíziós médiaszolgáltatás kulturális felfogásának megőrzése.

A Bizottság a TVWF irányelv megalkotására tett 1986-os Javaslatában²¹ pedig már a jogszabály – azaz a közösségi szabályozás – által elérni kívánt célok között szerepelnek a kulturális célkitűzések, amelyeket ugyanakkor mindig összekapcsol a TVWF irányelvjavaslat gazdasági célokkal. Ezek között ott található: a televíziós műsorgyártás volumenének növelése, amellyel a kapcsolódó nemzeti kulturális iparágak fejleszthetők és az adott tagállam speciális kulturális identitásának kifejeződése is elősegíthető; a kis- és középvállalkozások támogatása, hogy lehetőséget biztosítson a kulturális szakmáknak és az ebben dolgozóknak; és ide sorolható a

¹⁷ Ez be is következett az 1990-es évek második felére az európai audiovizuális médiapiac liberalizációjával, a kereskedelmi médiumok és a sokcsatornás műsorszolgáltatás elterjedésével, általánosság válsásával.

¹⁸ COLLINS i. m. (13. l.) 362.

¹⁹ Jelentéstervezet, 4.4.–4.7. pontok.

²⁰ Uo., 4.8. pont.

²¹ Proposal for a Council Directive on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of broadcasting activities. COM (86) 146 final/2. 1986. június 6. (TVWF irányelvjavaslat).

terjesztés elősegítése a gazdasági mellett a kulturális csere és európai integráció érdekében.²² Összefoglalva tehát elmondható, hogy az 1986-os TVWF irányelvjavaslatban a kulturális célkitűzések mindig egy gazdasági céllal párhuzamosan, azal összekapcsolva jelentkeznek.

3.2. A normaszöveg formálódása

A szakirodalom rámutat arra, hogy a kvótákra vonatkozó konkrét normaszöveg igen későn jelent meg a TVWF jogalkotási folyamatában, és amikor megjelent, akkor is Franciaországnak tett engedményként. A TVWF irányelvtervezet ugyanis a televíziós műsorszolgáltatás szabad áramlását kívánta elsősorban biztosítani a belső piacon, lebontva az ezt akadályozó, versenyt torzító tagállami szabályozási akadályokat. Ilyen akadályként azonosíthatók a tagállami műsor- és nyelvi kvóták, amelyek legmarkánsabban Franciaországot jellemezték és jellemzik máig is, amely jelentős és komplex kulturális eszközzel (*cultural toolkit*) rendelkezik saját audiovizuális iparának támogatására. Két megoldás kínálkozott: vagy a harmonizáció során eltörlik ezeket a korlátozó normákat, vagy pedig harmonizálásra kerülnek a nemzeti kvótaszabályozások (ahogyan az egyéb irányelvi normák esetében történt).

Az utóbbi valósult meg, hiszen Franciaország továbbra is támogatni kívánta saját televíziós és filmiparát, illetve nem akart olyan külföldi versenytársakat ezen a területen, amelyeket nem korlátoznak annyira szigorú kvótaszabályok, mint a francia rendszert.²³ Ha mindezt nem tagállami, hanem európai dimenzióból szemléljük, akkor azt mondhatjuk, hogy a kvótaszabályozás TVWF irányelvbe kerülése tulajdonképpen a kulturális/intervencionalista (*dirigiste*) és az egységes belsőpiac-irányzat (liberális) megegyezése eredményének tekinthető.²⁴

Ami a konkrét szabályozást illeti, a Bizottság 1986-os TVWF irányelvjavaslata szerint közösségi gyártású (*community works*) televíziós filmalkotások²⁵ számára a műsoridő 30%-át kell fenntartani, amit 60%-ra kell növelni 3 éven belül. Hasonló progresszivitást tartalmaztak a független gyártók által készített közösségi gyártású műsorokra vonatkozó rendelkezések, csak itt 5%-ról 10%-ot kellett a tervezet sze-

²² Uo., 3. pont.

²³ Vö. Oliver CASTENDYK: Quota for European Works. In: Oliver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, 2008. 429–456; COLLINS i. m. (13. lj.) 435, 440; GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 75–79, 140; Irini KATSIREA: Why European Broadcasting Quota Should be Abolished? 28 *European Law Review* (2003) 2, 190–209, 191, 208.

²⁴ COLLINS i. m. (13. lj.) 374–375.

²⁵ Értsd: európai alkotások.

rint három éven belül elérni a műsorszolgáltatóknak.²⁶ A 60%-os arány egyébként a francia televíziós kvótaszabályozási rendszer visszatükrözése volt, ami kiderült a TVWF irányelvjavaslat szövegéből.²⁷

Az 1987-es ún. Barzanti-jelentés,²⁸ ami az Európai Parlament illetékes bizottságának véleményét tükrözte, kismértékben módosította a Bizottság 1986-os irányelvjavaslatában foglaltakat. Megtartva a 60%-os célt, eltörölte a 30%-os alsó korlátot, illetőleg enyhébb szabályokat állapított meg az előfizetéses és a tematikus csatornákra.²⁹ A szigorú kvótarendelkezések megjelenése majdnem megghiúsította a TVWF elfogadását, végül – jelentős politikai feszültséget követően – Franciaország belement egy enyhébb verzió elfogadásába.³⁰

4. A TVWF/AVMS irányelv kvótaszabályainak áttekintése

Az 1989-ben megszülető szabályozás is őrzi az irányelvet előkészítő anyagokban meglévő kettősséget, azaz a szabályozó a TVWF irányelv kvótákra vonatkozó normáinak egyszerre tulajdonít kulturális és gazdasági célt. Az irányelv preambuluma – közvetlenül a kvótaszabályokat tárgyaló részt megelőzően – egyértelműen úgy fogalmaz, hogy a szabályozás összehangolásának egyik legitim célja kulturális műsorkészítést (*producing programmes having a cultural objective*) folytató iparágaknak és szereplőknek (személyeknek), illetve az ilyen tevékenység megkezdésének és folytatásának támogatása. Ezt követően a jogszabály az európai audiovizuális alkotásokra vonatkozó minimumszabályozást az említett kulturális cél megvalósításához elvezető egyik eszközként (*means of promotion*) azonosítja, hiszen az audiovizuális ágazat 'kulturális részében/vonatkozásában' segíti elő a gyártást, a független gyártást és a terjesztést. Míg az európai alkotások műsorra tűzésének kötelezettsége ezeknek a kulturális célú műsoroknak piacát és ezzel együtt az ezekben történő beruházás megtérülését hivatott biztosítani,³¹ addig a televíziós műsorszolgáltatóktól való független gyártásra vonatkozó normák (műsor-

²⁶ TVWF irányelvjavaslat 2. és 3. cikk.

²⁷ Uo., 55. pont.

²⁸ *Report drawn up on behalf of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council (COM(86) 146-final – Doc C 2-38/86) for a directive on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of broadcasting activities. Session Documents 1987–1988, A2-246/87.* (Barzanti-jelentés).

²⁹ Uo., 22. és 23. módosítás.

³⁰ CASTENDYK i. m. (23. lj.) 436.

³¹ Értsd: TVWF irányelv 4. cikk 1. bekezdés.

időre vagy műsorkészítési büdzsére vetített kötelezettségek)³² a megfelelő forrást és – ezzel párhuzamosan – az európai kis- és középvállalkozások létrejöttének megfelelő feltételeket kívánják megteremteni. Castendyk egyébként a kulturális célra utalást az 1989-es irányelvet módosító 1997-es irányelv³³ 25. preambulumbekzdéséből olvassa ki, amely utal a Maastrichti Szerződés 128. cikkére,³⁴ amely alapján „a Közösség a Szerződés egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során figyelembe [kell] vegye a kulturális szempontokat”.³⁵ A TVWF irányelv 1997-es módosításában a gazdasági és egyben kulturális célok mellett a versenyképesség elősegítése is megjelent új célként.³⁶

A szabályozás a bizottsági tervezethez és a parlamenti véleményhez képest is jelentősen módosult. Az európai alkotások bemutatására vonatkozó rendelkezések³⁷ esetében az arány 50%-ra (adásidő többségi hányada) csökkent, de megmarad a fokozatosság és alsó minimum elve, ami azt jelenteti, hogy a kitűzött 50%-ot meghaladó bemutatási arányt az irányelvben megjelölt időpont(ok)ban³⁸ fennálló tagállami teljesítményhez mérten kell elérni. A műsorszolgáltatóktól független producerek által előállított európai művek bemutatására vonatkozó arányok esetében a 10%-os elérendő arány megmaradt (értsd: műsorkészítési költségre vetítve is). Az alsó minimumra viszont már nem tartalmaz rendelkezést a szabályozás.³⁹

A kvótaszabályok értelmezéséhez próbál segítséget nyújtani a TVWF irányelv 6. cikke, amely az európai mű fogalmát tisztázza. Tulajdonképpen egy audiovizuális mű négy, egymástól független feltétel alapján is a TVWF irányelv 4–5. cikkének hatálya alá tartozhat, az összekötő kapocs közöttük az európai letelepedés: így vagy a munkaerő vagy a gyártó (producer) vagy a gyártást felügyelő és irányító vagy maga a mű finanszírozása alapján minősülhet egy mű európai alkotásnak.⁴⁰

³² Uo., 5. cikk 1. bekezdés.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

³⁴ Később EKSZ 151. cikk (4) bek., jelenleg EUMSZ 167. cikk (4) bek.

³⁵ CASTENDYK i. m. (23. l.) 433.

³⁶ Uo., a szerző rosszul hivatkozza, ui. a 36/97/EK irányelv eredeti szövegében annak (5) és (28) preambulumbekzdése beszél a műsoripar versenyképességének fejlesztéséről.

³⁷ TVWF irányelv 4. cikk.

³⁸ Uo., (2) bek.

³⁹ Uo., 5. cikk.

⁴⁰ Oliver CASTENDYK: Definition of European Works. In: Olver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, 2008. 471–487, 474.

Az AVMS irányelvben a televíziós műsorszolgáltatásra vonatkozó kvótaszabályok nem változtak meg.⁴¹ Ami lényeges változás, hogy noha igen enyhe formában, de kiterjesztésre kerültek az európai alkotásra vonatkozó rendelkezések a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra is.⁴² Az enyhe forma azt jelenti, hogy megfogalmazásában a szabályozás hasonló, mint a televíziós műsorszolgáltatások esetében, ugyanakkor konkrét elérendő arányokat nem határoz meg.

5. A tagállami megoldások – nemzeti kvóták

Amint azt a kvótaszabályozás vázolt célrendszeréből is érzékelhettük, az EU-szabályozás megszületésének indoka az volt, hogy a globális folyamatokra reagáljon regionális szinten, azaz egyrészt megvédje és támogassa az európai audiovizuális iparágat az USA filmiparának nyomásától, másrészt pedig ebből következően új kis- és középvállalkozások megjelenésének elősegítésével és a rendelkezésre álló erőforrások egységesítésére való törekvésével (értsd: európai, azaz koprodukciós alkotások) növelje és erősítse az európai televíziós műsorkészítési potenciált.

Kérdés azonban, hogy a tagállamok szabályozásukban mennyire érezték át ezt a nagyobb célt, illetőleg mennyiben használták fel a szabályozást lokális, nemzeti célokra – tulajdonképpen saját audiovizuális iparágaik támogatására – oly módon, hogy saját nemzeti kvótát állapítottak meg audiovizuális médiaszabályozásukban. Az alábbiakban elsőként a meghatározó gazdasággal rendelkező EU-tagállamok szabályozását tekintjük át ebből a szempontból, majd a kisebb audiovizuális iparággal rendelkező tagállamokról szólunk.⁴³

5.1. Nemzeti kvóták a nagyobb EU-tagállamokban

Érdemes a sort Franciaországgal kezdeni, hiszen – amint azt a jogtörténeti részben jeleztük – a szabályozás kialakulása nagymértékben köszönhető annak, hogy Franciaország tulajdonképpen a saját televíziós és filmtámogatási rendszerét próbálta megmenteni egy uniós szabály létrehozásával. Amint egyes szerzők összefoglaló jelleggel megállapítják, Franciaország kulturális eszközrendszere nem más, mint egy „komplex protekcionista kvóta- és támogatási rendszer”,⁴⁴ amelynek egy

⁴¹ AVMS irányelv 1. cikk (1) bek. *n*) pont; 16–18. cikkek.

⁴² Uo., 13. cikk.

⁴³ A tanulmány csak a hagyományos (lineáris) televíziós és rádiós műsorszolgáltatás esetében vizsgálja tagállami szinten a kvótaszabályozást, azaz a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozóan nem.

⁴⁴ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 75.

része a hazai televíziós műsorszámok bemutatásának és gyártásának támogatása. A francia televíziós kvótaszabályozás – amint az a TVWF irányelv 1986-os tervezetéből is kiderül – szigorúbb, mint az elfogadott uniós szabályozás, hiszen a lineáris televíziós műsorszolgáltatók műsoridejének legalább 60%-át kell fenntartani az európai művek, illetve minimum 40%-át eredetileg francia nyelvű alkotások (*d'oeuvres d'expression originale française*) számára. Ezt az arányt mindenképpen be kell tartani a főműsoridőben.⁴⁵ Az eredeti francia nyelvű alkotásokba beleértendő a regionális nyelvek is, mint például a breton. Fontos megjegyezni, hogy a 40%-os eredeti francia nyelvű kvóta az európai kvóta részének tekintendő. A tematikus műholdas és kábelcsatornák mentesülnek e szigorúbb szabályok alól, amennyiben hozzájárulnak a francia független produkciós szektor támogatásához, ugyanakkor rájuk is vonatkozik az 50%-os európai kvóta. A közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatók továbbá kötelesek befektetni a francia audiovizuális és mozifilmkészítésbe az előző évi bevételeik meghatározott hányadának tükrében.⁴⁶

Az Egyesült Királyságban a közszolgálati tartalmi kötelezettségek azon részei feleltethetők meg a kvótaszabályoknak, melyek alapján helyi, regionális és nemzeti szinten kell az adott közösség igényeit visszatükrözni. Ezek a követelmények korábban igen magas arányt mutattak, hiszen a korábbi szabályozóhatóság, az IBA (Independent Broadcasting Authority) 86%-ban követelt brit eredetű alkotást az ITV-től, mely akkor kereskedelmi alapon közszolgálati feladatokat látott el. Ezt az arányt az 1990-es Műsorszolgáltatási törvény (Broadcasting Act 1990) később 65%-ra redukálta. Az új, 2003-as Kommunikációs törvény (Communications Act 2003) úgy tartalmaz a közszolgálati feladatot ellátó televíziók számára műsorkvótát a független gyártású és az eredetileg az Egyesült Királyságban gyártott műsorok, valamint független és regionális gyártású műsorok megrendelése tekintetében, hogy az Ofcomnak döntő szava van ezek alakításában.⁴⁷ Mindebből az következik, hogy a földfelszíni műsorszolgáltatóknak az Egyesült Királyságban az AVMS irányelvben foglaltaknál sokkal szigorúbb kvótáknak kell eleget tenniük, mindemellett a kábele és műholdas műsorszolgáltatókra vonatkoznak az uniós követelmények, melyeknek viszont utóbbiak nemigen tesznek eleget.⁴⁸

Németországban nincs nemzeti gyártásra vonatkozó külön kvóta, a valamennyi műsorszolgáltatóra vonatkozó uniós szabályok a műsorszolgáltatásról szóló tarto-

⁴⁵ L. A francia médiatörvény [Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard) Version consolidée au 17 novembre 2013] 70. §-át, illetve a végrehajtására kiadott rendelet (Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision) 7. §-át.

⁴⁶ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 75–76.

⁴⁷ Communications Act 2003 277–278., 285–289. cikkek.

⁴⁸ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 102–103.

mányközi szerződés⁴⁹ 6. §-ában kerültek rögzítésre.⁵⁰ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a hivatkozott 6. § (1) bekezdése egy általános megfogalmazással élve egyrészt az audiovizuális ipar kulturális modellje mellett teszi le voksát, hiszen a következőképpen fogalmaz: „a televíziós műsorszolgáltatóknak hozzá kell járulniuk a német és európai televíziós és filmgyártás megóvásához mint kulturális vagyonyhoz és mint az audiovizuális örökség részéhez.” Az európai művek többségi bemutatására vonatkozó uniós norma a 6. § (2) bekezdésben kapott helyet, ugyanakkor erre vonatkozóan olyan megfogalmazást alkalmaz a tartományközi szerződés, mely egyértelművé teszi, hogy az európai kvóta német gyártású alkotásokkal is teljesíthető. A külön nemzeti produkciós kvóták hiánya nem érintette hátrányosan a német televíziós gyártást, 2007-ben például Németország 4,5 milliárd font értékben állított elő televíziós műsorszámokat, ami akkor Európában a legnagyobb volt. Ezt a kiemelkedő eredményt különböző tényezők együttesének köszönheti Németország, mint például a viszonylag magas közfinanszírozás (értsd: a közszolgálat számára nyújtott üzemeltetési díj), a nagy belső piac és az exportképesség a kulturálisan és nyelvilag hasonló országokba, mint Ausztria és Svájc.⁵¹

Olaszországban a 2005. július 31-i 177. sz. törvényerejű rendelet hajtotta végre az AVMS irányelv harmonizációját.⁵² A törvényerejű rendelet 6. és 44. cikke szól a kvótaszabályokról, a konvergencia szabályozóhatóság, az AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni) 2009. február 13-án kiadott 66/09/CONS számú határozata⁵³ pedig részletezi azokat. Az Apa–Cavalcanti szerzőpáros szerint ez utóbbi 3. cikkében a *pay-per-view* szolgáltatások esetében fogalmaz úgy, hogy adásidejük legalább 10%-át 5 évnél nem régebbi európai művek számára kell fenntartani, mely 20%-ának eredetileg olasz nyelvű alkotásnak kell lennie, függetlenül attól, hogy hol készítették azt. A független gyártás tekintetében az AGCOM határozata a szabadon fogható műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy az éves bevételük 30%-át kell az ‘olasz kultúra’ feltételeinek megfelelő alkotásokra elkülöníteniük, mely az előfizetési televíziók esetében 35%.⁵⁴

⁴⁹ Fünftehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünftehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15./17.12.2010).

⁵⁰ Wolfgang SCHULZ – Thorsten HELD – Stephan DREYER (in cooperation with Thilo WIND): *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany: A Brief Overview*. 2nd edition, March 2008 Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 13. 13–14.

⁵¹ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 126.

⁵² Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177, Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (Az audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatásokról szóló törvényerejű rendelet, olasz médiakódex),

<http://www.medialaw.it/radiotv/2005177.htm#sthash.x1OJtOCY.dpuf>

⁵³ Delibera no. 66/09/CONS Regolamento in materia di obblighi di programmazione ed investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti adottato ai sensi degli articoli 6 e 44 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

⁵⁴ Ernesto APA – Saverio CAVALCANTI: Italian broadcasters face new rules on quotas of European-created content. 20 *Entertainment Law Review* (2009) 7, 266–268.

5.2. Nemzeti kvóták a kisebb EU-tagállamokban

Ami a kisebb tagállamok szabályozását illeti, Belgium – köszönhetően sajátos alkotmányos berendezkedésének – kvótaszabályival is megpróbálja visszatükrözni a területi, nyelvi és egyben kulturális különbségeket, sokszínűséget. A flamand médiatörvény⁵⁵ 154. §-a és a vallon médiatörvény⁵⁶ 44. § (1) bekezdése is átveszi az AVMS irányelv európai művekre vonatkozó uniós szabályozását azzal, hogy az 50%-os kvóta jelentős részét holland/francia nyelvű műsorokkal vagy flamand/vallon közösségből származó szerző eredeti művével kell teljesíteni. Az AVMS irányelv független gyártásra vonatkozó rendelkezéseit a nevezett törvények – sorrendben – 155. §-a és 44. § (2) bekezdése tartalmazza, mely szintén magában foglal egy megszorítást: a 10%-os kvóta meghatározó részét flamand, illetve vallon közösségből származó producerek műveivel kell teljesíteni.⁵⁷

Emellett az egyes közösségek jelentős kötelezettségeket írnak elő közszolgálati műsorszolgáltatóik számára. A flamand közösség kormánya és közszolgálati műsorszolgáltatója, a VRT (Vlaamse Radio- en Televisieomroep) között létrejött megállapodás szerint a VRT-nek törekednie kell arra, hogy a lineáris televíziós műsorszolgáltatásaiban 18 és 23 óra között 50%-ot meghaladóan flamand (ko)produkciós alkotások, illetve rádiós műsorszolgáltatásaiban a műsoridő legalább 20%-át flamand zenei produkciók számára tartsák fent. Hasonló szerződést kötött a vallon kormányzat és közszolgálati intézménye, a RTBF (Radio Télévision Belge Francophone), melynek 15. cikke, hasonlóan a törvényi megoldáshoz, arról rendelkezik, hogy 55%-nyi európai művet kell szolgáltatni az RTBF-nek, melybe beleértendők a francia közösség szerzőitől származó művek, továbbá 35%-nyi adásidőt kell fenntartani olyan műveknek, melyeket franciául beszélő szakemberek készítettek vagy gyártottak. A közszolgálati műsorszolgáltatótól független gyártású műsorok kvótája (10%) esetében szintén jelzi a megállapodás, hogy ebbe beleértendők francia közösségtől származó művek. Emellett a francia közösség médiatörvényének 43. § (1) bekezdése tartalmaz műsorszerkezeti kvótát zenei műsorkészítés támogatására is. Eszerint valamennyi televíziós műsorszerkesztő köteles az éves zenei műsoridő 4,5%-át olyan zeneszámok számára biztosítani, melyeket a Francia Régióban vagy a kétnyelvű, Brüsszel Főváros Régióban lakó személy írt/készített/komponált vagy ad elő. Hasonló kötelezettség terheli továbbá a rádiós műsorszerkesztőket is.⁵⁸

⁵⁵ 27 MAART 2009 – Decreet betreffende radio-omroep en televisie.

⁵⁶ 26 MARS 2009 – Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels.

⁵⁷ Peggy VALCKE – Eva LIEVENS: *Media Law in Belgium*. The Netherlands, Wolters Kluwer International, 2011. 97.

⁵⁸ Uo., 98.

A holland médiatörvény⁵⁹ szintén tartalmaz az irányelvi rendelkezésektől eltérő kvótaszabályokat. A médiatörvény 2.122 cikke szerint minden közszolgálati nemzeti vagy regionális televíziós médiaszolgáltatásnak legalább 50%-os arányban kell eredetileg holland vagy fríz nyelven készült alkotást tartalmaznia, ez az arány 40% a kereskedelmi szolgáltatók esetében (3.24 cikk).

A lengyel médiatörvény⁶⁰ 15. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a televíziós műsorszolgáltatók negyedéves adásidejük 33%-át kell olyan alkotásoknak fenntartaniuk, melyek eredetileg lengyel nyelven készültek. Ugyanilyen arányban követeli meg a 15. cikk (2) bekezdése a rádiós műsorszolgáltatóktól (kivéve ez alól a nemzetiségi vagy etnikai kisebbségi rádiókat) a lengyel nyelven énekelt zeneszámok közzétételét, melynek 60%-át 5 és 24 óra között kell sugározni.

A portugál televíziózásról szóló törvény⁶¹ a portugál nyelv védelméről szóló 44. cikk (2) bekezdése szerint az országos televíziós műsorszolgáltatók műsoridejük több mint 50%-ában eredetileg portugál nyelven készült műsorokat kötelesek sugározni – természetesen ebbe csak az AVMS irányelv által szűkített (negatív lista) műsorszámok értendők bele. A következő bekezdés szerint pedig ugyanezen csatornák kötelesek műsoridejük legalább 20%-át eredetileg portugál nyelven készült 'kreatív' műsorszámok számára fenntartani. A törvény 2. cikk (1) bek. c) pontjában próbálja meghatározni a kreativitást, mely strukturált kreatív elemekből álló alkotásokat jelent, lehet az akár fikciós, animációs műsorszám, dokumentumfilm, televíziós dráma, kulturális, művészeti műsorszám, de a politikai műsorszámok is idetartoznak.

A spanyol audiovizuális törvény⁶² 5. cikke rendelkezik a kulturális és nyelvi sokszínűséghez fűződő jogról (*El derecho a la diversidad cultural y lingüística*). A hivatkozott cikk (2) bekezdése az országos és regionális televíziós műsorszolgáltatások tekintetében átvette az AVMS irányelv európai művekre vonatkozó szabályát (51%), ugyanakkor egyben azt is megköveteli, hogy az európai kvótának az 50%-át spanyol nyelvű művek számára kell fenntartani.

A szlovén médiatörvény⁶³ 85. cikke legalább 20%-nyi saját gyártású műsort követel meg a napi műsoridőben bármely televíziós műsorszolgáltató esetében, melynek 60%-osnak kell lenni a főműsoridőben (azaz 18 és 22 óra között). A médiatörvény 86. cikke valamennyi rádiós és televíziós műsorszolgáltatás esetében megköveteli, hogy a napi zenei műsor legalább 20%-ának olyan zenei műsorszám-

⁵⁹ Wet van 29 december 2008 tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008).

⁶⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

⁶¹ Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho (Lei da Televisão), <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=979660&languageId=1>.

⁶² Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-2010.html.

⁶³ Zakon o medijih – ZMed (Uradni list RS, št. 35/01 z dne 11. 5. 2001), <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1608>.

mokból kell állnia, melyek szlovén zenét tartalmaznak vagy szlovén alkotók, előadók által készült zenei produkció. A közszolgálati műsorszolgáltató (Radiotelevizija Slovenija) minden műsorszolgáltatása esetében ez az arány 40%. A szlovén médiatörvény 87. cikke nemzeti kvótáról is rendelkezik, annak (1) bekezdése általános kötelezettségként fogalmazza meg, hogy a televíziós műsorszolgáltatóknak törekednie kell, hogy műsorszolgáltatásaik éves műsoridejében jelentős mértékben legyenek szlovén audiovizuális alkotások. A (2) bekezdésben ugyanakkor alsó minimumként a 2%-os arányt határozza meg, amit emelni kell évente, egészen addig, amíg el nem éri az 5%-os arányt.

A magyar médiaszabályozás⁶⁴ is tartalmaz nemzeti kvótákat. Az AVMS irányelv rendelkezéséhez kapcsolódó megoldást választva kimondja, hogy a médiaszolgáltató „lineáris audiovizuális médiaszolgáltatása évi teljes műsoridejének több mint felét európai művek, több mint harmadát magyar művek bemutatására köteles fordítani”.⁶⁵ Az AVMS irányelv független gyártásra vonatkozó 10%-os szabályához pedig az Mttv. 8%-os magyar kvótát (független magyar műsorkészítő által készített alkotások) kapcsol.⁶⁶ A közszolgálati médiaszolgáltatók esetében ezek az arányok magasabbak, hiszen az európai művek bemutatási arányának több mint 60%-nak, a magyar művékének pedig több mint 50%-nak kell lenni, a független gyártás esetében pedig a kvóta egységesen több mint 25%.⁶⁷ Lineáris rádiós műsorszolgáltatások esetében pedig a zenei művek közzétételére szánt évi teljes műsoridő legalább 35%-át magyar zenei művek bemutatására kell fordítani.⁶⁸

Röviden összegezve a fenti példákat arra juthatunk, hogy a tagállamok egy jó része élt azzal a lehetőséggel, hogy az TVWF/AVMS irányelv európai művek megjelenését és gyártását elősegítő normáit – amellet, hogy eleget tett jogharmonizációs kötelezettségeknek – saját nemzeti audiovizuális iparágának támogatására próbálja fordítani, függetlenül attól, hogy nagyobb és a kisebb méretű médiapiaccal rendelkező tagállamról beszélünk. Ez alól kivétel Németország, ahol viszont nem volt szükség külön nemzeti kvóta létrehozására az ott már említett okok miatt. Belgium esetében igen részletesen kerülnek szabályozásra a nemzeti kvóták, ami az alkotmányos berendezkedésével (külön nemzeti/nyelvi régiók) mutat szoros összefüggést. A nemzeti szabályok a legtöbb esetben nyelvi kvótákként, azaz eredetileg az adott nyelven készült (azaz nem szinkronizált) alkotások formájában jelentkeznek. Emellet előfordulnak olyan megoldások is, melyek a műsorkészítők (előadók, gyártók stb.) nyelvéhez kötik az adott nemzeti kvótát, vagy pedig ahhoz, hogy azok az adott tagállamban telepedtek-e le (földrajzi származás), követve ezzel

⁶⁴ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (Mttv.).

⁶⁵ Mttv. 20. § (1) bek. a) pont.

⁶⁶ Uo., 20. § (1) bek. b) pont.

⁶⁷ Uo., 20. § (3) bek.

⁶⁸ Uo., 21. § (1) bek.

az irányelv ‘európai’ fogalmának logikáját. Szintén megfigyelhető, hogy a nemzeti kvóták mértéke sokkal nagyobb a közszolgálati, mint a kereskedelmi műsorszolgáltatók esetében. Ennek oka egyrészt a közszolgálat alapmissziójából következik (univerzális nemzeti médiaszolgáltató), másrészt abból a történeti tényből, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatás állami monopólium volt, ez egyben azt is jelentette, hogy betöltötte a nemzeti audiovizuális médiaipar fő megrendelőjének szerepkörét. Szintén jól mutatják a példák, hogy a televíziós műsorszolgáltatáson kívül egyes tagállamok a rádiós műsorszolgáltatás esetén is alkalmaznak nemzeti kvótákat. A nemzeti alkotások közzétételéről is rendelkeznek az egyes tagállami szabályozások azzal a céllal, hogy azok mindenképpen elérjék az adott tagállam állampolgárait, így vagy főműsoridős közzétételről rendelkeznek, vagy megpróbálják kizárni, hogy azt gyakorlatilag nem nézett időszámban (24 és 5 óra között) sugározzák.

6. Következtetések

6.1. A kvótaszabályozás helye az EU audiovizuális szabályozásán belül

A tanulmány kiinduló téziséhez igazodva, első kérdésként az fogalmazható meg: miként helyezhetők el a kvótaszabályok az EU audiovizuális szabályozási politikájában az audiovizuális szolgáltatások kettős, gazdasági és kulturális megközelítése fényében.

A szakirodalom a szabályozási célokban is megmutatkozó kettősségről beszél. Keller olyan szabályként értelmezi őket, melyek egyensúlyt kívánnak teremteni a nemzeti kulturális politikák és a piachoz való hozzáférés (szabad mozgás és tisztességes verseny) – tágabb értelemben a piaci integráció – céljai között. Ennek oka, hogy az EU-ban felismerték az amerikai filmipar erejétől, illetve annak kulturális hatásától való félelem mellett az európai filmipar lehetőségeinek korlátozottságát is, hiszen az európai filmgyártás és -terjesztés történetileg széttöredezett és alultőkésített. Éppen ezért Keller kulturális eszközként értékeli a kvótaszabályokat, hasonlóan azokhoz a (tag)állami támogatásokhoz, melyeket a közszolgálati médiaszektor és nemzeti filmipar élvez.⁶⁹

Keller gondolatmenetét azzal egészíthetjük ki, hogy míg a TVWF irányelv kvótaszabályait az európai kulturális egység (*cultural unity*), addig az 1989-ben útjára

⁶⁹ Perry KELLER: *European and International Media Law: Liberal Democracy, Trade, and the New Media*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 455–457.

indított ún. MEDIA programot⁷⁰ a kulturális sokszínűség (*cultural diversity*) megvalósítása eszközének szánta az európai médiapolitika. A két fogalom (egység és sokszínűség) egy fordulatot jelképez az európai audiovizuális politikában, a kulturális egység hangoztatását az európai kulturális sokszínűség váltotta föl, majd később a kettő ötvözete (egység a sokszínűségben) vált az EU mottójává.⁷¹ Mint azt fent említettük, a *dirigiste* irányzat szerint a gazdasági egység megvalósításához szükség van politikai és kulturális egységre is. Ez azon a feltételezésen alapult, hogy az európai egység nem érhető el közömbös európai polgárokkal, azaz motiválttá kell tenni őket az integrációban, amely viszont csak egy közös európai identitás megteremtésével érhető el, utóbbi kifejlődésének feltétele pedig a tájékozott európai polgár, melyben nagy szerepe van az európai szintű médianak, tartalmaknak. Noha a kulturális egység gondolatával a kulturális megfontolások az európai audiovizuális politika legitim részévé váltak, aggodalmak is megfogalmazódtak a 'kulturális egységesedéssel' mint kitűzött céllal szemben. Az egységesülés ugyanis a munkamegosztás és verseny intenzív növekedését jelenti, mely viszont kedvezőtlenül hat a kevésbé hatékony műsorkészítők kulturális termékeire, melyek leginkább a nyelvi vagy földrajzi szempontból perifériális tagállamokból származnak. Így míg a kvótaszabályokkal támogatott kulturális egység azon félelmekre adott válasz volt, mely szerint az egységes műsorszolgáltatási piac létrejötte sérülékenyvé tenné a közösség audiovizuális szektorát a külső, jellemzően észak-amerikai versennyel szemben, addig a – lényegében a TVWF irányelvvel egy időben indított – MEDIA program egy belső, tagállamok közötti problémát próbál kezelni a kisebb tagállamok audiovizuális iparágának segítségével.⁷²

Gibbons és Humphreys hasonló következtetésre jut, mint Keller, ugyanakkor egy tágabb kontextusba helyezi a kvótaszabályozást. Abból indulnak ki, hogy az európai kormányzás alapvetően strukturális aszimmetriában szenved, mely alatt azt értik, hogy a neoliberális piacosító negatív integrációt (deregulatív politikát) sokkal könnyebben meg tudja valósítani az EU, mint a piacot korrigáló pozitív integrációt (reregulatív politikát). Ez megmutatkozik az EU intézményrendszerében is, hiszen a negatív integrációt, azaz a szabad versenyt és a különböző tényezők belső mozgását akadályozó szabályozások lebontása sokkal könnyebben megvalósítható, hiszen a Bizottság és a Bíróság pontos és megfelelő hatáskörrel rendelkezik ezen a téren, míg egy, a piacot korrigáló, demokratikus és közszolgálati célú jogharmonizációt – mely a Tanács és a Parlament feladata – sokkal nehezebb végrehajtani.⁷³

⁷⁰ MEDIA Programme, http://ec.europa.eu/culture/media/index_en.htm

⁷¹ The EU motto, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_en.htm

⁷² COLLINS i. m. (13. l.) 374–376, 383–384.

⁷³ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. l.) 133.

Ebben a kontextusban Gibbons a TVWF irányelvre mint deregulatív hatású szabályozási eszközre tekint, amely megteremtette a lehetőséget a nemzetközi (határokon átnyúló) audiovizuális szolgáltatásoknak, hogy elszakadjanak a pozitív közszolgálati kötelezettségektől, és egyben – minimumszabályozásán keresztül – szabályozói versenyt indukált a tagállami szabályozási különbségeknek és az eltérés lehetőségének (részletesebb vagy szigorúbb szabályozás) köszönhetően.⁷⁴

Az említett szerzőkhöz hasonló következtetésre jut Woods és Harrison is, akik szerint az „európai kultúra védelmét és stimulálását” célzó kulturális kvóták mögött gazdasági megfontolások állnak, hiszen azok célja az európai belső piac védelme, és egy olyan audiovizuális iparág létrehozása, mely versenyképes az EU-n kívül is.⁷⁵ Gibbons mindezt úgy foglalja össze, hogy az EU audiovizuális szabályozása egyezzerre valósít meg protekcionista és liberalizáló politikát, hiszen tagállamai médiaszektorát védi a globalizációtól, ugyanakkor a belső piacon a médiavállalkozások közötti verseny erősítésére törekszik,⁷⁶ míg Katsiera a kvótaszabályokban manifesztálódó kettősséget úgy fogalmazza meg, hogy bennük a gazdaságpolitikai célkitűzés (az európai audiovizuális filmgyártás fellendítése) a kulturálissal (európai kulturális identitás védelme) kéz a kézben jár.⁷⁷

6.2. A kulturális cél megvalósulása előtti akadályok

A kvótaszabályozáshoz fűzött szabályozói célok mellett másik lényeges kérdés, hogy azok mennyiben valósultak meg – ezen belül is leginkább a kulturális cél megvalósulása tűnik vitatottnak. A szakirodalom felemás sikerről vagy pedig a hatékonyság elmaradásáról beszél leginkább.

A Harrison–Woods szerzőpáros a kvótaszabályokat elemezve arra mutat rá, hogy a szabályozás a gyártókra és nem a közzétett tartalomra (annak európaiságára) koncentrál, azaz strukturális szabályozással állunk szemben. A kvóták ugyanis a produkciós szabályokat rögzítene, vagyis azt, hogy a gyártás felügyelete (*control*) egy olyan vállalkozás kezében van-e, amely az EU-n belül telepedett le (*established*). A szabályozás két fő jellemzője tehát a gyártás európai felügyelete és finanszírozása, míg az előbbi célja, hogy erősítse az európai gyártást a nem európai hatásokkal szemben, utóbbié pedig az, hogy a profit Európában maradjon.⁷⁸

⁷⁴ Vö. GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 137–140; Thomas GIBBONS: The Impact of Regulatory Competition on Measures to Promote Pluralism and Cultural Diversity in the Audiovisual Sector. 9 *Cambridge Y.B. European Legal Studies* (2007) 239–259, 255.

⁷⁵ Jackie HARRISON – Lorna WOODS: Television Quotas: Protecting European Culture? 12 *Entertainment Law Review* (2001) 1, 5–14, 5.

⁷⁶ GIBBONS i. m. (75. lj.) 245, 252.

⁷⁷ KATSIREA i. m. (23. lj.) 208.

⁷⁸ HARRISON–WOODS i. m. (75. lj.) 6–7.

Hasonlóan a hivatkozott szerzőpárhoz, Keller és Collins szerint is az ‘európai mű’ csupán a gyártás földrajzi jellemzőjét írja le, így nem alkalmas arra, hogy érzékelhető jogi különbséget tegyünk az európai és az azon kívüli hatások között. Az egyértelműen protekcionista tartalmi kötelezettségeket ‘közepesen sikeresnek’ tekintik abban az értelemben, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy „mozdítsák elő az európai audiovizuális műsorok gyártását és terjesztését”.⁷⁹

A kvótaszabályok több más gyengesége is felfedezhető, amelyekkel emiatt a megfelelő hatást sem tudják kiváltani a kitűzött kulturális cél tekintetében. Az egyik ilyen probléma, amely már a TVWF irányelv születésekor központi kérdés volt: az ‘európai kultúra’ fogalma. Amennyiben kulturális hatást várunk el (azaz az európai kultúra, kulturális identitás védelmét) a tárgyalt rendelkezésektől, ahhoz szükséges lenne egy közös fogalommal is rendelkezni erről. Az EU (EK) nem határozta meg pontosan, hogy mit ért ‘európai kultúra’ alatt, amelyre maga a védelem irányul. További kérdésként merül fel, hogy milyen az adott tartalom minősége, hiszen a szabályozás csupán a gyártás nemzetiségére helyezi a hangsúlyt (strukturális szabályozás), leegyszerűsítve ezzel a kapcsolatot a producer származása és az általa létrehozott audiovizuális termék kulturális értéke között. Másként fogalmazva: az nem kérdés, hogy az adott nemzeti kvóta hozzájárul a nemzeti kultúrához és nyelvhez, de hogy ezt magas kulturális színvonalon teszi, az egyáltalán nem biztosított a szabályozás által.⁸⁰ Vagyis az, hogy az európai alkotások esetében nincs kulturális minőségi előírás, tulajdonképpen megnyitotta az utat az előtt, hogy a kvótákat alacsony költségvetésű alkotásokkal töltsék fel a műsorszolgáltatók.⁸¹

6.3. Az európai alkotások globális versenyképessége

A kulturális és gazdasági cél közötti ellentmondás jól érzékeltethető a TVWF irányelv 1997-es módosításakor⁸² az irányelv szövegébe került, a kvótaszabályozáshoz kapcsolt új céllal, mely azt szeretné elérni, hogy az európai alkotások versenyképesek lehessenek globális viszonylatban is, azaz sikeresen lépjenek ki a nemzetközi piacra.⁸³ A kvótaszabályozás kulturális célkitűzése – mely magas mi-

⁷⁹ Vö. KELLER i. m. (69. lj.) 462; COLLINS i. m. (13. lj.) 378.

⁸⁰ Vö. HARRISON–WOODS i. m. (75. lj.) 7; KATSIREA i. m. (23. lj.) 198; COLLINS i. m. (13. lj.) 363.

⁸¹ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 142.

⁸² Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról (TVWF 97/36/EK irányelv).

⁸³ Uo., (27) preambulumbekzdés.

nőségű, európai művek gyártását és megjelenését próbálja elősegíteni – azért nem egyeztethető össze a globális gazdasági célkitűzéssel, mert figyelmen kívül hagyja a globális piac vállalati döntéshozatalra gyakorolt hatását. Ez alatt olyan piaci kényszereket kell érteni, amelyek szerint a globális piacon jól szereplő terméket kell előállítani. Az ún. formátumoknak például globális kereskedelme van, és eleve nem európai, hanem angolszász formátumok kerülnek be az európai piacra. A kvótaszabályok mentén készült alkotások piaci életképessége attól függ, hogy mennyire a fősodorba tartozóak, nem pedig attól, hogy mennyire európai közönségnek szólnak.⁸⁴

Gibbons ennél pozitívabban szemléli az állam szabályozói lehetőségeit a globális kereskedelemben. Véleménye szerint az államok tudnak nemzetközi szinten is olyan eredményes szabályozói politikát folytatni, mely egyben a nemzeti kultúra megóvását célozza. Az egyik ezek közül az állam nemzeti termékek meghatározására vonatkozó szabályozói teljesítménye. Ez azt a képességet jelenti, hogy az állam a szabályozása révén mennyire tud olyan terméket létrehozni, mely adott szabályozói környezetre jellemző (szabályozott termékdifferenciálás). Tulajdonképpen itt egy olyan, a nemzeti piacokkal összehangolt nemzeti kultúrpolitikáról van szó, mely érdekeltté teszi a vállalatokat az ellátásban/terjesztésben és abban, hogy ellenálljanak a dereguláció diktálta külső nyomásnak. Gibbons egy olyan defenzív stratégiaként jellemzi ezt, mely ugyanakkor a nemzeti termékek világpiaci értékesítését támogató pozitív lépéseket kíván az államtól.⁸⁵

6.4. Európai versus nemzeti kvóták

Az európai alkotások uniós szabályozásba iktatásának irányelvi célja a nemzeti piacok megnyitása és közös európai műsorpiac létrehozása (gazdasági cél) volt, mellyel tulajdonképpen az észak-amerikai filmipar hegemoniáját kívánja ellensúlyozni a belső piacon.⁸⁶ Ez a cél egészül ki az európai kultúra- és identitásvédelem indokával, illetve az előző pontban részletezett globális versenyképességgel. A fenti példából ugyanakkor azt láthatjuk, hogy a tagállamok jelentős része a közösnek szánt európai kvótákat tulajdonképpen a saját nemzeti gyártásukban készült alkotásokkal tölti fel, erősítve ezzel nemzeti kultúrájukat és nem utolsósorban audiovizuális iparágaikat. Ez nyilvánvalóan szembemegy az eredeti szabályozói céllal, hogy az egyik európai tagállamból származó vagy koprodukcióban készült (pán-európai) alkotások jelenjenek meg más vagy több tagállam piacán, csökkentve ez-

⁸⁴ HARRISON–WOODS i. m. (76. lj.) 7, 11.

⁸⁵ GIBBONS i. m. (76. lj.) 244.

⁸⁶ Katsirea szerint ez magával az TVWF irányelv létrehozásával megvalósult, nem volt szükséges ehhez a kvótaszabályok beiktatására. KATSIREA i. m. (23. lj.) 208.

zel az EU belső piacának széttöredezetttségét. A jelzett törekvések ellenére ugyanakkor az EU-n belül a kulturális és nyelvi korlátok miatt az audiovizuális piac továbbra is töredezett maradt.⁸⁷

Az, hogy a tagállamok nemzeti protekcionista szabályokat vezettek be az európai kvótaszabályokra alapozva, nem meglepő. Egyrészt azért nem, mert az ‘európaiság’ fogalma jelenti egyfelől azt, hogy a tagállamok közös alapon állnak, közös gyökerekkel rendelkeznek, másfelől pedig a tagállamok közötti kulturális különbségek tiszteletét, az európai kulturális sokszínűséget,⁸⁸ így a nemzeti kvótaszabályozás is európai szabályozás. Másrészt – amint arra fent utaltunk a szabályozás története kapcsán – az uniós szabályozás éppen egy tagállami szabályozásból nőtt ki, így akár tekinthető ez a francia modell európai elterjesztésének.

Végül, de nem utolsósorban, szólni kell az európai kvóták mögött meghúzódó gazdasági érdek-összeütközésről is. Az európaiság elsőként említett elgondolása felel meg nevezett irányelvi céloknak (egy tagállamból származó alkotások európai piacra jutásának és páneurópai-koprodukciónak gyártásának elősegítése), ami alapvetően viszont a nagyobb filmgyártási kapacitással rendelkező nagy tagállamoknak kedvez a kisebb audiovizuális iparággal rendelkező tagállamok rovására. Ennek következménye, hogy noha az európai kvóták egyik célja eredetileg az amerikai médiaipar által kifejtett kulturális imperializmussal szemben való fellépés volt, ahelyett a szabályozás valójában a német, francia és brit műsorok dominanciáját eredményezi a kisebb piacokon, ami szemben áll a másik értelmezéssel, a kulturális sokszínűség támogatásával.⁸⁹ Ez a konfliktus a TVWF 2003-as felülvizsgálati eljárásában a nyilvános meghallgatások során a felszínre került.⁹⁰ A meghallgatáson és az írásos hozzászólásokban⁹¹ is többször jelezték az ebben érdekelt tagállamok/vállalkozások – reagálva a nemzeti kvótákra –, hogy ‘pozitív előrelépés’ lenne, ha nyitnának egy ún. alkvótát a nemzeti gyártású európai művek számára.⁹² A javaslat végül nem került be az AVMS irányelvbe.

⁸⁷ COLLINS i. m. (13. lj.) 379.

⁸⁸ HARRISON–WOODS i. m. (75. lj.) 8.

⁸⁹ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 142.

⁹⁰ Public consultation on the review of the “Television without Frontiers” directive, 2003, http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/consultation_2003/index_en.htm#hearings.

⁹¹ Written contributions, http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/consultation_2003/contributions/index_en.htm

⁹² Irini KATSIREA: *Public Broadcasting and European Law. A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*. The Netherlands, Kluwer Law International – Wolters Kluwer, 2008. 295.

Összegezve elmondható, hogy a TVWF irányelvben megjelenő, majd az AVMS irányelvben is fenntartott kvótaszabályozás hasznosságával kapcsolatos vélemények igencsak megoszlanak, közősek viszont abban, hogy azzal szemben igen kritikusak. Azoktól a véleményektől eltekintve, amelyek annak megszüntetését látnák ésszerűnek,⁹³ körvonalazható egy olyan közös vélemény, mely a kvótaszabályozást egy visszafogott pozitív integrációs elemként értékeli, mely az EU-ban uralkodó gazdasági liberális⁹⁴ és kulturálisan elkötelezett intervencionalista (*dirigiste*) irányzatok⁹⁵ közötti megegyezés eredményeképpen született meg.⁹⁶ Míg a kvótaszabályok a belső piacon a homogenizáció irányába mutatnak, addig védelmet nyújtanak az USA produkciós dominanciájával szemben.⁹⁷

⁹³ Pl. KATSIREA i. m. (23. lj.)

⁹⁴ Idesorolható Nagy-Britannia, Németország és Dánia, amelyek a szabályozás ellen lobbiztak.

⁹⁵ Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Belgium a szabályozás bevezetése mellett lobbiztak.

⁹⁶ Vö. GIBBONS–HUMPHREYS i. m. (6. lj.) 140; GIBBONS i. m. (76. lj.) 257; CASTENDYK i. m. (23. lj.) 435; COLLINS i. m. (13. lj.) 374–375.

⁹⁷ GIBBONS i. m. (76. lj.) 257.

IV. rész

A sajtószabadság speciális kérdései

FEKETE BALÁZS*

Érvelési típusok a szólás- és sajtószabadság megalapozásával és korlátozásával kapcsolatban az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának joggyakorlatában és ezek értékszociológiai relevanciája

1. Bevezetés

1.1. A kutatás módszertana

E tanulmány célja, hogy közelebb vezessen annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy az Egyesült Államok *Supreme Court*ja (Legfelső Bíróság, a továbbiakban: SC) milyen szempontokra alapozza a szabad véleménynyilvánítással kapcsolatos döntéseit, és ezek mögött milyen általános, alapvetően társadalomfilozófiai vonatkozású megállapítások fedezhetőek fel. A fenti kérdésre értelmes válasz csak a kutatási előfeltevések pontos megfogalmazásával és nyilvánvalóvá tételével adható, a módszer megválasztása ugyanis önmagában meghatározza mind a kutatás tárgyát, mind pedig kijelöli az eredmények leglényegesebb jellemzőit.

Az elkövetkezendő kutatás első lépésben a dokumentumelemzés módszertanát alkalmazza egyes SC-ítéletek kapcsán. Kiindulópontunk az, hogy a bírósági ítéletek nemcsak a jogrendszerben normatív relevanciával rendelkező szöveggként – azaz jogi szöveggként – olvashatóak, hanem egyszerű szöveggként is, és azokban – mint minden más szöveg esetében – egyes értékek kifejeződései is azonosíthatók.¹ Azaz a kutatás számára nem a SC-ítéletek jogi vonatkozásai (a bíróság álláspontja, ennek viszonya a korábbi döntésekhez, az érvelés során használt jogi konstrukciók stb.) lesznek fontosak, hanem azok értékhordozó és -közvetítő természetűe.²

* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Központ Jogtudományi Intézet. E-mail: fekete.balazs@jak.ppke.hu.

¹ L. Rudolf REZSOHAZY: *Sociologie des valeurs*. Paris, Armand Colin, 2006. 48–54.

² A jogi szöveg sajátosságairól l. részletesen James Boyd WHITE: *Reading Law and Reading Literature*. In: uő.: *Heraclès' Bow. Essays on the Rhetoric and Poetics of Law*. Madison, The University of Wisconsin Press, 1995. 77–106.

A döntések háttérében álló értékek és a belőlük kirajzolódó értékconstellációk azonban csak legritkább esetekben tárulhatnak fel közvetlenül az ítélet szövegéből. A jogi szövegek, különösen a bírói döntések sajátossága, hogy különféle érvelési konstrukciók uralják őket. Ezek természetesen sokféleképpen csoportosíthatóak a jogászok logika sajátosságai szerint.³ Mégis, bárhonnan is közelítjük meg ezeket az érveléseket, egy jellemzőjük mindig közös: minden esetben egy meghatározott álláspont elfogadtatása a céljuk. Ez az álláspont pedig, természeténél fogva, választást jelent az adott tényállásra és abból kirajzolódó jogi problémára adható lehetséges és adekvát jogi válaszok közül.⁴ Ezért a bírói ítéletek érvelése egyben egy meghatározott érték melletti állásfoglalást is jelent más, ugyanilyen érvekkel „védehető” értékekkel szemben.

Az előbbiek alapján e tanulmány egyes – a véleménynyilvánítás szabadságának szemszögéből – alapvető SC-ítéletek értéksszociológiai vizsgálatára tesz kísérletet a dokumentumelemzés nem kvalitatív módszereit felhasználva. Ennek érdekében:

- i) első lépésként azonosítja az ítéletekben megtalálható legfontosabb, a véleménynyilvánítási szabadság szempontjából releváns érvelési mintákat;⁵ majd
- ii) megvizsgálja, hogy ezek milyen értékek és egyéb társadalomfilozófiai előfeltevések felé mutatnak;
- iii) az így azonosított értékek egymás mellé illesztéséből pedig kirajzolódhat az, hogy a SC vonatkozó esetjoga milyen értékek konstellációja – ha létezik egyáltalán ilyen – mentén épül fel, vagyis hogyan látják a véleménynyilvánítási szabadság elméleti kérdéseit az Egyesült Államok jogi kultúrájában.

Az eredmények jelentőségét nem kell hangsúlyozni, hiszen az amerikai megoldások a sajtó- és véleménynyilvánítási szabadság területén napjaink egyik meghatározó „szólásszabadság-jogi” paradigmáját alkotják. Az elméleti alapok megértése pedig az e paradigma hatása alatt formálódott más – hasonló vagy eltérő – nemzeti szabályozások, illetve jogalkalmazói gyakorlat háttérének megismeréséhez is közelebb vezethetnek. Az amerikai gyakorlat befolyását az európai szólásszabadsággal kapcsolatos jogi gondolkodásban jól jelzi, hogy még akkor is relevánsak és élők ezek az érvek a vitákban, ha esetlegesen egy adott jogszabály vagy konkrét döntés más alapokon születik.⁶

³ L. részletesen SZABÓ Miklós: *Trivium: grammatika, logika, retorika joghallgatók számára*. Miskolc, Bíbor, 2001.

⁴ Vö. Michel VILLEY: A joglogika története. In: VARGA Csaba (szerk.): *A jogi gondolkodás paradigmái – szövegek*. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 7–14.

⁵ Az SC érvelési mintáinak elemzéséről a hazai szakirodalomban lásd: Molnár András: *Érvelési minták a „Lochner-bíróság” munkaidő- és minimálbér-szabályozás alkotmányosságát vizsgáló döntéseiben. Jogelméleti Szemle*, 2009/4.

⁶ Az Első Alkotmánykiegészítés külföldi hatásáról összefoglalóan l. Timothy ZICK: *The Cosmopolitan First Amendment. Protecting Transborder Expressive and Religious Liberties*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

1.2. Az amerikai bírói stílus sajátosságai

Az amerikai bírói stílus sajátosságait jelen keretek között nem lehet, sőt nem is kell részleteiben bemutatni. Azonban, mivel a kontextus ismerete elengedhetetlen, bizonyos jellemzőire mégis érdemes utalni. Az első fontos pont, amit rögzíteni kell, hogy az Egyesült Államokban alkalmazott bírói stílus, noha a *common law* jogi kultúrából ered,⁷ mégsem osztja tökéletesen annak jellemzőit. A *common law* analógia csak annyiban igaz, hogy a 19. század első feléig az amerikai bírói ítéletek javarészt osztották az angol bírói ítéletek jellemzőit, a 19. század második felétől azonban érvelésük és stílusuk egyre inkább önállósult, és ezzel önálló – egyesült államokbeli – stílus kialakulása vette kezdetét.⁸ Azaz, nem szabad a *common law* ítéletekkel kapcsolatos előfeltevéseket automatikusan érvényesíteni az amerikai döntések vizsgálata során.

A modern amerikai bírói ítéletek legfontosabb, a döntések érvelésére is hatást gyakorló jellemzői a következők: *i)* a bírák szívesen használják az ún. statisztikai szillogizmust, azaz ha már van egy nagyobb számú hasonlóképpen eldöntött ügy, akkor ezek alapján a jövőbeli ügyeket is hasonlóan hajlamosak eldönteni;⁹ *ii)* a bírák általában ugyanazon a szinten kezelik a döntés forrásait, és így előfordulhat, hogy a jogszabályok mellett a döntésben relevánsak lehetnek olyan további források (pl. *Restatementek*, enciklopédiák, tankönyvek vagy szacikkek), melyek kontinentális szemmel nem rendelkeznek jogi kötőerővel, és így idegennek tűnnek;¹⁰ *iii)* az átlagos SC-ítéletek rövidebbek, mint az átlagos angol felsőbb bírósági döntések, noha léteznek kivételek természetesen, de megállapítható, hogy a SC bírásra nem jellemző az angol ítéleteket uraló hosszúságú történetmesélés és érvelés.¹¹ Mint látható, tudatában kell lenni az amerikai bíráskodás *common law* gyökereinek, de helyesebb önálló jellemzőkkel rendelkező, saját stílusként felfogni az SC ítéleteit, a bírák érvelését, és óvatosan bánni az esetleges angol analógiákkal.

⁷ Kiindulópontként I. Bernard RUDDEN: *Bíróság és törvény Angliában, Franciaországban és Szovjet-Oroszországban*. In: VARGA Csaba (szerk.): *Összehasonlító jogi kultúrák*. Budapest, 2000. 287–303.

⁸ Jean-Louis GOUTAL: *Characteristics of Judicial Style in France, Britain and the U.S.A.* 24 *The American Journal of Comparative Law* (1976) 55.

⁹ Uo., 51–52.

¹⁰ Uo., 53.

¹¹ Uo., 56.

2. Elemzés

2.1. A kiindulópont – az Első Alkotmánykiegészítés

Mielőtt a döntéseket meghatározó érvelési mintákkal foglalkoznánk, mindenképpen ki kell térni azok kiindulópontjára: az Első Alkotmánykiegészítésre. Ez az alkotmányos rendelkezés definiálja ugyanis azt a kiinduló jogi helyzetet, mely alapján az egyes konkrét tényállásokat meg kell ítélnie a bírának.

Az 1791-ben – a *Bill of Rights* részeként – az alkotmányszöveghez illesztett első kiegészítés három alapvető jogot nevesít, és ezek egyike a szólás- és a sajtószabadság. A kiegészítés szemlélete mindegyik felsorolt jog esetében a negatív szabályozásra épül, azaz kifejezetten tiltja, hogy a Kongresszus olyan jogszabályt fogadjon el, mely e jogokat korlátozná vagy csorbítaná. A szabályozás tehát a klasszikus alapjogi dogmatikát tükrözi; az alkotmánykiegészítés arra kötelezi a jogalkotót, hogy tartózkodjon minden olyan jogalkotástól, mely alkalmas lenne a polgárok e jogát csorbítani vagy a gyakorlását megnehezíteni.¹²

Az SC elé kerülő konkrét esetekben tehát a bírának mindig ezt a tilalmat kellett érvényre juttatniuk, e tilalom volt az a pont, mely érvelési mozgásterük végső határát kijelölte. A bírói mozgásteret azonban jelentősen kiszélesítette maga a szöveg, mely a jogkorlátozás tilalmán túl gyakorlatilag semmilyen további támpontot nem adott az ítélezéshez. Így lényegében a bírák kezébe tette le az ítélezéshez szükséges különféle elvek és tesztek kidolgozását és azok folyamatos fejlesztését. Nem véletlen, hogy a kérdéskör kiemelt szakértője, Thomas Irwin Emerson egy igen kritikus megjegyzésében kifejezetten felhívta a figyelmet arra, hogy a SC-nak nincs egységes és átfogó elmélete arról, hogy valójában hogyan is kell ezt a szakaszt alkalmazni.¹³ Nemcsak a bírák, hanem a kutatók is számos értelmezést alkottak e kiegészítés „pontos” értelméről és alkalmazásáról, ezért a rá vonatkozó szakirodalom gyakorlatilag végeláthatatlan. Az Első Alkotmánykiegészítés szólás- szabadságra vonatkozó rendelkezése tehát már számtalanszor került jogi viták középpontjába, és az egyes problémák kapcsán számos, egymásnak is ellentmondó álláspont mellett érveltek már.

Az Első Alkotmánykiegészítés valójában tehát jogi kérdések és problémák végtelen tárháza, hiszen az élet is állandóan produkál olyan új jelenségeket – gondoljunk csak a média technológiájának robbanásszerű fejlődésére –, melyek érintik a szólásszabadságot, továbbá a közgondolkodás és -beszéd problémaérzékenysége és

¹² A szöveg szó szerint így rendelkezik: „A Kongresszus (...) nem csorbítja a szólás- vagy sajtószabadságot (...).”

¹³ Thomas Irwin EMERSON: *The System of Freedom of Expression*. New York, Random House, 1970. 15.

színvonala is folytonosan változik. E problémagazdagság, mely komoly kihívás elé állítja az ítélkezést és a tudományos kutatást, jelen kutatás szempontjából kifejezetten előnyös, hiszen az újabb és újabb tényállások, illetve a közgondolkodás változásai a SC bíráit is folytonos reflexióra készítetik, és ezzel jogi érvek folytonos megújítását is inspirálják. Azaz még arra is találhatunk példát, hogy egyes társadalmi-kulturális változásokkal párhuzamosan a korábbi jogértelmezést kifejezetten felülírják.

2.2. Az egyes érvtípusok

A szólás- és sajtószabadsággal foglalkozó ítélkezési gyakorlat legfontosabb döntéseinek fent bemutatott, értékszociológiai irányú elemzését követően hat önálló érvtípust lehet megkülönböztetni. Mivel a kutatás nem elemezte az összes e területhez kapcsolódó SC-ítéletet, azt természetesen nem állíthatjuk, hogy kizárólag ezek az érvtípusok léteznek, azt azonban talán meg lehet kockáztatni, hogy ezek tekinthetők a legjelentősebbnek.

A hat érvtípust a következőképpen csoportosíthatjuk.

- i) A szólás- és sajtószabadságot megalapozó érvek. Ezek közös jellemzője, hogy olyan szempontok megfogalmazására törekszenek, melyek igazolják e szabadságok létét és korlátozásuk általános tilalmát.
- ii) A szólás- és sajtószabadság korlátozását megalapozó érvek. Ez az érvcsoport nemcsak azért lényeges, mert rámutat e szabadságok korlátaira, és így jelzi, hogy a politikai, társadalmi vagy kulturális realitás mennyiben befolyásolja egy ilyen absztrakt alapjog működését, hanem azért is, mert a különféle korlátok valójában a megalapozást is jobban érthetővé teszik, mivel azok határainak kijelölésével jobban körülhatárolhatóvá válnak az alapjogok mellett álló érvek.

Az első csoportba két érv tartozik:

1. az igazság érvényre jutása az eszmék és gondolatok szabad piacán keresztül;
2. a közvélemény információhoz való jogára történő hivatkozás.

Ezzel szemben a második csoportban négy önálló érvet találunk:

3. a háborús helyzetre történő hivatkozás;
4. a szólásszabadság abszolút jellegének tagadása;
5. a technikai fejlődés és az erőforrások szűkösségének hangsúlyozása;
6. egyértelmű és azonnali jogellenes cselekedet megvalósítása vagy arra irányuló felbujtás.

Ad 1. A véleménynyilvánítás szabadságának klasszikus megalapozását Holmes bíró egyik különvéleményében találhatjuk meg először. Az 1919-ben az SC elé ke-

rülő *Abrams*-ügyben¹⁴ a bíróságnak egy angol és jiddis nyelven 1918-ban New Yorkban terjesztett forradalmi röpirat miatt kiszabott börtönbüntetés alkotmányosságáról kellett döntenie. A röpirat szerzői a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkoztak, míg az alsóbb szintű bíróság az USA háborús érdekeit sértő és veszélyeztető összeesküvés miatt szabott ki szabadságvesztést.

Noha a bíróság helybenhagyta a korábbi ítéletet és elfogadta azt az érvet, hogy háborús helyzetben a véleménynyilvánítás joga korlátozható, mivel a rendkívüli helyzet felülírja a bevett szabályozást, Holmes bíró különvéleményében¹⁵ mégis vitatta ezt, és ezzel egy olyan érvet alapozott meg, mely a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos ítéletek kiindulópontjává és szinte állandó toposzává vált.

Azonban amikor az emberek majd megértik, hogy több egymással küzdő nézetrendszer felett is eljárt már az idő, talán még annál is jobban, mint ahogy a saját viselkedésük alapjaiban hisznek, el fogják hinni, hogy a végső jót a gondolatok szabad kereskedelmével jobban el lehet érni, és hogy az igazság legjobb próbája egy gondolat (meggyőző) ereje, mely alapján a (többi gondollal zajló) piaci versenyben el tudja magát fogadtatni, és hogy az igazság az egyetlen alap, melyen az emberi kívánságokat meg lehet valósítani. Valójában ez az alkotmányunk alapja. Ez kísérlet, ahogy az élet is kísérlet.¹⁶

Mint láthatjuk, Holmes úgy véli, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának értelme az, hogy az igazság érvényre jutását biztosítja. Az eszmék és a gondolatok szabad versenyre szerinte szükségszerűen vezet a hibás – vagy: „nem igaz” – megfontolások fokozatos eltűnéséhez, mivel azok fokozatosan kiszorulnak a közgondolkodásból a versenynek köszönhetően. Ez a gondolatmenet a kézenfekvő közgazdasági analógiák – piac, verseny, hatékonyság – alapján könnyen érthető, és megfelelő alapot kínál a lehetséges korlátozások igen szigorú szemléletéhez, hiszen a korlátozások – kapcsolódjanak bármilyen okhoz – lényegében az igazság fel- és megismerését teszik lehetetlenné; azaz az igazság érvényre jutásának feltételeit, magát a piacot torzítják.

Brandeis bíró a *Whitney*-ügyben¹⁷ beterjesztett különvéleményében – melyet Holmes is támogatott – az előbbi koncepciót vetítette ki a politika világára. Ebben az ügyben az SC bírái azt vizsgálták, hogy alkotmányos-e az a törvény, mely alapján egy állampolgárt pusztán csak a Kaliforniai Kommunista Munkapártban viselt tagsága miatt elítélhetnek politikai és társadalmi felforgatásért (*criminal syndicalism*). A SC alkotmányosnak találta a jogalapot szolgáltató kaliforniai törvényt, azonban Brandeis különvéleménye igen találóan mutatott rá a szólásszabadság és a politikai közbeszéd összefüggéseire.

¹⁴ *Abrams v. U.S.* 250 U.S. 616 (1919).

¹⁵ Holmes gondolkodása filozófiai alapjainak bemutatását I. András KOLTAY: *Justifications for Freedom of Speech*. In: András KOLTAY: *Freedom of Speech. The Unreachable Mirage*. Budapest, CompLex, 2013. 3–8.

¹⁶ 250 U.S. 630.

¹⁷ *Whitney v. California* 274 U.S. 357 (1927).

Véleménye szerint az ilyen kérdések megítélésénél sosem szabad szem elől téveszteni, hogy az állam fő célja, hogy szabaddá tegye az embereket és segítse kiteljesedésüket. A szabadság tehát egyszerre érték és eszköz is e célok megvalósításában. A politika világában pedig erre azért is van különösen szükség, mert a „politikai igazság” felfedezése és elterjedése csak a szabad véleménynyilvánításon keresztül lehetséges. Azaz nemcsak az általában vett igazság, hanem a politikai igazság is csak a szabad és korlátok nélküli viták során kerülhet felszínre és juthat el a társadalom tagjaihoz.¹⁸ Az esetleges korlátozásokat pedig ehhez az eminens érdekhez kell igazítani, és csak a legszükségesebb esetekben lehet azokat igazolni. Brandeis szerint csak a világos és közvetlen veszély fennállása – a „*clear and present danger*” doktrína – igazolhat ilyen beavatkozásokat.¹⁹

A későbbi ítéletek több irányban is finomították ezt a koncepciót. A politikai értelmezést továbbgondolva például rámutattak, hogy a gondolatok szabad áramlásának biztosítása jelentősen hozzájárul a jövőbeli politikai és társadalmi változásokhoz, tehát – végső soron – a gondolatok szabad piaca egyben a társadalmi-politikai haladás előfeltétele.²⁰ Azaz, a lehető legmegengedőbben kell a tartalmakat kezelni, de ez – mint azt a SC a *Miller*-ügyben kifejtette – nem jelent korlátlan-ságot. Az üzleti célú pornográfia védelmét például nem lehet egy lapon említeni a véleménynyilvánítási szabadság alapkérdéseivel, mivel ez „leértékelheti” az Első Alkotmánykiegészítés lényegét és a mögötte álló, szabadságért zajló történelmi küzdelmet, hanem sokkal inkább joggal való visszaélésnek kell tekinteni.²¹ Azaz a kifejezetten obszcén tartalmú közléseket szabályozni kell a tagállamokban, de a fenti célra mindig tekintettel kell lenni, és a lehető legkorlátozottabban kell beavatkozni; továbbá ezzel összhangban a beavatkozás mércéjét is a lehető legjobban el kell távolítani a folyamatosan változó morális értékítéletektől.²²

Társadalmi értelemben pedig egyes ítéletek érvelésében az a vélemény is megjelent, hogy az eszmék és gondolatok szabad áramlása – itt most nem a szabad piac metaforát használják, de az analógia tagadhatatlan – valójában az igazság közös kereséséhez és a társadalom életképességéhez is nélkülözhetetlen.²³ Ebből következően a közléseket, attól teljesen függetlenül, hogy igazak-e vagy nem, a lehető legszélesebb körű védelemben kell részesíteni, mert azok magát a szabadság értékének tisztelőtén nyugvó társadalmi létet biztosítják.

¹⁸ 274 U.S. 375.

¹⁹ 274 U.S. 374.

²⁰ *Miller v. California* 413 U.S. 15 (1973), 35.

²¹ 413 U.S. 34.

²² A bíróság mellett érvel, hogy nem létezik nemzeti morális mérce (*national standard*), hanem kortárs közösségi mércék (*contemporary community standards*) léteznek, melyek földrajzi értelemben változhatnak. 413 U.S. 37.

²³ *Pl. Hustler Magazine v. Falwell* 485 U.S. 46 (1988), 51.

Nem nehéz észrevenni a fentiekben egyfajta küldetéstudatot, mely szerint az igazságot – legyen az általános vagy politikai jellegű – mindenképpen érvényre kell juttatni, és ennek a leghatékonyabb eszköze a korlátozás nélküli verseny. Amelyik gondolat kiállja a közbeszéd próbáját, és képes az emberek többségével elfogadtatni magát, azt a társadalmi és politikai fejlődés igazságának tekinthetjük. A jog szerepe ebben a folyamatban az, hogy biztosítania kell azt a mechanizmusrendszert, melyen keresztül a gondolatok e „szabad piaca” fenntartható, illetve lehetővé teszi annak összehangolását egyéb releváns érdekekkel (pl. a kormányzati érdek, külső feltételek stb.).

Ad 2. A véleménynyilvánítás szabadsága megalapozásának másik stratégiája fennköltségben nem hasonlítható az előbbi pontban bemutatotthoz, azonban logikailag szorosan kapcsolódik hozzá. Az igen összetett és a véleménynyilvánítási szabadság problémakörét átfogóan bemutató 1969-es *Red Lion Broadcasting*-ügyben – ez az ügy azt a kérdést járja körül, hogy vajon összhangban van-e az Első Alkotmánykiegészítéssel az ún. *fairness doctrine*, mely alapján a frekvenciák hasznosításáért felelős hatóság előírja, hogy a közügyek kapcsán a rádióknak és tévéknek minden érdekelt félnek *fair* (méltányos) lehetőséget kell biztosítaniuk véleményük kifejtésére – megjelenik az az érv, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát biztosító alkotmányos szabályok célja valójában a jól informált közvélemény megeremtése.²⁴

A SC szerint a fentiek alapján a közvélemény kifejezetten jogosult arra, hogy „megfelelően hozzáférjen a társadalmi, politikai, esztétikai, erkölcsi és egyéb eszmékhez és tapasztalatokhoz”.²⁵ Ugyanis csak az ilyen információk birtokában lehet képes egy közösség saját ügyeiben eljárni. Végső soron a demokrácia eszméje, noha ezt így nem mondja ki a bíróság, de megfogalmazása mégis egyértelműen erre utal, csak akkor valósítható meg, ha a polgárok valódi információk birtokában vannak. A minél tökéletesebben informáltság elérése érdekében pedig a véleménynyilvánítás szabadságát nemcsak a kormányzati beavatkozástól kell megvédeni – és ezen a ponton továbblép az érvelés a „gondolatok szabad piaca” érv keretei között kifejtettek –, hanem ugyanígy védelmezni kell a magánérdekekből történő tartalmi cenzúra ellen is, érvelt a bíróság. Az informált közvélemény követelménye tehát alapot kínál a véleménynyilvánítási szabadság körében történő mind kormányzati, mind magánjellegű beavatkozásokkal szembeni fellépés igazolásához.

²⁴ *Red Lion Broadcasting Co., Inc. Etc., et al., Petitioners, v. Federal Communications Commission et al. / United States et al., Petitioners, v. Radio Television News Directors Associations et al.* 395 U.S. 367 (1969), 393.

²⁵ 395 U.S. 390.

A SC szemében tehát a demokratikus társadalmi folyamatok működéséhez nélkülözhetetlen a lehető legszélesebb körben informált közvélemény, hiszen csak így tud a közvélemény dönteni az „eszmék szabad piacán” megjelenő különféle gondolatok mellett vagy azokkal szemben. A közvélemény tájékoztatása tehát az előbbiekben elemzett, az igazságot felszínre hozni képes szabad piac működésének szükséges előfeltétele, és ezért eszközjelleggel kapcsolódik ahhoz.

Ad 3. A véleménynyilvánítási szabadság korlátozási lehetőségeinek egyik legkorábban elfogadott megoldása a háborús helyzetre történő hivatkozás volt. A háborús helyzet, a hadiállapot mint kivételes állapot szembeállítása a „normális” helyzettel az ókori római diktatúra intézménye óta az alkotmányjogi gondolkodás fontos eleme, és ezért az erre az évrre alapozott jogkorlátozások az alkotmányjog tudománya számára is – általánosságban – elfogadhatóak. Az Egyesült Államok SC-ja ezt az érvrendszert több esetben is alkalmazta a 20. század háborús konfliktusai során, illetve az azokkal kapcsolatban történő véleménynyilvánítások megítélésénél.

A SC az 1919-es *Schenk*-ügyben²⁶ pontosan megfogalmazta a háborús helyzet és a véleménynyilvánítási szabadság összeütközésének feloldása során alkalmazandó elvet. Ebben az esetben egy 1917-ben kinyomtatott háborúellenes szocialista röplap – mely a besorozást a despotizmus egyik formájának nevezte és szenvedélyesen agitált a háború ellen – kapcsán indult eljárásban kiszabott büntetés alkotmányosságáról kellett dönteni. Az alpereseket ugyanis e rölapok terjesztése miatt bűnösnek találták és elítélték. Vagyis a bíróságnak azt kellett meghatároznia, hogy a háborús helyzetben hol húzódnak a véleménynyilvánítási szabadság határai, védi-e ez az alkotmányos jog a háborúellenes megnyilvánulásokat.

Holmes bírő kristálytisztn válaszolta meg a fenti kérdést:

Elfogadjuk, hogy mindahhoz, amit az alperesek ebben a rölapban megfogalmaztak, a legtöbb esetben és normális időkben alkotmányos joguk lett volna. Azonban egy cselekedet milyensége azoktól a körülményektől is függ, melyek között végrehajtják. (...) Amikor a nemzet háborúban áll, számos dolog, amit békeidőben talán meg lehet fogalmazni, olyan mértékben akadályozza a nemzet erőfeszítéseit, hogy azokat nem lehet addig kijelenteni, amíg a katonák harcolnak, és ezért egyetlen bíróság sem részesítheti azokat alkotmányos védelemben.²⁷

A fenti gondolatot Holmes tovább csiszolja az *Abrams*-ügyben adott, már idézett különvéleményében, ugyanis itt kifejezetten utal arra, hogy „a háború olyan veszélyeket okoz, melyek más időszakban nem léteznek”.²⁸ Tehát még az ő szemé-

²⁶ *Schenk v. U.S.* 249 U.S. 47 (1919).

²⁷ 249 U.S. 52.

²⁸ 250 U.S. 628.

ben sem az a vita tárgya, hogy lehetséges-e egy ilyen esetben egy alkotmányos jog korlátozása, hanem a korlátozás pontos feltételeinek megállapítása. Véleménye szerint a mérce ebben az esetben „az azonnali veszedelem közvetlen veszélye (*present danger of immediate evil*) vagy az annak előidézésére irányuló szándék”.²⁹ Amennyiben ez megvalósul, a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása legitim még Holmes szerint is, aki – mint korábban láthattuk – önmagában értékjelleg tulajdonít e jognak, és annak legszélesebb körű önállósága és korlátozhatatlansága mellett érvel.

A háborús helyzet kivételessége mellett egy vietnami háborúhoz kapcsolódó ügyben megjelent az érvelés másik fontos eleme: a nemzeti érdek. Az *O'Brien*-ügyben³⁰ O'Brien és három barátja nagyobb tömeg előtt elégette 1966 tavaszán a sorozási igazolását (*Selective Service registration certificate*), és azzal védekeztek, hogy ezzel háborúellenes érzéseiknek adtak hangot. Ezt követően ezért a tettéért az alsóbb szintű bíróságok elítélték, mert sértette a hadkiegészítésre vonatkozó törvény egyes rendelkezéseit. A bíróságnak azt kellett tehát eldöntenie, hogy vajon ez a cselekedet – egy hivatalos katonai igazolás elégetése mások jelenlétében – a szólásszabadság gyakorlásának minősíthető-e, és így megérdemli-e az alkotmányos védelmet.

A SC ezt az időszakot „nemzeti válsághelyzetnek” minősítette, és amellet történelmi példát hozt fel, hogy „a hatékonyan működő hadkiegészítő rendszer működése vitális nemzeti érdek”,³¹ ezért az igazolások tönkretétele vagy megsemmisítése esetét büntetni rendelő törvényszakasz nem alkotmányellenes önmagában. További probléma és alkotmányos jogokra hivatkozó érvelést gyengítő kérdés, hogy vajon maga a tett – egy igazolás elégetése – egyáltalán szimbolikus megnyilatkozásnak (*symbolic speech*) tekinthető-e, és így védi-e az Első Alkotmánykiegészítés. A bíróság e pontnál jelezte, hogy nem tudja elfogadni azt, hogy önmagában bármilyen cselekvés ilyen szimbolikus megnyilatkozásnak tekinthető, és ha még O'Brien cselekedete bele is férne ebbe a kategóriába, akkor sem biztos, hogy alkotmányos védelemben részesül.³²

A SC végső soron megalapozatlannak találta az alkotmányos aggályokat, és amellet érvelt, hogy a körülményekre és a cselekedet jellegére tekintettel O'Brien és barátai „performanszát” nem illeti meg az alkotmányos védelem.

E két, történelmileg eltérő korokban született példa jól mutatja, hogy a háborús helyzet az egyik klasszikus érv, mely alapján az egyébként igen széleskörűen értelmezett véleménynyilvánítási szabadságot az SC precízen meghatározott feltételek mellett – létező közvetlen és azonnali veszély, a korlátozásnak alapul szolgáló

²⁹ Uo.

³⁰ *United States v. O'Brien* 391 U.S. 367 (1968).

³¹ 391 U.S. 381.

³² 391 U.S. 376.

jogszabály alkotmányossága – korlátozhatónak tartja. E mögött nyilvánvalóan az az utilitarista gondolat is meghúzódik, hogy a háború során a győzelem érdekében szigorúbb mércét kell érvényesíteni az olyan cselekedetekkel szemben, melyek a nemzet elsődleges érdekeit veszélyeztetik.

Ad 4. A SC két világháború közötti gyakorlatában jelenik meg egy minőségileg új érv a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásáról. A fentebb már említett *Whitney*-ügyben a felperest felforgatás vádjával (*criminal syndicalism*) börtönbüntetésre ítélték a radikális, a Szocialista Pártból kivált Kaliforniai Kommunista Munkapártban való aktív szerepvállalása miatt. E párt célja, mely az Amerikai Kommunista Munkapárton keresztül belépett a moszkvai központú Internacionáléba is, a munkásság politikai megszervezése és egyesítése volt, és kifejezetten a proletárdiktatúra megteremtésére törekedett.

A védelem egyrészt a Tizennegyedik Alkotmánykiegészítés irányából, a büntető tényállás megfogalmazásának általánossága és bizonytalansága, másrészt az Első Alkotmánykiegészítés alapján is vitatta az ítélet alkotmányosságát. A véleménynyilvánítási szabadság kapcsán a bíróság elméleti igénnyel kijelentette, hogy „az alkotmány nem teremt abszolút jogot a felelősség nélküli beszédre”,³³ továbbá „korlátlan immunitást sem hoz létre a nyelv összes lehetséges használatára”.³⁴ Vagyis a véleménynyilvánítás alapjogának, még ha kiemelkedő szerepet tölt is be az alkotmányos rendben és a társadalom működésében, az ítélet érvelése szerint természetesen vannak korlátai.

Az USA tagállamai pedig szabadon dönthetnek arról, hogy szabályozó jogkörükben (*police power*) meg kívánják-e büntetni azokat, akik visszaélnék ezzel az alapjoggal. A bíróság szerint ez alapvetően a következő területeken képzelhető el: olyan megnyilvánulások, melyek (i.) kedvezőtlenül érintik a közjólétet (*public welfare*), (ii.) bűncselekmény elkövetésére bátorítanak, (iii.) megzavarják a köznyugalmat, valamint (iv.) a kormányzat alapjait veszélyeztetik és annak jogellenes megdöntésére biztatnak.³⁵ Látható, hogy a közbiztonság és a köznyugalom (*public peace*) követelménye az a mérce, amit e döntés fényében a tagállamok esetlegesen érvényesíthetnek egyes véleménynyilvánítási formákkal szemben.

E döntés egyrésztől lényeges alkotmányelméleti szempontból, mert kimondta azt, hogy még a véleménynyilvánítási szabadság sem teljesen abszolút jog, hanem más, alapvetően közösségi érdekek alapján korlátozható. Másrészt az ítélet alkotmányjogi szemszögből is releváns, mert a SC rábízta a fenti általános tétel megvalósítását a tagállamokra, és eltekintett attól, hogy bármilyen egységes, szövetségi mércét alkosson. Az egyes konkrét, a szólásszabadságot valamilyen közösségi

³³ 274 U.S. 371.

³⁴ Uo.

³⁵ Uo.

érdekből korlátozó jogszabályok megalkotása a tagállamok szabályozó kompetenciába (*police power*)³⁶ tartozik tehát, és így, ha születik ilyen, az bizonyára a tagállam közvéleményének, értékrendbeli elköteleződésének kifejeződésékként is felfogható.

Az alapjogok szövetségi szintű érvényesítése a második világháborút követően folyamatosan csökkentette a tagállamok önálló szabályozási hatásköreit.³⁷ E folyamat részeként értékelhető, hogy az SC az ötvenes évektől kezdve elvetette a fenti érvet, és a véleménynyilvánítási szabadságra hivatkozva alkotmányellenesnek tekintette azt, hogy egy tagállam általánosságban büntesse a megnyilatkozások bármely típusát (*overruling*). Azaz hatályon kívül helyezte a *Whitney*-formulát. A SC a korlátozást kizárólag akkor látta elfogadhatónak, ha a megnyilatkozás közvetlenül jogellenes cselekedetre biztat, vagy nagyon valószínű, hogy ilyen hatása lenne. Ebből az érvelésből kiindulva az SC alkotmányellenesnek találta azt az ohioi törvényt, mely alapján pénz- és börtönbüntetésre ítélték felforgatás miatt egy Ku-Klux-Klan vezetőt, aki a feketéket Afrikába, a zsidókat pedig Izraelbe kívánta visszaküldeni, és bosszút akart állni a kormányzaton a fehérek elnyomásáért.³⁸

Ad 5. Az 1969-ben hozott *Red Lion Broadcasting*-döntés³⁹ jól illusztrálja a SC nyitottságát a különleges külső körülmények mérlegelésének irányába, illetve az ebből fakadó dogmatizmusmentességét. Ebben az ügyben a bíróságnak arról kellett döntenie, hogy alkotmányos-e az, hogy a frekvenciákat kiosztó állami szerv (*Federal Communications Commission*) a nyertes rádióadóknak előír bizonyos tartalmi követelményeket. Ezek középpontjában az ún. *Fairness*-doktrína állt, mely kötelezővé tette, hogy egy közérdeklődésre számot tartó ügyben minden érintett – meghatározott feltételek mellett – kifejtthesse a véleményét. A Bizottság kifejezetten meghatározta, hogy vitás közügyek kapcsán történő személyes támadások, illetve politikai jegyzetek és álláspontok közvetítése esetén mindenképpen meg kell adni a fenti lehetőségét.

Különös figyelmet érdemel, hogy a bíróság érvelését alapvetően nem jogi, hanem ténybeli kiindulóponton alapította, és ebből vezette le több lépésben a *fair* „megjelenési” feltételek biztosítását előíró szabályok alkotmányosságát. E kiindulópont pedig nem volt más, mint a rádiósugárzás rendelkezésére álló frekvenciák behatárolt száma, azaz a sugárzáshoz kulcsfontosságú feltételek szűkössége. Végző soron e ténybeli helyzet igazolja egy alapjog korlátozását a rádióadások területén.

³⁶ Kiindulópontként I. Santiago LEGARRE: *The Historical Background of the Police Power*. 9 *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* (2007) 745–796.

³⁷ Vö. uo.

³⁸ *Brandenburg v. Ohio* 395 U.S. 444 (1969).

³⁹ *Red Lion Broadcasting Co., Inc. Etc., et al., Petitioners, v. Federal Communications Commission et al. / United States et al., Petitioners, v. Radio Television News Directors Associations et al.* 395 U.S. 367 (1969).

Amennyiben az állam a közérdek alapján nem avatkozna be a frekvenciák kiosztásába és nem szabályozná felhasználásukat – érvelt a bíróság –, az magát a rádiózást lehetetlenítené el, és az így kialakuló káosz és kakofónia a véleménynyilvánítás szabadságát tenné lehetetlenné a rádióban.

Az átlagosnál szigorúbb tartalmi követelmények alkotmányosságát a rádióadások körében a bíróság egy több lépésből álló érvelési lánc segítségével támasztotta alá. Kiindulásként arra utalt, hogy az „új”, elektronikus média tulajdonságai igazolják az Első Alkotmánykiegészítés eltérő alkalmazását, különösen azért, mert csak a létező frekvenciák egy kis része használható fel valóban hatékonyan a rádióközvetítések számára. Itt azt is meg kell jegyezni, hogy a használható frekvenciák egy részét nem lehet a média céljaira felhasználni, mert más területen van rájuk szükség (pl. repülés, hajózás stb.).

További fontos ténybeli elem, hogy sokkal többen szeretnék rádióadásokat sugározni, mint ahányan ezt a valóságban megtehetik a frekvenciák szűkössége miatt, és pontosan ezért nincs értelme a sugárzás jogát az Első Alkotmánykiegészítés egyénekre vonatkozó jogaihoz hasonlítani vagy azzal összevetni. Érdemes megjegyezni, hogy ha – tisztán elméleti szempontból – szó szerint értelmeznék az Első Alkotmánykiegészítést, akkor a koncessziós rendszer jogellenes lenne, ez pedig a rádiós kommunikációt lehetetlenítené el teljesen, tehát nem lehet a külső körülményeket egyszerűen figyelmen kívül hagyni. Fontos az is, hogy az Első Alkotmánykiegészítés senkinek sem biztosít jogot arra, hogy egy frekvenciát monopolizáljon és ezzel másokat kizárjon a véleménynyilvánításból.

Azaz, és ez a döntés legfontosabb pontja, e ténybeli körülmények között az Első Alkotmánykiegészítés valójában megalapozza a kormányzat lehetőségét arra, hogy az általános alkotmányos követelmények – legitim és komoly érdek, kellő pontosságú szabályozás, arányosság – tiszteletben tartásával „korlátozza” a frekvenciajogosultakat. Ennek célja pontosan az Első Alkotmánykiegészítés céljainak érvényre juttatása – annak biztosítása, hogy további vélemények is megjelenjenek a médiában.⁴⁰ Vagyis az alkotmányosság megítélésénél a hallgatók érdeke a legfontosabb, nem pedig a frekvenciajogosultaké, hiszen csak így biztosítható a véleménynyilvánítás valódi érvényesülése.⁴¹

A bíróság tehát egyértelműen állást foglalt amellett, hogy a véleménynyilvánításra vonatkozó sztenderdeket a rádiósugárzás különleges feltételrendszerében a bevettől eltérően kell értelmezni, és azokat a körülményekhez kell alakítani. Ennek lényege pedig, hogy a frekvenciaszűkösség körülményei között csak a kormányzati korlátozás biztosíthatja az alapjog érvényesülését, mivel a kormányzati

⁴⁰ Érdekes módon a SC specifikusan a nyomtatott sajtó esetében nem fogadta el ilyen irányú, a vélemények sokszínűségének biztosítására hivatott korlátozások lehetőségét a szerkesztők szabadságára alapozva. Vö. *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo* 418 U.S. 241 (1974).

⁴¹ 395 U.S. 390.

kontroll hiányában a közérdeket maga alá gyűrné a műsorszolgáltatás monopóliuma. E monopólium pedig az eszmék szabad piacát szüntetné meg, és annak belát-hatatlan társadalmi-politikai következményei lennének.⁴²

Amennyiben tehát különleges körülmények legitim érdekekkel találkoznak, a tartalmi kérdésekbe történő egészen részletes kormányzati beavatkozás sem minden esetben ellentétes az Első Alkotmánykiegészítéssel. Ez pedig különösen fontos lehet a média robbanásszerű technikai fejlődése által előidézett új helyzetek jogi megítélésénél. A SC nyitva hagyta annak a lehetőségét, hogy a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos kérdéseket különböző fizikai és technika körülmények hatására a „klasszikus” alkotmányossági tesztől eltérően ítélik meg – természetesen az Első Alkotmánykiegészítés szellemiségével összhangban.

Ad 6. A véleménynyilvánítási szabadság alapvető „végpontja” a SC gyakorlata szerint a közvetlen veszélyhelyzet előidézése vagy az erre irányuló kifejezett szándék. Noha a formula első megfogalmazása idején még többféle kifejezést is használtak e korlát körülírására,⁴³ napjainkra a „*clear and present danger*” (világos és közvetlen veszély) doktrína megjelölés terjedt el.⁴⁴

A formula alapvető kifejtése Holmes bíróhoz kapcsolódik, aki a már többször hivatkozott *Abrams*-ügyben megfogalmazott különvéleményében utalt először erre a lehetőségre. Összhangban felfogásával, mely az eszmék szabad piacában látja a közjó megvalósításának garanciáját, Holmes csak a legszigorúbb feltételek mellett tartja korlátozhatónak a véleménynyilvánítási szabadságot. Azonban, ebben az esetben fenntartások nélkül elfogadja a korlátozást. A másokat fenyegető közvetlen veszély vagy ilyen veszély okozásának szándéka az a végpont Holmes szemében, amelynek fennállása esetén a kormányzat jogosan korlátozhatja az alapjaiban szinte korlátozhatatlan alapjogot.⁴⁵ Ez az érv individualista természetű, mivel a másoknak való közvetlen károkozást, esetleg életük veszélyeztetését hivatott megelőzni.

⁴² Uo.

⁴³ Pl. „speech that produces or is intended to produce a clear and imminent danger” (olyan beszéd, mely egyértelmű és azonnali veszélyt teremt, vagy pedig erre irányul) (*Abrams*); „the present danger of immediate evil or an intent to bring it about” (az azonnali veszedelem közvetlen veszélye vagy az annak előidézésére irányuló szándék) (*Abrams*); „words used (...) are of such a nature as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils that Congress has a right to prevent” (világos és közvetlen veszélyt teremtő szavak, amelyek olyan érdemi veszedelmeket okoznak majd, amit a Kongresszusnak joga van megtiltani) (*Schenk*).

⁴⁴ Az eredetéről l. Andras KOLTAY: *Restriction of Hate Speech and the Clear and Present Danger Principle*. In: Andras KOLTAY: *Freedom of Speech. The Unreachable Mirage*. Budapest, CompLex, 2013. 127–132.

⁴⁵ 250 U.S. 627.

A szintén 1919-ben eldöntött *Schenk*-ügy ítélete egy példa segítségével kívánta megvilágítani, hogyan kell a fenti formulát értelmezni.

Azonban egy cselekedet milyensége azoktól a körülményektől is függ, melyek között végrehajtják. A véleménynyilvánítási szabadság legszigorúbb védelme sem védené azt az embert, aki hamisan tüzet kiált egy színházban és ezzel pánikot kelt. (...) A kérdés minden esetben az, hogy az adott körülmények között elhangzó szavak képesek-e egyértelmű és azonnali veszélyt teremteni, és okozhatnak-e olyan komoly veszedelmet, melyet a Kongresszusnak joga van megelőzni.⁴⁶

A *Schenk*-döntés értelmében tehát e mérce valójában nem egy általánosan és egyértelműen meghatározható korlátot jelent, hanem azt követeli meg, hogy az egyes megnyilvánulásokat egyedi kontextusukba visszahelyezve kell értékelni. Amennyiben egy megnyilatkozás az adott helyzetben alkalmas ilyen közvetlen veszély előidézésre, lásd a színházast példát, akkor nem illeti meg az alkotmányos védelem. Ennek legfontosabb következménye pedig az, hogy amennyiben ez a megnyilatkozás minősíthető különféle tagállami büntetőjogi rendelkezések alapján, akkor ezek alkotmányosságát az adott esetben nem lehet a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos alapjaiból kiindulva vitatni.

Ezt a „végső” tesztet egy Ku-Klux-Klan vezető elítélésének alkotmányossága kapcsán fejlesztették tovább a *Brandenburg*-ügyben. A bíróság érvelése egy új elemre alapozta a korábban már letisztult doktrínát, megtartva az időbeli közelség követelményét. A közvetlen veszély okozása helyett ugyanis jogellenes cselekedetekről beszél a bíróság, és lényegében az azonnali jogellenes cselekedetekre való felbujtást teszi meg új mércévé.⁴⁷ Érdekes kérdés, hogy ez mennyiben jelenti egy új teszt születését, beszélhetünk-e például *Brandenburg*-tesztről *clear and present danger* doktrína helyett.⁴⁸ Természetesen több válasz is lehetséges, de fontos azt figyelembe venni, hogy a jogellenes cselekmények, mivel mindig valamilyen védett érték ellen irányulnak, több mint valószínű, hogy közvetlen és azonnali veszélyhelyzetet is teremtenek – pl. egy gyilkossági kísérlet –, tehát a megfogalmazás különbségei ellenére sem tűnik úgy, hogy a *Brandenburg*-döntés új alapokra helyezte volna a korábbi gyakorlatot. Ami inkább problémát okozhat, az az, hogy a jogellenes cselekedetek említése valószínűleg korlátozza a korábbi megfogalmazáson alapuló korlátozás hatáskörét, mivel egyáltalán nem biztos, hogy minden veszélyhelyzet közvetlenül megvalósít egy bűncselekményt is. Gondoljunk bele, a klasszikus példa szerint tüzet kiáltani a színházban nem bűncselekmény. Különösen akkor lehet ez a probléma szembetűnő, ha visszaemlékezünk Holmes bíró érvelésére, aki szerint mindig az adott körülmények között kell megítélni e szempontból egy cselekedetet.

⁴⁶ 249 U.S. 52.

⁴⁷ 395 U.S. 447.

⁴⁸ Vö. KOLTAY i. m. (44. lj.) 131–132.

Nagyon érdekes Douglas bíró különvéleménye, mivel ő kifejezetten a *clear and present danger* elv elvetését szorgalmazza. Különbséget kell ugyanis tenni szerinte a gondolatok és a nyílt cselekvés között, és csak a cselekedetek korlátozhatóak. A gondolkodás és a gondolatok kifejtése ellenben nem lehet kormányzati ellenőrzés tárgya, mivel ezek kizárólag az egyénre tartoznak. Továbbá e követelmény fenntartása jogi érvelési problémákhoz is vezet, hiszen csak mesterkélt kategóriák megalkotásával lehet elhatárolni az egyes vitatott megnyilatkozásokat. Ilyen kényszerű és mesterkélt megoldás például azon megkülönböztetés alapján értékelni egy ügyet alkotmányos szempontból, hogy valakik aktív tagjai-e a kommunista párt-nak vagy sem, és ezért a meggyőződésük erőssége eltérő-e (komoly vagy bizonytalan). Douglas bíró elsöre igen radikálisnak tűnő álláspontja jól mutatja azt az eredendő problémát, ami már Holmes megfogalmazásában is szembeűnő volt: csak esetről esetre lehet ezt az elvet alkalmazni, nincs valódi általánosítható tartalma azon túl, hogy egy megnyilatkozás azonnal veszélyhelyzetet teremt.

3. Értékek az érvelés hátterében

A tanulmány bevezetőjében már jeleztem, hogy a fontosabb, véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos érvelési típusok meghatározását követően a kutatás következő lépése az érvelések hátterében található értékek azonosítása.⁴⁹ Ezek az értékek egyes esetekben egészen direkt módon megjelenhetnek egy ítélet szövegében – pl. az igazság mint az emberi élet alapja (*Abrams-ügy*) –, máskor hatásuk inkább áttételes – pl. az egyének védelme (ugyancsak az *Abrams-ügy*) –, de ennek ellenére jól kivehető. Módszertani értelemben azt kell még jelezni, hogy a véleménynyilvánítási szabadság korlátait meghatározó érvelési minták értékszociológiai szempontból ugyanolyan fontosak, mint az azt megalapozók, ugyanis azáltal, hogy valamilyen szempont miatt korlátozhatónak látják ezt az alapjogot, rámutatnak egy olyan értékre, melynek érvényesülése e területen lényeges.

A fenti érvelési minták alapján véleményem szerint nyolc érték egyértelműen azonosítható a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos SC-gyakorlat hátterében. Ez a felsorolás természetesen nem kimerítő, bizonyára továbbiak is felfedezhetőek, de ez a nyolc érték mindenképpen a legjelentősebb e területen.

- i) Az igazság. Az igazság mint a véleménynyilvánítási szabadságnak értelmet adó alapérték szerepe vitathatatlan az SC felfogásában. Ez az érték az alkotmányos szabályozás legvégső célja. A véleménynyilvánítási szabadság célja, hogy annak gyakorlása elvezessen az igazság érvényesüléséhez, vagyis a tár-

⁴⁹ A sajtószabadság vonatkozásában hasonló szempontból vizsgálja annak elméleti hátterét és értékrendszerét Russel L. WEAVER: *The Press and Freedom of Expression*. In: András KOLTAY (ed.): *Media Freedom and Regulation in the New Media World*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

- sadalmi és politikai viták során, feltételezhetően, ha azokat nem torzítja semmilyen külső körülmény és korlátozás, a számos versengő vélemény közül „kiválik” az igazság, mivel annak meggyőző ereje minden más nézetrendszert maga alá kényszerít.
- ii) Társadalmi és politikai haladás. Ha megfigyeljük a bíróság érvelését, akkor azt is észrevehetjük, hogy az igazság amellelt, hogy az alkotmányos szabályozás végcélja, más értékkel viszonyban áll. Elvont módon megjelenik ugyanis a politikai és a társadalmi haladás eszméje is a bírák érvelésében, és a politikai igazság érvényre jutása kapcsán kifejezetten hangsúlyozzák, hogy az a haladás előfeltétele is. Vagyis a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos garanciái az igazság érvényre juttatásán keresztül igazából a társadalmi-politikai haladás szolgálatában állnak. Csak az igazság vezethet egy társadalom fejlődéséhez, vélhették a SC bírái több döntés során is.
- iii) A verseny. A kizárólag szigorú feltételek mellett korlátozható véleménynyilvánítási szabadság megteremti a gondolatok és vélemények szabad piacát, melyen azok tökéletes versenye uralkodik. E verseny önmagában egy érték, ugyanis a szabad versengés során lehet lemérni egy gondolat meggyőző erejét – és így igazságtartalmát. A szabad verseny érték szerepe lehet az alkotmányos korlátozásokkal szembeni szigorú és következetes tartózkodás egyik fontos magyarázata, mivel e nélkül az igazság és a haladás is illuzórikussá válna.
- iv) Az informáltság. Egy demokratikus társadalom működésének alapfeltétele a megfelelő informáltság, mivel csak a megfelelő tudással rendelkező állampolgárok tudnak valódi döntést hozni saját életükről. A véleménynyilvánítási szabadság működésében az informáltság is önálló értékként manifesztálódik, az alkotmányos garanciák ugyanis egy ilyen állapot elérését is garantálják elméletben. Amennyiben szükséges, ez az érték még – különleges helyzetekben – a kormányzati beavatkozást is legitimálhatja, főleg, ha az ennek érdekében történik.
- v) A közösségi érdek általában. A háborús helyzettel kapcsolatos ítéletek mutatnak rá, hogy a véleménynyilvánítási szabadság egyik inherens korlátja a közösségi – vagy más megfogalmazásban: a nemzeti – érdek. Azaz, e szabadság gyakorlása során is mindig tekintettel kell lenni arra, hogy az nem vezethet a közösség (a nemzet) alapvető érdekeinek sérelméhez, mint például a hadkiegészítő mechanizmusok zavartalan és hatékony működése. Amennyiben egy véleménynyilvánításnak is tekinthető megnyilvánulás ilyen alapvető nemzeti érdekekkel kerül szembe, abban az esetben az alkotmányos garanciák nem mindig érvényesíthetőek.
- vi) Köznyugalom. A véleménynyilvánítással kapcsolatos problémák megítélésénél, noha csökkenő intenzitással, de még mindig szerepet játszik a köznyugalom. Ha egy megnyilatkozás esetlegesen már a társadalmi vagy politikai rendszer alapjait veszélyeztetné, akkor a köznyugalom és ezen keresztül a stabilitás értékével is megalapozható a korlátozás alkotmányosságát védő érvelés. To-

vábbbá ez arra is rámutat, hogy az SC értékvilágában különbséget kell tenni a társadalmi haladás és a társadalom alapjainak felfogatása között. Az utóbbit nem illeti meg alkotmányos védelem, különösen azért, mert ez egyben a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlását is veszélyeztetné.

- vii) Alkalmazkodás. A SC egyértelműen amellet foglal állást, hogy az alkotmányos védelem garantálásánál mindig figyelemmel kell lenni a külső, technikai és egyéb feltételekre. Amennyiben a külső feltételek drasztikusan eltérnek az alapjog gyakorlásának bevett feltételrendszerétől (lásd pl. a nyomtatott sajtó és a rádiósugárzás közötti különbségeket), akkor az alapjog érvényesülése érdekében e feltételekhez alkalmazkodni kell, és kerülni a rugalmatlan, dogmatikus megoldásokat.
- viii) Az egyének védelme. Utolsóként említhető, hogy a SC érvelése háttérben gyakran észrevehetjük az egyén védelmének motívumát. A *clear and present danger* elv kifejezetten az egyén biztonságát és védelmét teszi meg a korlátozás egyik alapjának. Azaz az egyén veszélyeztetése minden esetben igazolja a véleménynyilvánítás korlátozását, az azonban nehézséget okoz, hogy az egyedi helyzeteket hogyan lehet egy magas absztrakciós igényű alkotmányjogi doktrínába beépíteni.

4. Tanulságok, filozófiai áthallások

Az előbbi elemzés alátámasztja Koltay András gondolatait arról, hogy noha filozófiai értelemben három nagy irányból – az igazság keresése, a demokrácia szolgálata és az individualista megközelítés – is koherensen megalapozható és kritizálható a véleménynyilvánítási szabadság mint alapjog, a gyakorlatban valójában az ezek mögött álló értékek összeolvadását láthatjuk.⁵⁰ A fenti elemzés azt mutatta, hogy ezek az értékek nem önmagukban befolyásolják a bírák gondolkodását, hanem egymással több ponton is összekapcsolódnak, egymás létezését előfeltételezik, és így gyakorolnak hatást a bírói érvelésre. Erre jó példa lehet az igazság, a haladás és a verseny viszonya. Az igazság érvényesülése nélkül lehetetlen a haladás, a verseny nélkül azonban az igazság – e gondolatrendszerben – nem kerülhet felszínre. Helyesebb tehát úgy fogalmazni, hogy a SC vonatkozó érvelésének háttérben egy jól körülhatárolható értékuniverzum áll, amely elemei kölcsönös kapcsolatban vannak egymással.

⁵⁰ KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, Századvég, 2009. 43–47.

Filozófiai értelemben érdemes Koltay érvelését egy ponton, az előbbieket fenn tartva, kiegészíteni. Specifikusan a SC gyakorlatát elemezve feltűnő, hogy abban a legkisebb szerepet az individualista igazolás kapja, és ez is csak az esetleges korlátozás alkotmányosságát alátámasztó értékként jelenik meg. Azaz, talán furcsa lehet elsőre ezt kijelenteni, de az USA bírói gyakorlata leginkább az igazság keresésének és a demokrácia szolgálatának filozófiai talaján áll, és ezzel összehasonlítva viszonylag visszafogottan emeli be az érvelésébe az individualista elemet. Tehát filozófiai értelemben a SC elsősorban az igazság érvényre juttatása mellett elkötelezett, illetve közösségelvű filozófiai előfeltevéseket tesz főként magáévá, és ezekhez képest másodrangúak az individualista szempontok.

Utolsóként érdemes a fent azonosított értékbázist szélesebb összefüggések közé is elhelyezni. Rezsőházy Rudolf történelmi szemmel rekonstruálta az európai értékek fejlődését, illetve kategorizálta azokat.⁵¹ Rezsőházy elemzését és kategorizálását alapul véve arra a megállapításra juthatunk, hogy az SC véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos érvelési mintái mögött álló értékvilág döntően 17–19. századi eredetű, azaz alapvetően modern. Az igazság Rezsőházy álláspontja szerint a kereszténység térhódításával vált általánosan elfogadott értékke Európában, az egyén középpontba helyezése pedig a reneszánsz, majd a reformáció korában kezdődött el az európai közgondolkodásban. Természetesen e két érték azóta is integráns része az európai közgondolkodásnak. A haladás és a verseny a 17. század óta része gondolkodásunknak;⁵² a demokrácia gondolata,⁵³ mely nem működhet a tájékozott polgárok nélkül, a felvilágosodás korának 'terméke', míg a közösségi érdekek és a köznyugalom biztosítása, illetve a külső feltételekhez való állami alkalmazkodás mind-mind a 19. századi társadalmi, szocialista mozgalmak⁵⁴ öröksége. Összegezve, a SC véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos döntéseiben egyértelműen modern és európai értékvilág tükröződik, így azok csak az ehhez kapcsolódó filozófiai háttérrel összhangban érthetőek meg pontosan.

⁵¹ Rudolf REZSOHAZY: *Émergence de valeurs communes aux Européens à travers l'histoire*. Paris, L'Harmattan, 2012. 31–211.

⁵² Uo., 99–109.

⁵³ Uo., 118–125.

⁵⁴ Uo., 164–166.

MAYER ANNAMÁRIA*

Az újságírói forrásvédelemre vonatkozó szabályozás egyes európai államokban, az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek tükrében

Bevezető

E tanulmányt az újságírói forrásvédelem szabályozásának és korlátozásának kihívásai ihlették. Vizsgálatunk során arra keressük a választ, hogy ez a privilégium a véleményszabadság gyakorlásának egyik alapköveként, eszközeként vagy a hatékony büntetőeljárás esetleges korlátjaként értelmezendő-e, valamint megkíséreljük azonosítani szabályozásának közös európai alapjait, általánosan vagy legalábbis gyakran érvényesülő megoldásait.

A tanulmány tárgyát képező országokra¹ azért esett a választás, mert az újságírói forrásvédelem korlátozása miatt az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) velük szemben döntést hozott. Az ítéletek ismertetése közelebb visz bennünket az adott állam megközelítéséhez, indokolása pedig rávilágít az elvárható közös európai minimumszabályozásra és a megalkotott szabályok ideális alkalmazására. Az elemzés kizárólag a joggyakorlatra koncentrál, nem képezi tárgyát az újságírói forrásvédelem és a véleménynyilvánítás szabadságának viszonyát feltáró történeti és elméleti megalapozás.

1. A forrásvédelem mint a véleménynyilvánítás szabadságának alapvető feltétele

A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom elengedhetlen alappilléreinek minősül, és a sajtónak nyújtandó biztosítékok különös jelentőséggel bírnak.² Az újságírói források védelmét az Emberi Jogok Európai Egyezménye³

* Médiatudományi munkatárs, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának Média-tudományi Intézete. E-mail: mayer.annamaria@mtmi.hu.

¹ Anglia, Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, Lettország, Luxemburg.

² *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* (application no. 40485/02., 2005. december 8-i ítélet).

³ Az ENSZ Közgyűlésének 1948. december 10-én 217 A (III) számú határozata alapján elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.

(a továbbiakban: EJEE) 10. cikkében garantált véleménynyilvánítás szabadságának egyik alapvető feltételeként jelöli meg számos nemzetközi dokumentum,⁴ különösen az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) Miniszteri Bizottsága által 2000-ben kibocsátott, az újságírókat megillető, a forrásaikra vonatkozó titoktartási jogról szóló ajánlása,⁵ és a véleménynyilvánítás szabadságának alapfeltételeként, sarokköveként említi több strasbourgi ítélet⁶ is.

A forrásvédelemhez való jog a sajtó, illetve az újságírók azon privilégiuma, amely szerint nem kötelezhetők arra, hogy információforrásaikat felfedjék. Az ET Miniszteri Bizottságának 2000. évi ajánlása segít kibontani az alábbi definíciókat. Az újságíró az ajánlásban található fogalommeghatározások szerint „olyan természetes vagy jogi személy, aki rendszeresen vagy hivatásszerűen gyűjt és terjeszt információt a nyilvánosság számára bármely tömegkommunikációs eszközön keresztül”. Információnak minősül „bármely ténymegállapítás, vélemény vagy gondolat, amely szöveg, kép vagy hang formájában jelenik meg”. A forrás „bármely személy lehet, aki információt szolgáltat az újságírónak”. A forrás azonosítása jelentheti „a forrás nevének és személyes adatainak, illetve hangjának és képmásának felfedését, a tényszerű körülmények és nyilvánosságra nem hozott információk átadását a hatóságoknak, valamint az újságíró és munkáltatója személyes és munkájához kapcsolódó adatainak szolgáltatását”.⁷

2. Nemzetközi és szupranacionális jog

Az újságírói források védelmét az összes nagy nemzetközi emberi jogi szervezet elismeri, az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Parlament és az Európa Tanács is. Az általuk aláírt dokumentumok mindegyike hangsúlyozza, hogy a for-

⁴ Resolution on Journalistic Freedoms and Human Rights, adopted at the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Prague, 7-8. December 1994), Resolution on the Confidentiality of Journalists' Sources by the European Parliament, 18 January 1994, Official Journal of the European Communities no. C 44/34).

⁵ L. Recommendation no. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information (Adopted by the Committee of Ministers on 8 March 2000 at the 701st meeting of the Ministers' Deputies).

⁶ L. *Goodwin v. the United Kingdom* (application no. 16/1994/463/544., 1996. február 22-i ítélet); *Roemen and Schmit v. Luxembourg* (application no. 51772/99., 2003. február 25-i ítélet); *Voskuil v. the Netherlands* (application no. 64752/01., 2007. november 22-i ítélet); *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* (application no. 38224/03., 2010. szeptember 14-i ítélet); *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* (application no. 40485/02., 2005. december 8-i ítélet); *Ressiot and and Issartel v. France and Labbé and others v. France* (application no. 15054/07., 15066/07., 2012. június 28-i ítélet).

⁷ L. 5. lj. Appendix to Recommendation no. R (2000) 7 Principles concerning the right of journalists not to disclose their sources of information. Definitions.

rásvédelem nélkülözhetetlen és lényeges eleme, sőt alapfeltétele a sajtószabadságnak. A források személyazonosságát meg kell őrizni a legtöbb esetben, ez alól csak súlyos helyzetek jelenthetnek kivételt, amelyekben meg kell találni az egyensúlyt az érintett fél érdeke és az információ szabad áramlása között.⁸

2.1. Az Európai Unió szabályozása

Az Európai Unió szerepe az újságírói források védelme tekintetében egy dokumentumban érhető tetten. Az Európai Parlament 1993-ban fogadta el a források titokban tartásáról szóló nyilatkozatot.⁹ Az állásfoglalás elismerte, hogy az információ titokban tartásához való jog fontos tényező a nyilvánosság tájékoztatásában, a gyakorlatban növeli a döntéshozatali eljárás átláthatóságát, hozzájárul a közösségi és kormányzati szervek demokratikus működéséhez a tagállamokban, és tágabb értelemben a véleménynyilvánítás szabadságát is erősíti.

A dokumentum az újságírók titoktartási jogát ért támadások miatti aggodalmat is megfogalmazott, és felszólította a tagállamokat a szükséges jogszabályok megalkotására.¹⁰

2.2. Az Európa Tanács dokumentumai

Az Európa Tanács e tárgyban született első dokumentuma egy 1994-es határozat,¹¹ amelyet a 4. Európai Miniszteri Konferencián, Prágában fogadtak el. A határozat megállapítja, hogy a valódi demokrácia fenntartásának és fejlesztésének elengedhetetlen feltétele az újságírói források titokban tartásához fűződő jog.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2000-ben ajánlást¹² bocsátott ki az újságírókat illető, a forrásaikra vonatkozó titoktartási jogról. A kötelező erővel nem bíró ajánlás alapján a tagállamoknak kifejezett és egyértelmű védelmet kell nyújtaniuk a média számára annak érdekében, hogy információforrásaik névtelenek maradhassanak.

⁸ David BANISAR: *Silencing sources: An international survey of protections and threats to journalist's sources*. Privacy International Global Survey Series, dx.doi.org/10.2139/ssrn.1706688, 2007. 12.

⁹ The Resolution of the European Parliament on Confidentiality of Journalists' Sources, adopted in 1993, A3-0434/93, in The Official Journal of the European Communities, no. C44/34, para 1.

¹⁰ Uo., para 2.3. L. még: BANISAR i. m. (8. lj.) 71.

¹¹ Resolution no.2. on Journalistic Freedoms and Human Rights 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy – Prague, 7-8. December 1994 The media in a democratic society.

¹² L. 5. lj.

Az újságírói forrásokra vonatkozó védelem azonban nem lehet korlátlan, a sajtószabadság legitím korlátai e jog érvényesülésére is vonatkozhatnak. A forrás felfedésére akkor lehet kötelezni a sajtót, ha az EJEE 10. cikk (2) bekezdésében foglalt követelmények teljesülnek, és rendkívül nyomós közérdek, illetve az eset körülményei ezt kellőképpen indokolják.

Nem tekinthető szükségesnek a felfedésre kötelezés, ha (1) a bíróság általi kötelezésen kívül más mód is alkalmas lehet a forrás azonosítására, (2) a titokban maradáshoz fűződő közérdek erősebb a felfedéshez fűződőnél, vagy (3) nyomós társadalmi érdek azt nem indokolja. A tagállamok rendelkeznek bizonyos diszkrecionális jogkörrel annak meghatározására, mikor helyénvaló az EJEE-ben foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jog korlátozása; e döntésük ugyanakkor az EJEB¹³ felülvizsgálatának tárgya lesz.¹⁴

A Parlamenti Közgyűlés 2011-es ajánlása¹⁵ a technológiai fejlődésre és az újságírók megváltozott szakmai profiljára hivatkozva megerősítette a bizalmas források védelmét a mobiltávközlés és az internetes média világában. A titoktartási jog kiterjed a levéltitokra, valamint a házkutatás és a lefoglalás alóli mentességre is. Az ajánlás hangsúlyozza, hogy az internetes szolgáltatók és a távközlési cégek nem kötelesek nyilvánosságra hozni olyan adatokat, amelyekkel azonosíthatóvá válhatna az újságírók forrása. A Közgyűlés üdvözli azt a tényt, hogy az újságírók szakmai-etikai kódexekben is érvényt szereznek titoktartási joguknak, és fel is kéri őket a forrásvédelem önszabályozás útján történő biztosítására.

A Miniszteri Bizottság 2011-es ajánlása¹⁶ is azért született, hogy hangsúlyozza az újságírók nyomozáshoz való jogát a megváltozott médiakörnyezetben. Ennek keretében kívánatosnak tartja a szabad mozgáshoz és információszerezéshez való jog minél szélesebb körben történő érvényesülését¹⁷ és a források védelmének internetes közösségi térre való kiterjesztését az interaktív tömegtájékoztatás biztosítása érdekében. Ehhez szükséges lehet az álnevek használatának engedélyezése, főként a közösségi oldalakon, amennyiben fennáll annak lehetősége, hogy enélkül a közérdekű információ közzététele megtorlással járhat.¹⁸

¹³ L. *Handyside v. the United Kingdom*, application no. 5493/72., 1976. december 7-i ítélet (47)–(49) bek.

¹⁴ L. 5. lj. Appendix to Recommendation no. R (2000) 7 Principles concerning the right of journalists not to disclose their sources of information. Principle 3 b).

¹⁵ Recommendation (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) no. R (2011) 1950 The protection of journalists' sources.

¹⁶ Recommendation no. RCM/Rec (2011) 7 of the Committee of Ministers to memberstates on a new notion of media adopted on 21 September 2011.

¹⁷ Uo., 70.

¹⁸ Uo., 73.

Az Európa Tanács elismeri az újságírók forrásvédelemhez való jogát konfliktus- és más veszélyhelyzetekben történő munkavégzés során, és ennek biztosítása érdekében a Miniszteri Bizottság 1996-ban ajánlást bocsátott ki.¹⁹ Szintén a Miniszteri Bizottság 2007-es iránymutatásában szólította fel a tagállamokat, hogy ne kényszerítsék az újságírókat forrásaik felfedésére, még krízishelyzetben sem.²⁰

3. Az újságírói források védelmének korlátozhatósága a strasbourgi bíróság ítélezési gyakorlatában

Az EJEB először a *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben hozott döntésében, majd a későbbi ítéletek²¹ indokolásában is hangsúlyozta, hogy

e védelem nélkül a források tartózkodnának a média közérdekű ügyekben történő tájékoztatásától, ami alááshatja a sajtó 'nyilvánosság őrktutyája' (*public watchdog*) szerepét, és hátrányosan befolyásolhatja azt a képességét, hogy pontos és megbízható információkat nyújtson. Tekintettel az újságírói forrásvédelem fontosságára egy demokratikus társadalomban és a forrás közzétételének a sajtószabadságra gyakorolt dermesztő hatására, egy ilyen intézkedés nem egyeztethető össze az EJE 10. cikkével, kivéve, ha azt a közérdek indokolja.

Az EJEB erőlyesen lép fel a forrásvédelem korlátozása ellen, és hangsúlyozza, hogy a korlátozás vizsgálata során a lehető leggondosabb mérlegelést alkalmazza.²²

3.1. Az EJEB a forrásvédelem tárgyában hozott ítéleteinek rövid áttekintése

Az újságírói titoktartási jogosultság tárgyában hozott ítéleteket az EJEB által kiadott, az újságírói forrásvédelemre vonatkozó tájékoztató alapján²³ két csoportra érdemes osztani: a forrás felfedésére kötelezést tartalmazó, valamint a házkutatások és lefoglalások ügyében hozott döntésekre. Az alábbiakban az esetek bemutatására a fenti osztályozás alapján kerül sor.

¹⁹ Committee of Ministers Recommendation no. R (96) 4 on the Protection of Journalists in Situations of Conflict and Tension, 3 May 1996.

²⁰ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on protecting freedom of expression and information in times of crisis. Adopted by the Committee of Ministers on 26 September 2007 at the 1005th meeting of the Ministers' Deputies.

²¹ *L. Roemen and Schmit v. Luxembourg* (6. lj.); *Voskuil v. the Netherlands* (6. lj.); *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* (6. lj.).

²² Michael VERPEAUX: *Freedom of expression in constitutional and international case law*. Council of Europe, 2010. 201.

²³ Factsheet-Protection of journalistic sources. www.echr.coe.int/Documents/FS_Journalistic_sources_ENG.pdf. letöltve: 2014. április 28.

3.2. A forrás felfedésére kötelezés tárgyában hozott döntések

Az EJEB első fontosabb döntése e tárgyban a már említett *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben²⁴ született. Egy újságíró-gyakornok egy világcég pénzügyi válsághelyzetével kapcsolatban jutott bizalmas információkhoz, amelyeket szándékában állt megjelentetni, amikor azonban az érintett vállalat erről tudomást szerzett, kérte a bíróságot, hogy kötelezze az újságírót a forrás adatainak kiszolgáltatására. Mivel a kérelmező ezt megtagadta, a bíróság 5000 angol font pénzbírsággal sújtotta. Az EJEB ugyanakkor úgy döntött, hogy az angol bíróság megsértette az EJEE 10. cikkét, mert a bizalmas üzleti információkat kiszivárogtató forrás felelősségre vonása, illetve a jövőbeni jogsérelem megelőzése érdekében kötelezte a sajtót a forrás felfedésére. Megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába ütközik, ha határozattal próbálják kötelezni az újságírót forrása azonosítására, és bírságot szabnak ki rá, amennyiben ennek nem tesz eleget. Érdekes, hogy a Bizottság elutasította a British Broadcasting Corporation érvelését a *BBC v. the United Kingdom* ügyben,²⁵ miszerint az adásba nem került felvételek nyilvánosságra hozatalára kötelezés növeli a stábok munkájának kockázatát, és elhatárolta az ügyet a *Goodwin v. the United Kingdom* ügytől azon az alapon, hogy az előbbiben bizalmasan megszerzett, anonim forrástól származó információkról volt szó, jelen esetben pedig egy nyilvános eseményen rögzített felvételtől, amelyre nem vonatkozik a titoktartási kötelezettség.²⁶

Nem fogadta be a kérelmet az EJEB a *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* ügyben,²⁷ amelyben az újságíró pedofilnak álcázva magát vett részt a Pedofil Egyesület nyilvános és zárt ülésein, és készített rejtett kamerás felvételeket. A tényfeltáró riport közvetítése után az egyik egyesületi tagot szexuális bűncselekmények elkövetésének gyanúja miatt őrizetbe vette a rendőrség, az újságírótól pedig a vágtalan felvétel bemutatását kérte. A dokumentum átadását bírósági határozat hiányában visszautasította a gyártó cég illetékes részlege. A legfőbb bírói fórum kötelezte a szolgáltatót, hogy a felvétel és a jegyzetek bizonyos részleteit bocsássa rendelkezésére. Az újságíró arra hivatkozott, hogy az interjúalanyok nem tudták, hogy róluk felvétel készül, és ennek tudatában szolgáltattak neki információkat. A pedofília és a szexuális bűncselekmények üldözése azonban nyomós közérdek Dániában, és erősebbnek bizonyult, mint az információforrás védelme, így az EJEB elutasította a kérelmet.

²⁴ L. 6. lj.

²⁵ Application no. 25798/94., 1996. január 18-i ítélet.

²⁶ Freedom of expression in Europe Case-law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights Council of Europe Publishing, 2007. 124.

²⁷ L. 2. lj.

Elmarasztalta a bepanaszolt államot az EJEB a *Voskuil v. the Netherlands* ügyben,²⁸ mert a holland bíróság harmincnapos szabadságvesztésre ítelt egy újságírót, aki nem volt hajlandó felfedni információforrását. Az inkriminált, fegyverkereskedelemtől szóló újságcikket egy rendőrségi forrás által kiszivárogtatott adatokra hivatkozva írta meg – felfedve a hatóság megkérdőjelezhető eljárását a nyomozás során –, ami a tagállami bíróságok szerint veszélyeztette a folyamatban lévő bírósági eljárást. Ezt az érvelést az EJEB elutasította, és a büntetést nem ítélte egy, a demokratikus társadalomban szükséges intézkedésnek.

A *Financial Times and others v. the United Kingdom* ügy²⁹ bizalmas üzleti információk kiszivárogtatásával – egy tervezett vállalatfelvásárlással – függött össze. Az angol bíróságok kötelezték az azokat közlétező lapokat a forrás megnevezésére, arra hivatkozva, hogy a részben bizalmas, részben hamis információk hátráltatták a tőzsde megfelelő működését, és az azonosítás az igazságszolgáltatás, valamint a bűnmegelőzés érdekében szükséges. Az EJEB ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy a forrás rosszhiszemősége, ártó szándéka, illetve a kiszivárogtatott dokumentumok valódisága körüli kétségek nem lényeges szempontok az ügy eldöntéséhez. Tekintettel arra, hogy a sérelmet szenvedett vállalat nem kezdeményezte az információk közzétételének előzetes megtiltását – ami az angol jog szerint lehetséges –, illetve hogy nem élt minden, egyébként rendelkezésére álló eszközzel az azonosítás érdekében, figyelembe véve továbbá azt, hogy mennyire nyomos közérdek fűződik a források titokban tartásához, az EJEB elmarasztalta a bepanaszolt államot az intézkedés aránytalan voltára hivatkozva. Bár a végzést nem kényszerítették ki, ez nem jelenti azt, hogy a beavatkozás veszélye elhárulna, hiszen az EJEB döntéséig a végzés végrehajtható lett volna.

A *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ügyben³⁰ az EJEB kimondta, hogy az újságírót információforrásának felfedésére csak bíróság vagy más, a büntetőeljárásban részt nem vevő független szerv kötelezheti, mivel így biztosítható, hogy megfelelően mérlegeljék az információforrás titokban tartásához és a bűnüldözéshez fűződő érdek elsőbbségét. Szigorúan kell vizsgálni azt, hogy létezik-e a forrás-felfedésre kényszerítésnek ésszerű alternatívája, és hogy ezeket a lehetőségeket kimerítette-e a nyomozó hatóság. Ha ez a feltétel nem teljesül, az információforrás felfedésére való kötelezés önmagában, tartalmi vizsgálat nélkül az EJEB-be ütközőnek minősül. Az eljárás egyébként 2009 májusában kezdődött annak kapcsán, hogy korábban a holland rendőrség megfelelő indokolás és felhatalmazás nélkül egy fotókkal teli CD lemez átadására akarta kényszeríteni a holland magazin kiadóját. A rendőrség komoly nyomást gyakorolt a lapra, többek között egy időre letartóztatták a főszerkesztőt is. A fotók egy illegális autóversenyen készültek, és

²⁸ L. 6. lj.

²⁹ Application no. 821/03., 2009. december 15-i ítélet.

³⁰ L. 6. lj.

egy gépkocsi fényképére lett volna szüksége a rendőrségnek. Az EJEK ezt az elrendő célt nem tartotta annyira fontosnak, hogy emiatt a forrásvédelem joga korlátozásra kerüljön, és kimondta, hogy e korlátozás az elérni kívánt célhoz képest nem tekinthető arányosnak.

A titoktartáshoz fűződő jogra vonatkozó szabályozás hiányát kifogásolta az EJEK a *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands* ügyben,³¹ és felhívta a figyelmet ennek a jogintézménynek a demokratikus társadalomban elfoglalt kiemelkedő szerepére. 2006 novemberében egy államtitkokat „árúsító” férfi ügyében a bíróság tanúként hallgatta ki a *Telegraaf* c. lap újságíróit, ők ugyanis azokat az államtitkokat tartalmazó dokumentumokat szereztek meg, amelyeket a férfi kínált megvételre, de miután az újság alkalmazottai, Bart Mos és Joost de Haas forrásukat nem voltak hajlandóak felfedni, a holland bíróság elrendelte letartóztatásukat. Az EJEK döntése értelmében a lehallgatással az EJEK-ben szereplő magánélet tiszteletben tartásához való jogot (8. cikk), a dokumentumok kiadatásával pedig a véleménynyilvánítás szabadságát (10. cikk) sértette a bepanaszolt állam eljárása, ezért hatvanezer eurót kell kifizetnie a felperesek költségeinek megtérítésére.

A forrásvédelemhez való jogára hivatkozva tagadta meg a tanúvallomás-tételt Ilze Nagla, egy oknyomozó heti magazin műsorvezetője. Egy ismeretlen forrással kereste meg, hogy súlyos biztonsági hiányosságokat fedezett fel az Állami Adóhatóság (Valsts ienemumu dienests – VID) adatbázisában, ami köszönhetően magánszemélyek, köztisztviselők és vállalatok pénzügyi adatai lettek bárki számára hozzáférhetőek. A műsorvezető értesítette az adóhatóságot a biztonsági résről, majd *De Facto* c. műsorában nyilvánosságra hozta azt. Egy héttel az adás után a magát „Neo”-nak nevező informátor különböző állami hivatalokban dolgozó tisztviselők keresetére vonatkozó adatokat tett közzé. Az adóhatóság büntetőeljárást indított, a nyomozó hatóság Ms. Naglát is kihallgatta tanúként, ő azonban a Sajtó- és Média törvény 22. szakaszára hivatkozva megtagadta forrása személyazonosságának felfedését. Otthonát azonban érvényes ügyészi parancssal átkutatták, melynek során laptopját, valamint számos adathordozóját lefoglalták. A házkutatási parancs szerint a nyomozó hatóságnak bizonyítéka volt arra nézve, hogy Ms. Nagla és egy ismeretlen személy (a rendőrség gyanúja szerint „Neo”) beszélgetéseket folytattak egymással, és így az újságírónak tudomása lehet a kiszivárgott adatok megszerzésének módjáról és tárolási helyéről, továbbá fennállt a veszélye annak, hogy bizonyítékok vesznének el, amennyiben megvárnák a nyomozási bíró jóváhagyását. Ez a hozzájárulás egyébként a házkutatást követő napon megérkezett, melyet jóváhagyott az elsőfokú bíróság elnöke is, miután az újságíró fellebbezett ellene. Az EJEK a *Nagla v. Latvia* ügyben³² az EJEK 10. cikkének sérelmét állapította meg, és hangsúlyozta, hogy ez a privilégium nem múlhat a forrás jogszerűségén.

³¹ Application no. 39315/06., 2012. november 22-i ítélet.

³² Application no. 73469/10., 2013. július 16-i ítélet.

3.3. Házkutatás elrendelése tárgyában hozott döntések

A *Roemen and Schmit v. Luxembourg* ügyben³³ hozott döntés szerint az újságírók irodájában és otthonában, valamint ügyvédjénél végzett házkutatás azzal a céllal, hogy kiderüljön, hogy a földhivatal munkatársai közül ki szolgáltatott információt a miniszter adócsalására vonatkozóan, az EJEE 10. cikkébe ütközik. Az EJEB ki mondta, hogy a luxemburgi hatóságoknak túl nagy mozgásteret adott a házkutatási parancs, az újságírók minden személyes iratához hozzáférhettek, így az intézkedés nem állt arányban az elérni kívánt céllal, ezzel megsértették Roemen sajtószabadsághoz való jogát, valamint az ügyvéd és ügyfele közti kommunikáció bizalmasságát, vagyis az EJEE 8. cikkét.

Az *Ernst and others v. Belgium* ügyben³⁴ az EJEB megállapította, hogy az általános felhatalmazás alapján végzett házkutatások és a munkahelyen talált dokumentumok lefoglalása azzal a céllal, hogy azonosítsák azokat a köztisztviselőket, akik az újságíróknak a bizalmas információt szolgáltatták, aránytalan beavatkozásnak minősül, így az a 10. cikk (1) bekezdésébe ütközik.

A *Tillack v. Belgium* ügyben³⁵ nemcsak az újságíró munkahelyén, hanem otthonában is végeztek házkutatásokat, melyek során dokumentumait és munkaeszközzeit foglalták le (tizenhat rekesznyi papírt, kétdoboznyi aktát, két számítógépet, négy mobiltelefont és egy iratszekrényt), mivel az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) feljelentése alapján felmerült a gyanú, hogy Tillack megvesztegetett egy köztisztviselőt, és 8000 eurót fizetett a belső nyomozással kapcsolatos bizalmas információkért cserébe. Az újságíró ugyanis az Eurostat körüli állítólagos korrupciós ügyeket tárta fel egy cikksorozatban, 2004 márciusában. Az ítéletben az állt, hogy a nyomozás célja egyértelműen a forrás azonosítása volt, és ez megvalósítja az újságírónak az EJEE 10. cikkében szereplő alapvető jogának sérelmét. Az EJEB azt is hozzátette, hogy az érintett döntése arra vonatkozóan, hogy felfedi forrását vagy sem, nem függhet attól, hogy az informátor törvényesen járt-e el.

A tagállami hatóság eljárása a *Martin and others v. France* ügyben³⁶ hozott ítélet szerint nem felelt meg annak az előírásnak, hogy az újságíró akkor kötelezhető forrása felfedésére, ha a szükséges információ más módon nem szerezhető be. A nyomozás során az újságírók irodájában házkutatást végeztek, a dokumentumokat lefoglalták, és a számítógépek merevlemezein található adatokat lemásolták annak kiderítése érdekében, hogy az érintett újságírók által írt cikkben hivatkozott bizalmas jelentés nyilvánosságra hozatalával sor került-e hivatali titoktartási kötelezettség megszegésére. A döntés szerint a francia kormány nem tudta igazolni,

³³ L. 6. lj.

³⁴ Application no. 33400/96., 2003. július 15-i ítélet.

³⁵ Application no. 20477/05., 2007. november 21-i ítélet.

³⁶ Application no. 30002/08., 2012. április 12-i ítélet.

hogy más módszerekkel nem tudott volna bizonyítékokat beszerezni, vagy akár azt, hogy egyáltalán történt-e hivatali titokkal való visszaélés. Ebből kifolyóan nem tudott megfelelő egyensúlyt teremteni a két védendő érték, nevezetesen a forrásvédelem és a bűnüldözés között. Az intézkedések nem voltak arányban az elérni kívánt céllal, így megsértették az EJEE 10. cikkét.

Az EJEB a *Ressiot and others v. France* ügyben³⁷ a *Tillack v. Belgium* ügyben kifejtett álláspontjához hasonlóan azt hangsúlyozta, hogy a forrás jogszerű vagy jogszerűtlen magatartása nem befolyásolja az újságíró alapvető jogának gyakorlását. A *Le Point* és a *L'Equipe* c. lapokban megjelent, doppingbotrányt feltáró cikkekben ugyanis feltehetően az eljáró hatóságoktól származó információkat közöltek az újságírók. A foganatosított intézkedések – az újságírók ingóságainak lefoglalása és telefonbeszélgetéseik lehallgatása – nem álltak arányban az elérni kívánt céllal, tehát az EJEB szerint megállapítható az EJEE 10. cikkének megsértése.

A nem megfelelően megfogalmazott házkutatási parancs, amely széles körben hatalmazta fel a rendőrtiszteket az újságíró forrásának felderítésére, szintén az EJEE 10. cikkébe ütközik. A *Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxembourg* ügyben³⁸ a kérelmező által kiadott sajtótermékben szülői felügyeletük gyakorlásától megfosztott szülőkről szóló cikk jelent meg, amelyben egy szociális munkás két tinédzserről nyilatkozott, akikről akkor gondoskodott. A munkás az interjúban a központi szociális osztály vezetőjére panaszkodott, aki becsületsértés miatt keresetet nyújtott be az újságíró ellen a tagállami bíróságon. A vizsgálóbíró által kiadott házkutatási és lefoglalási parancs végrehajtása érdekében a rendőrség megjelent a szerkesztőségben, az újságíró együttműködött velük, a rendőrök szerint önkéntesen átadta a laptopját és különböző anyagokat, amelyeket kértek, így az eljárást nyomásgyakorlás nélkül, barátságos légkörben folytatták tovább. Később azonban a kérelmező a parancs hatályon kívül helyezését és az intézkedések semmisnek nyilvánítását kérte a tagállami bíróságon, de azt elutasították, így az EJEB-hez fordult a 10. cikk megsértése miatt, a forrásvédelemhez való jogra és az eljárás dermesztő hatására hivatkozva.³⁹

³⁷ L. 6. lj.

³⁸ Application no. 26419/10., 2013. április 18-i ítélet.

³⁹ 119.18.04.2013. Press release issued by the Registrar Chamber judgement of the case Saint Paul-Luxembourg SA v. Luxembourg.

4. A forrásvédelem korlátozhatóságának mércéje az EJEB gyakorlatában

Az EJEB *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben hozott ítélete alapján kijelenthető, hogy az újságírók forrásvédelme nem abszolút jog.⁴⁰

Az újságíró forrásvédelemhez való joga mint a véleménynyilvánítás szabadságának része az EJEE 10. cikkének (2) bekezdése értelmében olyan „korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”. A forrásvédelem tekintetében a véleménynyilvánítás szabadságával szemben versengő érdekek jellemzően a bűnözés megelőzése, visszaszorítása, mások jó hírneve vagy jogai védelme; az EJEB-nek ezen érdekek között kell megtalálnia az egyensúlyt.⁴¹

Az alapvető jogok korlátozásának általános mércéje az EJEB joggyakorlata szerint az, hogy az adott beavatkozást törvény írja elő, legitim célból történjék, valamint szükséges és az okozott sérelemmel arányos legyen.

4.1. A korlátozás „törvényben meghatározott”

Az EJEE 10. cikk (1) bekezdésében deklarált jog korlátozása a (2) bekezdésben foglalt feltételek mentén lehetséges, amelynek értelmezését az EJEB az évek során a következőképpen alakította ki. A korlátozás akkor mondható „törvény által előírtnak”, ha a törvény „megfelelően hozzáférhető” és előre látható, valamint, ha „kellően pontosan megfogalmazott ahhoz, hogy az állampolgárok magatartásukat hozzá tudják igazítani”.⁴² A korlátozásnak nem kell szükségképpen kodifikálnak lennie, alapulhat a *common law*-n is. Ezt az ET Miniszteri Bizottsága által 2000-ben kibocsátott, az újságírókat megillető, a forrásaikra vonatkozó titoktartási jogról szóló ajánlása⁴³ is megerősíti, és kiegészíti azzal, hogy a szerződő államok kötelessége, valamint az újságírók, források és hatóságok érdeke, hogy világos és egyértelmű jogi normák uralják ezt a területet.

⁴⁰ Dirk VOORHOOF: The Protection of Journalistic sources Under Fire? In: Dirk VOORHOOF: *European Media Law. Collection of Materials 2011-2012*. Herentals, Knops Publishing, 2011. 3.

⁴¹ L. 18. lj.

⁴² *Sunday Times v. the United Kingdom* (application no. 6538/74., 1979. április 26-i ítélet), (49) bek.

⁴³ L. 5. lj., Principle 1.

4.1.1. A forrás felfedésére kötelezés tárgyában hozott döntések

A *Goodwin v. the United Kingdom* ítélet alapvető fontosságú és előremutató a strasbourgi gyakorlatban, abban a tekintetben, hogy szigorú és egységes kivétel-rendszert állított fel a bizalmas források azonosítása tekintetében, annak ellenére is, hogy azt országonként eltérően értelmezhetik.⁴⁴ Az ügyben az EJEB megállapította, hogy a forrás felfedésére való kötelezés és a pénzbírság kiszabása az 1981. évi Contempt of Court Act 10. és 14. szakaszában meghatározott rendelkezésein nyugszik. A konkrét esetben a kérelmező azt kifogásolta, hogy a törvényi előírás nem felel meg a kiszámíthatóság követelményének, mert az 'igazságszolgáltatás érdekében' tett kivétel nem eléggé pontos ahhoz, hogy az újságíró el tudja dönteni, hogy azt mikor lehet alkalmazni vele szemben egy magánvállalat védelme érdekében. Úgy érvelt, hogy az újságíró rendszerint meg tudja állapítani, hogy az információt törvényes úton szerezte-e vagy sem, de nincs abban a helyzetben, hogy meg tudja ítélni azt, hogy a bíróság miként tekint majd rá. Az EJEB elismerte, hogy a szabályozást nehéz teljes pontossággal törvényi keretek közé szorítani, egy bizonyos fokú rugalmasság is kívánatos, hogy a nemzeti bíróságok a szükséges intézkedések tükrében fejleszteni tudják azt. Ennek ellenére a törvény 10. szakasza nem biztosít korlátlan mérlegelési jogkört a bíróságoknak az igazságszolgáltatás érdekében elrendelhető korlátozások meghatározásában. Az, hogy a jogszabály értelmezéséhez jogi tanácsadásra lehet szükség, nem zárja ki azt, hogy a törvény-szöveg kellő pontossággal megfogalmazott lenne. Lord Diplock értelmezése a *Secretary of State for Defence v. Guardian Newspapers* ügyben⁴⁵ és Lord Reid véleménye a *Norwich Pharmacal Co. v. Customs and Excise Commissioners* ítéletben⁴⁶ szintén a könnyebb eligazodást segíti. Utóbbi értelmében, aki önhibáján kívül keveredett törvénysértésbe, köteles a jogsértő személyazonosságát felfedni, ezek ismeretében az EJEB szerint nem haladja meg a kérelmező lehetőségeit a kérdés eldöntése, hiszen ezek ésszerűen előre látható körülmények, és semmi nem utal arra, hogy az említett törvény ne nyújtana védelmet a visszaélésekkel szemben. Következésképpen, az ítélet szerint a korlátozás megfelel a 'törvényben meghatározott' feltételnek.⁴⁷

Mivel a legfőbb tagállami bírói testület indokolásával összhangban megalapozatlannak nyilvánította a kérelmet az EJEB a *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* ügyben,⁴⁸ ezért a törvényben való meghatározottságot külön nem vizsgálta. Meg-

⁴⁴ Noah GOLDSTEIN: An International Assessment of Journalist Privileges and Source Confidentiality. *New England Journal of International and Comparative Law*, 2007/14. 118.

⁴⁵ [1985] AC 339.

⁴⁶ [1974] AC 133.

⁴⁷ L. 6. lj., (31)–(34) bek.

⁴⁸ L. 2. lj.

győződött arról, hogy a felperes társaság kötelezése a vágatlan felvételek és a jegyzetek átadására nem aránytalan az elérni kívánt törvényes céllal, azaz a pedofil bűncselekmények üldözésével, így ezek az intézkedések megfelelőnek és szükségesnek bizonyultak. Kiemelte, hogy az érintettnek nem az összes iratot, hanem konkrét dokumentumokat kellett bemutatnia, ezzel megelőzhető volt a hatóságok szélesebb körű vagy más jellegű intézkedésének alkalmazása, így az eljárás a kérelmezők védelmét is szolgálta.

Elegendőnek bizonyult a büntetőeljárásról szóló törvény⁴⁹ rendelkezése a *Voskuil v. the Netherlands* ügyben is, ahol az EJEB megállapította, hogy a kérelmező fogva tartásának elrendelése a 294. § alapján megfelelt az EJEE 10. cikkében foglalt elvárásnak.⁵⁰

A *Goodwin v. the United Kingdom* ítéletben megjelölt indokokra hivatkozott a Bíróság a *Financial Times and others v. the United Kingdom* ügyben, amikor megállapította, hogy a Norwich Pharmacal-formula,⁵¹ az 1981-es Contempt of Court Act 10. szakasza és az arra épülő ítélkezési gyakorlat megengedi a forrásfeladásra kötelezést, ezért megáll az EJEE 10. cikke által előírt követelmény.⁵²

A törvényben meghatározottság feltételének teljesülésére vonatkozó legrészletesebb indokolás a *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ügyben hozott ítéletben található. Ez az előírás nemcsak arra utal, hogy a forrás felfedésére kötelezésnek legyen némi alapja a tagállami jogrendszerben, hanem kimondja, hogy a szabályozásnak megfelelően hozzáférhetőnek és előre láthatónak kell lennie, valamint annyira pontosnak, hogy az egyén – szükség esetén tanácsadást is igénybe véve – be tudja határolni cselekvési lehetőségeit.⁵³ A nemzeti szabályozás úgy tud megfelelni ezeknek a követelményeknek, hogy jogi védelmet nyújt a hatóságoknak az EJEE-ben garantált jogokba való önkényes beavatkozása ellen. A jogállamisággal és az EJEE-ben védett demokratikus értékekkel lenne ellentétes valamely hatóság korlátlan hatalommal való felruházása. Következésképpen a jogszabálynak pontosan meg kell határoznia az illetékes hatóságok mérlegelési jogkörének terjedelmét és gyakorlási lehetőségeit.⁵⁴ A bíróság emlékeztetett arra, hogy az EJEE 8–11. cikkében használt ‘törvényben meghatározott’ kifejezést nem formálisan, hanem érdemben kell vizsgálni, az nemcsak az ‘írott jogra’, hanem a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szintűnek minősülő jogszabályokra és a független szakmai szabályozó szervezetek – parlament által rájuk ruházott hatáskörben hozott – előírásaira, továbbá az íratlan jogra is kiterjed. A ‘törvény’ szót tehát az EJEB felfo-

⁴⁹ Wetboek van Strafvordering Wet van 15 januari 1921.

⁵⁰ L. 6. lj., (50)–(53) bek.

⁵¹ Adatközlésre kötelező végzés kibocsátása a bíróság által.

⁵² L. 29. lj., (57) bek.

⁵³ L. 6. lj., (81) bek.

⁵⁴ Uo., (82) bek.

gásában úgy kell értelmezni, hogy abba a tételes jog és a bírói gyakorlat is beletartozik.⁵⁵ Az EJEB ezt a tesztet alkalmazta, amikor megállapította, hogy a törvény hiányos, mivel nem volt olyan megfelelő eljárás, amely a kérelmező cég számára független értékelést adott volna arra vonatkozóan, hogy a nyomozás érdeke felülírja-e az újságírói források védelmét érintő közérdeket, így sérült a 10. cikk. A korábbi esetekben⁵⁶ a Bíróság megelégedett azzal is, ha a releváns jogszabályok kitértek arra, hogy kizárólag nyomozási bíró rendelhet el házkutatást és lefoglalást, de arra nem utalt, hogy feltétlenül bíró határozhatja meg azt, hogy az adott ügyben létezik-e egyáltalán bizalmas forrás, vagy van-e olyan nyomós közérdek, amely a forrásvédelemmel szemben áll, illetve fennáll-e egy kisebb mértékű beavatkozást megvalósító intézkedés lehetősége. A *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ügyben hozott döntés lényegesnek számít abból a szempontból is, hogy új, releváns faktorként építi be az előzetes független bírói vizsgálat követelményét a törvényben való meghatározottság feltételébe.⁵⁷

Lényegesen különbözik az eljárási garanciák területén a *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ítélettől a *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands* ügyben hozott döntés.⁵⁸ Utóbbiban az EJEB nem kérdőjelezte meg a dokumentumok átadására való kötelezés törvényben előírt voltát, a büntetőeljárásról szóló törvény 96a paragrafusa ugyanis rendelkezik erről. A dokumentumokat közjegyző előtt zárt széfbe helyezték, amit átadtak a vizsgálóbírónak, ő pedig a Regionális Bíróság előtt folyó eljárás befejezéséig megőrizte azt. A felperesek és az ügyész elfogadta ezt a megoldást, amelyre a büntetőeljárásról szóló törvény 552a szakasza ad lehetőséget (ez felhatalmazza a Regionális Bíróságot a szükséges utasítások megtételére, a bepanaszolt intézkedés ezért megfelel a vizsgált feltételnek).⁵⁹ A különleges hatáskörök alkalmazása azonban az eljárásban részt vevő második és harmadik kérelmezővel szemben nem volt törvényben megalapozott, az ugyanis nem ad felhatalmazást az újságírókkal szemben történő felügyeleti hatáskör gyakorlására a forrás azonosítására irányuló céllal.⁶⁰

Elutasította a *Nagla v. Latvia* ügyben⁶¹ az EJEB azt az érvelést, hogy hiányoznak a törvényességi garanciák, ugyanis az intézkedés a büntetőeljárásról szóló törvény 180. §-ának (3) bekezdése alapján történt, és elhatárolta az ügyet a *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ügytől azon az alapon, hogy jelen esetben a tör-

⁵⁵ Uo., (83) bek.

⁵⁶ L. *Voskuil v. the Netherlands* és *Roemen and Schmit v. Luxembourg* (6. lj.).

⁵⁷ Tara A. RICH: *Sanoma Uitgevers v Netherlands: The European Court of Human Rights Forges New Ground for the Right of Journalists To Protect Their Sources*. 19 *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2010–2011. 743–44.

⁵⁸ L. 31. lj.

⁵⁹ Uo., (121) bek.

⁶⁰ Uo., (102) bek.

⁶¹ L. 32. lj.

vény biztosítja a független vizsgálóbíró részvételét az eljárásban. A lett szabályozás értelmében – ellentétben a holland hiányosságokkal – a vizsgálóbíró visszavonhatja a házkutatási parancsot és dönthet a bizonyítékok elfogadásáról.⁶²

4.1.2. Házkutatás elrendelése tárgyában hozott döntések

A *Roemen and Schmit v. Luxembourg* ügyben⁶³ az EJEB egyetértett a kormány álláspontjával, miszerint a hatóságok nem sértették meg a felperes 10. cikkben biztosított jogait, mivel a beavatkozás a bünyügyi nyomozásról szóló törvény⁶⁴ 65–66. cikkeinek megfelelően történt, így törvényben előírtak minősül. A törvényi előírás itt azt garantálta, hogy kizárólag a nyomozási bíró végezheti a tárgyi bizonyítékok, okiratok lefoglalását.⁶⁵

Hasonló megállapításra jutott az EJEB az *Ernst and others v. Belgium* ügyben⁶⁶ is, amikor kimondta, hogy a házkutatások beavatkozást jelentettek a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságához fűződő jogaiba, ám arra a bünyügyi nyomozásról szóló törvény⁶⁷ adott felhatalmazást a hatóságoknak.

Szintén a belga bünyügyi nyomozásról szóló törvény 87–88. §-ára hivatkozva jutott az EJEB arra a következtetésre, hogy a *Tillack v. Belgium* ügyben⁶⁸ elrendelt házkutatások megfeleltek a törvényben való rögzítésre vonatkozó követelménynek. Ahogyan az említett rendelkezéseket a jelen esetben alkalmazták, az befolyásolhatja az intézkedés szükségességére vonatkozó értékelést.

A *Martin and others v. France* ügyben hozott döntés indokolása szerint a házkutatások és a lefoglalások elrendelésére törvény ad lehetőséget.⁶⁹

Az EJEB a *Ressiot and others v. France* ügyben hozott ítéletében utalt a *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ügyben kimondottakra, miszerint a törvényi előírásnak kellőképpen hozzáférhetőnek és kiszámíthatónak kell lennie. Hangsúlyozza azonban, hogy az a tényező, hogy a szabályozás megértéséhez a konkrét helyzetben az érintettnek tanácsadásra lehet szüksége, nem csorbítja ennek a feltételnek a teljesülését.⁷⁰ Az újságírói szakma gyakorlása különös gondosságot igényel, így elvárható ilyen helyzetekben is a kockázatok alapos mérlegelése.⁷¹

⁶² Uo., (86)–(91) bek.

⁶³ L. 6. lj., (45), (48) bek.

⁶⁴ Code D'instruction Criminelle du 17 novembre 1808.

⁶⁵ RICH i. m. (57. lj.) 743.

⁶⁶ L. 36. lj., (97) bek.

⁶⁷ L. 46. lj.

⁶⁸ L. 35. lj., (32), (58) bek.

⁶⁹ L. 36. lj., (74)–(75) bek.

⁷⁰ L. 6. lj., (105) bek.

⁷¹ Uo., (106) bek.

Az EJEB megállapította továbbá, hogy az a tény, miszerint az elsőfokú bíróság más esetben eltérő döntést hozott az információk titokban tartására vonatkozóan, nem elegendő annak bizonyítására, hogy a törvény kiszámíthatatlan lenne.⁷² A felperesek tehát nem megalapozottan állították, hogy nem tudtak ésszerű mértékben számolni a jogszabály következményeivel, hiszen a beavatkozás az EJEE 10. cikkének (2) bekezdése értelmében törvényben meghatározottnak minősült.⁷³

A *Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxembourg* ügyben az EJEB úgy vélte, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény⁷⁴ 51., 65., 66. és 31. szakasza kielégíti a törvényben meghatározottság feltételét a felekkel történő kommunikáció tekintetében.⁷⁵

4.2. A korlátozás legitím cél elérése érdekében történt

A legitím cél, amely érdekében korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága, az EJEE 10. cikkének 2. szakaszában található taxatív felsorolás szerint „a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása”. Az ET Miniszteri Bizottsága által 2000-ben kibocsátott, az újságírókat megillető, a forrásaikra vonatkozó titoktartási jogról szóló – korábban már említett – ajánlása⁷⁶ hangsúlyozza, hogy az indokok nem állnak hierarchikus sorrendben, bármely korlátozásnak az előbbieken meghatározott, ténylegesen létező, nyomós közérdeket kell szolgálnia.

4.2.1. A forrás felfedésére kötelezés tárgyában hozott döntések

A *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben az eljáró szervek nem vitatták, hogy a kifogásolt intézkedés célja az volt, hogy megvédje a Tetra jogait, tehát a beavatkozás legitím célt szolgált. A kormány azt állította, hogy a beavatkozás bűncselekmények megelőzése érdekében is történt.⁷⁷ Az EJEB, miután meggyőződött erről, megállapította, hogy az elsődleges cél igazolása után nem tartja szükségesnek a második bizonyítását.⁷⁸

⁷² Uo., (108) bek.

⁷³ Uo., (108) bek.

⁷⁴ L. 49. lj.

⁷⁵ L. 38. lj., (41) bek.

⁷⁶ L. 5. lj., Principle 3.

⁷⁷ L. 6. lj., (35) bek.

⁷⁸ Uo., (36) bek.

A vágatlan felvételek átadására kötelezés legitim célt szolgált az EJEB álláspontja szerint a *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* ügyben.⁷⁹ Ahogy azt a legmagasabb bírói fórum 2002. augusztus 29-i döntésében⁸⁰ kimondta – és amelyet az EJEB helybenhagyott –, a beavatkozás bűncselekmények megelőzése, továbbá a jó hírnév és mások jogainak védelme érdekében történt.

A kormány a beavatkozás célját a jó hírnév és mások jogainak védelmében jelölte meg a *Voskuil v. the Netherlands* ügyben, amely jelen esetben az igazságszolgáltatás és az amszterdami rendőrség integritásának érdekét jelenti, de érvelésében utalt a közbiztonságra és a zavargás vagy bűnözés megelőzésére mint védendő érdekre is.⁸¹ A kérelmező arra hivatkozott, hogy a bíróság és a rendőrség arra kötelezte, hogy fedje fel a közhatalommal kapcsolatos visszaéléseket úgy, hogy közben titokban kell tartania a forrását. Sőt azt is hozzátette, hogy a védelem kérésére a büntetőeljárás során tanúként is idézték őt.⁸² Az EJEB azonban meggyőződött arról, hogy az intézkedések bűnmegelőzés céljából történtek.⁸³

A *Financial Times and others v. the United Kingdom* ügyben a vizsgált cél a mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása és a bűnmegelőzés voltak. Az EJEB ítéletében kimondta, hogy a bűnüldözés és a nyomozás állami hatáskör, de jelen esetben a *Norwich Pharmacal*-eljárást magánfél kezdeményezte. Megjegyezte továbbá, hogy az Interbrew első látásra kifogásolható jogosultságát a dokumentumok felfedésére pusztán azért hozták létre, hogy annak segítségével meg lehessen állapítani az alperes személyazonosságát. Így a bizalom megsértését eredményező akcióval meg lehetett akadályozni a védendő információk jövőbeni kiszivárogtatását, és lépéseket lehetett tenni a már elszenvedett kár megtérítése érdekében. Ezen körülmények ismeretében az EJEB úgy vélte, hogy a beavatkozás célja, nevezetesen mások jogainak védelme és a bizalmas értesülések nyilvánosságra hozatalának megakadályozása törvényszerűnek minősült.⁸⁴

Mivel a *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ügyben tett intézkedések nem feleltek meg a törvényben való meghatározottság feltételének, az EJEB döntésében kifejtette, hogy így nem kell meggyőződnie arról, hogy azok a 10. cikk (2) bekezdésében foglalt további követelményeket kimerítik-e.⁸⁵

A különleges hatáskörök alkalmazása sem volt törvényben megalapozott az ügy második és harmadik kérelmezőjével szemben a *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands* ügyben, így a cél legitimitását

⁷⁹ L. 2. lj.

⁸⁰ Højesteret, U.2002.2503, 2002. 08. 29-i ítélet.

⁸¹ L. 6. lj., (54) bek.

⁸² Uo., (55) bek.

⁸³ Uo., (56) bek.

⁸⁴ L. 29. lj., (58) bek.

⁸⁵ L. 6. lj., (101) bek.

nem vizsgálta az EJEB. A dokumentumok átadása tekintetében viszont arra a következtetésre jutott, hogy a jogok korlátozása nemzetbiztonsági érdekből és a bűnmegelőzés elősegítéséért történt.⁸⁶

A felek vitatták a cél legitimitását a *Nagla v. Latvia* ügyben,⁸⁷ az EJEB azonban kimondta, hogy a beavatkozás célja az volt, hogy megakadályozza a zavargást vagy a bűnözést és mások jogainak védelmét biztosítsa, ezek pedig törvényes célnak minősülnek.

4.2.2. Házkutatás elrendelése tárgyában hozott döntések

Nem vitatta az EJEB, hogy a *Roemen and Schmit v. Luxembourg* ügyben⁸⁸ az újságíró irodájában és otthonában, valamint ügyvédjénél végzett házkutatás legitim cél, a zavargás és a bűnözés megelőzését szolgálta.

Az EJEB az *Ernst and others v. Belgium* ügyben⁸⁹ arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés célja a bizalmas információk közzétételének megakadályozása, mások jó hírnevének védelme és általában a bíróságok pártatlanságának, tekintélyének fenntartása volt.

A *Tillack v. Belgium* ügyben⁹⁰ elrendelt házkutatások az EJEB vizsgálata szerint a bizalmas információk közzétételének megakadályozása, mások jó hírnevének védelme, valamint a zavargás és bűnözés megakadályozása érdekében történtek.

A *Martin and others v. France* ügyben⁹¹ hozott ítélet értelmében az intézkedések célja a bizalmas információk nyilvánosságra hozatalának megakadályozása és mások jogainak, különösen az ártatlanság védelmének biztosítása volt.

Mások jó hírnevének védelme és az eljárás lefolytatása során a bíróságok pártatlanságának és tekintélyének fenntartása érdekében foglalták le a hatóságok a *Ressiot and Issartel v. France and Labbé and others v. France* ügyben⁹² az újságírók ingóságait, hallgatták le telefonbeszélgetéseiket, ezáltal korlátozták a 10. cikkben garantált jogokat.

A közrend védelme és a bűnözés megakadályozása, valamint mások jó hírnevének védelme, tehát legitim cél elérése érdekében történt a házkutatás elrendelése a *Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxembourg* ügyben.⁹³

⁸⁶ L. 31. lj., (122) bek.

⁸⁷ L. 32. lj., (92) bek.

⁸⁸ L. 6. lj., (50) bek.

⁸⁹ L. 34. lj.

⁹⁰ L. 35. lj., (59) bek.

⁹¹ L. 36. lj., (74)–(75) bek.

⁹² L. 6. lj., (109) bek.

⁹³ L. 38. lj., (42) bek.

4.3. Az intézkedés „szükséges egy demokratikus társadalomban”

Nem létezik általános értelmezés arra vonatkozóan, hogy a korlátozás milyen szempontok alapján minősül szükségesnek egy demokratikus társadalomban, mindig a konkrét ügyben felmerülő összes körülmény alapján dönt az EJEB arról, hogy ez a feltétel fennáll-e. Két kérdést azonban minden esetben megvizsgál; egyrészt, hogy az állami beavatkozás nyomós társadalmi szükségletet szolgált-e, másrészt, hogy megfelelt-e az arányosság követelményének. Ez utóbbi a joggyakorlat szerint akkor valósul meg, ha az intézkedés egyúttal indokolt is, vagyis arányban áll az elérni kívánt törvényes céllal.⁹⁴

Az EJEB a *Handyside v. the United Kingdom* ügyben⁹⁵ ragadta meg az alkalmat az intézkedés demokratikus társadalomban való szükségességére vonatkozó feltétel értelmezésére. Az EJEB ebben az ítéletben kifejezésre juttatta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alappillére, fejlődésének és az egyén kibontakozásának egyik alapvető feltétele. A hangsúly itt a korlátozás tekintetében a ‘demokratikus társadalom’ kitételen van. A 10. cikk (2) bekezdésének fenntartásaival ugyanis ez a jog nemcsak a kedvező vagy ártalmatlan, illetve lényegtelen „információkra” vagy „gondolatokra” vonatkozik, hanem azokra is, amelyek az államot vagy valamely közösséget sértenek, megbotránkoztatnak, nyugtalanítanak. Így kívánja ezt a pluralizmus, a tolerancia és a nyitottság, melyek nélkül nincs ‘demokratikus társadalom’.⁹⁶

A szükségesség tekintetében az EJEB egyrészt kiemelte, hogy az EJEE 10. cikkében foglalt ‘szükséges’ jelző nem azonos a ‘nélkülözhetetlen’ [vö. EJEE 2. cikk (2) bek. és a 6. cikk (1) bek.], ‘teljes mértékben szükséges’ és ‘feltétlenül szükséges’, valamint ‘a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben’ [lásd EJEE 15. cikk (1) bek.] kifejezéssel, és nem bír olyan rugalmassággal, mint az ‘elfogadható’, a ‘szokásos’, a ‘hasznos’, az ‘ésszerű’ vagy a ‘kívánatos’ megfogalmazás. Másrészt az EJEB hangsúlyozta, hogy a nemzeti hatóságok feladata, hogy a szükségszerűség fogalmába implikált ‘nyomós társadalmi szükséglet’ valósgátartalmát az eljárás kezdeti szakaszában értékeljék. E tekintetben a szerződő államok rendelkeznek bizonyos mérlegelési szabadsággal, de ez a jogkörük nem korlátlan, hanem európai ellenőrzésnek van alávetve. A ‘tagállami mozgástér’ (*margin of appreciation*) doktrínája alapvető fontosságú a strasbourgi bíróság gyakorlatában. Az EJEB ezt azokra az esetekre fejlesztette ki, ahol nem létezik közös európai mérce, és nem kíván aktívan beavatkozni a felmerülő kérdés eldöntésébe,

⁹⁴ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 449.

⁹⁵ Application no. 5493/72., 1976. december 7-i ítélet. L. 13. lj.

⁹⁶ Uo., (49) bek.

hanem a tagállamoknak hagy bizonyos diszkrecionális jogkört annak meghatározására, mikor helyénvaló az EJEE-ben foglalt jogok korlátozása; e döntésük ugyanakkor az EJEB felülvizsgálatának tárgya lesz.⁹⁷

A *Sunday Times v. the United Kingdom* ítéletben⁹⁸ az EJEB megerősítette a *Handyside v. the United Kingdom* ügyben kifejtett álláspontját, és hozzátette, hogy ennek az ellenőrzésnek szigorúnak kell lennie, és nem korlátozódhat csupán annak vizsgálatára, hogy az állam indokoltan, körültekintően és jóhiszeműen alkalmazott-e diszkreciót, minden korlátozás szükségességét „meggyőzően kell megalapozni”. A mérlegelési jogkör terjedelme a beavatkozás célja szerint változik, szűkebb olyan célok esetében, amelyek objektív természetűek, mint például az igazságszolgáltatás tekintélyének fenntartása.⁹⁹

A véleménynyilvánítás szabadságának részét képező forrásvédelemhez való jog korlátozásának vizsgálata során az EJEB kezdetektől a fent említett korai döntéseiben kifejlesztett hagyományos arányossági tesztet alkalmazza.¹⁰⁰

4.3.1. A forrás felfedésére kötelezés tárgyában hozott döntések

A *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy a végzés, amely Goodwint forrása felfedésére kötelezte, és a rendkívül magas összegű bírság, amelyet azért szabtak ki rá, mert a forrás azonosításának nem tett eleget, megsértette az EJEE 10. cikkét. A beavatkozás nem állt ugyanis arányban az elérni kívánt törvényes céllal és az ahhoz igénybe vett eszközzel; az intézkedés ilyen módon nem megengedett egy demokratikus társadalomban.¹⁰¹ Az első lehetőség a nemzeti hatóságokat illeti meg, hogy értékeljék, a korlátozás háttérben sürgető társadalmi igény áll-e, és e tekintetben bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Jelen esetben ezt a jogkört behatárolja a sajtószabadság biztosítását és fenntartását szolgáló demokratikus társadalomhoz fűződő érdek. A korlátozásnak egyensúlyban kell állnia az elérni kívánt legitim céllal, és így az információforrások titokban tartását érintő döntés meghozatala során az EJEB-nek a lehető legnagyobb gondossággal kell eljárnia.¹⁰² A sajtószabadság korlátozása vonatkozásában tehát az EJEB általános alapelvként egyenértékűnek tekinti a 'nyomós társadalmi

⁹⁷ Uo., (47)–(49) bek.

⁹⁸ L. 42. lj.

⁹⁹ L. 42. lj., (79)–(81) bek.

¹⁰⁰ Daniel JOYCE: The Judith Miller Case and the Relationship between Reporter and Source: Competing Visions of the Media's Role and Function. 17 *Fordham Intellectual Property Media & Entertainment Law Journal*, 581.

¹⁰¹ L. 6. lj., (41) bek.

¹⁰² Uo., (40) bek.

szükségletet’ a ‘demokratikus társadalomban szükséges’ feltétellel.¹⁰³ A forrás védelmének fontossága Lord Bridge szerint nagyban csökkent annak bűnrészességével, legalábbis úgy vélte, hogy a titoktartási kötelezettség súlyos megsértése nem állt egyensúlyban az információk nyilvánosságra hozatalára vonatkozó érdekekkel.¹⁰⁴ Az intézkedés szükségességét szélesebb körben indokolt vizsgálni a döntés értelmében. A vállalkozás (Tetra) irányába tett lépés, amely nemcsak a kérelmezőt, hanem a *The Engineer* kiadóját, az országos napilapokat és folyóiratokat is visszatartotta a bizalmas információk publikálásától, voltaképpen betöltötte azt a szerepet, amit a bíróság forrás felfedésére kötelezése jelenthetett volna. A beavatkozás következtében ugyanis a vállalatot fenyegető kár létfontosságú eleme nem valósult meg, az ügyfelek, a hitelezők és a versenytársak ugyanis nem értesülhettek a sajtóból a bizalmas információkról, így a véleménynyilvánítás további korlátozására nem volt megfelelő ok.¹⁰⁵ Az EJEB-nek meg kellett vizsgálnia azt is, hogy a nyilvánosságra hozatal további céljai megfelelően indokoltak voltak-e.¹⁰⁶ A forrás személyazonosságának ismerete nélkül a Tetra nem volt abban a helyzetben, hogy leállítsa az üzleti terv terjesztését, különösen nem tudott volna eljárást indítani a forrás ellen a hiányzó dokumentum felfedésére vagy kártérítés kötelezésére vonatkozóan. Kereskedelmi vállalkozásként a hűtlen munkatárs leleplezése, aki további hozzáférést biztosíthat a cég telephelyén található adatokhoz, jogos indoknak tekinthető.¹⁰⁷ Bár ezek kétségtelenül fontos indokoknak minősülnek, önmagában mégsem találta az EJEB elegendőnek azt a magyarázatot, hogy a forrás azonosítása nélkül a Tetra nem tudta a jogellenes tevékenységet elkerülni. A 10. cikk (2) bekezdésében meghatározott versengő érdekek tekintetében a demokratikus társadalmat jelképező sajtószabadság felé billen a mérleg, a Tetra érdekei még együttesen sem képesek ellensúlyozni az újságírói forrásvédelemre vonatkozó alapvető közérdeket.¹⁰⁸ Az EJEB ezzel erőteljesen – alkotmányos szempontból fontos és kiegyensúlyozott – védelemnek minősítette az újságírók titoktartási jogát, és ehhez az érveléshez későbbi döntéseiben is ragaszkodott.¹⁰⁹

¹⁰³ Kyu Ho YOUM: International and Comparative Law on the Journalist’s Privilege: The Randal Case as a Lesson for the American Press. 1 *Journal of International Media & Entertainment Law*, 2006–2007. 34.

¹⁰⁴ L. 6. lj., (41) bek.

¹⁰⁵ Uo., (42) bek.

¹⁰⁶ Uo., (43) bek.

¹⁰⁷ Uo., (44) bek.

¹⁰⁸ Uo., (45) bek.

¹⁰⁹ Janice BRABYN: Protection Against Judicially Compelled Disclosure of the Identity of News Gatherers’ Confidential Sources in Common Law Jurisdictions. 69 *Modern Law Review*, 2006. 918–919.

A vágtalan felvételek egy bizonyos részének és az újságíró jegyzeteinek átadására való kötelezést a *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* ügyben¹¹⁰ szembeállította az EJEB a drasztikusabb intézkedésekkel – úgymint a szerkesztőségekben és az újságíró munkahelyén, illetve otthonában végzett házkutatásokkal –, és megállapította, hogy az nem tekinthető aránytalannak az elérni kívánt törvényes célhoz viszonyítva. A legfelső bírói fórum által megfogalmazott indokokat, miszerint végzésében csak a felvételek feltétlenül szükséges részének bemutatását kérte a kérelmező cégtől, megfelelőnek és elégségesnek találta. Következésképpen a kérelmet nem fogadta be az EJEE 35. cikkének (3) bekezdése alapján.

A *Voskuil v. the Netherlands* ügyben az EJEB a szükségességi teszt alkalmazásához irányadó általános elveket gyűjtött össze korábbi ítéleteiből. Az EJEB feladata annak meghatározása, hogy a kifogásolt beavatkozás megfelel-e a nyomós társadalmi szükséglet követelményének. A tagállami mozgástér doktrínája értelmében a tagállamok eldönthetik, hogy ilyen jellegű igény fennáll-e, de ez együtt jár az EJEB felügyeletével, amely átfogja mind a jogszabályokat, mind az erre irányuló független bírói döntéseket.¹¹¹ A bíróság tehát fel van hatalmazva arra, hogy a végső döntést meghozza arról, hogy a beavatkozás összeegyeztethető-e a 10. cikkben biztosított véleménynyilvánítás szabadságával.¹¹² Az EJEB-nek nem az a feladata, hogy átvegye a tagállami bíróságok szerepét, hanem az, hogy a 10. cikk alapján felülvizsgálja döntésüket. Ez nemcsak arra terjed ki, hogy azt észszerűen, körültekintően és jóhiszeműen hozták-e, hanem az intézkedést az ügy összes körülményét tekintve, a felperesek ellen tett észrevételeket egyaránt figyelembe véve kell megítélnie.¹¹³ Az EJEB-nek különös figyelmet kell fordítania annak vizsgálatára, hogy a nemzeti hatóságok által felhozott indokok relevánsak és elégségesek voltak-e, illetve az intézkedés arányos volt-e az elérni kívánt céllal; ennek során azt kell vizsgálnia, hogy a tagállami szervek a tényállást a 10. cikkkel összhangban álló szabványok alapján értékelték-e.¹¹⁴ Az említett esetben az EJEB egyrészt kijelentette, hogy nincs abban a helyzetben, hogy a kijelentések valóságtartalmát vizsgálja, de jelezte, hogy megértette a kormány aggodalmát a valótlán gazdasági információk terjesztésével kapcsolatban, ugyanakkor hozzátette, hogy a hatóság által alkalmazott helytelen módszer – a kérelmező fogva tartása – a tájékoztatáshoz való jog érvényesülését akadályozza, és ezáltal veszélybe sodorja a jogállamiságot. Az ilyen messzemenő intézkedések kedvét szeghetik azon személyeknek, akik valósághű és pontos tájékoztatást adhatnak a sajtónak a törvényszer-

¹¹⁰ L. 2. lj.

¹¹¹ L. 76. lj.

¹¹² *Cumpăna and Mazăre v. Romania* [GC], application no. 33348/96., 2004. december 17-i ítélet (88) bek.

¹¹³ Uo., (89) bek.

¹¹⁴ Uo., (90) bek.

tésekkel kapcsolatban. A versengő érdekek tekintetében a *Goodwin v. the United Kingdom* ügyszóhoz hasonlóan itt is a demokratikus társadalmat jelképező sajtószabadság felé billent a mérleg, és a 10. cikk sérelmét állapította meg az EJEB, a kérelmező szabadságának elvonását a törvényes cél eléréséhez képest aránytalan intézkedésnek minősítve.¹¹⁵

Az EJEB megismétli a *Financial Times and others v. the United Kingdom* döntés¹¹⁶ indoklásában a *Voskuil v. the Netherlands* ügyben kimondottakat,¹¹⁷ felhívja továbbá arra a figyelmet, hogy a 10. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadság gyakorlása egyben jogokat és kötelezettségeket is keletkeztet a közérdekű ügyekről történő tájékoztatásra vonatkozóan, feltéve, hogy az újságíró jóhiszeműen, pontos és megbízható információk szerzése érdekében jár el az etikus újságírás alapelveit szem előtt tartva. A nyilvánosságra hozatal nemcsak az azonosított forrásra nézve káros, hanem magára a sajtótermékre is, amelynek jó hírnevét hátrányosan befolyásolhatja a potenciális források és azok szemében, akik közérdekű ügyekről szeretnének tájékozódni. Bár elképzelhető, hogy a forrás felfedésére kötelezés tilalma nem szenvedne csorbát a forrás egyértelműen rosszhiszemű magatartása esetén, a bíróságok túlzottan lassúak ahhoz, hogy meggyőző bizonyíték hiányában ezt a tényezőt igazolni tudják, így a forrás magatartása nem lehet döntő annak azonosítására kötelezése tárgyában, de az érdekek egyensúlyának vizsgálatakor mindenképpen értékelendő.¹¹⁸ Az EJEB a forrás információ kiszivárogtatására irányuló szándékának elemzése során utalt a *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben hozott döntésére, amelyben – bár a kormány arra hivatkozott, hogy a rosszhiszemű forrás nem számíthat a 10. cikkben biztosított védelemre¹¹⁹ – figyelmen kívül hagyta a forrás ártó szándékát. Az EJEB az említett esetben is arra a következtetésre jutott, hogy lehetnek olyan körülmények, amelyek önmagukban elégségesek és megfelelő indokot szolgáltatathatnának arra, hogy a forrás azonosítását elrendelhesse, de ebben az eljárásban a forrás károkozásra irányuló célja nem állapítható meg kellő bizonyossággal, így döntésében nem helyezte erre különösebb hangsúlyt.¹²⁰ A kiszivárogtatott információ pontatlanságának vizsgálatakor az EJEB szerint azt kell figyelembe venni, hogy az újságírók tettek-e lépéseket annak ellenőrzése érdekében. Jelen esetben azt állapította meg, hogy sem a kérelmező, sem a forrás nem tudhatta, hogy a dokumentumok hitelesek-e, és miután az információ hitelessége nem állapítható meg kellő bizonyossággal, ezt a tényezőt a döntés során az EJEB nem vette figyelembe.¹²¹ A *Goodwin v. the United Kingdom* ügyszóhoz viszo-

¹¹⁵ L. 6. lj., (69)–(74) bek.

¹¹⁶ L. 29. lj., (62) bek.

¹¹⁷ L. 6. lj., (69)–(74) bek.

¹¹⁸ L. 29. lj., (63) bek.

¹¹⁹ L. 6. lj., (15), (38) bek.

¹²⁰ L. 29. lj., (66) bek.

¹²¹ Uo., (67) bek.

nyítva kifogásolta, hogy az Interbrew nem tett lépéseket az információ kiszivárgásának megakadályozására, ami azért lett volna lényeges, mert a forrás felfedése csak más ésszerű beavatkozás hiányában lehet kötelezni az újságírókat.¹²² Nem ítélte fontosnak azt a különbségtételt a *Goodwin v. the United Kingdom* ügyel tett összehasonlításban az EJEB, hogy a kért információk közvetlenül vagy közvetve vezettek a forrás személyazonosságának felderítésére, és kimondta, hogy a dermesztő hatás (*chilling effect*) megvalósul akkor is, ha az újságíró csak asszisztál a forrás megtalálásához.¹²³

Mivel a *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ügyben tett intézkedések nem feleltek meg a törvényben való meghatározottság feltételének, az EJEB nem vizsgálta az intézkedés demokratikus társadalomban való szükségességét.

A *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands* ügyben történt különleges hatáskörök alkalmazása nem volt törvényben megalapozott az ügy második és harmadik kérelmezőjével szemben, így az intézkedés szükségességét a demokratikus társadalomban ez esetben sem vizsgálta az EJEB. A dokumentumok átadása tekintetében az EJEB megerősíti¹²⁴ a *Voskuil v. the Netherlands* ügyben¹²⁵ és a *Financial Times and others v. the United Kingdom* döntés¹²⁶ indokolásában kimondottakat. Az ügyész megállapítására hivatkozva, miszerint a dokumentumok különösebb műszaki vizsgálata nélkül azonosíthatóak a gyanúsítottak és a betekintési jogosultsággal rendelkező tisztviselők, ezért ez önmagában nem indokolja a beavatkozást.¹²⁷ Bár az iratok teljes tartalma nem vált ismertté a nyilvánosság előtt, az információk nagy valószínűség szerint már régóta ismertek voltak a holland titkosszolgálat és a bűnözők számára. A dokumentumok forgalomból történő kivonása ezért már nem alkalmas arra, hogy a benne szereplő adatok illetéktelen személyekhez való eljutását megakadályozza.¹²⁸ Az EJEB a dokumentumok tényleges átadását nem találta szükségesnek, mivel azok másolatok, és nem eredeti iratok voltak, így azok teljes megsemmisítését nem lehetett ellenőrizni. Az intézkedést tehát megfelelő és elégséges mértékben nem tudta a holland kormány megindokolni, ezért az a 10. cikkbe ütközött.¹²⁹

Az EJEB már az elején leszögezte, hogy lényeges különbség van a *Nagla v. Latvia* ügyben¹³⁰ és a *Goodwin v. the United Kingdom*, a *Voskuil v. the Netherlands*, a *Financial Times and others v. the United Kingdom* és a *Telegraaf Media*

¹²² Uo., (69) bek.

¹²³ Uo., (71) bek.

¹²⁴ L. 31. lj., (123)–(127) bek.

¹²⁵ L. 6. lj., (63)–(65) bek.

¹²⁶ L. 29. lj. (62), (66), (69) bek.

¹²⁷ L. 31. lj., (129) bek.

¹²⁸ Uo., (130) bek.

¹²⁹ Uo., (131)–(132) bek.

¹³⁰ L. 32. lj., (92) bek.

Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands ügyekben történt események között. Ez azonban nem abban rejlik, amire a kormány hívta fel a figyelmet, hogy a forrás személyazonossága már ismert volt a nyomozó hatóságok előtt a kérelmezőnél folytatott házkutatást megelőzően, hanem abban, amely más döntésekben is megállapításra került,¹³¹ hogy az újságíró forrásának azonosítása céljából végzett házkutatás sokkal drasztikusabb beavatkozásnak minősül, mint a forrás felfedésére kötelezés. Az EJEB megjegyezte, hogy a házkutatási parancs túl nagy felhatalmazást adott a nyomozó hatóságnak azzal, hogy bármilyen – az újságíró forrásával összefüggésbe hozható bűncselekmény elkövetésével kapcsolatos – információ felderítését lehetővé tette,¹³² és a nemzeti hatóságok intézkedésének alapjául szolgáló indokok nem voltak megfelelőek, szükségszerűek, és nem támasztotta őket alá nyomós közérdek. A nyomozási bíró, akit a törvény arra rendel, hogy utólagos felülvizsgálatot végezzen, és megállapítsa, hogy megfelelő bizonyíték szolgál-e az újságíró jogainak korlátozására, nem tudta igazolni a beavatkozás szükségességét, a kérelmező ugyanis tanúként vett részt a büntetőeljárásban.¹³³ Az EJEB itt is hangsúlyozta azt, hogy a forrásvédelemhez való jog nem olyan privilégium, amely a forrás jogszerű magatartásától függ, hanem a tájékoztatáshoz való jog szerves része, amelyet a legnagyobb óvatossággal kell kezelni.¹³⁴

4.3.2. Házkutatás elrendelése tárgyában hozott döntések

Az EJEB a *Roemen and Schmit v. Luxembourg* ügyben¹³⁵ úgy ítélte meg, hogy hiába volt eredménytelen az újságíró irodájában és otthonában végzett házkutatás, az sokkal drasztikusabb beavatkozás, mint a *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben történt forrás személyazonosságának felfedésére kötelezés. Ami azt a tényezőt illeti, hogy a bejelentés nélkül érkező, fegyveres nyomozók nagyon széles vizsgálati jogkörrel rendelkeztek a házkutatás elvégzéséhez, az EJEB emlékeztetett arra, hogy az újságírók forrásvédelemhez való jogának korlátozása esetén a lehető leggondosabb ellenőrzést kell elvégezni. Arra a következtetésre jutott, hogy a bűnüldözés mint indok, amely alapján az intézkedést elrendelték, releváns volt, de nem volt elegendő az ilyen mértékű beavatkozáshoz, a házkutatás elrendelése tehát nem állt arányban az elérni kívánt törvényes céllal, így a tagállam megsértette a 10. cikkben foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jogot.¹³⁶

¹³¹ L. 6. lj., (60) bek.

¹³² L. 32. lj., (95) bek.

¹³³ Uo., (101) bek.

¹³⁴ Uo., (97) bek.

¹³⁵ L. 6. lj., (60) bek.

¹³⁶ Uo., (58)–(59) bek.

Ugyanezt állapította meg az EJEB az *Ernst and others v. Belgium* ügyben a házkutatások és lefoglalások tekintetében, és meglepődését fejezte ki a nagyszabású, százhatvan rendőrt igénybe vevő nyomozás miatt, amely esetében a kormány nem tudta igazolni, hogy más, ésszerű intézkedés nem vezetett volna eredményre. Hiába volt elfogadható az indok, a széles körű beavatkozás aránytalanak minősült az elérni kívánt törvényes célhoz képest, és így nem felelt meg a 10. cikkben előírtaknak.¹³⁷

A fent említett két döntéshez hasonlította az EJEB a *Tillack v. Belgium* ügy¹³⁸ tényállását: itt is egyértelmű volt, hogy a kérelmezővel szemben alkalmazott házkutatások a cikkében említett forrás azonosítására irányultak. Tekintve, hogy az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) belső vizsgálata nem vezetett eredményre, és a megvesztegetés gyanúja, amely a kérelmezőre vetült, híresztelésen alapult, ahogy azt az ombudsmani hivatal már két korábbi alkalommal nyilvánosságra hozta, nem volt olyan túlnyomó érdek, amely a kérelmező forrásvédelemhez való jogát korlátozó beavatkozásokat indokolta volna.¹³⁹ A házkutatás eredménytelensége nem változtat annak helytelen célján, a forrás azonosítására való törekvésen.¹⁴⁰ Az EJEB ismét hangsúlyozta, hogy a forrás törvényes vagy jogellenes magatartása nem befolyásolja az újságírókat megillető titoktartási jogot, amelyet csak a legnagyobb körülményekkel lehet korlátozni; különösen igaz ez erre az esetre, amelyben a kérelmezővel szemben homályos, megalapozatlan információkra hivatkozva jártak el a hatóságok.¹⁴¹ Megjegyezte továbbá, hogy arról a nagy mennyiségű ingószágról, amelyet lefoglaltak a házkutatások során (tizenhat rekesznyí irat, kétdoboznyi akta, két számítógép, négy mobiltelefon és egy iratszekrény), nem is készült leltár, a rendőrség a dokumentumok egy részét elhagyta, azok csak hét hónappal később kerültek elő. Ezért az EJEB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tagállami bíróság által megjelölt indokok elfogadhatóak voltak ugyan, de nem voltak elegendők a bepanaszolt intézkedés elrendeléséhez.¹⁴²

Aránytalanak minősült az újságíróval szemben alkalmazott házkutatás a *Martin and others v. France* ügyben is,¹⁴³ és a kormány itt sem tudta a versengő érdekeket egyensúlyba hozni, és bizonyítani azt, hogy más, ésszerű intézkedés nem lett volna alkalmas a legitim cél elérésére. Az ügyben nehézséget okozott, hogy azt sem sikerült az államnak tisztáznia, hogy egyáltalán fennállt-e szakmai titoktartási kötelezettség, és így az információ jogtalanul került-e nyilvánosságra.

¹³⁷ 391. 15.7.2003. Press release issued by the Registrar Chamber Judgment In The Case Of Ernst And Others v. Belgium.

¹³⁸ L. 35. lj., (61) bek.

¹³⁹ Uo., (63) bek.

¹⁴⁰ Uo., (64) bek.

¹⁴¹ Uo., (65) bek.

¹⁴² Uo., (66)–(68) bek.

¹⁴³ 160. 12.04.2012. Press release issued by the Registrar Chamber judgement of the case Martin and others v. France.

A fent említett indokokra hivatkozva marasztalta el az érintett államot az EJEB a *Ressiot and Issartel v. France and Labbé and others v. France* ügyben is,¹⁴⁴ az eset körülményei közül kiemelte azt a tényezőt, hogy a házkutatásokra viszonylag hosszú idő, a cikk megjelenésétől számított több mint nyolc hónap elteltével került sor. Megjegyezte továbbá, hogy a telefonhívások rögzítésének is kizárólag a forrás azonosítása volt a célja, és álláspontja szerint nem számít az sem, hogy a nyomozó hatóság korábbi erőfeszítései nem vezettek eredményre, az ilyen jellegű információ a védelem hatálya alá tartozik. Az indokolásban hivatkozott arra a korábbi elvre is, hogy a forrás jogszerű vagy jogszerűtlen magatartása nem befolyásolhatja az újságírókat megillető privilégium gyakorlását. Az aránytalanul korlátozó intézkedés tehát itt is a 10. cikkbe ütközőnek minősült.

Széles jogkörrel hatalmazta fel a rendőrtiszteket a parancs a *Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxembourg* ügyben, lehetővé tette ugyanis, hogy akár a nem publikált anyagok között is kutathatnak a forrás azonosítása érdekében, lefoglalhatnak bármilyen iratot és tárgyat, amely a feltételezett bűncselekmény felderítését szolgálja. Az intézkedést ennek fényében aránytalannak találta az EJEB, a parancs ugyanis megengedte a rendőrtiszteknek, hogy azonosítsák az újságíró forrását, és nem korlátozták a beavatkozás lehetőségét a visszaélések megakadályozására; jelezte továbbá, hogy a korlátozás súlyosságára tekintettel sokkal részletesebb megfogalmazásra lett volna szükség. Következésképpen az EJEB megállapította, hogy az újságíró munkahelyén történt házkutatások megsértették a 10. cikkben foglalt sajtószabadsághoz való jogot.¹⁴⁵

5. A strasbourgi ítéletek „tanulsága”

A kifejezés szabadságának a bűnüldözés vagy mások jogai érdekében történő korlátozása nehéz feladatot ró a tagállami bíróságokra, és még nehezebb kérdés elé állítja a strasbourgi bíróságot, amely nem fellebbviteli bíróság, és nem kijavítja az állami bíróságok döntéseit, hanem egy szupranacionális felsőbbbíróság,¹⁴⁶ amelynek hatásköre az EJEE értelmezésére és alkalmazására terjed ki.¹⁴⁷

¹⁴⁴ 277. 28.06.2012. Press release issued by the Registrar Chamber judgement of the case *Ressiot and Issartel v. France and Labbé and others v. France*.

¹⁴⁵ 119. 18.04.2013. Press release issued by the Registrar Chamber judgement of the case *Saint Paul-Luxembourg SA v. Luxembourg*.

¹⁴⁶ Eric BARENDT: A kifejezés szabadságának és a magánszféra védelmének egyensúlya a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatában. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/3. (ford. Koltay András – Hantosi István) 49. Eredeti megjelenési hely: *Balancing Freedom of Expression and Privacy: The Jurisprudence of the Strasbourg Court. Journal of Media Law*, Vol. 1. No. 1. 2009. 49.

¹⁴⁷ EJEE 32. cikk.

Ami a törvényben való meghatározottság feltételének értelmezését illeti, az EJEB döntéseiből a következők olvashatóak ki. A szabályozás rugalmassága, és ha az értelmezéséhez jogi tanácsadásra van szükség, illetve ha a törvény mérlegelési lehetőséget biztosít a bíróságnak vagy az eljáró hatóságnak, önmagában nem ütközik a fent említett előírásba. Igaz ez abban az esetben, ha a szabályozás megfelelően hozzáférhető, az abban foglalt jogkövetkezmények ésszerűen előre láthatóak és a rendelkezések védelmet nyújtanak a hatóságok EJEE-ben garantált jogokba történő önkényes beavatkozása ellen.¹⁴⁸

Az EJEB 2010. szeptember 14-i ítélete mérőföldkőnek számít az EJEE 10. cikkének értelmezése és a tagállami jogfejlődés terén, nemcsak abból a szempontból, hogy a törvényben való előírás feltételét kiterjeszti az íratlan jogra is, hanem a bírói felülvizsgálatra vonatkozó eljárási biztosítékok megerősítése tekintetében is. A *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* ügyben az EJEB ugyanis kifejtette azt is, hogy az EJEE 8–11. cikkeiben használt ‘törvényben meghatározott’ kifejezést nem szó szerint, hanem érdemben kell vizsgálni, így az nemcsak az ‘írott jogra’, hanem a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szintűnek minősülő jogszabályokra és az íratlan jogra is kiterjed, tehát a tételes jog és a bírói gyakorlat is beletartozik.¹⁴⁹ Megállapította azt is, hogy nélkülözhetetlen azon eljárási garanciák beépítése a szabályozásba, amelyek előzetes bírói vagy valamely független és pártatlan szerv általi felülvizsgálatot tesznek lehetővé. Arra is utalt, hogy a törvénysszöveg különböző ítéletekben történő eltérő értelmezése nem jelenti azt, hogy a jogszabály kiszámíthatatlan lenne.¹⁵⁰

Az EJEB forrásvédelem és házkutatások alóli mentesség tárgyában hozott döntéseiben nem vonta kétségbe, hogy a tagállami hatóságok által végrehajtott intézkedések legitim cél érdekében történtek. Ez a feltétel minden döntés indokolásában megállt, vagy a törvényben való előírás hiányában nem volt szükséges annak vizsgálata. A véleménynyilvánítás szabadságának jogába történő beavatkozás legtöbbször a zavargás és bűnözés megelőzése, a jó hírnév és mások jogainak védelme érdekében történt. Felmerült még a bizalmas értesülések nyilvánosságra hozatalának megakadályozása, valamint az igazságszolgáltatás pártatlanságának és tekintélyének fenntartása. A legitimitás megállapításához az EJEB jogalkalmazása során elegendőnek tartja egy cél igazolását is.

A forrásvédelemhez kapcsolódó strasbourgi joggyakorlat áttekintése során az adott intézkedés demokratikus társadalomban való szükségességére adott választ két szempontból érdemes megvizsgálni. Egyrészt aszerint, hogy az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban kidolgozott hagyományos arányossági tesztjét miként alkalmazza, másrészt, hogy a tagállamoknak mekkora

¹⁴⁸ L. *Goodwin v. the United Kingdom* (6. lj.) (31)–(34) bek.; *Financial Times and others v. the United Kingdom* (29. lj.) (57) bek.

¹⁴⁹ L. 6. lj., (83) bek.

¹⁵⁰ L. 6. lj., (10) bek.

mozgásteret marad az ilyen típusú ügyekben.¹⁵¹ A hagyományos megközelítés értelmében az államnak azt kell bizonyítania, hogy az alapjog – amelyre a kérelmező hivatkozik, jelen esetben az EJEE 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságának – gyakorlásába való beavatkozás arányos volt-e.

A forrás felfedésére kötelezés tárgyában hozott döntések esetében csak a *Goodwin v. the United Kingdom*, a *Voskuil v. the Netherlands*, a *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark*, a *Financial Times and others v. the United Kingdom*, a *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands* és a *Nagla v. Latvia* ügyekben¹⁵² jutott el a szükségességi teszt alkalmazásáig, és egyedül a *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* ügyben állapította meg, hogy az intézkedés a törvényben előírt céllal arányban állt, azaz megfelelőnek és szükségesnek bizonyult.

A házkutatás elrendelése tárgyában hozott döntéseiben az EJEB következetesen, kivétel nélkül arra az álláspontra helyezkedett, hogy az újságíró munkahelyén vagy otthonában tartott házkutatás nem minősül arányos beavatkozásnak a legitim célhoz viszonyítva. A *Roemen and Schmit v. Luxembourg* ügyben tett megállapítás meghatározó maradt a mai napig,¹⁵³ miszerint a házkutatás sokkal drasztikusabb beavatkozás, még akkor is, ha nem vezet eredményre, mint a *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben történt forrás személyazonosságának felfedésére kötelezés, tehát egy esetben sem minősült a demokratikus társadalomban szükséges intézkedésnek.

Az EJEB meghatározott néhány olyan körülményt, amelyeket megfontol azon esetekben, amelyekben a kifejezés szabadsága és a bűnüldözés érdeke ütközik egymással. Hangsúlyozta egyrészt, hogy a végrehajtott intézkedések, házkutatások, lehallgatások eredménytelensége nem változtat annak célján, a forrás azonosítására való törekvésen, és így nem megengedett egy demokratikus társadalomban. Többször hivatkozott arra is, hogy a forrás szándéka, jó- vagy rosszhiszemű magatartása nem befolyásolja az újságírókat megillető titoktartási jogot, amelyet csak a legnagyobb körülménnyel lehet korlátozni.¹⁵⁴

Az államnak kell bizonyítania azt is, hogy nem állt rendelkezésére más, ésszerű alternatíva a forrás azonosítására, vagy a lehetőségeit teljes mértékben kimerítette. A *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands*, az *Ernst and others v. Belgium* és a *Martin and others v. France* ügyekben a kormány nem tudta igazolni, hogy más intézkedés nem lett volna alkalmas a legitim cél elérésére, ezzel megsértették a 10. cikkben foglalt jogokat.

¹⁵¹ Vö. BARENDT i. m. (146. lj.) 67–69.

¹⁵² L. 32. lj.

¹⁵³ Uo., (95) bek.

¹⁵⁴ L. *Goodwin v. the United Kingdom* (6. lj.); *Voskuil v. the Netherlands* (6. lj.); *Tillack v. Belgium* ügy (35. lj.); *Financial Times and others v. the United Kingdom* (29. lj.); *Ressiot and Issartel v. France and Labbé and others v. France* (6. lj.); *Nagla v. Latvia* ügyben (32. lj.).

A gyakorlat alapján úgy tűnik, hogy a hagyományos arányossági vizsgálat a megfelelő egyensúly tesztjétől eltérően kisebb jelentőséget tulajdonít a konkrét esetben felmerülő más jogoknak, hiszen az esetek többségében a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét állapította meg az EJEB.

A kérelmek elbírálása során csekély engedékenységet mutatott az EJEB az érintett államokkal szemben, tekintettel a védendő érték, a véleménynyilvánítás szabadságának fontosságára. A tagállamoknak biztosított mozgástér tekintetében megállapítható, hogy azt behatárolja a demokratikus társadalom biztosításának és a szabad sajtó fenntartásának érdeke. A tagállami bíróságok e jogkörével kapcsolatban az EJEB többször¹⁵⁵ hangsúlyozta, hogy nem azok helyett szeretne döntést hozni, hanem eljárásának csupán az a célja, hogy megvizsgálja a bepanaszolt intézkedést az ügy összes körülménye tekintetében, továbbá meghatározza, hogy az ítéletben hivatkozott indokok, amelyeket a korlátozás igazolásául felhoznak, relevánsak és elégségesek voltak-e.

Ez alapján nem ítélte lényeges szempontnak például a *Financial Times and others v. the United Kingdom* ügyben a forrás ártó szándékát, mivel az nem állapítható meg kellő bizonyossággal, ezért döntésében nem kívánta arra helyezni a hangsúlyt, ellentétben a tagállami bírósággal. A *Voskuil v. the Netherlands* ügy kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy nincs abban a helyzetben, hogy a kérelmező által közzétett állítások valóságtartalmát megvizsgálja, és nem foglalkozott a kiszivárgott információ pontosságával sem a *Financial Times and others v. the United Kingdom* ügyben.

Bár az EJEB többször kiemelte, hogy a bizonyítás lefolytatásával kapcsolatos kérdések alapvetően a nemzeti bíróságok kompetenciájába tartoznak, súlyosan önkényes esetekben felülbírálja azok döntését.¹⁵⁶ Ilyennek minősítette azt, ha a házkutatásra vonatkozó felhatalmazás nem megfelelően precíz, nem elegendő ugyanis egy olyan házkutatási parancs, amely nem határozza meg pontosan, hogy hol és mit kell a nyomozó szerveknek lefoglalniuk, ehelyett általánosságban minden dokumentumra és használati tárgyra kiterjed, ahogy az *Ernst and others v. Belgium* és a *Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxembourg* ügyben történt.

Bár releváns volt a forrás felfedésére felhozott indok a *Goodwin v. the United Kingdom* ügyben, a *Financial Times and others v. the United Kingdom*, a *Voskuil v. the Netherlands* és a *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. And others v. the Netherlands* ügyekben nem minősült elegendőnek ahhoz, hogy ellensúlyozza az újságírói források védelmét szolgáló közérdeket. Hiába találta elfogad-

¹⁵⁵ L. *Goodwin v. the United Kingdom* (40) bek.; *Voskuil v. the Netherlands* (63) bek.; *Financial Times and others v. the United Kingdom* (60)–(61) bek.; *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands* (124) bek.

¹⁵⁶ GRÁD–WELLER i. m. (94. lj.) 330–331.

hatónak a házkutatások elrendelésére felhozott indokokat az EJEB a *Roemen and Schmit v. Luxembourg*, az *Ernst and others v. Belgium* és a *Tillack v. Belgium* ügyben, azok mégsem voltak elégségesek ilyen mértékű beavatkozáshoz.

A sokszor ismételt alapelvek ellenére néha nehéz megállapítani, hogy az EJEB miért jutott arra a következtetésre, hogy a vizsgált beavatkozás nem arányos az elérni kívánt törvényes céllal, vagy az intézkedés alapjául meghatározott indok miatt nem lehet elégséges. Összességében azonban látható, hogy a strasbourgi gyakorlat következetesen elismeri az újságírói forrásvédelemhez való jogot, és az arra irányuló korlátozásokat nem tartja szükségesnek a demokratikus társadalomban, a fent vizsgált esetek közül ugyanis csak egyetlen alkalommal¹⁵⁷ minősítette azt az elérni kívánt célhoz mérten arányosnak.

6. A forrásvédelemhez való jog az EJEB fent bemutatott döntéseiben szereplő államok jogrendszerében

A strasbourgi bíróság elé terjesztett ügyek általában rávilágítanak az adott nemzeti szabályozás esetleges hiányosságára, értelmezésének és gyakorlati alkalmazhatóságának nehézségére. Az alábbiakban az EJEB döntéseiben vizsgált tagállami szabályozási megoldásokat elemezzük azonos szempontok szerint, hogy ezzel közelebb jussunk a közös európai minimumhoz.

6.1. Anglia

Angliában külön jogszabályba foglalt rendelkezés védi az újságírói forrásokat. A bíróság tekintélyét védő törvény¹⁵⁸ 10. cikke kimondja, hogy „egyetlen bíróság sem kötelezhet senkit, illetve egyetlen, sajtótermékben megjelent vagy médiaszolgáltatás során nyújtott médiatartalomért felelős személy sem kötelezhető arra, hogy információforrását felfedje, kivéve, ha arra bírósági eljárásban az igazságszolgáltatás, a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme, vagy valamely bűncselekmény megelőzése érdekében van szükség.”

Az angol szabályozás nem definiálja a védett tárgyat, vagyis nem találunk arra utaló rendelkezést, hogy mi minősül újságírói forrásnak.

A védett személyeket széles körben jelöli ki a bíróság tekintélyét védő törvény azzal, hogy ‘person’-t, és nem újságírót nevez meg. Így a szabályozás hatálya alá

¹⁵⁷ *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* (2. lj.).

¹⁵⁸ Contempt of Court Act 1981 chapter 49.

tartozik bárki, aki információkat közöl nyilvánosságra hozatal céljából. Ehhez kapcsolódóan kevés bírói döntés született még, de akár arra is következtethetünk, hogy ez a tág fogalom az internetes újságírókat és bloggereket is magában foglalja.¹⁵⁹

A forrás felfedését a hatályos angol szabályozás szerint akkor lehet elrendelni, ha a rendőrségi és bűnügyi bizonyításról szóló törvény második részében¹⁶⁰ foglalt feltételek teljesülnek. A védelem szintje attól függ, hogy az információ a nyilvánosság számára hozzáférhető-e vagy sem. Ha nem hozzáférhető, és bizalmasnak minősül, csak abban az esetben lehet lefoglalni, ha az 1. jegyzékben foglalt feltételek teljesülnek. Ha nem minősül bizalmas információnak, akkor a 14. § értelmében lefoglalható, amennyiben az közérdekből szükséges vagy valamely súlyos bűncselekmény felderítéséhez elengedhetetlen. Ez a törvény tehát lehetővé teszi, hogy a nyomozás során akár válogatás nélkül foglaljanak le anyagokat, és így sérülhet az újságírói források védelme, hiszen előfordulhat, hogy szükségtelenül kerülnek információk a rendőrség birtokába.¹⁶¹

A nemzetbiztonság védelme és bűncselekmény megelőzése érdekében megfogalmazott kivételt a terrorizmusról szóló törvény¹⁶² részletezi, amely szerint nincs joga az újságírónak forrása titokban tartására, amennyiben az valamely terrorcselekmény elhárításához elengedhetetlen. A terrorizmusról szóló törvény 19. §-a kimondja, hogy aki nem adja át a rendőrségnek az általa birtokolt, terrorcselekmény elkövetésével összefüggésbe hozható információt, bűncselekményt követ el.

A törvény nem nevesíti az újságírói foglalkozást külön, de az egyértelműen a jogszabály hatálya alá tartozik.¹⁶³

A forrásvédelem megerősítéseként is számon tartják az emberi jogokról szóló törvény¹⁶⁴ bevezető rendelkezését, amely a bíróságokat felhívja, hogy az EJEB döntéseinek tükrében ítélkezzenek.

Az angol adatvédelmi törvény¹⁶⁵ is tartalmaz az újságírókat érintő rendelkezéseket. Az információhoz való hozzáférés tekintetében kivételként nevesíti az újságírói forrásokat.¹⁶⁶

¹⁵⁹ Louisa DONNELLY: *Protection of journalistic sources report*. www.psw.ugent.be/Cms_global/.../POJSUK.II.doc, Letöltve: 2013. 08. 29.

¹⁶⁰ Part II of the Police and Criminal Evidence Act 1984 chapter 60.

¹⁶¹ DONNELLY i. m. (159. lj.) 4–5.

¹⁶² Terrorism Act 2000 chapter 11.

¹⁶³ Uo.

¹⁶⁴ The Human Rights Act 1998 chapter 42.

¹⁶⁵ Data Protection Act 1998 chapter 29.

¹⁶⁶ Az angol adatvédelmi törvény (165. lj.) IV. rész 32. szakasz (1) bek.

A forrásvédelem az újságírók morális kötelezettsége is az önszabályozó magatartási kódex¹⁶⁷ értelmében, amelynek betartását a Sajtópanaszokat Vizsgáló Bizottság¹⁶⁸ felügyeli.¹⁶⁹ A Szerkesztők Magatartási Kódexének 14. §-a alapvető etikai elvárásként nevesíti azt.

A bíróság tekintélyét védő törvénybe foglalt szabályozás megszületése előtt a *common law* tekintetében legjelentősebb ítéletnek a *Norwich Pharmacal Co. v. Customs and Excise Commissioners* ügyben¹⁷⁰ hozott döntés számított, amely még a közérdek előmozdítása érdekében az igazságszolgáltatást minden más konkuráló érdek elé helyezte. Az ítélet értelmében, aki önhibáján kívül keveredett törvényt sértésbe, köteles a jogsértő személyazonosságát felfedni.

A legtöbbször idézett döntés az angol bírósági gyakorlatból az *X Ltd. v. Morgan-Grampian (Publishers) Ltd.*,¹⁷¹ az EJEB elé *Goodwin v. the United Kingdom*¹⁷² néven került ügy, amelyben az EJEB az igazságszolgáltatás érdekében tehető kivételek körét határozta meg, és arra utalt, hogy a bírónak az eset összes körülményét mérlegelve kell egyensúlyozni az igazságszolgáltatáshoz és az újságírói források védelméhez fűződő érdekek között.

Bár a szabályozás felülírta a *Norwich Pharmacal Co. v. Customs and Excise Commissioners* ügyben¹⁷³ alkalmazott megközelítést, az angol bíróságok gyakorlatában nem ritka, hogy elsőbbséget kap a közérdek a forrásvédelemhez való joggal szemben. Az *Interbrew v. Financial Times and Others* ügyben¹⁷⁴ a Lordok Háza (House of Lords) megállapította, hogy a *Norwich Pharmacal*-formula értelmében a lap részese volt a jogellenes cselekménynek, mert tudta, hogy a nyilvánosságra hozatal jogsértő és az újságíró tudomására hozott információ bizalmas. Ezért a bíróság szerint kötelezhető a forrása felfedésére.

A forrásvédelem lényegét jelentő bizalmi viszonyt a *John and others v. Express Newspapers Ltd. and others* ügyben¹⁷⁵ hozott döntés ragadta meg leginkább – a nemzeti bíróság szintjén –, amely kimondta, hogy ahhoz, hogy a sajtó a ‘nyil-

¹⁶⁷ Editor’s Code of Practice.

¹⁶⁸ Press Complaints Commission.

¹⁶⁹ „The Press Complaints Commission is charged with enforcing the following Code of Practice which was framed by the newspaper and periodical industry and was ratified by the PCC in December 2011 to include changes taking effect from 1 January 2012.” www.pcc.org.uk/cop/practice.html. Letöltve: 2013. június 13.

¹⁷⁰ *Norwich Pharmacal Company & Ors v Customs And Excise* [1973] UKHL 6 (26 June 1973).

¹⁷¹ [1991] 1 AC 1.

¹⁷² L. 6. lj.

¹⁷³ L. 170. lj.

¹⁷⁴ [2002] EWCA Civ 274; [2002] EMLR 446; [2002] 2 Lloyd’s Rep 229.

¹⁷⁵ [2000] 1 WLR 1931.

vánosság őrzőkutyája' szerepét be tudja tölteni, elengedhetetlenül fontos, hogy a közérdekű információ birtokában lévő személynek ne kelljen attól tartania, hogy közlésének rá nézve hátrányos következményei lehetnek.¹⁷⁶

6.2. Belgium

Belgiumban sokáig volt vita tárgya az újságírói forrásvédelem, 1984-től kezdődően számos törvényjavaslatot terjesztettek a parlament elé, de politikai konszenzus hiányában nem született meg a szabályozás. Az EJEB 2002-ben az *Ernst and others v. Belgium* ügyben¹⁷⁷ hozott döntése a szakmai szervezetek közreműködésével nagy nyomást helyezett a jogalkotóra, amelynek eredményeképpen 2005 tavaszán a parlament elfogadta az újságírói források védelméről szóló belga szövetségi törvényt,¹⁷⁸ amelynek hatálya mindhárom nyelvterületre kiterjed.¹⁷⁹

A 2005. április 7-én hatályba lépett jogszabály az EJEB vonatkozó ítélkezési gyakorlatát figyelembe véve született meg, különös tekintettel az említett strasbourgi döntésre,¹⁸⁰ de nem tudta megakadályozni a tagállam korábbi szabályozási környezet alapján történő utólagos elítélését 2007-ben, a *Tillack v. Belgium* ügyben.¹⁸¹

A 3. § értelmében az újságírók és a szerkesztők nem kötelezhetőek arra, hogy felfedjék informátoruk személyazonosságát, az információ természetét, konkrét forrását, illetve a kép- vagy hangfelvétel készítőjét. A tőlük kért információk átadását négy esetben tagadhatják meg, *a)* ha az a forrás személyazonosságát felfedné, *b)* ha az a szóban forgó információ természetét vagy származását feltárná, *c)* ha az a szöveges vagy audiovizuális tartalom készítőjének kilétére utalna, vagy *d)* ha az az információ és a dokumentumok tartalmának és így az informátor személyazonosságának feltáráshoz vezetne. A forrásfelfedés megtagadásáért az újságírókat és szerkesztőket nem ítélteti el a büntetőbíróság, ahogyan azért sem, ha olyan információkat fednek fel, melyek hivatali titkosítás alatt álltak.

A belga szövetségi törvényben biztosított forrásvédelemhez való jog azonban nem korlátlan. A bíróság kivételes esetekben kötelezheti az újságírókat és a szerkesztőket információik vagy forrásuk felfedésére, amennyiben az alábbi három feltétel együttesen fennáll: *a)* az információ egy olyan bünténnel kapcsolatos, mely komoly fizikai károkozást kilátásba helyező fenyegetést jelent egy vagy több

¹⁷⁶ A *Goodwin*-ügyben az EJEB mondta ki, hogy az újságírói források védelme a sajtószabadság alapvető feltétele: „the protection of journalistic sources is one of the basic conditions for press freedom”.

¹⁷⁷ L. 34. lj.

¹⁷⁸ Loi du 7 avril 2005 relative á la protection des sources journalistiques. 2. §.

¹⁷⁹ VOORHOOF i. m. (40. lj.) 18.

¹⁸⁰ L. 34. lj.

¹⁸¹ L. 35. lj.

személy számára; b) a kért információ létfontosságú az említett bűncselekmény elkövetésének megakadályozása szempontjából; valamint c) azt más módon nem lehet megszerezni, és biztosított, hogy az nem juthat más tudomására az eljárás során.¹⁸²

A törvény a nyomozati intézkedésekről is rendelkezik; házkutatást, telefonlehallgatást, lefoglalást csak akkor lehet elrendelni, amennyiben kizárólag ezzel akadályozható meg a fent említett bűncselekmény, ám ekkor is csak a törvényben meghatározott módon és mértékig.¹⁸³ A törvény 6. szakasza kimondja, hogy az újságírók és a szerkesztők ellen nem indulhat a belga büntető törvénykönyv 505. szakasza alapján büntetőeljárás, ha megtagadják forrásuk felfedését. (Az 505. szakasz büntetni rendel mindenkit, aki megszerez vagy felhasznál olyan dokumentumokat, amelyeket illetéktelenül vagy bűncselekmény útján szereztek meg.)¹⁸⁴

Az egyik legmodernebb újságíró-fogalmat a forrásvédelemről szóló belga szövetségi törvény¹⁸⁵ vezette be, amely szerint „bármely önállóan vagy nem önállóan foglalkoztatott személy és bármely jogi személy, aki a köz érdekében rendszeresen és közvetlenül foglalkozik információk beszerzésével, szerkesztésével, feldolgozásával és terjesztésével valamilyen médiumon keresztül, újságírónak minősül.” A belga Alkotmánybíróság azonban 2006. június 7-i döntésében¹⁸⁶ még ennél is messzebb ment. Azzal, hogy *ex tunc* megsemmisítette a fogalom azon elemét, hogy „bármely önállóan vagy nem önállóan foglalkoztatott személy és bármely jogi személy” minősülhet újságírónak, és kivette a rendszerességre vonatkozó követelményt is, a törvény személyi hatálya a nem hivatásos újságírókra is kiterjed (például bloggerekre is, tulajdonképpen bárkire, aki részt vesz a közvéleménynek szánt információk beszerzésében, szerkesztésében vagy terjesztésében).¹⁸⁷ Döntését azzal indokolta, hogy a forrásvédelem megtagadása azoktól, akik nem önálló vállalkozóként vagy fizetett alkalmazottként és nem rendszeresen végeznek újságírói tevékenységet, az Alkotmány¹⁸⁸ 19. és 25. cikkébe ütközik, és sérti az EJEE 10. cikkét is. Megállapította, hogy a források titokban tartásához való jog nem a professzionális újságírói tevékenység védelmére jött létre, hanem annak érdekében, hogy a sajtó be tudja tölteni a tőle elvárt ‘nyilvánosság őrzőkuttyója szerepet’.

¹⁸² A forrásvédelemről szóló belga szövetségi törvény (178. lj.) 4. §.

¹⁸³ Uo., 5. §.

¹⁸⁴ VOORHOOF i. m. (40. lj.) 3.

¹⁸⁵ A forrásvédelemről szóló belga szövetségi törvény (178. lj.) 2. §.

¹⁸⁶ Constitutional Court 7 June 2006, nr. 91/2006, www.arbitrage.be, Letöltve: 2013. június 15. L. még: Dirk VOORHOOF: „Arbitragehof verruimt toepassing journalistiek bronnengeheim”. *De Juristenkrant*, 2006/132. 17.

¹⁸⁷ Bart Van BESSEN: Source protection for journalists working in Belgium. www.newmedia-law.com/news/the-protection-of-journalistic-sources-in-belgium-what-do-you-need-to-know/ Letöltve: 2013. december 10.

¹⁸⁸ A Belga Királyság Alkotmánya 37. cikk. In BADÓ Attila (Szerk.) – TRÓCSÁNYI László: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2005. 115.

A belga szabályozás összhangban van az EJEE 10. cikkével, a strasbourgi gyakorlattal és az ET újságírói forrásvédelemre vonatkozó ajánlásával.¹⁸⁹ Újdonsága nemcsak abban rejlik, hogy tágan értelmezi a forrásvédelem alanyainak, az újságíróknak és a szerkesztőknek, valamint a védendő adatoknak és információknak a körét, hanem abban is példaértékű lehet más európai államok számára, hogy csökkenti a forrás felfedésére irányuló intézkedések lehetőségét.¹⁹⁰

6.3. Dánia

Dániában az igazságszolgáltatásról szóló törvény¹⁹¹ szabályozza az újságírói források védelmét, amelynek értelmében valamely időszaki lap, újság vagy médiaszolgáltatás szerkesztőjét vagy szerkesztőségi alkalmazottját nem lehet arra kényszeríteni, hogy tanúskodjon a bírósági eljárás során, amennyiben az információ a cikk vagy műsorszám forrásának vagy szerzőjének azonosításához vezetne, ha az utóbbi névtelen, illetve ha egy fényképen vagy rádió-, tévéműsorban látható anonim személy felfedését idézné elő.

A dán jogrendszerben biztosított védelem azonban kivételekkel érvényesül. Amennyiben a bírósági tárgyalás 1. négy év vagy annál súlyosabb szabadságvesztéssel büntethető súlyos bűncselekmény tárgyában folyik, akkor a fent említett személyek kötelezhetőek arra, hogy az ügy szempontjából lényeges kérdésekre válaszoljanak. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha 2. a szerkesztő vagy a szerkesztőségi munkavállaló olyan információ birtokában van, amely alapvető fontosságú a bűncselekmény bizonyításához, és 3. más módon erre nincs lehetőség, továbbá 4. a bűncselekmény felderítéséhez nagyobb érdek fűződik, mint a média forrásvédelemhez való jogának érvényesüléséhez. Az itt megjelölt négy feltétel mindegyikének teljesülnie kell ahhoz, hogy a források titokban tartásához való jogot korlátozni lehessen. A pedofil bűncselekmények üldözése és az újságírói forrásvédelem többször került konfliktusba a dán bíróságok előtt. A fent említett *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark* ügyben¹⁹² a DR elnevezésű tévécsatorna *A pedofil dánok* címmel sugárzott egy műsorszámot, amelyben bűncselekmények elkövetői tűntek fel, az arcuk azonban ki volt takarva, és a rendőrség az eredeti, azonosításra alkalmas felvételeket kérte a szerkesztőktől. A legfőbb dán bírói szerv, a Højesteret kötelezte a mediaszolgáltatót a felvételek egy részének átadására. Döntését¹⁹³ a következő indokokra alapozta: azok a személyek, akikről tudtuk nél-

¹⁸⁹ L. 5. lj.

¹⁹⁰ VOORHOOF i. m. (40. lj.) 19.

¹⁹¹ Lov om Rettens Pleje – Retsplejeloven, 1916. 172. §, 804–805. §.

¹⁹² L. 2. lj.

¹⁹³ UfR 2002.2503H.

kül készült rejtett kamerás felvétel, nem vonhatóak a bizalmas források körébe, és így az igazságszolgáltatásról szóló törvény 172. §-ának hatálya alá, tehát a róluk készült anyagokat ki kell szolgáltatni a nyomozó hatóságnak azzal, hogy azok a személyek, akiket az újságíró biztosított az anonimitásról, ne kerülhessenek azonosításra a felvételek alapján. Az ítélet a hangsúlyt az újságíró és forrása közti bizalmi viszonyra, a titoktartási megállapodásra helyezte, arra alapozva a forrásvédelemhez való jogot.¹⁹⁴ 2009-ben szintén hasonló helyzetbe került a DR elnevezésű médiaszolgáltató egy prostitúcióról készült riport kapcsán. A riporter garantálta interjúalanyának a névtelenséget, és ezt az ígéretet a dán bíróság fontosabbnak ítélte, mint az igazságszolgáltatásról szóló törvény 172. § (2) bekezdésében foglalt kivételt, amely a négy évnél súlyosabb szabadságvesztéssel büntethető bűncselekmények esetén korlátozza a titoktartáshoz való jogot, és így a felvételek nem kerültek a rendőrség birtokába. Döntésében¹⁹⁵ arra hívta fel a figyelmet, hogy az anonimitás lehetősége az újságírói tevékenység ellátásához elengedhetetlen.¹⁹⁶

A forrásvédelem alanyait tág körben határozta meg az 1991-ben módosított szabályozás. A média felelősségéről szóló törvény¹⁹⁷ 1. szakasza értelmében a Dániában nyomtatott sajtótermékek, a dán médiahatóság felügyelete alá tartozó médiaszolgáltatás és a dán Sajtótanácsnál regisztrált egyéb médiaszolgáltatás alkalmazásában álló újságíró hivatkozhat a forrásvédelemhez való jogára.¹⁹⁸ A 172. § értelmezéséhez hozzátartozik az is, hogy a nyomtatott sajtó munkatársai esetében a jogosultsággal akkor lehet élni, ha egyrészt a forrásnak, a szerzőnek vagy a fotó készítőjének nem volt ellenvetése a megjelenéssel kapcsolatban, másrészt, ha megállapodást kötöttek az anonimitásra vonatkozóan.¹⁹⁹ A médiaszolgáltatók alkalmazottai tekintetében annyi az eltérés, hogy amennyiben az anonimitást garantálta a riportter, és az interjúalany a csatorna hibájából mégis képernyőre kerül, az újságíró vagy a szerkesztő nem hivatkozhat a forrásvédelemhez való jogára a továbbiakban. A szerkesztőség alkalmazottja megjelölést – mint a védelem alanyát – tágan kell értelmezni, a takarítók és akár a londonerek is idetartozhatnak.²⁰⁰ Amennyiben olyan újságíró jelenteti meg a bizalmas információt, aki inkább könyveket ír, külföldi lapoknak dolgozik, illetve olyan médiaszolgáltató alkalmazottja, amely nincs regisztrálva a Sajtótanácsnál, nem számíthat a dán törvényekben nyújtott védelemre, neki marad az EJEE 10. cikke.²⁰¹

¹⁹⁴ Søren Sandfeld JAKOBSEN – Sten SCHAUMBURG-MÜLLER: *Media law in Denmark*. Kluwer Law International, 2011. 47.

¹⁹⁵ UfR 2009.75ø.

¹⁹⁶ JAKOBSEN–SCHAUMBURG-MÜLLER i. m. (194. lj.) 47–48.

¹⁹⁷ *Medieansvarslov*, 1998. 85.

¹⁹⁸ JAKOBSEN–SCHAUMBURG-MÜLLER i. m. (194. lj.) 44.

¹⁹⁹ Uo., 45.

²⁰⁰ Uo., 45–46.

²⁰¹ Uo., 47.

Az igazságszolgáltatásról szóló törvény 804. §-a értelmében az újságírókat és a fent említett személyeket a házkutatások és lefoglalások alóli mentesség is megilleti.

6.4. Franciaország

Franciaországban az információforrások védelme abszolút jog keretében garantált. A büntető törvénykönyv²⁰² 1993-as módosítása²⁰³ vezette be a források titokban tartására vonatkozó jogosultságot, a 109. §-a szerint „minden újságíró, akit tanúként hallgatnak ki, jogosult titokban tartani a munkája során szerzett információ forrását.” A forrásvédelem elsődleges jogforrása azonban a 2010. január 4-én módosított Sajtótörvény,²⁰⁴ amelynek 2. §-a elismeri a források titokban tartásához fűződő jogot, amennyiben az az információk terjesztését és a nyilvánosság tájékoztatását szolgálja. A francia Sajtótörvény tiltja a titoktartási jog bármely közvetlen vagy közvetett megsértését, kivéve, ha azt túlnyomóan közérdek indokolja, és a vizsgált intézkedések feltétlenül szükségesek és arányosak a törvényes cél eléréséhez. A jogszabály ugyanakkor hozzáteszi, hogy a jogsértés egyetlen esetben sem kötelezi az újságírót forrása felfedésére, az őt megillető jog abszolút, minden helyzetben visszautasíthatja az erre irányuló kérelmet.

Amennyiben egy újságírót tanúként hallgatnak ki egy büntetőeljárás során, jogosult mérlegelni, hogy felfedi forrását vagy titokban tartja.

A titoktartási jog jogosultja az újságíró, amelynek fogalma a francia Sajtótörvény 2. §-a szerint a következő:

bárki, aki egy vagy több, sajtótermékek kiadásával foglalkozó vagy a nyilvánosságot online tájékoztató társaságnál vagy médiaszolgáltatónál, sajtóügynökségnél hivatásszerűen dolgozik, rendszeresen és díjazás ellenében információkat gyűjt, és azokat nyilvánosságra hozza.

A büntetőeljárásról szóló törvény²⁰⁵ 56. § (2) bekezdése rendelkezik a házkutatások során biztosított előjogokról; ez garantálja, hogy az újságírók otthonában, illetve a médiaszolgáltatók és sajtótermékek kiadóinál történő házkutatásokat kizárólag bírói döntésre lehet elvégezni, és annak során biztosítani kell az újságírói források védelmét is. Ha az újságíró azt érzékeli, hogy a dokumentumok átadása veszélyeztetné a forrása titokban tartását, a 60. § (1) bekezdése szerint megtagadhatja azt.

²⁰² Code pénal impérial (état lors de sa promulgation en 1810).

²⁰³ Dernière modification: 1 mars 1994.

²⁰⁴ Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881.

²⁰⁵ Code de procédure pénale 7 août 2013.

A büntetőeljárásról szóló törvény a tanúkihallgatás során is biztosítja a forrásvédelmet. A 109., 326. és 437. § értelmében a büntetőbíróóságok²⁰⁶ előtt folyó eljárások során az újságíró hivatkozhat a forrásai titokban tartásához való jogára. A tanúknak – és így az újságíróknak – azonban a polgári eljárások során nincs joguk a vallomástétel megtagadásához.

Az egyik legjelentősebbnek minősülő ítélet a *Fressoz and Roire* ügyben született. Mielőtt az eset az EJEB-ig eljutott,²⁰⁷ a Semmítőszék Büntetőjogi Kamarája kimondta, hogy nincs jogalapja egy újságíró bűnössé nyilvánításának abból az okból, hogy egy folyamatban lévő nyomozás iratait az eljárás titkosságát megsértve nyilvánosságra hozta.

A Fellebbviteli Bíróság hatályon kívül helyezte a Semmítőszék ítéletét, és megállapította, hogy a nyomozás titkossága egy demokratikus társadalomban a véleménynyilvánítás szabadságának szükséges korlátja lehet, az igazságszolgáltatás tekintélye és pártatlansága és mások jogai védelme érdekében történő beavatkozásra az EJEE 10. cikkének (2) bekezdése is lehetőséget ad.

Az EJEB az információ nyilvánosságára és elérhetőségére hivatkozva állapította meg a véleménynyilvánítás szabadságához való jog aránytalan korlátozását.

Az újságírókkal szemben alkalmazott bizalmas források felderítéséhez szükséges házkutatások miatt két eljárás is indult Franciaország ellen az EJEB előtt.

A *Martin and others v. France* ügyben²⁰⁸ a *Midi Libre* c. napilap újságírói 2005-ben megjelent írásaikban többször is hivatkoztak egy, a Languedoc-Roussillon Regionális Ellenőrzési Hivatal által készített jelentésre. A cikkben említett egyik magas rangú vezető a francia bírósághoz fordult hivatali titoktartási kötelezettség megsértésére hivatkozva. A nyomozás során az újságírók irodájában házkutatást végeztek, dokumentumokat foglaltak le, és lemásolták a számítógépek merevlemezein található adatokat. A vizsgálat nem vezetett eredményre, az újságírók forrásuk titokban tartásához fűződő jogukra hivatkozva nem fedték fel azokat, és kérték a további nyomozati cselekmények felfüggesztését. A Montpellier-i Fellebbviteli Bíróság elutasította kérelmüket arra utalva, hogy a forrásvédelemhez való jog nem akadályozhatja az igazság kiderítéséhez fűződő érdeket büntetőeljárások során, és utóbbi szerkesztőségek átkutatásával, bizonyítékok lefoglalásával is járhat. A Semmítőszékhez benyújtott fellebbezés során a felperesek azzal érveltek, hogy a házkutatás nem volt arányos és szükséges a törvényes cél eléréséhez, ezt azonban a bíróság elutasította. Időközben viszont kiderült, hogy az információt kiszivárogtató személyt nem kötötte szakmai titoktartási kötelezettség, így nem valósult meg bűncselekmény. Az újságírók, amint fent ismertettük, az EJEB-hez

²⁰⁶ Cour d'Assises (a legsúlyosabb bűncselekményekkel foglalkozó büntetőbíróóság) és a Tribunal Correctionnel (kisebb súlyú bűncselekményekkel foglalkozó büntetőbíróóság).

²⁰⁷ Application no. 29183/95., 1999. január 21-i ítélet.

²⁰⁸ L. 36. lj.

fordultak azzal, hogy a már lefolytatott nyomozati cselekmények megvalósították az EJEB 10. cikkének megsértését, amelyet az EJEB is megállapított, az információk megszerzéséhez ugyanis nem voltak feltétlenül szükségesek a felperesekkel szemben alkalmazott intézkedések.

Szintén több újságíróval szemben alkalmazott házkutatás és lefoglalás miatt került az EJEB elé Franciaország, ugyanis a *Ressiot and Others v. France* ügyben²⁰⁹ a *Le Point* és a *L'Equipe* c. lapokban doppingbotrány tárgyában megjelentetett cikkek bizalmas információkat hordoztak, amelyek csak a kerékpárosokkal szemben eljáró hatóságoktól szivároghattak ki. A Versailles-i Fellebbviteli Bíróság megállapította, hogy a bizalmas információk közzététele veszélyezteti a vizsgálatot, és sértheti az ártatlanság vélelmét, valamint a telefonbeszélgetések nyilvánosságra hozatala sérti a magánszféra védelméhez fűződő jogot, ezért a szerkesztőség kapcsolószekrényében és az újságírók telefonvonaláiban végzett nyomozati cselekményeket semmisnek nyilvánította, a lefoglalások tekintetében azonban úgy határozott, hogy a beavatkozás szükséges volt, és összhangban állt a törvényi céllal, és tekintettel volt arra, hogy az újságírók forrásait titokban tarthassák. Az újságírók fellebbezését elutasították, majd a Nantarre-i Bíróság vizsgálóbírója úgy látta, hogy az érintett személyek nem követtek el jogsértést a nyomozás titkosságát illetően, csak az információk felhasználásával kapcsolatban. A legfőbb bírói fórum²¹⁰ viszont kimondta, hogy a vádban foglalt, jogtalanul szerzett információk felhasználása nem valósult meg. Az újságírók ingóságainak lefoglalása és telefonbeszélgetéseik lehallgatása az EJEB fent bemutatott döntése szerint nem állt arányban az elérni kívánt céllal, tehát megállapítható az EJEB 10. szakaszának megsértése.

6.5. Hollandia

Hollandia az egyik olyan európai uniós tagállam, ahol a források titokban tartásához való jog nem részben törvényi szintű védelemben, és a gyakorlatban sem érvényesül, ahogy azt a strasbourgi ítéletek²¹¹ is bizonyítják. A törvénytervezet jelenleg is a parlament előtt van.

Az Igazságügyi Minisztérium 2002-ben kiadott egy körlevelet,²¹² melyben megfogalmazta a rendőrség és az ügyészség számára, milyen elveket kell betartani az újságírók forrásvédelmének érdekében. Habár ennek semmilyen formális jogi kö-

²⁰⁹ L. 6. lj.

²¹⁰ Tribunal de Grande Instance.

²¹¹ *Voskuil v. the Netherlands* ügy (6. lj.); *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* (6. lj.); *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands* ügy (31. lj.).

²¹² *Aanwijzing toepassing dwangmiddelen bij journalisten*; published in the Official Gazette (*Staatscourant*) 2002, no. 46.

tőereje nincs, mégis világos előírásokat állított fel a hatóságokkal történő érdekkonfliktus esetére. Az EJEB 2010. szeptember 14-i döntése a *Sanoma Uitgevers B.V. v. Hollandia* ügyben viszont világossá tette, hogy ezek az irányelvek nem garantálnak hatékony védelmet az újságírók számára. Egy törvénytervezet és az irányelvek módosítására vonatkozó javaslat benyújtásra került, de csak a körlevél módosítására került sor 2011-ben.

A Média és Kommunikációs Jogi Egyesület létrehozott egy bizottságot 2011-ben, amely az újságírói forrásvédelemről fogalmazott meg ajánlásokat a módosításhoz kapcsolódóan. Javasolták például, hogy előzetes bírósági vizsgálat előzze meg a kényszerítő eszközök alkalmazását, ahol az ügyészségnek kell bizonyítania az intézkedés szükségességét, továbbá hogy az eljárás során az EJEE és a legfőbb holland bírói testület által lefektetett elveket kell betartani, valamint hogy minden rendőr legyen tisztában az újságírókat ezen a téren megillető jogokkal. Ezek a javaslatok nagyrészt bekerültek az új, 2012. március 1-jén hatályba lépett, az újságírók ellen alkalmazható kényszerítő eszközökre vonatkozó előírásokba. Ilyen kényszerítő eszközök például az újságírók követése, megfigyelése, lehallgatása, anyagaik lefoglalása, házkutatások elrendelése stb. Bár az újságíró fogalmát szűkebben határozta meg a végső dokumentumban, mint ahogyan azt a javaslat tartalmazta, mivel csak azokra vonatkozik, akik hivatásszerűen foglalkoznak újságírással, hírek gyűjtésével, szerkesztésével, összeállításával vagy feldolgozásával, a módosítások mindenképpen előrelépésnek számítanak, hiszen az előírások kiindulópontja, hogy a fent említett kényszerítő eszközök alkalmazása újságírók forrásainak azonosítása céljából alapvetően tilos. Csak abban az esetben megengedett, ha súlyos (emberi életre, egészségre igazi fenyegetést jelentő) bűncselekmények megakadályozásához vezethet.

Bár a módosítások előremutatóak, nem bizonyulnak elegendőnek, hiszen nincsenek törvénybe foglalva, és a *Telegraaf*-döntés is azt bizonyítja, hogy az újságírók telefonbeszélgetéseinek lehallgatása, tanúként történő kihallgatása és dokumentumok átadására kényszerítése a forrás azonosítása céljából a hágai megyei bíróságon és a holland legfelső bíróság, a Hoge Raad előtt nem, csak Strasbourgban bizonyult jogsértőnek.

6.6. Lettország

Lettországban több törvény is szabályozza az újságírók forrásvédelemhez való jogát. A nyilvánosság tájékoztatásáról szóló törvény²¹³ 8. cikke rendelkezik a forrásvédelemről. Ez alapján közérdekű információ szerzője, közzevetője, vagy az, aki

²¹³ Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem. (Law on Provision of Information To The Public 2 July 1996 No. I-1418.)

bármilyen módon ennek a folyamatnak részese, megtagadhatja forrásának azonosítását. Kivétel ez alól, ha a bíróság döntése alapján ez elkerülhetetlen emberi élet vagy más nyomós közérdek védelme, vagy alkotmányos és szabadságjogok igazságos alkalmazása és biztosítása céljából.

A jogszabály személyi hatálya alá a műsorszolgáltató, a műsorközvetítő, a kiadó, a film vagy hangstúdió, információs vagy reklámügynökség, a szerkesztők, valamint a műsorvezetők tartozhatnak, mind természetes, mind jogi személyek vonatkozásában. A lett Alkotmánybíróság 2002. október 23-ai ítélete²¹⁴ megerősítette, hogy nemcsak maguknak az újságíróknak jár a védelem, hanem azoknak is, akik munkájuk és hivatásuk folytán szorosan együttműködnek az újságíróval az információk megszerzésében, feldolgozásában vagy közvetítésében.

A fent említett személyek büntetőeljárás során tanúvallomás tételére sem kötelezhetőek. A lett büntetőeljárásról szóló törvény²¹⁵ 154. szakasza határozza meg, mely esetekben kötelező az újságírónak kiadnia forrását. (1) Erre egyrésztől csak bíróság kötelezheti, (2) a nyomozási bíró a nyomozó vagy az ügyész kérésére meghallgatja a feleket és megvizsgálja a rendelkezésre álló dokumentumokat, (3) ezek alapján értékeli és eldönti, hogy arányos-e a kívánt intézkedés. (4) E döntés ellen fellebbezés nyújtható be a magasabb szintű bíróságra. A törvény 180. szakaszában találhatóak a házkutatás lefolytatására vonatkozó szabályok. Az általános eljárásban a nyomozási bíró vagy bíróság az ügyben eljáró nyomozó hatóság kérelmére, a rendelkezésre álló ügyiratok vizsgálata után rendelheti el a házkutatást. Sürgős esetben, amennyiben fennáll a nyomozás szempontjából fontos dokumentumok vagy tárgyak sérülésének, megsemmisülésének vagy eltűnésének, esetleg a gyanúsított elrejtőzésének veszélye, a házkutatási engedélyt a nyomozó hatóság is kiadhatja. Ilyen esetben azonban kötelező egy ügyészi jóváhagyás is, valamint a házkutatást követő napon jóváhagyásra be kell nyújtani az engedélyt a nyomozási bírónak, aki megvizsgálja annak jogalapját és jogszerűségét. Amennyiben megállapításra kerül, hogy az intézkedés jogszerűtlen volt, a nyomozási bíró a bizonyítékot befogadhatatlannak minősíti.

A fent ismertetett, sürgős esetre vonatkozó szabályokat alkalmazták a lett hatóságok a *Nagla v. Latvia* ügyben,²¹⁶ amely során a bizonyítékok elvesztésétől tartva házkutatást rendelt el a nyomozó hatóság, amelyhez az intézkedést követő napon meg is érkezett a nyomozási bíró engedélye. Az EJEB azonban megállapította, hogy bár a nyomozási bíró megvizsgálta a kérelmezőnél lefolytatott eljárás törvényességét, figyelmen kívül hagyta az intézkedés szükségességének és arányosságának értékelését, és álláspontja szerint a nyomozáshoz fűződő érdek nem volt erősebb, mint az újságíró forrásvédelemhez való joga, ezért sérült az EJEE 10. cikke.

²¹⁴ BANISAR i. m. (8. lj.) 25.

²¹⁵ Kriminālprocesa likums.

²¹⁶ L. 32. lj.

A polgári eljárásról szóló törvény is biztosítja a tanúként való kihallgatás megtagadásának jogát, bár nem kifejezetten nevesíti az újságírókat. A törvény csak arra utal, hogy nem hallgatható ki tanúként többek között az sem, akit más jogszabály nevesít, így a nyilvánosság tájékoztatásáról szóló törvényben megjelölt személyek sem.

A nyilvánosság tájékoztatásáról szóló törvény teljes körű védelmet biztosított az újságíróknak, vagyis semmilyen esetben sem lehetett őket forrásuk felfedésére kötelezni. 2002-ben azonban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ez az abszolút védelem alkotmányos érdekeket sért, hiszen alapvető fontosságú kérdésekben, például alapjogokkal szembekerülve, a társadalomra nézve nagyobb kárt okozna a védelem, mint amekkora haszna lenne.²¹⁷ Ennek köszönhetően változtattak a törvényen. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy egyensúlyt kell teremteni az alkotmányos értékek között, a média szabadsága nem sérthet más jogokat. Hozzátette továbbá, hogy csak a bíróságoknak van joga eldönteni esetről esetre, mikor lehet felfüggeszteni az újságíró védelmét. Csak akkor lehet bárkit forrásának felfedésére kötelezni, ha minden más lehetséges módszert alkalmaztak, vagy azok előre láthatóan nem vezetnek eredményre, valamint ha a forrás személyazonosságának megállapítása és az azt szükségessé tevő alkotmányos érdek fontosabb, mint a forrásvédelemhez való jog. Az Alkotmánybíróság döntése alapján tehát megállapítható, hogy Lettországbán a fent ismertetett feltételekkel akkor lehet a forrásvédelemhez való jogot korlátozni, ha az azonosításhoz (1) alapvető vagy más jelentős közérdek fűződik, (2) alkotmányos jogok és szabadságok érvényesüléséhez és védelméhez szükséges, valamint (3) az igazságosság biztosításához elkerülhetetlen.

6.7. Luxemburg

A 2004-ben elfogadott Médiatörvény²¹⁸ hatályon kívül helyezte a sajtóról és egyéb kiadványokról szóló,²¹⁹ valamint az újságíró szakma elismerését és védelmét biztosító törvényeket,²²⁰ és megteremtette – többek között – a hiányzó újságírói források védelmére vonatkozó szabályozást Luxemburgban, az EJEB gyakorlatával és az ajánlással²²¹ összhangban.

²¹⁷ BANISAR i. m. (8. lj.) 25.

²¹⁸ Loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les medias.

²¹⁹ Act of 20 July 1869 on the press and other means of publication.

²²⁰ Act of 20. December 1979 on the recognition and protection of the professional title of journalists.

²²¹ L. 5. lj.

A Médiatörvény 7. §-a garantálja, hogy az újságírók a közigazgatási vagy bírósági eljárásban a tanúmeghallgatás során megtagadhatják a birtokukban lévő információ átadását, amennyiben az forrásuk azonosításához vezetne.

A védettek körét tágan határozza meg a jogszabály, nemcsak az újságírókra, hanem a kiadókra is kiterjed, sőt bárkit megillet a forrás titokban tartásához való jog, aki tisztában van azzal, hogy az újságíróval létesített szakmai kapcsolat során bizalmas információkról szerzett tudomást.²²²

A rendőrség, a bíróság és a közigazgatási hatóságok kötelesek tartózkodni az olyan intézkedésektől, amelyek e szabály megkerülésével a forrás azonosításához vezethetnek; az említett személyek munkahelyén vagy lakóhelyén végzett házkutatás, lefoglalás, telefonlehallgatás csak korlátozott mértékben alkalmazható.²²³ A fent említett, még az új szabályozás bevezetése előtt született *Roemen and Schmit v. Luxembourg* ügyben²²⁴ a tagállami bíróság a forrásvédelemhez való jogára hivatkozó újságíró kérelmét elutasította. Döntését egyrészt azzal indokolta, hogy az újságíró bűncselekményt – rágalmozást, becsületsértést, valamint hivatali és szolgálati titokkal való visszaélést – valósított meg azzal, hogy az informátora által szerzett információkat nyilvánosságra hozta újságcikkében, másrészt azzal, hogy az egyébként jogtalanul megszerzett információkat felhasználta, hiszen a luxemburgi büntető törvénykönyv alapján bűncselekményt követ el az is, aki bármilyen módon hasznot húz vagy előnyhöz jut bűncselekmény vagy vétség eredményéből. A bíróság érvelése szerint Roemen tudott róla, hogy a dokumentumok illegálisan jutottak forrásához, így a nyomozóbírónak jogában állt az igazság kiderítése érdekében házkutatást elrendelni, mely nem sértette az EJEE 10. cikkét. Az EJEB szerint azonban a nyomozó hatóságnak adott széles körű jogositványok nem álltak arányban az elérni kívánt céllal, ezzel megsértették Roemen sajtószabadsághoz való jogát. A forrásvédelemre vonatkozó új szabályozás bevezetését követően is hasonló probléma merült fel a *Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxembourg* ügyben,²²⁵ az általános jellegű házkutatási parancs alkalmas volt arra, hogy az újságíró forrásvédelemhez való jogát korlátozza.

Nem használható fel bizonyítékként az az információ, amely olyan házkutatás vagy lefoglalás során került a hatóság birtokába, amelynek célja nem a forrás kilétének felfedése volt, kivéve, ha az a 8. § értelmében indokolt.²²⁶

A forrásvédelemhez való jog a luxemburgi szabályozásban sem korlátlan, a kivételeket az említett 8. szakasz határozza meg, amely úgy rendelkezik, hogy a bűnüldözés, bűnmegelőzés és igazságszolgáltatás érdekében, valamint az emberi-

²²² Luxemburgi Médiatörvény (218. lj.) 7. § (1)–(2) bek.

²²³ Uo., 7. § (3) bek.

²²⁴ L. 6. lj.

²²⁵ Uo.

²²⁶ Luxemburgi Médiatörvény (218. lj.) 7. § (4) bek.

ség, a nép és az állam elleni bűncselekményekkel, a terrorizmussal, a pénzmosással és a kábítószer-kereskedelemmel összefüggésben korlátozható a titoktartáshoz való jog.

A szabályozást az a kritika érte, hogy nincs teljesen összhangban az EJEB esetjogával és az ajánlással, a törvényszöveg ugyanis nem tartalmazza azt a kitéfelt, hogy a forrásvédelem alól kivételt csak abban az esetben lehet tenni, ha az információ megszerzésére más, ésszerű alternatíva nem létezik, vagy azt már a hatóságok kimerítették. A médiatörvény nyitva hagyja azt a kérdést is, hogy a jogtalanul megszerzett információt is titokban tarthatja-e az újságíró.²²⁷

7. A forrásvédelemhez való joggal kapcsolatos szabályozási kérdések áttekintése

Az alábbi áttekintés kitégítja a vizsgálat határait, az Európai Unió országait veszi alapul, különös figyelmet fordítva a fent említett országokra.

7.1. A szabályozást tartalmazó jogforrás jellege

A jog tartalmát, terjedelmét közvetlenül nem befolyásoló, ennek ellenére fontos kérdés, hogy egy adott állam melyik és milyen típusú jogforrásban szabályozza az újságírók forrásvédelemhez való jogát. Azon országok, amelyek az állami szabályozás eszközeivel kezelik a kérdést, jellemzően törvényekben (legtöbbször a médiával foglalkozó speciális ágazati és a büntetőeljárásról szóló törvényben) szerepeltetik ezt a rendelkezést, de néhány jogrendszerben az újságírói források alkotmányos szintű védelmet kaptak – például Portugáliában²²⁸ és Spanyolországban.²²⁹

Az európai államok, és azon belül a fent bemutatott országok többsége is ágazati jogszabályokban szabályozza a kérdést, jellemzően a médiáról, sajtóról, illetve az eljárásról szóló törvényekben. Mindkét jogforrásban találunk a forrásvédelemre vonatkozó rendelkezést Ausztriában,²³⁰ Belgiumban,²³¹ Franciaországban,²³² Cseh-

²²⁷ VOORHOOF i. m. (40. lj.) 17.

²²⁸ A Portugál Köztársaság Alkotmánya 37. cikk. In: BADÓ–TRÓCSANYI i. m. (188. lj.) 830.

²²⁹ A Spanyolország Alkotmánya 37. cikk. In: BADÓ–TRÓCSANYI i. m. (188. lj.) 921.

²³⁰ Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere Publizistische Medien (Mediengesetz)

BGBI. Nr. 314/1981 idF BGBI. I Nr. 8/2009.

²³¹ L. 178. lj. és a belga büntető törvénykönyv 505. §.

²³² L. 202., 204. lj.

országban,²³³ Lengyelországban,²³⁴ Lettországon,²³⁵ Luxemburgban,²³⁶ Portugáliában,²³⁷ Olaszországban²³⁸ és Magyarországon.²³⁹ Kizárólag médiaszabályozás keretében rendezi a kérdést Ciprus,²⁴⁰ és kizárólag az eljárásról szóló törvények²⁴¹ határozzák meg a feltételeket Németországban. Nem csak ez a két lehetőség fordul elő; ahogy láttuk, Dániában az igazságszolgáltatásról szóló törvény,²⁴² Angliában a bíróság tekintélyét védő törvény²⁴³ tartalmazza a vonatkozó szabályokat, és kiegészítő előírások találhatóak egyéb jogszabályokban is, Máltán például az adatvédelmi törvény²⁴⁴ is rendelkezik a kérdéssel.

Az Európai Unión belül csak igen kevés olyan állam található, amely nem határoz meg törvényben előírt forrásvédelemhez való jogot. Az egyik ilyen a vizsgált Hollandia, ahol a törvénytervezet a parlament előtt van, a másik Görögország. Utóbbi államban nem részesül a forrásvédelem sem alkotmányi, sem törvényi szintű védelemben.

Az EU-n belül népszerű tagállami megoldás a jogosultság önszabályozás keretében történő megerősítése. Az Egyesült Királyság, Ciprus, Lengyelország,

²³³ Section 16 para. 3 of the Act. no 46/2000 Coll., on rights and duties connected to the publishing of periodic press (cseh Sajtótörvény), Section 41 para. 3 of the Act no. 231/2001 Coll., on the operation of radio and television broadcasting RTBO Act (cseh Rádiózásról és televíziózásról szóló törvény), Act no. 40/2009 Coll. (cseh büntető törvénykönyv).

²³⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r.o Kodeks postępowania karnego (a lengyel büntetőeljárásról szóló törvény). Press Act of 26 June 1984, Journal of laws of 1984, No 5, item 24 as amended (lengyel sajtótörvény).

²³⁵ L. 213., 215. lj.

²³⁶ L. 218. lj.

²³⁷ Código Penal Português (portugál büntető törvénykönyv), Law no. 1/99, of 13 January, as amended by the Law No 64/2007, of 6 November (Journalist's Statue, a portugál újságírókról szóló törvény).

²³⁸ Legge n. 69/1963. (az újságírók jogairól szóló olasz törvény) és Codice Penale, Regio Decreto 19 ottobre 1930, n. 1398. (olasz büntető törvénykönyv).

²³⁹ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) 6. § és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, a Büntető eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 60. § c) pont.

²⁴⁰ Printed Press Law No. 145/89. (a ciprusi nyomtatott sajtóról szóló törvény).

²⁴¹ Strafprozeßordnung (StPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel des Gesetzes vom 21. Januar 2013 (BGBl. I S. 89) geändert worden ist (német büntetőeljárásról szóló törvény) 53. § és Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2379) geändert worden ist. (német polgári perrendtartásról szóló törvény).

²⁴² Lov om Rettens Pleje – Retsplejeloven, 1916. 172. §, 804–805. §.

²⁴³ L. 158. lj. 10. cikk.

²⁴⁴ The Data Protection Act (Chapter 440 of the Laws of Malta) enacted by Act XXVI of 2001.

Németország, Olaszország és Portugália járulékos megoldásként alkalmazza, Spanyolországban ágazati törvény hiányában az újságíró-szövetség²⁴⁵ önszabályozó kódexe rendezi a kérdést.

7.2. Ki számít újságírónak a forrásvédelem szempontjából?

Az újságíró korábban elsősorban egy kiadóval munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy volt, aki hivatásszerűen dolgozott egy kiadónál. A technika fejlődésével azonban egyre nehezebb azonosítani az újságírót, lényegében bárki annak tekinthető, aki a nyilvánosság valamely fóruma előtt tájékoztató tevékenységet végez, akár információk gyűjtésével, akár a már meglévők értékelésével teszi is ezt. Néhány európai uniós ország azonban kísérletet tesz az újságíró fogalmának törvényben való meghatározására.

A legtöbb tagállamban általában a professzionális újságírói tevékenységet helyezik védelem alá a törvények, különböző megoldásokkal. A francia sajtótörvény²⁴⁶ például kizárólag a médiavállalkozással munkaviszonyban álló személyt minősíti újságírónak. Ehhez hasonlóan jelöli ki a magyar szabályozás²⁴⁷ is a védett személyek körét: „A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy.” Az osztrák médiatörvény²⁴⁸ is a médiavállalkozás és a médiaszolgáltató alkalmazottait részesíti védelemben a médiatulajdonosok és a szerkesztők mellett. Dániában szűkebb a kör, a nyomtatott sajtótermékek, a médiahatóság felügyelete alá tartozó mediaszolgáltatás és a Sajtótanácsnál regisztrált egyéb mediaszolgáltatás alkalmazásában álló újságíró hivatkozhat a forrásvédelemhez való jogára. A lett jogszabály személyi hatálya jóval tágabb, az újságírókat vélhetően foglalkoztató munkahelyek irányából közelíti meg a védelem alanyait, így kaptak helyet a törvényben a műorszolgáltatók, a műsorközvetítők, a kiadók, az információs vagy reklámügynökségek, a film- és hangstúdiók munkatársai. Az angol előírás pedig a felelősségre helyezi a hangsúlyt, a sajtótermékben megjelent vagy mediaszolgáltatás során nyújtott médiatartalomért felelős személyt nevesíti.

Az egyik legmodernebb fogalmat és legátfogóbb védelmet azonban a fent bemutatott forrásvédelemről szóló belga szövetségi törvény²⁴⁹ nyújtja, amely szerint „bármely önállóan vagy nem önállóan foglalkoztatott személy és bármely természetes személy, aki a köz érdekében rendszeresen és közvetlenül foglalkozik infor-

²⁴⁵ Federación de Asociaciones de la Prensa de España (Spanyol Újságíró Egyesületek Szövetsége).

²⁴⁶ A francia Sajtótörvény (204. lj.) 2. §.

²⁴⁷ Smtv. 6. § (1) bek.

²⁴⁸ Az osztrák médiatörvény (230. lj.) 31. §.

²⁴⁹ A forrásvédelemről szóló belga szövetségi törvény (178. lj.) 2. §.

mációk beszerzésével, szerkesztésével, feldolgozásával és terjesztésével valamilyen médiumon keresztül, újságírónak minősül.” A belga Alkotmánybíróság 2006. június 7-i döntésében²⁵⁰ ki is terjesztette a törvény személyi hatályát a nem hivatásos újságírókra is, például bloggerekre.

Tágan értelmezi az újságírók körét a cseh szabályozás,²⁵¹ amely hangsúlyozza, hogy nem csak alkalmazásban álló újságírókat illet meg a védelem. Érdemes itt szólni a luxemburgi megoldásról is, ahol a jogszabály nemcsak az újságírókat, hanem a kiadókat és azokat is említi, akik tisztában vannak azzal, hogy az újságíróval létesített szakmai kapcsolat során bizalmas információkról szereztek tudomást.²⁵²

7.3. A forrásvédelem mértéke

7.3.1. A védett információ jellege

A forrásvédelem nem kifejezetten az információt szolgáltató személy védelmére korlátozódik, hanem kiterjed az azonosítására alkalmas iratok, dokumentumok, nyilvánosságra nem hozott kép- és hangfelvételek átadására kötelezés tilalmára is.²⁵³ A források titokban tartásához való jog így nemcsak a tanúvallomás-tétel megtagadásához kötődik, hanem szorosan kapcsolódik a házkutatások alóli mentességhez is.

7.3.2. A forrás felfedésére kötelezés lehetőségei

Az újságírói források kevés európai uniós tagállamban, és világszerte is összesen húsz országban kaptak alapjogi szintű védelmet.²⁵⁴

²⁵⁰ L. 186. lj.

²⁵¹ Cseh Sajtótörvény (233. lj.) 16. §.

²⁵² Luxemburgi Médiatörvény (218. lj.) 7. § (1)–(2) bek.

²⁵³ L. pl. a német büntetőeljárásról szóló tv. (241. lj.) 97. § (5) bek., Codice di procedura penale decreto del presidente della Repubblica, 22 settembre 1988, n. 447. Articolo 200. (olasz büntetőeljárásról szóló törvény) 253. § (1) bek.

²⁵⁴ Andorra, Argentina, Bolivia, Brazil, Cape Verde, Colombia, Ecuador, Haiti, Honduras, Macedonia, Mozambique, Palau, Paraguay, Peru, Portugal, Spain, Sweden, Timor Leste, Venezuelua. L. Model Brief on the Protection of Journalists' Sources, 2009. www.privacyinternational.org/reports/model-brief-on-the-protection-of-journalists-sources. Letöltve: 2014. április 28.

Abszolút jogosultságot pedig a fentiek értelmében a francia, korábban a lett, rajtuk kívül pedig még az izlandi újságíróknak²⁵⁵ biztosít az ottani szabályozás. A francia büntetőeljárásról szóló törvény értelmében minden újságírót megillet az a jog, hogy tanúvallomás keretében a tevékenysége során tudomására jutott információ eredetét ne tárja fel, de dönthet úgy is, hogy a nyomozó hatóság tudomására hozza.²⁵⁶ Lettorszában az Alkotmánybíróság 2002. október 23-ai döntése²⁵⁷ korlátozta a törvény által biztosított abszolút védelmet, amikor kimondta, hogy életbe vágóan fontos ügyekben a források nem élvezhetik azt, például egy személy alkotmányos jogainak védelme esetén, mert akkor az okozható kár nagyobb lehet, mint az abszolút joggal elérni kívánt előny. Izlandon pedig csak polgári jogi vonatkozásban teljes körű a titoktartási jog.²⁵⁸

Jellemzőbb megoldás az ún. korlátozott védelem. Ebben az esetben a jogszabályok bizonyos kivételekkel biztosítják a források titokban tartásához való jogot. Ennek korlátozására meghatározott feltételekkel, speciális eljárásban kerülhet sor. A védelem szintje országoként változik.

Az egyik legátfogóbb szabályozást a 2005-ös belga törvény²⁵⁹ tartalmazza, amely szerint forrás felfedésére csak bíró kötelezheti az újságírót terrorizmus vagy valamely személy testi épségének súlyos megsértése esetén, ha az információ döntő fontosságú és másként nem szerezhető meg.

Tipikus megoldásnak tekinthető a titoktartási jog bűncselekménytípusok alapján történő korlátozása. Az egyik leggyakrabban előforduló kivétel a terrorcselekmények üldözése, ez a fent vizsgált országok között megjelenik a belga szabályozásban nevesítve is, az angol megoldásban pedig a nemzetbiztonság védelme és bűncselekmény megelőzése érdekében megfogalmazott kivétel a terrorizmusról szóló törvényre utal.²⁶⁰ A luxemburgi szabályozás az emberiség, a nép és az állam elleni bűncselekményeket, a kábítószer-kereskedelmet, a pénzmosást és a terrorizmust,²⁶¹ a szlovén szabályozás a szexuális és a kiskorúak ellen irányuló bűncselekményeket és az emberkereskedelmet nevesíti.²⁶² Cipruson a halált okozó bűncselekmény felkutatása során²⁶³ lehet a forrás felfedésére kötelezni az újságírót. A német büntetőeljárásról szóló törvény az állam és a közrend elleni, a nemi erkölcs elleni bűncselekmények, továbbá a pénzmosás és a jogtalan haszonszerzés

²⁵⁵ Code of Procedure in Private Litigation, no. 91/1991.

²⁵⁶ A francia büntetőeljárásról szóló törvény (205. lj.) 109. §.

²⁵⁷ BANISAR i. m. (8. lj.) 25.

²⁵⁸ Code of Procedure in Private Litigation, no. 91/1991.

²⁵⁹ A forrásvédelemről szóló belga szövetségi törvény (178. lj.).

²⁶⁰ A terrorizmusról szóló törvény.

²⁶¹ Luxemburgi Médiatörvény (218. lj.) 8. §.

²⁶² Art. 7 of the Act of 8 June 2004 on the freedom of expression in the media. (A szlovén véleménynyilvánítás szabadságáról szóló törvény).

²⁶³ A ciprusi nyomtatott sajtóról szóló törvény (240. lj.) 8. § (2) bek.

esetén enged kivételt.²⁶⁴ Csehországban hosszas felsorolást tartalmaz a törvény, amelyben többek között benne foglaltatik a gyilkosság, rablás, terrortámadás, de még az adóbűncselekmények is.²⁶⁵

A feltárni kívánt bűncselekmény súlyától teszi függővé több tagállami szabályozás is a titoktartási jog korlátozását. Ausztriában²⁶⁶ a tíz év, Finnországban²⁶⁷ a hat év, Dániában²⁶⁸ a négy év, Magyarországon²⁶⁹ a három év vagy annál súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény alapozza meg a forrás azonosítására kötelezést.

A legtöbb európai forrásvédelmi szabályozás tartalmazza azt az ajánlásban meghatározott feltételt, hogy a közzétételt csak akkor lehet elrendelni, ha nyomós közérdek és kellően fontos, illetve súlyos körülmények indokolják, és a felderítésnek más lehetséges és ésszerű alternatívája nincs, vagy azt a hatóság már kimerítette.

A források titokban tartása egyes országokban nem csupán jog, hanem kötelezettség is, így van ez például Lettországon,²⁷⁰ Portugáliában és Olaszországban is, ahol az újságírók jogairól szóló törvény²⁷¹ 2. §-a kimondja, hogy „az újságíróknak és a kiadóknak minden esetben eleget kell tenniük titoktartási kötelezettségüknek; amikor a forrásaik felfedésére irányuló igény merül fel, kötelesek az információt átadó személy kilétét titokban tartani.” A svéd sajtótörvény ennél is tovább megy, bűncselekménnyé is nyilvánítja a bizalmas források közzétételét.²⁷² Azokban az államokban, ahol a szabályozás a forrás titokban tartására vonatkozó kötelezettséget fogalmaz meg, általában szigorú szankciókat is előír annak megszegése esetére. Jellemző a pénzbüntetés, de nem ritka a szabadságvesztés kiszabása sem. Egy évig terjedő szabadságvesztésre ítélik az újságírót például Olaszországban,²⁷³ Portugáliában²⁷⁴ és Szlovákiában.²⁷⁵

²⁶⁴ A német büntetőeljárásról szóló törvény (241. lj.) 53. § (2) bek.

²⁶⁵ A cseh büntető törvénykönyv (233. lj.) 366–368. §.

²⁶⁶ A német büntetőeljárásról szóló törvény (241. lj.).

²⁶⁷ Laki sananvapauden käyttämistä joukkoviestinnässä 460/2003, 13.06.2003. (A finn véleménynyilvánítás szabadságáról szóló törvény.)

²⁶⁸ A dán igazságszolgáltatásról szóló törvény (191. lj.) 172. §, 804–805. §.

²⁶⁹ Be. (239. lj.) 82. § (6) bek.

²⁷⁰ Response of Government of Latvia to OSCE Survey, May 2007. In: BANISAR i. m. (8. lj.) 24.

²⁷¹ Az újságírók jogairól szóló olasz törvény (238. lj.).

²⁷² Tryckfrihetsförordningen (1949:105) (svéd sajtószabadságról szóló törvény) 3. fej. (3) bek.

²⁷³ Az újságírók jogairól szóló olasz törvény (238. lj.) (2) bek.

²⁷⁴ A portugál büntető törvénykönyv (237. lj.) 195. §.

²⁷⁵ Article 4 (1) of the Act no. 167/2008 Coll. of 9th April 2008, on periodicals and agency news service and the amendment and supplementing of certain acts (a szlovák Sajtótörvény).

7.3.3. Ki jogosult a forrás felfedésére való kötelezésre?

Általánosságban megállapítható, hogy a médiahatóság nem járhat el egyik uniós tagállamban sem, jellemzően bíróság, néhány országban más hatóság is kötelezheti az újságíró forrása felfedésére.

Ausztriában,²⁷⁶ Belgiumban,²⁷⁷ Cipruson,²⁷⁸ Dániában,²⁷⁹ Németországban,²⁸⁰ Olaszországban,²⁸¹ Lengyelországban,²⁸² Magyarországon²⁸³ csak bíróság rendelheti el a forrás felfedését.

Luxemburgban²⁸⁴ az igazságügyi szervek mellett a rendőrség és közigazgatási hatóságok rendelhetik el a forrás felfedését – súlyos bűncselekmények felderítése érdekében. Finnországban²⁸⁵ erre irányuló előzetes vizsgálatot a rendőrségi és a bírósági eljárásban lehet elrendelni.

8. Következtetések

A fenti összehasonlító áttekintés lehetőséget ad arra, hogy bizonyos általános következtetéseket levonjunk az Európában (pontosabban a vizsgálat elsődleges tárgyát képező európai uniós tagállamokban) érvényesülő forrásvédelem természetével, szabályozásával kapcsolatban. Az elemzés során bemutatott strasbourgi esetek pedig rávilágítanak azokra a tényezőkre, amelyek e jog korlátozásához a gyakorlatban elengedhetetlenül szükségesek.

Ezek a megállapítások azonban nem minden állam tekintetében bizonyulnak igaznak, és nem érvényesülnek mindenhol, mégis körülhatárolják az újságírói titoktartási jog egyfajta sajátos európai minimumát.

A) A forrásvédelemhez való jog a véleménynyilvánítás szabadságának részét képező újságírói privilégium, amely az állam bűnüldözésre vonatkozó és közérdeket szolgáló kötelezettségével méretetik meg a tagállami bíróságok és az EJEB előtt.

²⁷⁶ Az osztrák médiatörvény (230. lj.).

²⁷⁷ A forrásvédelemről szóló belga szövetségi törvény (178. lj.).

²⁷⁸ A ciprusi nyomtatott sajtóról szóló törvény (240. lj.).

²⁷⁹ A dán igazságszolgáltatásról szóló törvény (191. lj.).

²⁸⁰ A német büntetőeljárásról szóló törvény (241. lj.).

²⁸¹ Az olasz büntető törvénykönyv (238. lj.).

²⁸² A lengyel büntetőeljárásról szóló törvény (234. lj.).

²⁸³ Smtv. 6. § (2) bek.

²⁸⁴ A luxemburgi véleménynyilvánítás szabadságáról szóló törvény (259. lj.) 7. §.

²⁸⁵ 11.7.1997/689 Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa. (A finn büntetőeljárásról szóló törvény.)

- B) A forrásvédelem – két európai uniós tagállam kivételével – törvényben garantált jog. Csak néhány jogrendszerben alkotmányos (alapvető) jog, általában a hierarchia ennél alacsonyabb fokán álló ágazati törvényekben szabályozott. Ugyanakkor az alkotmányban történő elismerés nem garancia a jog védelmének magasabb szintjére, sőt akár önszabályozási megoldás is vezethet a jog megfelelő érvényesüléséhez.
- C) A jogintézmény funkciója az információ szabad áramlásának biztosítása. Megállapítható, hogy nem kizárólag az informátort és nem kifejezetten a sajtó munkatársát, hanem az újságíró és forrása közötti bizalmi viszonyt védi annak érdekében, hogy az így nyert közérdekű információk eljuthassanak a közönséghez.
- D) A jogosultak körét formális kritériumok alapján a technológiai változások miatt nehéz meghatározni. Az európai államok egy része – talán éppen ezért – nem határozza meg az újságíró fogalmát. Azokban a szabályrendszerekben, ahol megjelenik ez a definíció, általában a professzionális, munkaviszony keretében történő tevékenység végzőit fedi le. Amennyiben a fogalom túlzottan ragaszkodik a hagyományos értelemben vett újságíráshoz, úgy kiszorulhatnak a védelem hatálya alól például az internetes újságírók. A védett személyek körének túl általános és tág kijelölése azonban magában hordozhatja a bírósági eljárások sikerességének kockázatát.
- E) A védett tárgy nemcsak a személy azonosítására közvetlenül alkalmas adat (pl. név), hanem a közvetett felismerésre vezető adat, irat, tárgy, kép- és hangfelvétel is lehet. Ez utóbbi lehetőséghez kapcsolódik szorosan az oknyomozó újságírók védelmét szolgáló házkutatás és lefoglalás alóli mentesség is.
- F) Az a tény, hogy egyetlen tagállamban sem kötelezheti a médiahatóság az újságíró forrásának felfedésére, jelzi a forrásvédelem korlátozásának lehető leghatékonyabb értelemben vett és eljárási garanciákkal körülbástyázott érvényesülését.
- G) A forrásvédelem kétféleképpen jelenik meg a tagállami szabályozásban: titoktartási jog vagy kötelezettség formájában. Az abszolút védelem kevés országban garantált, helyette a jogosultság inkább korlátozottan jelenik meg. Gyakori megoldás a titoktartási kötelezettség előírása is.
- H) Megállapítható, hogy a forrásvédelem hatálya alól általában van kivétel. Az azt képező bűncselekményeket az egyes jogszabályok vagy tételesen felsorolják, vagy az ahhoz fűződő szankció mértéke alapján tekintik a jog korlátozására alkalmasnak. Ez utóbbi megoldásban a szabadságvesztés mértékének meghatározása országonként változó. A korlátozás alapja általában – az ajánlás mintájára – valamely bűncselekmény felderítése, amelyhez nyomós közérdek fűződik, és amely más, ésszerű módon egyáltalán nem lehetséges, vagy a rendelkezésre álló lehetőségeket az eljáró hatóság már kimerítette.
- I) A forrásvédelemhez való jog – mint a véleménynyilvánítás szabadságának részjogosultsága – korlátozásához szükséges feltételeket az EJEE 10. cikke tartalmazza, amely szerint akkor lehetséges a beavatkozás, ha azt törvény írja elő, legitim célból történik, valamint szükséges és az okozott sérelemmel arányos.

A kivételek értelmezéséhez, amelyek a védelem mértékét meghatározzák, nagy segítséget nyújt az EJEB gyakorlata.

Ahogy már említettük, a fent vizsgált országokban a forrásvédelemhez való jog és az az alóli kivételek is törvényben meghatározottak. Ennek a feltételnek a teljesülését az EJEB tágan, és nem szó szerint értelmezi, abba a tételes jog és a bírói gyakorlat is beletartozik.²⁸⁶ A legitim cél megállapításához az EJEB jogalkalmazása során elegendőnek tartja egy cél igazolását is, az esetek többségében a zavargás és bűnözés megelőzése, a jó hírnév és mások jogainak védelme indokolja a beavatkozásokat. A legnehezebb a tagállami jogalkalmazók és az EJEB számára azt eldönteni, hogy a beavatkozás szükséges-e és arányban áll-e az elérni kívánt céllal. Az újságíró munkahelyén vagy otthonában tartott házkutatásokat az EJEB következetesen elutasítja, és felhívja a figyelmet arra, hogy ez az újságírókat megillető privilégium nem függ az annak korlátozására irányuló intézkedés eredménytelenségétől, illetve a forrás ártó szándékától sem, és hiába tűnik a hatóság által fogatosított cselekmény szükségesnek, az önmagában nem elegendő, relevánsnak és elégségesnek is kell bizonyulnia a legitim célhoz mérten.

Az EJEB döntéseinek hatására a bemutatott államok többségében erősödött a bizalmas információk védelme, amely a jogszabályok módosításában vagy a változó joggyakorlatban érhető tetten.

- J) A forrásvédelem minőségét mindenkor a fent említett kivételek gyakorlati érvényesülése, tehát az az egyensúly fogja meghatározni, amelyet a tagállami bíróság vagy az EJEB állít fel esetről esetre a véleménynyilvánítás szabadsága és az azzal versengő érdekek között, a rendelkezésre álló nemzeti és nemzetközi jogforrások alapján.

²⁸⁶ L. 6. lj., (83) bek.

SMUK PÉTER*

A demokratikus politikai diskurzus alkotmányos garanciái és gyakorlata Közép-Kelet-Európában

„Felszántom a császár udvarát,
Belévetem hazám búbaját,
Hadd tudja meg császár felsége,
Mi terem a magyar szívébe.”

(Magyar népdal)

1. Alapvetés – a demokratikus közvéleményről és a közép-kelet-európai szabályozási körképről

A modern kori demokráciák több pilléren álló uralmi rendszerek, amelyek az egyén szabadságát és önmegvalósítását kívánják összeegyeztetni nemcsak a politikai közösség tagjai egyenlőségének értékével, hanem a politikai rendszer hatékonyságával és megújulási képességével is. A diktatórikus uralmi rendszerekkel szemben a szabadság élménye – a történelmi tapasztalatok szerint – nem elegendő legitimációs érték a demokrácia számára. A politikai közösség tagjai elvárják, hogy a rendszer sikeresen szálljon szembe a jövőbeli kihívásokkal, s egyben az életszínvonalat meghatározó termelékenység is érezhető legyen. A demokráciák a modern korban ezen a téren jól teljesítettek, háborúkat nyertek, jóléti állammodellt teremtettek úgy, hogy a szabadság és egyenlőség értékeit is képesek voltak összeegyeztetni. A kiemelkedő politikai értéknek tekintett demokrácia több pilléren nyugszik, amelyek azonosítása tanulmányom bevezető feladata. Ez hozzájárul a címben megjelölt témakör tisztázásához, ugyanis mind a demokratikus diskurzus, mind az alkotmányos garanciák, mind pedig Közép-Kelet-Európa mint vizsgáldási terep meghatározó jelentőségű mind a kérdésfelvetések, mind a válaszok megfogalmazása során.

Dolgozatom Közép-Kelet-Európa alkotmányos rendszereit mutatja be, a földrajzi-politikai régió jelen esetben pontosabban azon államok körével azonosítható, amelyek korábban a Szovjetunió befolyása alatt álltak, azonban a kutatási program

* Habil. egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék. E-mail: smuk@sze.hu.

idejére már az Európai Unió tagállamaivá váltak. Így felhasználom a következő államok tapasztalatait: Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Románia, Bulgária, Szlovénia és Horvátország. (Nagyon érdekes elemzési feladatot kínálna Ukrajna, Szerbia és Oroszország vizsgálata is, ám ez meghaladta volna a jelenlegi kutatási program kereteit.) A régió államainak közös jellemzője, amely a kutatást inspirálta, hogy a fiatal demokráciák kihívásokkal szembesültek a rendszerváltásaikat követő években, egyrészt mert a szabadság rövid távon nem hozta el a gazdasági fellendülést, amely komoly társadalmi feszültségeket termelt ki, másrészt az Európai Unióhoz való csatlakozásuk során tételesen igazodniuk kellett az ún. nyugati/európai alkotmányos kultúrák értékrendjéhez, jogszabályaihoz. Mindkét irányban komoly nehézségek adódtak. A társadalmi feszültségeket kezelni és az alkotmányos értékeket követni csekély demokratikus hagyománnyal rendelkező országokban kellett, ezért olyan tanulási folyamat indult be, amelyben nemcsak a „jó tanuló”, európai mintákat követő centrumelíttek tevékenységét támogató, hanem az azt élesen kritizáló hangok is erősek voltak. A nyugati demokráciák kiérlelt intézményeinek az Elbától keletre művelendő talajon kellett szárba szökkenniük. Tanulmányomnak nem témája a közép-európai rendszerváltások leírása, azonban az alkotmányos viták és szabályozások hátteréhez elengedhetetlenül hozzáolvasandó a közelmúlt önkényuralmi rendszereiből való átmenet története.

Az alkotmányos garanciák köréről ezen országok demokratikus átmenete során politikai viták folytak elsősorban. A rendszerváltó elitek nemcsak nyugati mintákból, hanem a hazai alkotmányos fejlődésükből is merítettek mintákat, és ezek esetleges konkurenciája, valamint a személyes ambíciók az alkotmányos berendezkedések, szabályozások és értékek sajátos keverékét hozták létre. Ezek az értékek azonban a régió államainak egyértelmű – gazdasági és politikai érdekekkel alátámasztott – törekvései nyomán konvergálni kezdtek az 1990-es évek végétől. Az Európai Unió jogharmonizációt, az alapvető demokratikus értékeket elváró feltételrendszerének a kétezres években csatlakozó tucatnyi állam nagyjából megfelelt. Az EU tagállamaként pedig részesei lehettünk annak a döntéshozatali eljárásnak, amely egységes szabályozásokat kívánt meg – többek között a dolgozat témájához tartozó jogterület(ek)en is. Az alkotmányos garanciák több rétegét érintjük: mind a tagállami alkotmányos és törvényi szabályozásokat, mind az európai – uniós és tagállami szabályozásokból, illetve emberi jogi intézmények gyakorlatából fakadó – alkotmányos értékeket.

Végül a demokrácia mibenlétére is ki kell térnünk, noha nyilvánvalóan nem adhatunk átfogó képet a versengő demokráciafogalmakról. A demokratikus hatalmi rendszer egyes ismérveit, tartalmi összetevőit azonban ki kell emelni: *a)* a demokrácia képes egyszerre biztosítani a szabadság és az egyenlőség értékeit; *b)* a politikai közösség tagjai részesei a hatalomgyakorlásnak, az előbbi értékeknek is megfelelően; *c)* a demokrácia intézményrendszere és eljárási garanciái gondoskodnak a diktatúrák visszatérésének megakadályozásáról. Egy eltérő, de ezen megál-

lapításokon alapuló keresztmetszetben Bihari a politikai rendszerek megújulási képességét is a demokrácia biztosítóiból eredezteti, ezek közé sorolja a többség hatalmának érvényesítését, a kisebbségek oltalmazását, a véleményeltérések megtűrését, az alternatív információforrások igénybevételének lehetőségét és a döntéshozatali eljárások társadalmi ellenőrzését.¹

A demokrácia hatalmi rendszerként való megközelítéséből is nyilvánvaló a politikai közösség tagjai diskurzusának fontossága. Kutatásom a deliberatív demokráciafelfogás² alapján jelöli ki az egyes elemzési szempontokat, így részben talán nem teljes demokráciaképében, azonban a demokratikus társadalom egyik legfontosabb összetevőjét tartja szem előtt. Itt elemzésem tárgyának felvezetése találkozik a véleményszabadság igazolásával. A kommunikációs alapjogok, a szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének konkrét területei a demokratikus akaratképzési folyamat kiemelt fontossággal bíró garanciái. Tanulmányom nem ad – mert nemigen adhat – teljes képet a szóban forgó országok sajtó- és médiaszabályozásáról, a szólásszabadság minden aspektusáról. Elemzésemben a fentebb vázolt vizsgálati szempontok a következő tematikában találkoznak.

Sajátos megközelítésként javaslom annak alapulvételét, hogy a posztoszocialistának is nevezett régióban sem elég a cenzúra tilalma, a vélemények ütközését sok esetben nemcsak elviselni, hanem „szervezni” is kell. Az állami intézményvédelmi kötelezettség körében azon „élethelyzetek” szabályozását vizsgálom, amelyek politikai diskurzusok biztosításával kapcsolatosak. Így áttekintem a parlamentek nyilvános működésének szabályait és a politikai kampányok szabályozását: továbbá kapcsolódó témakörök az információs szabadság, valamint a médiapiac és a médiatartalmak pluralizmusa.

Azzal a közhellyel szemben, miszerint a véleményszabadság állapota minősíti egy adott társadalom demokráciáját, a demokratikus hatalmi rendszerrel kapcsolatosan végső értékelést nem végzek, azonban előfeltevésként leszögezem, hogy felfogásomban a deliberatív viták és a demokratikus közvélemény léte elengedhetetlen ismerve a demokratikus rendszereknek. Jelen dolgozatban az ennek érvényesülésével kapcsolatos alkotmányjogi elemzések adalékul kívánnak szolgálni a megállapítás igazolásához.

¹ BIHARI Mihály: *Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2013. 97.

² L. ehhez JAMES BOHMAN – WILLIAM REHG (szerk.): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MIT Press, 1997.

1.1. Demokrácia és véleményszabadság

A vélemények szabad kinyilvánításához való jogot a demokrácia azon alapvető ismérvéből kívánom levezetni, miszerint a politikai közösség tagjai részesei a hatalomnak, a (köz)hatalom gyakorlásának különböző megnyilvánulásai igénylik a közreműködésüket. A népszuverenitás követelménye nyomán legitim közhatalom a néptől származhat, a nép – politikai közösség – pedig közvetlenül vagy képviselői útján gyakorolja hatalmát. A közvetlen hatalomgyakorlás, a népszavazás kivételes alkalmai, és képviselők számára való hatalomátruházás során is a polgár felelősségteljes, tudatos döntésében bízhatunk. Ezt a felelősségteljes közreműködést az alapozhatja meg, ha információk birtokában van a döntés tárgyát illetően (a tágabb értelemben vett kormányzat tevékenységéről, a közügyekről). Az információk megszerzése nem csupán úgy lehetséges, ha az állami szervek a működésükkel kapcsolatos adatokat kiadják a polgárok számára. Ezen információtömeg ugyanis feldolgozhatatlan mennyiségű és minőségű, rendezetlen, és így feldolgozásra szorul. A politikai rendszer teljesítményének értékeléséhez csak ‘fogyasztásra alkalmas’ állapotban elérhető információk segítenek hozzá. A közérdekű adatok ilyen feldolgozását a politikai közösség tagjai részére a közvélemény diskurzusa végzi el.

A demokratikus politikai diskurzus a közvélemény nehezen definiálható fogalmához köthető. A Jürgen Habermas által „nyilvános okoskodásnak” nevezett jelenség folyamatként fogható fel, amelynek több (a lehető legtöbb), aktív szereplője van. A modern, általánosan felfogott közvélemény a sajtó és média tevékenységében nyilvánul meg, de csatlakoznak hozzá különféle fórumok és felületek is („okoskodó” körök – pl. egyesületek, klubok; véleményformáló intézmények – pl. színházak stb.).³

Számunkra jelen elemzés felépítése érdekében a szereplők tág körének rögzítése mellett az is szükséges, hogy a demokratikus közvélemény és politikai diskurzus létrejöttének és működésének alkotmányos garanciáit felvázoljuk. Ezek egy központi érték: a kommunikációs alapjogok érvényesülése köré csoportosíthatóak. A deliberatív politikai viták és demokratikus eljárások fogalmi eleme, előfeltétele és garanciája ugyanis a szabad kommunikáció.

A szabad kommunikáció alkotmányos garanciái körében a klasszikus liberális alapállás az állam beavatkozástól való tartózkodása, praktikusán a vélemények elhallgattatásának, az előzetes cenzúra vagy adminisztratív hátrányok utólagos, megtorló alkalmazásának tilalma. Ez az álláspont semmit sem veszített érvényes-

³ A közvélemény államjogi problematikájához és szociológiai tisztázásához I. Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Osiris, 1999. 332–349. Az ehhez is kapcsolódó, jelen tanulmányra is érvényes kutatói alapálláshoz (Habermasra és az amerikai Hutchinsbizottságra utalóan) I. BAJOMI-LÁZÁR Péter – SÜKÖSD Miklós: *Médiapolitikai trendek Kelet-Közép-Európában 1989–2008*. *Politikatudományi Szemle*, 2009/1. 143–144.

ségéből, azonban a demokratikus véleményformálás, politikai diskurzus ezen az alapon kevés támogatást kap. Erről a magyar Alkotmánybíróság tömör és pontos leírást adott már egy korai határozatában:

Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát az alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.⁴

Az állam intézményvédelmi szerepének előtérbe kerülése több, legújabb kori fejlemény miatt következett be. A kommunikációs folyamatok, a ‘társadalmi nyilvánosság szerkezete’ merőben átalakult, nemhogy a polgári forradalmak korától eltelt évszázadokban, de radikális újdonságok jelentek meg az elmúlt tíz-húsz évben is. Az egyéni autonómia védelme helyett a közvélemény információhoz jutása került előtérbe: kiemelt szabályozási tárgy lett az audiovizuális kommunikáció területe, különös tekintettel a pluralizmusra és a közérdekű tartalmaknak közvetlenül a polgárhoz való eljuttatására. A digitális eszközök (különösen az internet) pedig egyrészt a közvélemény ‘szétesését’, decentralizációját hozták, másrészt a nemzeti szabályozó eszközök eltörlését eredményezték a globális kihívásokkal szemben.⁵

A közvélemény jogi definíciójának megfogalmazása nehézkes próbálkozásokhoz vezet, sokkal inkább alkalmas kiindulópont számunkra, hogy a szólásszabadság demokratikus alapozásának főbb érveit áttekintsük és a politikai diskurzus legfontosabb terepeit azonosítsuk.

A szólásszabadság demokratikus alapozása szerint a különféle véleményeket azért lehet elmondani, mert azok ‘relevánsak’, akár okos, akár ésszerűtlen tartalmúak, hiszen a polgárok önkormányzását segítik elő (Alexander Meiklejohn); illetve más nézet szerint az egyének a közéletben való részvételét biztosítják, azáltal pedig az egyéni képességek kiteljesítéséhez járulnak hozzá (Robert Post).⁶ A véleményszabadság eszközérték tehát, amely a népszuverenitás elvét szolgálja. A de-

⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁵ Joan BARATA: The Different Concepts of Free Expression and its Link with Democracy, the Public Sphere and Other Concepts. In: Monroe E. PRICE – Stefaan G. VERHULST – Libby MORGAN (szerk.): *Routledge Handbook of Media Law*. London – New York, Routledge, 2013. 125.

⁶ KOLTAY András: A médiaszabályozás elmélete. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 90, és SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 22–25.

mokrácia és az alkotmányos jogok esetleges ütközése a modern jogállamokban nagyrészt az utóbbiak javára dőlt el, tehát a demokratikus alapjog-korlátozások problematikája⁷ többnyire elvi, hipotetikus kérdésfeltevésnek tűnhet. Nem szabad azonban könnyedén túllépnünk rajta, mert éppen a közép-európai fiatal demokráciákban ennek igazolása a demokratikus folyamatokban szintén elvégzendő feladat.

Két előfeltevés tisztázandó ezen a helyen. A deliberatív demokráciafelfogásban a politikai diskurzusok célja, hogy az ‘okoskodó közönség’ nem egyszerűen beszélget egymással, hanem érvelnek, egymást igyekeznek meggyőzni, az üdvös végeredmény pedig az igazság megtalálása, de legalább a megegyezés, amely az érvek alapján jöhet létre. Ezt a célt – az ennek elérésére irányuló szándékokat – azonban a mindennapi tapasztalat csak kevéssé igazolja vissza. Úgy kell eljárunk, hogy a lehető legtöbb véleményt a demokratikus diskurzus részének tekintjük,⁸ ugyanis adott pillanatban nem mindig megítélhető, hogy azok mennyiben járultak hozzá az igazság vagy a megegyezés kereséséhez. Így a *prima facie* káros vagy terméketlen vélemények védelmét is a deliberatív felfogáshoz kapcsolhatjuk.⁹

Másrészt a politikai diskurzust folyamatként fogjuk fel, már csak az előbbi megállapítás alapján is: nem a vélemények ütköztetésének egy adott pillanata határozza meg elsősorban a hatalomgyakorlást és a demokratikus részvételt, hanem a közügyekről folytatott vitában és a választásokon való folyamatos részvétel. Ez közelít ahhoz a legitimitásemeléthez, amely az uralmi szférában a legitimitás keletkezését eljárásokhoz köti (Niklas Luhmann). Az eljárások, mint a törvényhozás, jogalkalmazói döntések, népszavazás, de a korporációk eljárásai is, egyfajta általánosított készséget alakítanak ki, hogy a politikai közösség tagjai „tartalmilag meg nem határozott döntéseket egy bizonyos toleranciahatáron belül elfogadjanak”. Ez az általános elfogadási attitűd olyan diskurzusokat is feltételez, amelyek során megvitathatóak a közügyek, azokban külön-külön álláspontokat tudunk elfoglalni, meg tudjuk egymást győzni (Habermas).¹⁰ Luhmann és Habermas processzuális legitimitásemeléleteit mélyebben nem elemezve azt kell rögzítenünk, hogy a véle-

⁷ KOLTAY i. m. (6. lj.) 91.

⁸ Nem kívánom sem kifejteni, sem megkerülni a demokratikus közvélemény védelméről szóló amerikai szakirodalmi vitát, amely a közvélemény érdeklődésére számot tartó ügyekről folytatott beszéd korlátozási tesztjét elemzi. Utalnék itt a pontosabb elemzésekre és hozzászólásokra: Robert POST: Participatory Democracy and Free Speech. 3 *Virginia Law Review* (2011) 477–489; James WEINSTEIN: Participatory Democracy as the Central Value of American Free Speech Doctrine. 3 *Virginia Law Review* (2011) 491; Eugene VOLOKH: *The Trouble with “Public Discourse” as a Limitation on Free Speech Rights*, elérhető: <http://www2.law.ucla.edu/volokh/publicdiscourse.pdf>.

⁹ GYÖRFI Tamás: 2. § (Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog). In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 151–152.

¹⁰ ZSIDAI Ágnes: Legitimitás és legitimáció. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet*. Miskolc, Bíbor, 1997. 338–341.

mény- és sajtószabadság, valamint annak infrastruktúrája ezen eljárásoknak természetes előfeltételeként, közegeként működik. Mind a társadalmi-állami eljárások, mind pedig a kritikai – akár deliberatív, akár nem – viták számára.

Ezek nyomán a politikai diskurzusok biztosításával kapcsolatos intézményi garanciák elsősorban a parlamentek nyilvános működése, a választási kampányok, az információszabadság alapintézményei, valamint a médiapiac és a médiatartalmak pluralizmusa tekintetében vizsgálándók.¹¹

A fiatal demokráciák első évtizedeiben ezek az eljárások és a tisztázó viták nem spórolhatóak meg a demokratikus rendszerek legitimitációja érdekében, különösen, ha a gazdaság gyengébb teljesítőképessége miatt a társadalom számára „gyanúsak” a demokratikus intézmények. A közép- és kelet-európai demokráciákban bizony néhány kérdésben ezen értékek is viták tárgyát képezték, amelyekből, remélhetőleg, megerősödve kerültek ki.

A véleményszabadság demokratikus társadalomban betöltött funkciója az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában is gyakran visszatérő elem, mivel az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében rögzített véleményszabadság korlátozásának feltételei között szerepel, hogy a korlátozó intézkedések szükségesnek minősüljenek egy demokratikus társadalomban.¹² Nemcsak az intézkedések indokát (nemzetbiztonság, jó hírnév stb.) és szükségességét kellett értelmeznie a Bíróságnak, hanem a demokrácia 10. cikk szempontjából lényeges sajátosságait is.

A bíróság kifejtette, hogy a demokrácia alapvető ismérve a pluralizmus, a szólásszabadság, amely révén az ország problémáinak megoldásait egy dialógusban lehet felvetni (*Manole and others v. Moldova*, 2009). A demokratikus társadalomban a kormányzat ügyei folyamatos ellenőrzésnek vannak alávetve, ezért a nyilvánosság egyes intézményei ‘társadalmi házőrző kutyaként’ (*watchdog*) járnak el, amelyeket nem szabad elzárni attól a lehetőségtől, hogy a közérdekűnek tartott ügyek megvitatásában részt vegyenek (*Guja v. Moldova*, 2008; *TASZ v. Hungary*, 2009).

A Bíróság az önmérsékelt (és toleráns) demokrácia elvét vallotta, amikor kifejtette, hogy

egy olyan jogrendszer, amely a – valós vagy képzeletbeli – közérzet diktátumának kielégítése érdekében korlátozza az emberi jogokat, nem tekinthető olyannak, mint ami egy demokratikus társadalomban elismert, nyomós társadalmi szükségletnek felel meg, mivel az

¹¹ A média politikai folyamatokban betöltött szerepéről és átpolitizálódásáról, valamint további olvasmányokhoz a hazai szakirodalomból l. BAJOMI-LÁZÁR Péter: A politika mediatiszálódása és a média politizálódása. *Médiakutató*, 2005. ősz.

¹² Vö. Rónán Ó FATHAIGH – Dirk VOORHOOF: The European Court of Human Rights, media freedom and democracy. In: *Routledge Handbook of Media Law*. 107–112.

ilyen társadalomnak ítéletében ésszerűnek kell maradnia. eltérő vélekedés azt jelentené, hogy a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága a közbekiabáló hallgatóság vétója alá esik.¹³

Ezzel azt szögezte le, meglátásom szerint, hogy meglehet, a közvélemény erős érzelmekkel viseltetik bizonyos kérdésekben, amelyeket egyének alapjogainak korlátozásával kíván megoldani (az önkényuralmi jelképek egyeseket sérthetnek, ezért tiltsuk be nyilvános használatukat), mégis, a társadalmi közhangulat illetően zsarnokságát nem lehet a demokráciából levezetni.

Mint látható az itt hivatkozott ügyekből is, a Bíróság több esetben épp a fiatal közép-európai demokráciák alkotmányos fejlődéséhez járult hozzá döntéseivel. Ítéleteit ezért nem csupán a véleményszabadság általános megalapozása körében használhatjuk, hanem a demokrácia és a szabad politikai diskurzus alapelveinek adott történelmi időszakban való értelmezéseként is.¹⁴

1.2. Média-rendszerváltások Közép-Kelet-Európában

Közép-Európa média-rendszerváltásait két dimenzióban lehet nyomon követni. Az egyik a jogi szabályozási környezet változása, a másik a társadalmi alrendszerben végbemenő, személyi és tulajdonosi változásokkal is járó lényegi struktúraváltás. Ez utóbbi dimenzió vizsgálatára nem terjed ki kutatásom, noha annak politikai jelentősége sokszor elhomályosította a jogi normák hibáit vagy éppen érdekeit. A következő áttekintés elsősorban az alkotmányos szinten megjelenő garanciákra, valamint a demokratikus nyilvánosságtörvények elfogadására koncentrálna. Ezek a jogforrások lesznek ugyanis a tanulmány további elemeinek vizsgálati tárgyai.

A közép-európai államok a kommunista rezsimek bukását követően demokratikus tartalmú alkotmányokat vagy alkotmánymódosításokat fogadtak el. Ezek rendre tartalmazták, legalább utalás szintjén, a demokratikus jogállami létre és a szabad véleménynyilvánításra vonatkozó szabályokat és garanciákat. Természetesen országonként korántsem volt mindegy, hogy az új alaptörvényi szabályok, majd az azokat kifejtő további törvényi szabályok mikor és milyen formában kerültek elfogadásra.¹⁵

¹³ *Vajnai v. Hungary*, no. 33629/06, 2008. július 8-i ítélet.

¹⁴ Hasonlóképpen, Gabriela E. CHIRA: Pluralist over Profitable: The Audiovisual Transformation Dilemma in Central and Eastern Europe. In: Alec CHARLES (szerk.): *Media in the Enlarged Europe. Politics, Policy and Industry*. Bristol, Intellect Books, 2009. 40.

¹⁵ Az egyes államok médiaszabályozásának háttérének megismeréséhez, a többi, tételiesen feltüntetett forrás mellett a European Journalism Centre „Media Landscapes” adatbázisát használtam (legutolsó elérés: 2013. október 31.). Az egyes szakértői országtanulmányok szerzői: Urmas Loit (Észtország); Vita Zelče, Klinta Ločmele és Olga Procevska (Lettország); Audrone Nugaraite

Megállapíthatjuk, hogy a releváns jogalkotásnak három hulláma mutatható ki.

1. A rendszerváltások során az alkotmányok tartalma legalábbis demokratikus irányt vett, ezzel lehetővé tették a szabad társadalmi párbeszédet. Ez a szabadság akkor is működőképesnek bizonyult, ha az egyes szférákban a korábbi, nem feltétlenül jogállami tartalmú szabályozások (ha egyáltalán voltak jogi szabályok) és szokások éltek tovább. A sajtó a változások teremtette lehetőségeket, a szabadság élményét hamarosan képes volt a gyakorlatban a javára fordítani. A sajtóval-médiával szembeni esetleges politikai-állami fellépések azonban nem szűntek meg, egyes monopolhelyzetben levő állami csatornákért folytatott küzdelem vagy a többnyire háttérben zajló tulajdonosváltások, jogalap nélküli frekvenciakiosztások rendkívüli politikai jelentőséggel bírtak. Az állami csatornák a közszolgálatosság felé indultak.
2. A második hullámot az 1990-es évek konfliktusai, jogvitái, különböző alkotmányos aktorai (pl. alkotmánybíróságok) hozták. Az évtized közepétől általában megszületnek az új sajtó- és médiatörvények, illetve az információszabadság intézményes alapjai. A rendszerváltások során esetleg sebtében összeállított törvényeket új kódexek váltják fel. Bajomi-Lázár és Sükösd szerint a sajtószabadság kulcsfontosságú intézményei kiépültek az 1990-es évek végére, ám a sajtó szabadsága nem konszolidálódott. A kereskedelmi csatornák jogilag is szabályozott megjelenése¹⁶ többnyire erre a fázisra esik, s ez egyben megosztja (gyengíti) a korábban monopolhelyzetben levő médiára a politikai nyomást. A direkt cenzúrát felváltotta a tulajdonosi (magántulajdonosi vagy költségvetési) befolyás és a politikai marketing.¹⁷
3. A harmadik hullám két impulzus eredménye volt. A vizsgált államok 2004–2007 között (illetve Horvátország 2013-ban) az EU tagjai lettek, és így joghar-

(Litvánia); Ania Lara (Lengyelország); Tomáš Trampota (Csehország); Andrej Školkay (Szlovákia); Beke Dániel (Magyarország); Alexandru-Brăduț Ulmanu (Románia); Vesela Tabakova (Bulgária); Nada Buric (Horvátország); Marko Milosavljević és Igor Vobič (Szlovénia). A parlamenti és választási szabályozás áttekintéséhez az adott ország hivatalos (elsősorban a parlamentek) honlapjain elérhető jogforrásokat használtam fel. Ezek között találhatóak hivatalosnak és nem hivatalosnak nevezett angol fordítású jogforrások. A másodlagos források és fordítások megbízhatóságából fakadó értelmezési kockázatok – noha egyes tételekről igyekeztem nemzeti szakértőkkel konzultálni – szükségszerűen benne rejlenek a dolgozatban. Konzultációival és adatszolgáltatásaival közreműködött a kutatásban Marek JARENTOWSKI (PhD, Cardinal Stefan Wyszyński University, Varsó) és Wawrzyniec KONARSKI (PhD, Jagiellonian University, Krakkó).

¹⁶ Szlovéniában 1990-ben, Litvániában 1992-ben, Csehországban és Lengyelországban 1994-ben, Romániában 1995-ben, Lettországbán és Szlovákiában 1996-ban, Magyarországon 1997-ben, Bulgáriában 2000-ben jelentkezik a kereskedelmi média. BAJOMI-LÁZÁR–SÜKÖSD i. m. (3. lj.) 145.

¹⁷ A sajtó- és médiaviszonyok konszolidációját a régióban az újságírói társadalom oldalán kimutatható problémák is nehezítik, így pl. a „klán-újságírás”, a szakújságírók és tényfeltárás hiánya, a minőségi lapok bulvárosodása és az alacsony színvonalú infrastruktúra és munkakörülmények, l. BAJOMI-LÁZÁR–SÜKÖSD i. m. (3. lj.) 148–151.

monizációs kötelezettségek¹⁸ terhelték őket, egy időben a digitális szolgáltatások elterjedése is paradigmaváltást kényszerített ki. 2004 óta többnyire mindkét kihívásra válaszoltak a nemzeti jogalkotók. (Természetesen a második és a harmadik hullámban rész kérdésekben folyamatosan lehetőség nyílt a kodifikációs hibák korrigálására.)

Tovább árnyalja szempontrendszerével az átalakulás leírását Jakubowicz és Sükösd tanulmánya. Az összegző elemzésük alábbi áttekintése azért is hasznos, mert több dimenzióban vázolják az átmenet egyes szakaszait vagy aspektusait, elsősorban a vizsgált régió sajátosságait globális összefüggésrendszerben értelmező elemzések alapján.¹⁹

A média átalakulását egy „ontogenezis”-analógiával leírva úgy is bemutathatjuk, mint a médiarendszerek természetes fejlődési szakaszait, azonban ez a fejlődés Európa keleti részén más feltételek között, s főleg sokkal rövidebb idő alatt zajlott le. A szerzők az átalakulás következő fejlődési dimenzióit azonosítják: a monopóliumok megszűnése és részbeni visszarendeződése, a média kommercializálódása és piacosodása, a média függetlenségének változásai, a média demokratizálódása és pluralizálódása, az újságírók professzionalizálódása, az állami média közszolgálativá alakulása, a tartalmak és tulajdonosok nemzetköziesedése-európaizálódása-globalizációja, az új interaktív média (internet) megjelenése, illetve a digitalizálódás és konvergenciafolyamatok. A médiára irányuló köz- és párt-politika a következő irányzatokba sorolható attitűdöket termelte ki:

- *Az idealisták* – különösen a politikai rendszerváltások környékéről hozható példa erre, így a szamizdat újságírás, amely a sajtónak a politikai diskurzust támogató, szabadságot és jogállamot hirdető funkcióját vallja. A szabadságharcos újságírók komoly erőfeszítésekkel járultak hozzá a rendszerváltás folyamatainak bemutatásához és továbbblendítéséhez egyaránt.
- *A mintakövetők* – azon alapul, hogy a közép-kelet-európai politikai rendszerek a kommunista rezsimek összeomlása után a ‘Nyugatot’ és a nyugati intézményeket tekintették követendőnek és fejlődési perspektívának. Egyértelmű példája ennek az uniós csatlakozással kapcsolatos jogharmonizáció. Természetesen a nyugati intézmények keleti környezetben való működése korántsem volt zökkenőmentes, ez pedig frusztrációt szült.

¹⁸ Az EU-csatlakozással kapcsolatos – pl. az audiovizuális irányelvhez való – jogközelítés többé-kevésbé párhuzamosan haladt az Európa Tanács demokratikus elvárásainak – pl. az európai emberi jogi egyezmény 10. cikkének, a médiára is kiterjedő véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének – való megfelelni törekvéssel. Vö. CHIRA i. m. (14. lj.) 40–41.

¹⁹ Karol JAKUBOWICZ – Miklós SÜKÖSD: Twelve Concepts Regarding Media System Evolution and Democratization in Post-Communist Societies. In: Karol JAKUBOWICZ – Miklós SÜKÖSD: *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*. Bristol, Intellect Books, 2008. 9–40.

- *Atavizmus* – amelynek megkülönböztetése azon a praktikus megfigyelésen alapul, hogy több államban a politikai elitek az ‘utánzás utánzását’ követően valójában az előző, nem demokratikus rendszerek kontrollmechanizmusai iránti nosztalgiát érzik, és keresik a módját, hogy ezeket a régi eszközöket visszaszerezzék.

1.3. Nemzeti szabályozások, nyilvánosságtörvények Közép-Kelet-Európában

Tekintsük át vázlatosan a fentebb leírt nyilvánosságtörvények megalkotásának hullámait, az egyes államok jogfejlődését.

1.3.1. Észtország²⁰

Az észt alkotmány (1992) garantálja az információszerzés szabadságát és mindenki jogát a gondolatok, vélemények, meggyőzések és információk terjesztésére (44–45. §). Az alkotmány egyes általános törvényi szabályokkal – pl. a nyelv védelméről szóló, a versenyjogi, a reklám- vagy az államtitoktörvények – képes volt szabad környezetet biztosítani a sajtónak. Speciális sajtó- és médiajogi szabályozás 1994-ben indul meg (műsorszórásról szóló törvény), ennek EU-direktívához való igazítását is elvégezte a törvényhozás. A közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó külön szabályozás 2007-ben lépett hatályba. A legfrissebb, médiaszolgáltatókat átfogó törvény 2010-ben született. Ennek hatálya kiterjed az audiovizuális szolgáltatások szabályaira, az ilyen – és a lekérhető – szolgáltatások nyújtásának engedélyezésére (regisztrációjára), a szolgáltatók működésére, valamint az újságírók információforrásainak védelmére. A törvény 2013. májusi módosítása kivezetette a rendszerből a Kulturális Minisztérium engedélyezési és műsorfelügyeleti hatáskörét, átadván azt a 2008-ban más feladatokkal is létrehozott Műszaki Felügyeleti Hatóságnak (Tehnilise Järelevalve Amet). Észtország modern, jelenleg is hatályos jogszabályai a parlamenti eljárásokról, választási rendszerről és információszabadságról 2000–2003 között születtek meg, tehát ezek gyakorlata több mint egy évtizedes.

²⁰ http://ejc.net/media_landscapes/estonia.

1.3.2. Lettország²¹

Az 1991-ben visszaállított 1922-es lett alkotmány 100. cikke biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát, mindenki jogát az információszerzésre és -terjesztésre, s egyben tiltja a cenzúrát. A lett szabad sajtó kb. egy évtizedes demokratikus hagyománnyal (1924–1934) éledt újjá, és viszonylag gyorsan, 1991-ben elfogadták az új sajtótörvényt. Ez rendezte egyebek között a lapalapítási szabadságot, a regisztrációt, az újságírók jogait és kötelezettségeit. A nyugatias alkotmányi és sajtószabályozás mellett azonban sokáig gondokat okozott a más jogágak (személyiségvédelmi intézmények) által lehetővé tett beavatkozás a sajtószabadságba.²² A rádiózásról és televíziózásról 1995-ben született szabályozás, amelyet 2010-ben váltott fel új, átfogó törvény (amelyet államfői vétóval színesített eljárásban fogadtak el). Ennek egyik szabályozási tárgyköréhez, az információforrások fokozott védelméhez apropóul szolgált egy, az állami televízió újságírója ellen indított eljárás okozta botrány. A lett információs szabadság-törvény 1998-ban született meg, a hatályos házszabály még régebbi. A lett választási törvénytől különálló jogszabályt szenteltek a választási kampányok szabályozására 2004-ben.

1.3.3. Litvánia²³

Litvániában a függetlenné válás folyamatában és azt követően gyors jogalkotásnak lehetünk tanúi. Az alkotmány (1992) garantálja a „meggyőződés” kifejezésének szabadságát (25. cikk), külön cikkben pedig a tömegtájékoztatási cenzúra, valamint a médiamonopólium tilalmát (44. cikk). Még 1990-ben alkotják meg a sajtótörvényt, szabályozva más tömegkommunikációs eszközöket is, majd 1996-ig megszületnek a számunkra releváns jogszabályok (rádió- és televíziótörvény, házszabály, információs törvény, választási törvény). A hatályos információs szabadság-szabályozás 2011-es, az átfogó elektronikus kommunikációt szabályozó törvény 2004-es, már összhangban az akkori uniós elvárásokkal. A szakértők kiemelik, hogy a létező versenyszabályozás ellenére a monopóliumok kialakulását igazából nem sikerült megakadályozni, a média széles szektorait uralják nagy cégek (MG Baltic, Achemos grupė).

²¹ http://ejc.net/media_landscapes/latvia.

²² 2007-ben döntött az ECtHR az *a/s Diena and Ozolins v. Lettország* ügyben, ahol az újságíró becsületsértés miatt, egy korrupcióval hírbe hozott közszereplő miniszter jó hírnevének védelmében, minden nemzeti bírói fórum elmarasztalt. Leírását és értékelését l. Richard CADDELL: Public Interest Speech and Investigative Journalism: Latvia, the Diena Case and the European Court of Human Rights. In: CHARLES i. m. (14. lj.) 177–186.

²³ http://ejc.net/media_landscapes/lithuania.

1.3.4. Lengyelország²⁴

A lengyel sajtó az 1984-ből örökölt és módosított törvény alapján élte meg a rendszerváltást és az alkotmányos reformokat (1989, 1992). A műsorszórás teljes spektrumát az 1992-ben született rádió- és televíziótörvény szabályozza (az EU-szabályokhoz 2004-ben igazították). Az 1997-ben elfogadott új alkotmány (54. cikk) biztosítja mindenki jogát a véleménynyilvánításra, az információszerezésre és -terjesztésre. Tiltja az előzetes cenzúrát a tömegkommunikációban és a sajtótermékek engedélyeztetésében egyaránt, míg felhatalmazza a jogalkotót, hogy rádió- és televíziócsatornák működését engedélyhez kösse. Az alkotmány az állami jogvédő szervek között szabályozza (213–215. cikkek) az Országos Rádió és Televízió Tanácsot (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, KRRiT), amelynek alkotmányos feladata a szólásszabadság és az információhoz jutás jogának biztosítása, valamint a rádiós és televíziós műsorszórás tekintetében a közérdek védelme. A szakértők szerint a médiahatóságra vonatkozó szabályozás ugyan formálisan biztosíthatja annak függetlenségét, ám a megválasztott tagjai személyükben egyértelműen inkább a politikai kötődést erősítik.²⁵ A lengyel médiapiac tulajdonosi szerkezetével kapcsolatos az a korrupciós botrány, amely törvényi szabályozás megváltoztatásáért kínált 17,5 millió dolláros vesztegetési kísérletről szólt (Rywin-gate).²⁶ A koncentrációt tiltó lengyel szabályozás egyébként is inkább homályos. A Sejm házszabálya 1992-ben született, a választási eljárási szabályozás 2011-ben, a hatályos információitörvény pedig 2001-ben.

1.3.5. Csehország²⁷

A cseh alapjogi charta (1992) a politikai jogok élén egy cikkben (17. cikk) rendelkezik a vélemény bármilyen, szóbeli, írásbeli, sajtóbeli stb. nyilvánításának szabadságáról, az információszabadságról, a cenzúra tilalmáról, az állami és önkormányzati szervek tájékoztatási kötelezettségéről. Az állami rádióról és televízióról szóló törvények 1991-ben születtek meg (majd 2001-ben új kódex váltotta fel őket), és az 1990-es években fogadták el a ma hatályos házszabályokat (1995, 1999), az információszabadságról szóló törvényt (1999) és a választási szabályokat (1995). 2000-ben új sajtótörvényt, 2005-ben elektronikus kommunikációról szóló törvényt

²⁴ http://ejc.net/media_landscapes/poland.

²⁵ Karol JAKUBOWICZ: Finding the Right Place on the Map: Prospects for Public Service Broadcasting in Post-Communist Countries. In: JAKUBOWICZ–SÜKÖSD i. m. (19. l.) 116–120.

²⁶ L. <http://antoni.dudek.salon24.pl/504273,afery-rywina> (2013. október 31.).

²⁷ L. http://ejc.net/media_landscapes/czech-republic.

is alkottak.²⁸ A 2001-es, legutóbb 2010-ben módosított és az EU szabályozásához igazított médiatörvény szabályozza a Rádió és Televízió Tanács (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání) engedélyezési, felügyeleti és szabályozási feladatait-hatásköreit. A törvényi szabályozás sajátosan nem igényel minősített többséget, így az alkotmányos eljárási garanciákat viszonylag gyengébbeknek kell minősítenünk.²⁹

1.3.6. Szlovákia³⁰

A szlovák alkotmány (1992) szintén biztosítja a szólás és az informálódás jogát (26. cikk), valamint tiltja mind a cenzúrát, mind a sajtótermékek engedélyeztetését. Kötelezi az állami szerveket a tevékenységükről szóló információk kiadására, megfelelő eljárásban és az állami nyelven. A csehszlovák törvényhozástól örökölt 1991-es rádió- és TV-törvényt csak 2000-tól kezdve váltották fel itt is, csakúgy, mint Csehországban. A műsorszórásról (2000), az állami rádióról (2003) és televízióról (2004), valamint a digitális műsorszórásról (2007) külön törvények rendelkeztek. A különálló állami rádiót és televíziót egy egységes intézménnyé olvasztotta össze a 2010. évi 532. számú törvény.³¹ A házszabályt 1996-ban fogadták el, a választási rendszer 2004-es, az információszabadságról szóló törvény 2000-ben született. Fontos még az audiovizuális törvény 2007-ből és az elektronikus kommunikációról szóló törvény 2003-ból. Meg kell jegyezni, hogy a 2000. évben született médiatörvény szabályozza a közszolgálati és a kereskedelmi csatornákat és a médiahatóság (Rada pre vysielanie a retransmisiu) jogköreit egyaránt. A 'mintegy 20 évig születő', hatályos sajtó- és hírügynökségi törvényt (2008) heves politikai viták előzték meg, különösen a sajtótermékek ellehetetlenülésével is fenyegető, több jogintézményben cizellált válaszadási jog (a kiigazításhoz, a válaszhoz, sőt kiegészítő közleményhez való jog) miatt. A szabályt egyszerűen figyelmen kívül hagyták még a komoly lapok is. Érzékeny politikai vitákkal járt a sajtót és médiát egyaránt érintő 2009-es nyelvtörvény elfogadása is.

²⁸ A cseh sajtó tulajdonosi szerkezetének jogi szabályozatlanságára és egyes aspektusaira I. Monika METYKOVÁ – Lenka ČISAŘOVÁ: Challenges of Media Concentration: The Case of Regional Press Ownership in the Czech Republic. In: CHARLES i. m. (14. lj.) 169–175.

²⁹ A megállapítás érvényes a szlovák szabályozásra is. Vö. HULKÓ Gábor: A médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése különös tekintettel a cseh, szlovák és lengyel szabályozásra (*megtalálható jelen kötetben*).

³⁰ http://ejc.net/media_landscapes/slovakia és Andrej ŠKOLKAY: *Media Law in Slovakia*. Kluwer Law International, 2011.

³¹ <http://merlin.obs.coe.int/iris/2011/2/article39.en.html>.

1.3.7. Magyarország³²

A magyar alkotmány rendszerváltáskor (1989/90) demokratizált szövege biztosította a véleménynyilvánítás szabadágát, a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogát, a sajtó szabadságát (61. §). A sajtó- és információszabadságra, a rádióra, televízióra, hírügynökségre, illetve a tájékoztatási monopóliumok megakadályozására vonatkozó törvényi szabályozás számára kétharmados szavazati arányt írt elő. A televízióra és rádióra az 1970-es évekből minisztertanácsi, a sajtóra 1986-os törvényi szabályozást örökölt az új rendszer, amely már az első parlamenti ciklusban az állami csatornák feletti 'médiaháborútól' volt hangos. Az 1996-os médiatörvény az Országos Rádió és Televízió Testület létrehozásával teremtette meg az engedélyezési és médiafelügyeleti intézményrendszert, valamint szabályozta a közszolgálati és kereskedelmi műsorszórást. Az 1998 utáni második médiaháború ellenére a szabályozás – és az annak köszönhető diszfunkciók sora – egészen 2010-ig stabil. A magyar információszabadságot egyrészt a közérdekű adatok megismerését szabályozó 1992. évi adatvédelmi, másrészt a 2005-ös elektronikus információszabadság-törvény rendezte. A Hárszabály 1994-ben, a választási eljárási kódex 1997-ben született.

2010-ben a kétharmados kormánytöbbség újrafogalmazta az alkotmány 61. §-át (a közszolgálatosság ismérveinek megjelenítésével), és teljesen felváltotta a korábbi sajtó- és médiaszabályozást, amelyért – különösen a médiahatóság (NMHH, Médiatelegraf) jogállása és felügyeleti jogkörei miatt – heves kritikák érték itthon és az uniós szintéren egyaránt. Az új Alaptörvény (2011) vonatkozó IX. cikke 2013-ban két módosítást is megélt. A cikk biztosítja a véleményszabadság mellett a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit, de kampányszabályokat is rögzít, valamint védi a véleményszabadsággal szemben az egyének és a közösségek méltóságát is. A ciklusban új országgyűlési törvényt (2012), az azt kiegészítő új határozati hárszabályt (2014), új választási rendszert (anyagilag szabályok 2011, eljárási kódex és kampányszabályozás 2013) és új információszabadság-törvényt (2011) is alkottak.

1.3.8. Románia³³

A román alkotmány (1991) biztosítja a vélemények, gondolatok nyilvánításának szabadságát és a cenzúra tilalmát (31. cikk). Rendelkezik alapvető felelősségi szabályokról és a becsületsértés tilalmáról. Külön cikkben (32. cikk) rendelkezik az

³² http://ejc.net/media_landscapes/hungary.

³³ http://ejc.net/media_landscapes/romania, l. még Peter GROSS: Media in the First Post-Communist Decade. In: Henry F. CAREY (szerk.): *Romania Since 1989: Politics, Economics, and Society*. Lanham, Lexington, 2003. 195–214.

információhoz jutás jogáról, az információszabadságról, a média függetlenségéről (ugyanakkor a közvélemény korrekt tájékoztatását és a jelentősebb társadalmi és politikai csoportok műsoridőhöz juttatásának kötelezettségét is előírja). A hatályos román sajtótörvény 1974-ből származik, eddig csak erőtlen kísérletek történtek a felváltására. Sokkal inkább egyéb törvények (polgári, illetve büntetőjogi felelősségi szabályok) módosításával alakította a parlament a sajtószabadságot. A nemzeti hírügynökséget 2003-ban új törvény szabályozta (ROMPRES, majd 2008-tól AGERPRES néven). A közérdekű információkhoz való hozzájutást a 2001-ben, az audiovizuális szolgáltatásokat, televíziót és rádiót a 2002-ben elfogadott törvényi keretek rendezik. Ez utóbbiban találjuk az autonóm szabályozó hatóságként felállított Nemzeti Audiovizuális Tanács (Consiliul Național al Audiovizualului, CNA) jogállására és hatásköreire vonatkozó szabályokat. A CNA a 220/2011. számú határozatával az audiovizuális szolgáltatások átfogó tartalmi szabályozását adta. Ennek része például a válaszadási jog, a plurális és korrekt tájékoztatás követelménye, személyiségi jogok és társadalmi csoportok védelme, reklámszabályok stb. A parlament két házának házszabálya 1992-ben született (a hatályos alsóházi 2003-as), a hatályos kampányszabályozást a 2008-as választási törvényben találjuk.

1.3.9. Bulgária³⁴

A bolgár alkotmány (1991) szerint senkit sem érhet üldözés nézetei miatt, véleményét mindenki kinyilváníthatja bármilyen formában (38–39. cikkek). A sajtó és minden egyéb tömegkommunikációs eszköz szabadsága és cenzúramentessége alkotmányosan deklarált, akárcsak az információk felkutatásának, megszerzésének és terjesztésének joga (40–41. cikkek). A rádiózásról és televíziózásról 1998-ban, az információszabadságról 2000-ben alkottak törvényt. A médiatörvényt az EU-csatlakozást követően is többször módosították, rendezvén a médiatanács (Svet zha Elektronni Medii, CEM) szerepét a szólás- és információszabadság pluralizmusának és a mediaszolgáltatók függetlenségének védelmében. A bolgár házszabály egészen új, 2013-ban fogadták el, a választási jog keretében 2011-ben rendezték a kampányszabályokat. A választási kampányfelületek, a médiatulajdonosi viszonyok átláthatatlansága és az újságírókkal szembeni atrocitások miatt jogvédő szervezetek is aggodalmukat fejezték ki a bulgáriai sajtószabadság állapotával kapcsolatban.³⁵

³⁴ http://ejc.net/media_landscapes/bulgaria.

³⁵ FREEDOM HOUSE: *Freedom of the Press 2013* – Bulgaria, 24 July 2013; 1. <http://www.refworld.org/docid/51f0dbae26.html> (2013. október 31.).

1.3.10. Horvátország³⁶

A legújabb EU-tagállam alkotmánya (1990) biztosítja a véleménynyilvánítás, a média és a tömegkommunikációs ‘intézmények’ létrehozásának szabadságát (38. cikk). A cenzúra tilalma mellett a közérdekű adatokhoz való hozzájutás, az újságírók információszerzési és tájékoztatási joga is védett. Az alkotmány biztosítja a helyreigazítási jogot alkotmányos vagy törvényben szabályozott jogok sérelme esetén. A rádió-televízió működéséről már 1990-ben törvényt alkottak, ezt 2001-ben újradefiniálták, 2006-ban pedig az EU-csatlakozási tárgyalások nyomán felülvizsgálták a teljes médiaszabályozást. A hatályos, elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló törvény pedig 2009-ből való. Ez rendezi az elektronikus média-ügynökség (Agencija za elektroničke medije, AEM, szervei az Igazgató és a szabályozóként is működő médiatanács) jogállását és jogköreit. Az elmúlt évtizedben több alkalommal értek újságírókat különféle támadások, nem mellékesen büntetőjogi felelősségre vonással becsületsértési ügyekben. A hatályos információtörvény és választási szabályozás 2003-ban született, míg a házszabály 2002-es. Érdemes megjegyezni, hogy 2005-ben a Sabor külön részletes szabályozást fogadott el a parlamenti eljárások nyilvánosságáról és a működési és egyéb dokumentumokhoz való hozzáférés szabályairól.

1.3.11. Szlovénia³⁷

A szlovén alaptörvény (1991) biztosítja a gondolatok kinyilvánításának, a szólás, a nyilvános fellépés és a tömegkommunikáció szabadságát (39. cikk). Mindenki szabadon gyűjthet és terjeszthet információkat. Külön szakasz (40. szakasz) rendelkezik a válaszadás és a helyreigazítás jogáról, arra az esetre, ha magánszemély vagy szervezet jogát vagy érdekét sértette valamely közétett információ. A szlovén sajtószabadság a polgárháborús körülmények között született nemzeti hírügynökséghez (Slovenska tiskovna agencija, STA) kötődik, amely 1991 nyarán jött létre. A szlovén médiaszabályozás első fordulójára 1994-re esik, ám az ekkor létrehozott médiatanács már jogalap nélkül kiosztott frekvenciákat és ellenőrizhetetlen tartalmú működési engedélyeket örökölt. A média teljes spektrumára kiterjedő médiatörvényhozás következő két hulláma 2001-re és 2006-ra esett, ennek és a közéleti vitáknak a középpontjában a tulajdonosi szerkezet szabályozása és a diszfunkcionálisan szélesen értelmezett-gyakorolt helyreigazítási jog álltak. Hasonlóan komoly kritikák övezték a közszolgálati televíziót felügyelő testület (kormányközeli) jogállását. Az uniós normákhoz közelíteni igyekvő, audiovizuális szolgáltatásokat

³⁶ http://ejc.net/media_landscapes/croatia.

³⁷ http://ejc.net/media_landscapes/slovenia.

szabályozó törvény 2011-ben született meg. 2012-ben alkották meg az elektronikus kommunikációról szóló törvényt. A médiafelügyeleti hatóság (Agencija za pošto in elektronske komunikacije, APEK, a 2014. évi átszervezést követően az Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, AKOS) tartalomszabályozást is végez. A további nyilvánosság-jogszabályok között megemlítendők a közérdekű információkhoz való hozzájutást (2003), a választási kampányokat (2007) szabályozó törvények és a viszonylag későn elfogadott házszabály (2002).

Az országok szerinti vázlatos áttekintést követően a demokratikus politikai diskurzust érintő nyilvánosságtörvények tárgykörei közül két, kiemelten fontos területet tekintek át részletesen. Ezek a parlamenti munka nyilvánosságával, valamint a választási kampányok szabályozásával kapcsolatos kérdések. Ezek vizsgálata egyrészt hozzásegít a deliberatív demokráciafelfogás magyarázatához, másrészt közelebb visz a közép-kelet-európai politikai rendszerek közvélemény-valóságához. Az áttekintésem során az adott tárgykör alkotmányos-elvi alapozását követően a – fentebb említés szintjén számba vett – nemzeti szabályozások elemzését végzem el. A médiaszabályozás egészére nem kívánok kitérni, mert az meghaladja a terjedelmi és tartalmi kereteket. Az információszabadság, a sajtó- és médiatörvények rendelkezései közül csak a parlamenti nyilvánosságra és a választási kampányokra vonatkozókat tekintem át.

2. Parlamentek és politikai diskurzus

„[G]ive the public the means
of forming an opinion.”

(*Charles James Fox, 1792*³⁸)

2.1. Népképviselet és médianyilvánosság

A polgári átalakulás kulcskérdése volt, hogy a parlamentek miként képesek az uralkodóval szemben meghatározó döntési kompetenciák elhódítására, illetve hogy a törvényhozó testületek mekkora (és milyen) legitimitációval rendelkeznek. A népszuverenitás lassan előtérbe kerülő alkotmányos elvéből fakadóan a demokratikus legitimitáció azon formájának kellett győzelemre jutnia, amelyet a kiterjesztett választójog alapozott meg. Már a feudális, reprezentáló parlamentek átalakulása polgári népképviseleti testületekké egyebek között azt a fordulatot is jelentette, amelyet Habermas úgy ír le, hogy a 18. századtól kezdve az „okoskodó polgárok”

³⁸ Idézi HABERMAS i. m. (3. l.j.) 126.

diskurzusa és a parlamenti viták összekapcsolódtak. A kapitalizmus új vezető rétegei szerinte (Angliában) anélkül,

hogy a parlamentben közvetlenül képviselve lettek volna, a parlamentek valamiféle állandóan bővülő erőterét kezdték kialakítani. Mint kritikai közönség itt kísérik figyelemmel, hamarosan publicisztikai szempontból is megfelelő orgánumokkal ellátva, a parlamenti tárgyalásokat és döntéseket, akár a választók közé tartoztak (...), akár nem. A parlament funkcióváltását nem elég csak arra visszavezetni, hogy a (...) korábban szuverén király King in Parliamentté fokozódik le. A korábbi rendszerhez képest a minőségi különbséget csak a parlament és a nyilvánosság közötti új viszony teremti meg, mely végül a parlamenti tárgyalások teljes nyilvánosságához vezet.³⁹

Meglátásom szerint a 17–18. századi fordulathoz hasonló – a reprezentáló ‘feudális’ parlamenti nyilvánosságból polgári nyilvánosság – a kelet-közép-európai parlamentek esetében is megfigyelhető. Noha a kommunista rendszerek parlamenti jelei az általános választójog alapján jöttek létre, de természetesen nem testesíthették meg a gyakorlatban nem létező politikai pluralizmust. A kommunista parlamentek mintegy ‘feudális reprezentáció’ testületei voltak, amelyek ritkán ültek össze, ezen ‘ünnepélyes’ alkalmakkor pedig reprezentálták az osztályok nélküli társadalom egyes – az osztályellenségévé nem minősített munkás, földműves, értelmiségi – csoportjainak hatalmi helyzetét. Az 1980-as évek végén ez a reprezentatív testület szembesült a falain kívül egyre szabadabbá váló sajtóval és közvéleménnyel. Az ‘utolsó rendi országgyűlések’ esetlenül reagáltak ezekre a kihívásokra, ám a parlamentek az első demokratikus választások után már a polgári nyilvánosság szerves részeivé váltak.⁴⁰ Tehát képviseleti funkciójuk már nem a feudális típusú ‘reprezentáció’ volt, hanem a politikai akaratképzés és döntéshozatal demokratikus kiterjesztése. Ezt egyszerre támogatta és közvetítette a gyakorlatban is létező politikai, párt- és sajtópluralizmus, és a parlamenti viták valós összefonódása a közvéleménnyel.

Habermas történeti ívű áttekintése azonban arra a számunkra fontos, modern kori fejleményre is kitér, miszerint a parlamenti közvetítésekkel, a teljes nyilvánossággal a képviselők immár nem egymáshoz, hanem a ‘közönséghez’ beszélnek. A vita átalakul show-vá, a kritikai párbeszéd ismét reprezentatív demonstrációvá, az érvek helyét szimbólumok veszik át.⁴¹ Ez újabban azonban a parlamenti reprezentáció és a közvélemény közötti kapcsolat alkotmányos garanciáit illetően kevés

³⁹ Uo., 122–123. Megjegyzi, hogy a Speaker csak 1803-ban engedélyezi hivatalosan, hogy újságírók az ülésteremben (a karzaton) tartózkodjanak.

⁴⁰ A magyar példához l. SMUK Péter: Az Országgyűlés funkcióinak fejlődéstörténete 1985–1990. *Jog-Állam-Politika*, 2009/3. 36–63.

⁴¹ Ennek gazdasági-társadalmi háttérét többek által vitathatóan írja le, ám ezen meglátását alapvetően találónak nevezhetjük. HABERMAS i. m. (3. lj.) 297.

problémát vet fel, inkább szociológiai háttérként kell kezelnünk. Az alkotmányos gyakorlat ugyanis – mint látni fogjuk – ezen ellenvetéstől függetlenül a teljes nyilvánosság felé mutat.

Landshut leírása a közvélemény fogalmának alapvetésként való alkalmazására is megfelelő: „a népszuverenitásnak a közvéleménnyel kell azonosnak lennie”, ugyanis ez ahhoz szükséges, hogy a közhatalmi döntések tekintélyének forrását, legitimitációját azonosítsuk. Az alkotmányos és szociológiai valóság azonban ennél nyilvánvalóan összetettebb – mind a közhatalom, mind a közvélemény megosztódott, ‘szétesett’.⁴² Az alkotmányelmélet ennél konkrétabban a – szavazásokon való – néprészvétellel tudja az intézmények demokratikus legitimitációját a ‘néphez’ kötni. A népszuverenitás részvételi jogok révén él, azonban a részvételi jogokat a megalapozott döntéshez szükséges információk és azok megvitathatósága töltik meg tartalommal.⁴³ Az összefüggés természetesen a közérdekű információk megismerésének és megvitathatóságának szabadságával kapcsolatban is érvényes, azonban elsősorban a parlamenti eljárások és döntések nyilvánosságát elemzem, mert ez teremti meg a kapcsolatot a parlamenti viták (információk) és a közvélemény között. Hogy ennek mekkora jelentősége van, és milyen viszonyrendszerben értelmezhető mind a demokratikus legitimitáció, mind a modern médiaszociológiai viszonyok között, az Európa Tanács 1997-ben elfogadott ajánlása⁴⁴ nagyrészt jól körülírja. Ez a dokumentum számunkra mint a közép-európai alkotmányos rendszerek elé állítható standard fogható fel – mint láttuk, az egyes nemzeti parlamentek általában épp ekkor, a kilencvenes évek közepétől fogadják el vagy dolgozzák újra házzabályaikat –, ezért áttekintésre érdemesnek találom.

Az Európa Tanács arra a problémára kívánt megoldást kínálni, amit úgy fogalmazott meg, hogy a parlamentek gondban vannak, hogy továbbra is a demokratikus intézményrendszer kulcsszereplői maradjanak. A polgárok ugyanis nincsenek tisztában a törvényhozási munkával, és/vagy nem érzik, hogy közük lenne hozzá. Az ET szerint a tömegkommunikáció modern eszközeit fel kell használni, hogy a választók és a képviselők közötti szakadékot áthidalják. Ennek nehézségei nyilvánvalóak: a média inkább szórakoztatni akar, ezért hangos és látványos hírek szorítják ki a sokszor lassú, hosszadalmas és komplex parlamenti eljárásokról szóló beszámolókat (ez a veszély a minőségi média tekintetében is fennáll). A kormány is előnyben van a törvényhozó testülettel szemben – hiszen gyorsabban és profibban tudja a médiát ‘használni’ céljai érdekében. Mindezek következtében az ET azt ál-

⁴² Landshut megállapítását HABERMAS i. m. (3. lj.) 333 idézi, s egyben további szociológiai értelmezési kísérleteket tesz a közvélemény meghatározására.

⁴³ GYÖRFI i. m. (9. lj.) 150–152.

⁴⁴ Res 1142 (1997) on parliaments and the media, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/eres1142.htm>; előzménye egyebek között a RES. 820 (1984), <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta84/eres820.htm> (2013. október 31.).

lapítja meg, hogy a nyilvános viták legfontosabb fórumai közül kikerültek a parlamentek, ez pedig – a határozat szerint – azzal a veszéllyel jár, hogy a népakarat kinyilvánítása érdekében a polgárok más közvetítő formákhoz fognak folyamodni. Az ET ezért az új információtechnológiai eszközök széles körű használatát, valamint a minőségi újságírás⁴⁵ támogatását javasolta. Konkrét ajánlásai a következők voltak:

- a parlamenti munka nyilvánosságának széles körű biztosítása, kiterjedően a bizottsági munkára is – figyelembe véve, hogy ez nem kommunikációs feladat, hanem politikai jelentőséggel bír, a demokrácia megfelelő működését biztosítja;
- a klasszikus és újszerű információs eszközökkel javítani kell a média, különösen a parlamenti tudósítók munkafeltételeit;
- a lehető leggyorsabb módon terjeszteni kell az eljárásokról szóló információkat, összefoglalókat; közvetlen, online kommunikációs felületeket kell létrehozni az újságírók, s egyáltalán az állampolgárok⁴⁶ számára; a végső szavazás előtti társadalmi vita elősegítése érdekében a tárgyalási dokumentumok nyilvánosságát biztosítani kell;
- kommunikációs szakértőket kell alkalmazni; az átlagolvasó számára érthetővé kell tenni a jogszabályi szövegeket; képzéseket kell szervezni újságírók számára;
- speciálisan a parlamenti munkával foglalkozó médiacsatornák létrehozását kell támogatni.

A parlamenti munka nyilvánosságával kapcsolatban a vélemények egyébként megoszlanak. Fentebb láttuk Habermas kritikus álláspontját, miszerint a modern, a szabad mandátumot illúzióvá változtató parlamentekben a képviselők nem egymást kívánják meggyőzni, hanem a nyilvánosság számára végeznek kinyilatkoztatást. Ez lesújtó helyzetértékelés a deliberatív demokráciafelfogás számára. A közvélemény fogyasztói társadalomban való elkorcsosulását (és Habermas megoldási javaslatát) itt nem kívánom kifejteni, csak felhívnom a figyelmet arra, hogy

⁴⁵ Ennek szerepe Fox-mottóban foglalt megállapítására rímelően az ET szerint: „They ensure that high standards are maintained by meeting, as best they can, the basic aims of the media: to inform, to comment, to provide a means of communication between different social groups, to give the public the means with which to develop critical judgement.”

⁴⁶ Újszerű megoldásokat kínál az Interparlamentáris Unió egy praktikus kiadványában, egyelőre szerény visszhanggal: Andy WILLIAMSON: *Social Media Guidelines for Parliaments*. Geneve, IPU, 2013, elérhető: <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf> (2013. október 31.). A népszerű közösségi oldalakon nem nagyon jelennek meg a törvényhozások, vagy legalábbis csekély érdeklődés mellett. A magyar Országgyűlésnek pl. több mint kétéves Facebook-profilját még másfél ezren sem követik, valószínűleg azért, mert ezt a fórumot általában bulvárfelületként kezeli az igényesebb közvélemény. Sokkal népszerűbbek ugyanakkor a pártok és politikusok profiljai – azonban az épp a parlament háttérbe szorulását demonstrálja.

a világ parlamentjeiben is felfigyeltek erre a jelenségre. Ez éppenséggel a zárt ülés, de legalábbis a nem folyamatosan közvetített parlamenti tárgyalások mellett érveket szaporítja. Nem véletlen, hogy a folyamatos televíziós közvetítések igazából a 20. század vége felé terjednek csak el: az USA képviselőházából 1979, a szenátusból 1986, az angol parlament alsóházából 1989 óta közvetíthet folyamatosan a televízió.⁴⁷

Meg kell említeni a parlamenti nyilvánosság legitimációs funkciója mellett az ellenőrzést támogató funkcióját is. A plenáris vagy bizottsági ülésen lefolytatott viták során az ellenzék a kormányzatot érvelésre kényszeríti, de legalábbis döntéseinek alátámasztására, továbbá ügyeket, információkat tárhat a nyilvánosság elé. Ezek a kérdések és válaszok tájékoztatják a közvéleményt a közügyek állásáról és a kormányzat teljesítményéről. A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában:

a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.⁴⁸

A nyilvánosság tehát az ellenőrzés általános eszköze, annak mintegy éltető közege. Ezen belül működnek a parlamenti ellenőrzés specifikus információszerzési eszközei (politikai viták, kérdések, interpellációk, vizsgálóbizottságok).⁴⁹

A parlamenti viták és a közvélemény kapcsolata a tanulmány elsődleges vizsgálódási terepe, ezért magának az érdemi parlamenti vitának az alkotmányos biztosítékaira csak közvetetten utalok. A törvényhozó testület hatásköreinek gyakorlásához elengedhetetlen ugyanis, hogy a képviselők érdemi felszólalási és alternatívaállítási eszközökkel, lehetőségekkel bírjanak. A parlamenti viták garanciái tehát a felszólalási időkeretek, a rendszeres ülésés és a törvényjavaslatok benyújtásának lehetősége is.⁵⁰

A parlamenti nyilvánosság jogintézményének elemzéséhez – a demokratikus legitimáción túl – a következő szempontokat határozhatjuk meg. Kiindulópontunk

⁴⁷ A közvetítések tényéréséhez, illetve az ezzel kapcsolatos fenntartásokhoz l. William McKAY – Charles W. JOHNSON: *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 101–105.

⁴⁸ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, indokolás, II. 3. 1. 2. pont.

⁴⁹ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Osiris, 2008. 148, 169–175; Andreas NÖDL: *Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht*. Wien, Böhlau, 1995. 24.

⁵⁰ 12/2006. (IV. 24.) AB határozat. Ezen eszközök hasznélvezője természeténél fogva az ún. ellenzék, l. SMUK i. m. (49. l.) 141. skk.

az alkotmányok által általánosan előírt nyilvános ülés szabálya.⁵¹ Ennek gyakorlati megvalósítása felveti:

- a plenáris és bizottsági zárt ülések elrendelésének garanciális szabályait;
- a plenáris és bizottsági ülésterem hozzáférhetőségét – ideértve:
 - = a „külsősöknek” az ülésteremben való tartózkodását,
 - = az ülésekről való médiaközvetítés lehetőségét;
- valamint a parlamenti irományokhoz, dokumentumokhoz való hozzáférést – ideértve nemcsak a parlament mint állami szerv működési adatait (költségvetése, szerződése), hanem – és számunkra elsősorban – a törvényhozási javaslatok, szavazások, ellenőrzések dokumentumait, jegyzőkönyveit.

Elemzésünk a közép-európai szabályozások összehasonlítását végzi el. Ennek körében több jogforrási szintet vizsgálunk e fenti szempontok alapján. Fontos előrebocsátani, hogy a plenáris és bizottsági ülések nyilvánossága nem teljesen analóg, azonban vizsgálatukat párhuzamosan végezzük el.

2.2. A nyilvánosság intézményesülése Közép-Kelet-Európa parlamentjeiben

2.2.1. Nyilvános és zárt ülések – alkotmányos alapok

A parlamenti ülések nyilvánosságát általános alkotmányos alapelvekből is levezethetjük. Kibontható mind a népszuverenitás, mind a demokratikus jogállamiság, mind pedig a véleménynyilvánítás szabadságához és a közérdekű információk megismeréséhez való jogból egyaránt.⁵² Mindezek mellett azonban az alkotmányok általában a parlament működésének szabályai között explicit módon rendelkeznek a nyilvános üléséről is.

A szóban forgó országok alkotmányainak összehasonlító elemzését a következő szempontok szerint végezhetjük el:

- A) Rendelkezik-e kifejezetten az alkotmány a parlamenti ülés nyilvánosságáról? Főszabály-e a nyilvános ülés?
- B) Csak a nyilvános ülést, vagy egyéb részletesebb garanciát is találunk alkotmányos szinten? Ezek az államszervezeti/parlamenti résznél találhatóak-e, vagy máshol?

⁵¹ Az alkotmányos szabályok értelmezéséhez alapvetésül I. Siegfried MAGIERA: Art. 42 (Öffentlichkeit, Mehrheitsprinzip, Berichterstattung). In: Michael SACHS (szerk.): *Grundgesetz Kommentar*. München, Verlag C.H. Beck, 2011. 1253–1258; SZENTE Zoltán: 23. § (A parlamenti nyilvánosság). In: JAKAB i. m. (9. lj.) 788–797.

⁵² L. a 20/2007. (III. 29.) AB határozat által is felhívott elveket.

C) Találunk-e utalást a zárt ülés tartásának lehetőségére? Elrendelésének milyen szabályai (pl. minősített többség) és feltételei (tárgykör, rendkívüli jogrend stb.) vannak?

D) A bizottsági ülések sajátosságai miként kerültek szabályozásra?

A zárt ülés annyit tesz, hogy hallgatóság az ülésteremben nem tartózkodhat, elrendelésével a közvetítés véget ér, a tárgyalási jegyzőkönyvek korlátozottan hozzáférhetővé válnak. Egyes személyek a képviselőkön kívül ekkor is a teremben maradhatnak, jellemzően közjogi méltóságok,⁵³ illetve a parlamenti alkalmazottak.⁵⁴ A zárt ülésen hozott határozatok tartalmi szempontok alapján (ha nem tartalmaznak minősített adatot stb.) nyilvánosak ebben az esetben is, különösen, ha törvényalkotásról van szó.⁵⁵ A zárt ülésen elhangzottak vagy megismert bizalmas információk természetesen nem tehetők a résztvevők által nyilvánossá, ellentétes parlamenti döntés hiányában.⁵⁶ Az észt házelnök köteles összefoglalót készíteni a média számára a zárt ülésen történekről (házsabály 60.3 §), hasonlóan a szlovén parlament ülésén elnöklő személy (házsabály 101.7 §).

Ad A) A vizsgált alkotmányok közül a litván és a szlovén nem tartalmaz a parlament nyilvános ülését előíró rendelkezést, míg az összes többi megteszi és főszabályként kezeli. A litván törvényhozás, a Seimas törvényerővel bíró statútuma alkotmányos felhatalmazással bír, hogy a szervezeti és eljárási rendre vonatkozó szabályokat megállapítsa (litván alkotmány 76. cikk), és nem találunk külön rendelkezést az állami szervek működésére vonatkozó közérdekű információk megszerzésére vonatkozóan sem. Mindezzel együtt a Seimas statútuma a következő pontban leírtak szerint szabályozza a nyilvános és zárt ülés lehetőségét (101. cikk).

A szlovén alkotmány sem rendelkezik kifejezetten a törvényhozás egyik házának nyilvános ülésezéséről sem, viszont biztosítja a közérdekű információkhoz való jutás jogát, igaz, amennyiben azt az egyén jogos érdeke indokolja [39. cikk (2) bek.]. A házsabályok természetesen nyilvánosnak minősítik az üléseket (101. cikk a nemzetgyűlés esetében).

Az alkotmányos szabályok hiányával kapcsolatban megjegyezhető, hogy mivel a demokrácia és jogállamiság ezen országokban is alkalmazott elvéből levezethető a parlamenti ülésekhez való hozzáférés joga és a törvényhozás feletti nyilvánosságkontroll, a zárt ülések lehetősége szabályozásának az alkotmányban kellene – legalábbis elvi szinten – megjelennie. A törvényhozó hatalom tekintetében ez elvárható, és ezzel a nyilvánosság főszabályára is kitérne az alaptörvény.

⁵³ A cseh képviselőházban a képviselőkön kívül az államfő és a kormány tagjai maradhatnak (56.1 §).

⁵⁴ Magyar Ogytv. 57. § (2) bek.; a szlovén házsabály szerint pedig az ülést vezető elnök dönthet a képviselőkön kívüli résztvevők köréről (101.5 §).

⁵⁵ Ennek megfelelő explicit rendelkezést tartalmaz a bolgár házsabály, 46.4–46.5 §.

⁵⁶ A litván házsabály 101.4 §.

Ad B) Ez előbbi szüksévséghez képest erős jogállami többletgaranciának tekinthetjük, hogy a lett alkotmány 34. cikke előírja, hogy senkit sem lehet felelősségre vonni a Saeima és bizottságainak üléseiről szóló, a valóságnak megfelelő tudósításaiért.⁵⁷ A lengyel alkotmány amellet, hogy az általános formulának megfelelően főszabályként előírja a Sejm nyilvánosságát, az alapjogok körében, az információszabadság cizellált körülírásánál is kitér erre (54., 61., 113. cikkek). Megemlékezik ugyanis az általános választások nyomán megalakuló kollektív, közhatalmat gyakorló testületek működésére vonatkozó információkról és dokumentumokról, de azok ülésein való részvételről és az azokon való hang- és képfelvételek készítésének jogáról egyaránt.

Ad C) A zárt ülésezés alapvetően érinti a demokratikus közvélemény tájékozódási jogait, nem csak azért, hogy az ülés elérhetősége vagy közvetítése ebben az esetben korlátozott, hanem azért is, mert az ülésen elhangzottak, történetek és az azt rögzítő a jegyzőkönyvek sem elérhetőek. Ezért különösen fontos, hogy alkotmányos garanciák (korlátok) övezzék ennek elrendelését. Ennek vizsgálata körében garanciaként tekinthetünk az elrendelés minősített parlamenti döntéshez kötésére, illetve az elrendelés feltételeinek rögzítésére. Ezek a szabályok egyébként elhelyezhetőek a házzabályokban is, hiszen azok betartásával az alkotmányos követelmény érvényesül. Inkább akkor fogalmazhatnánk meg kifogásokat, ha az alkotmányos szabályok tartalmaznak elégtelen biztosítékokat.

A nyilvános ülésezést említő alkotmányok – a horvát kivételével, l. 84. cikk – lehetőséget adnak a zárt ülések elrendelésére is. A horvát alkotmány szabálya alól egyébként kivételként a Sabor házzabályai biztonsági okokból megengedik az ülésen való részvétel korlátozását, illetve a parlament egyes testületei dönthetnek kivételesen a nyilvánosság kizárásáról.⁵⁸

A zárt ülésezést az alkotmányos szabályok szerint *minősített többség*hez kötik a legtöbb országban. Így az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges Észtországban (alk. 72. cikk) és Magyarországon (Alaptv. 5. cikk), az összes képviselő háromötöde dönt Szlovákiában (alk. 83. cikk), a jelenlevők kétharmada dönt Lettországon (alk. 22. cikk). A Sejm összes tagjának legalább felének jelenlétében megtartott szavazáson az abszolút többséget kívánja meg a lengyel alkotmány (113. cikk). A nyilvánosság korlátozásának lehetőségét szavazati arány nélkül teszi lehetővé néhány alaptörvény, ezen esetekben a házzabályokból egyszerű többségi szavazati arányokat olvashatunk ki: így Csehországban [alk. 36., a házzabály 56. § (1) bek.], Romániában (alk. 65. cikk, házzabály 139. §)⁵⁹ és Bulgáriában [alk. 82. cikk, házzabály 46. § (3) bek.].

⁵⁷ Ez a szabály a német alkotmányjogban is megjelent, már a weimari alkotmányban (30. cikk).

⁵⁸ L. a parlamenti munkához való hozzáférésről szóló külön törvény 5. cikk (2) és 10. cikk (3) bek.

⁵⁹ A cseh és a román Szenátus esetében szintén, l. a cseh szenátus házzabályának 52. cikkét, a román szenátus házzabályának 116. cikkét.

Az eljárási szabályok között említhető a *kezdeményezők* köre. Ennek szűkre szabása a nyilvánosság melletti alkotmányos garanciaként értékelhető. Alkotmányos szinten csak a magyar Országgyűlés (bármely képviselő és a Kormány) és a lett Saeima (10 képviselő, az államfő, a miniszterelnök, illetve bármely miniszter) esetében találjuk meg a kezdeményezők körét. Az adott ország házsabálya szerint Litvániában kezdeményezheti a Seimas elnöksége,⁶⁰ a kormány, a bizottságok és a frakciók is (100. §), a lengyel Sejmben az elnökségen kívül legalább 30 képviselő [172. § (2) bek.], a cseh képviselőházban bármely képviselő és a kormány [56. § (1) bek.], Szlovákiában nincs erre vonatkozó házsabály (lásd 18. §), Románia képviselőházában a házelnök és a frakciók (118. §), Bulgáriában a házelnök, a kormány és a képviselők egytizede [46. § (2) bek.], Szlovéniában az ülést vezető elnök, a napirendben illetékes bizottság, frakciók és a kormány [101. § (4) bek.] jogosult erre.

A *zárt ülés eseteit* illetően az alkotmányok szűkszavúak, egyedül a lengyel utal az 'állam érdekére', a többi, amennyiben egyáltalán említi, törvényi vagy házsabályi esetek meghatározására ad lehetőséget. Ezen esetek a szükségességi-arányossági alkotmányos teszt alapján megítélhetőek, mivel alkotmány alatti szabályozásnak minősülnek. Nincs ilyen feltétel az észt, lett, litván, magyar, román házsabályban. Ez jelentős diszkrecionalitást jelent abban az értelemben is, hogy a parlamentek egyedi döntéseinek felülvizsgálata erősen korlátozott. Az információszabadsággal kapcsolatos előírások csak csekély lehetőségeket kínálnak az érdeklődőknek.

Minősített adatok (államtitok, szolgálati titok, bizalmas információk, speciális állami szolgálatok adatai) tárgyalása szolgáltat okot zárt ülésezésre a szlovén (101.2 §), bolgár (46. §), szlovák (18.2–18.3 §),⁶¹ cseh (56.1 §) parlamentben. Megjegyezhető, hogy a kivétel kivételeként mindig nyilvános a költségvetési, adó- és államháztartási törvények tárgyalása a cseh (56.1 §) és szlovák (18.4 §) házsabály szerint. Közelebbről nem meghatározott államérdek védelme érdekében kezdeményezhető a nyilvánosság kizárása a bolgár (46. §) és lengyel (172.2 §) törvényhozásban. „Biztonsági okokból” korlátozható az ülésen való részvétel a különben mindig elérhető horvát Saborban (parlamentari nyilvánosságtörvény 7. cikk).

Ad D) A bizottsági ülések nyilvánosságával kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy ezen szervek működésének nyilvánossága még árnyaltabb megközelítést igényel. A bizottságokban előkészítő munka zajlik, a plenáris üléssel kapcsolatos nyilvánosságigények közvetetten érvényesülhetnek. A bizottságokban egyes tevékenységekkel-napirendekkel kapcsolatban inkább a szakmai, ágazatspecifikusabb,

⁶⁰ Tagjai a házelnök és helyettesei, valamint az ellenzék vezére [házsabály 27. § (2) bek.].

⁶¹ Megjegyzendő, hogy ezen esetekben nem szükséges a háromötödös többség az elrendeléshez.

semmint a politikai jellegű tárgyalások jellemzőek. Habermas fentebb említett kifogása, miszerint a képviselők nem egymáshoz, hanem kifelé, választóikhoz intéznek szónoklatokat, elsősorban a plenáris ülésre volt érvényes.

A bizottságok nyilvánossága lassabban terjedt el, még a kilencvenes évek elején is főszabályként inkább zártan üléseztek.⁶² Különböző napirendeket tekintve eltérő lehet a nyilvánosságigény, hiszen ez nyilvánvalóan erősebb az ellenőrzési funkciók (különösen a vizsgálóbizottságok) esetén, és érthetően szűkebb speciális adatok vagy nemzetbiztonsági állami műveletek tárgyalása esetén (ahol a bizalmas információk szivárgását könnyebb megelőzni, hiszen a plénumnál jelentősen kisebb létszámú testületekről van szó, tagjainak nemzetbiztonsági átvizsgálása életszerűbb stb.). A bizottsági üléstermek kisebb mérete további érveket szolgáltat a korlátozottabb nyilvánosság számára. Ezzel szemben az európai trendeknek megfelelően, a parlamenti döntéshozatal transzparenciája, demokratikus legitimitációja érdekében a bizottsági ülések nyilvánosságának megteremtését mintegy alkotmányos standardként elvárja az Európa Tanács.⁶³ Ennek megfelelően a házzabályok jó része⁶⁴ már előírja a főszabály szerinti nyilvánosságot, azonban a zárt ülésezés elrendelése egyszerűbb, nem kívánnak például minősített többséget.

Garanciális szabály a magyar parlamenti jogban, hogy ugyan a bizottság egyszerű többséggel határoz, „nem rendelhető el az országgyűlési bizottság zárt ülése, ha a javaslattevő nem nevezi meg konkrétan azt az (...) adatkört, amelybe tartozó adat vagy titok védelme indokolja a zárt ülés elrendelését” (Ogytv. 58.2 §). Különös jelentőséget ad a bizottsági ülések nyilvánosságának, hogy a 2014-es magyar házzabály szerint a törvényalkotás részletesvita-szakasza nagyrészt bizottsági szinten zajlik le.⁶⁵ Így a törvényjavaslatok egyes rendelkezéseiről szóló politikai és szakmai viták nyilvánossága a demokratikus ellenőrzés és legitimitáció érdekében biztosítandó – ezért a plénumhoz képest eltérő nyilvánosság szabályok eltérő legitimitációs garanciákat érintenek.

Ellenkező irányból, épp a nyilvánosság elrendeléséhez kell egyszerű többségi döntés az észt Riigikogu házzabálya szerint (36.3 §). Mindig zárt ülést tart a cseh képviselőházban a fegyelmi ügyeket tárgyaló bizottság és a mentelmi jogi bizottság. A bizottság elnöke ‘megengedheti’ a frakciók alkalmazottjai és a média képviselői számára a jelenléteket a Sejm-ben (154.5 §).

⁶² L. az Európa Tanács szakértői jelentését a parlamentek és a média kapcsolatáról: Doc. 7106, 1403-16/6/94-1-E, 29–37.

⁶³ Az Európa Tanács szakértői jelentése a parlamentek és a média kapcsolatáról: Doc. 7106, 1403-16/6/94-1-E, 88.

⁶⁴ L. lett 159. §, litván 53. §, cseh 37. §, szlovák 50. §, magyar (Ogytv.) 58.2 §, román 53. §, bolgár 28.1 §, szlovén 101.1 §.

⁶⁵ 10/2014. (II. 24.) OGY hat. 43–46. §.

2.2.2. A parlamenti üléstermek hozzáférhetősége, a karzat nyilvánossága

Az ülésteremben való jelenlét a nyilvánosság kézenfekvő, közvetlen, de sajátos formáját teremti meg. Azok, akik jelen lehetnek, közvetlenül tapasztalhatják a parlament munkáját, szerezhetnek bizonyos információkat. Az ő személyes információszerzésük azonban valójában nem jelenti még a közvélemény számára az informálódás gyakorlati megvalósulását. Ezek a személyek a fizikai korlátok⁶⁶ miatt csak kevesen vannak, illetve az információk csak közvetítéssel jutnak el a tágabb nyilvánossághoz. A közvetítés megvalósulhat úgy, hogy tudósításokat készítenek a résztvevők, illetve úgy is, hogy technikai eszközök segítségével ‘sugározzák’ az üléstermi képeket, hang- és videofelvételeket. Ez utóbbi aspektusra a következő pontban térek ki.

Az üléstermek személyes hozzáférhetőségének szabályait vizsgáló összehasonlító elemzés módszertani kérdései a következők:

- A) Milyen jogforrások rendezik a hozzáférést? Szükséges-e egyedi engedély a parlament épületébe és az ülésterembe való bejutáshoz?
- B) A résztvevők/vendégek hol tartózkodhatnak (van-e speciális kijelölt hely számukra)?
- C) A vendégek számára milyen magatartásszabályokat írnak elő?
- D) Milyen szankciórendszer létezik (eszközök, ki alkalmazza, milyen esetekben, létezik-e jogorvoslat)?

Nem térek ki külön a részvételre jogosultak körére. Abban az esetben tekintem elérhetőnek az üléstermet, ha a képviselőkön, a kormány tagjain és egyéb magas közjogi méltóságokon kívül más személyek is bejuthatnak. Ezen tágabb körben már újságírók is jelen lehetnek, ami az ülések nyilvánosságának a közvéleményhez való eljutását biztosítja. Az ülések közvetítésének (tehát a személyek bejutásán kívül a közvetítésre alkalmas eszközök bevitelének, telepítésének) lehetősége a következő pontban szerepel.

Ad A) A tárgykörre és a jogforrások körére az alkotmányokban kevés rendelkezést találunk, ezzel tulajdonképpen a parlamenti autonómia – és az ennek jogforrási megnyilvánulása, a házszabályok – körébe utalják a nyilvánosság elvének kifejtését.

⁶⁶ Egyes parlamenti épületek építészeti megoldásai hatásosan utalnak a nyilvános, átlátható működésre azáltal, hogy üvegből készült falakon keresztül követhetőek az üléstermi események. Ennek azonban csak szimbolikus jelentősége van, érdemben nem befolyásolja a „karzat” nyilvánosságával kapcsolatos megállapításainkat.

A jogforrások jellege tekintetében fontos kérdés, hogy a vonatkozó szabályok elsősorban nem a parlament tagjai számára írnak elő magatartásszabályokat, hanem külsősök számára. Ebből fakadóan rögzítenünk kell, hogy a csak a parlament tagjai és alkalmazottai számára hatályos ‘házsabályi’ jogforrás elégtelen szabályozási szint, mivel a vendégek, újságírók, közjogi méltóságok számára általánosan kötelező magatartásszabályt szükséges alkotni. A kiemelkedő közjogi méltóságok esetében, a hatalommegosztás elvének garanciális maradványaként, az üléseken való részvétel jogát alkotmányba foglalják.⁶⁷

Az épületbe való belép(tet)és általában biztonsági megfontolásokat is felvet, ezért külön részletes szabályozása indokolt. A szabályozás kiindulópontja, hogy a beléptetés nyomán a vendégeket regisztrálják (egyszeri vagy rendszeres belépésre jogosító igazolványt adnak ki), veszélyt jelentő eszközöket nem vihetnek magukkal, és meghatározott útvonalon közlekedhetnek az épületben. A szabályozó az autonómia elve alapján lehet a Ház maga,⁶⁸ az elnöksége⁶⁹ vagy a házelnök.⁷⁰ Technikai szabályozásra felhatalmazható a parlament hivatala⁷¹ is.

Ad B) A vendégek szabad mozgásának korlátozását az épületen belül biztonsági okok mellett az is indokolja, hogy az ülés, illetve a képviselők és alkalmazottak megzavarását megelőzzék. A vizsgált parlamentek épületei⁷² általában nem sok évszázados építmények, a 19. századtól kezdve az építészeti megoldások lehetővé tették a karzat – fizikailag ugyan korlátozott – nyilvánosságát. Alkotmányos elvárás

⁶⁷ Az államfő esetében I. Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bek. b) pont, cseh alkotmány 64.1 cikk. A magyar Országgyűlés határozati házsabálya helyett immár az Ogytv. szabályozza az ülések nyilvánosságát.

⁶⁸ A horvát Sabor rendelkezését I. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=734>.

⁶⁹ A litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 1. mellékletét, amely a házsabály 102 cikk (4) bekezdésén alapul, I. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2.

⁷⁰ A Sejm Marsallját a házsabály 172.3 cikke hatalmazza fel, ez alapján 2008 januárjában adta ki rendelkezését, elérhető:

http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf. L. még a magyar Országgyűlés elnökének 9/2013. számú házelnöki rendelkezését „Az Országház és az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól”, <http://www.parlament.hu/hivatal/2013r09.pdf>.

⁷¹ A sajtóosztály szervezi az újságírók akkreditációját stb. L. a bolgár parlamentben: <http://www.parliament.bg/en/mediaprocedures>.

⁷² Az Európai Unió tagállamainak parlamentjei virtuálisan látogathatóak a következő album segítségével is: <http://www.google.com/culturalinstitute/exhibit/come-enter-the-chambers/QRKhhoAU>. L. továbbá Smuk Péter és Winkler Gábor előadását „A parlamentek funkcionális építészete” címmel: http://sze-gyor.videotorium.hu/hu/recordings/details/7936,A_parlamentek_funkcionalis_epiteszete.

lehet, hogy a tartózkodás helyét oly módon jelöljék ki, hogy az alkalmas legyen az ülés nyomon követésére (ne legyen ésszerűtlenül távol, szűkös helyen, takarásban stb.). A plénum esetében a ‘galéria’ vagy a ‘karzat’ építészetileg elkülönül az ülésterem széksoraitól, más megközelítése van és világosak a határai. A bizottságok esetében praktikusabban nagyobb fegyelmet igényel, hogy azonos szinten, kisebb teremben helyezkednek el a képviselők és az érintettek.⁷³

A „galéria” nyilvánosságát nevezi meg az észt (59.2 §), a lengyel (172.3 §), a román (140.1 §) vagy a bolgár (46.3 §) házszabály, a galéria északi részét jelölte ki a horvát Sabor a vendégek számára [a parlament nyilvánosságáról szóló törvény 3. cikk (1) bekezdése]. A litván Seimas plenáris üléstermének több funkcionális zónáját határolja el a vonatkozó technikai szabályozás, amelyek a résztvevők különböző csoportjai számára elérhetőek.⁷⁴ A magyar Házelnök jelölheti ki a vendégek és a média képviselőinek helyét, ennek körében garanciális szabály az Ogytv. 59. § (3) bekezdése, mely szerint a „házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

Ad C) A részt vevő vendégek magatartákszabályait a parlament működésének zavartalansága és méltósága indokolja. A képviseleti demokrácia és a szabad mandátum lényegéből fakad, hogy a törvényhozó testület és tagjai nem tudják megfelelően ellátni feladatukat, ha a bekiabáló, tetszést/nemtetszést nyilvánító közönség befolyása alá kerülnek. Az itt leírt részvételi jogokat magunk is informálódási jogokként értelmezzük, s nem pedig közvetlen befolyásolási-közreműködési jogokként.

A házszabályok előírják, hogy a vendégek (a karzat nyilvánossága) tartózkodni kötelesek mindenféle vélemény, tetszés vagy nemtetszés nyilvánításától, általában pedig az ülés megzavarásától.⁷⁵ A horvát Sabor nyilvánosságáról szóló törvény konkrét tiltott zavaró magatartásokat is felsorol: tapsolás, hangos beszéd, mobiltelefonálás, poszterek felmutatása, fényképek készítése stb. [4. § (3) bekezdés].

A magyar Házelnök rendelkezése is tartalmaz tilalmazott magatartásokat.⁷⁶ Ezek között szerepel: a Szent Korona vagy az Országgyűlés méltóságának megsértése, közbiztonságra különösen veszélyes és élet kioltására, személyi sérülés oko-

⁷³ A kisebb plenáris termek esetében hasonló a helyzet. Itt nincsenek szintek vagy karzat – ilyen a lett parlament ülésterme, vagy nem ritkán a felsőházak termei. L. 75. lj.

⁷⁴ A litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 2. melléklete, II. pont, 1. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2.

⁷⁵ Az explicit házszabályi rendelkezések helyei: lett 78. §, cseh 20. §, szlovák 21. §, magyar Ogytv. 55. § (2) és 58. § (1) bek., román képviselőház 140. § (4) bek., román szenátus 117. § (3) bek., bolgár 45. § (3) bek.

⁷⁶ 9/2013. számú házelnöki rendelkezés, 12. §. (1) és (6) bek.

zására alkalmas eszköz bevitele, az Országház méltóságához nem méltó öltözék viselése, tiltott önkényuralmi jelképek viselése és demonstrációs eszközök bevitele, hangoskodás, demonstráció tartása, a Kupolacsarnokban fényképezni, a folyosókon, a járőfelületen ülni-feküdni. A karzaton ülve lehet az ülést megtekinteni, ott tilos mindennemű véleménynyilvánítás, fényképezés és videokészítés, valamint a páholyok könyöklőire bármilyen tárgy elhelyezése. A fotózás és videózás ezen tilalma nyilvánvalóan más magatartásszabály, mint amely az ülés közvetítésére irányul, azonban a kettő viszonya nem feltétlenül harmonikus. Szükségtelennek tűnik az amúgy is jogsértésnek minősülő magatartások megemlítése, mint az önkényuralmi jelképek viselése vagy a Szent Korona megsértése.⁷⁷

A litván Seimasban nem szabad „hivatali környezethez nem illő” ruhában tartózkodni, zajongani, akciókat-eseményeket létrehozni, bekapcsolt mobiltelefonnal belépni a plenáris terembe, „bármely egyéb, a Seimas méltóságát és tekintélyét sértő magatartást tanúsítani”.⁷⁸

Ad D) A szankciórendszer a rend helyreállítását szolgálja, és praktikusán a közönség – vagy annak a magatartásszabályokat megszegő tagjai – eltávolítását jelenti az ülésről. A jogkövetkezményeket az előző pontban leírt magatartásszabályokkal együtt rendezik a belső szabályok. A szankciók egyéb aspektusait nem vizsgálom, mivel a jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé a szabályozás ilyen mélységű vizsgálatát.

2.2.3. A parlamenti eljárások közvetítése

A médiaközvetítések szabályozásának a részletszabályai a fentebb vázolt, a demokratikus közvélemény kialakulásához-formálódásához fűződő alkotmányos érdek megvalósulásának technikai hátterét nyújtják, vagy éppenséggel gátolják. Mint láthattuk, nemcsak a szabad média és politikai diskurzusok elősegítésének elve, hanem a demokratikus legitimáció erősítése is kiemelt helyen szerepel az európai alkotmányos standardokban. A parlamentek munkájának közelítése a választópolgárokhoz elsősorban a jelentősen nagyobb arányban fogyasztott médiumok révén valósulhat meg.

A média jelenlétének sajátossága a fentebb vázolt, ‘karzat nyilvánosságához’ képest, hogy az újságírók egyrészt professzionális tudósítói munkát végeznek,

⁷⁷ Ez utóbbit tekintve viszont hiányérzetet kelt a többi nemzeti jelképre utalás hiánya. A Szent Korona védelméhez l. még SMUK Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. *Közjogi Szemle*, 2013/2. 25–34.

⁷⁸ A litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 1. melléklete, 27.

másrészt a közvetítés technikai eszközeinek jelenléte más megítélés alá esik, mint a vendégek személyes megfigyelése vagy az általuk használt, kép és videó rögzítésére alkalmas amatőr eszközök.

A professzionális újságírók a tudósításaik számára a lehető legtöbb információt kívánják összegyűjteni, és célzatosan keresik ezek forrásait. A képviselőkkel és a parlament munkájával emiatt több felületen is találkoznak az épületen belül: sajtótájékoztatókon, folyosói beszélgetéseken, interjúkon, üléstermi eseményeken egyaránt. Általában már a parlamentek munkájának szakmai adataihoz is hozzá kívánják férni, ezért nemcsak a jelenlét révén beszerezhető, hanem az interneten, sajtószolgálatoktól elérhető adatok (törvénytervezetek, egyéb iratok, jegyzőkönyvek) is szükségesek számukra. A közvetítők kamerái és egyéb felvevőeszközei a tágabb közvélemény minőségi tájékoztatására alkalmas, később a szerkesztőségekben feldolgozásra kerülő információkat rögzítenek.

A médiajelenlét mindezek alapján különös jelentőséggel bír. A nyilvános üléselés és az üléstermek elérésének fentebb leírt garanciái az újságírókat is érintik, ám további szabályozások születtek, amelyek érintik a munkájukat. A médiajelenlét és a közvetítések kulcskérdései, amelyekre vonatkozó rendelkezéseket a vizsgált országokban áttekintem, a következők:

- lehetséges-e a médiajelenlét, milyen formáit szabályozzák (újságírók, rögzítő/közvetítő eszközök);
- közvetítő eszközök szabályozása (honnan, mivel: saját eszközök vagy zárt, átadott felvételek);
- internet és egyéb eszközök megjelenése.

A médiajelenlét, az ülések és parlamenti munka közvetítésének joga kivétel nélkül elismert a vizsgált országokban. A házszabályi alapok rögzítik a közvetítés jogát, míg további technikai szabályok rendezik az újságírók akkreditációjával, a fentebb leírtakhoz hasonló magatartási szabályaival kapcsolatos tudnivalókat. A média-kapcsolatokat a parlamentek a maguk részéről is professzionalizálták, sajtó- és információs szervezeti egységeket létrehozván, alapvetően a hivatali szervezet részeként. A média munkájának következő formái jelennek meg a házszabályokban és egyéb szabályzatokban:

- az ülések közvetítése;
- sajtótájékoztatók;
- sajtóközleményekhez jutás;
- dokumentumokhoz való hozzájutás.

Az észtparlamentben a házelnök engedélyével lehet az ülésről videofelvételt vagy fotókat készíteni (házszabály 59. §). A litván Seimas elnöksége szabályozza a megfelelő eljárásrendet, és a nemzeti rádióval és televízióval kötött megállapodás nyomán gondoskodik a közvetítésről (131. cikk). Az eljárásrend azonban a parla-

ment hivatalos felvételét minden médiaszolgáltató számára elérhetőnek nyilvánítja, és megengedi, hogy a kijelölt balkonról további felvételek is készüljenek.⁷⁹

Míg a lengyel Sejm házszabálya a Marsall engedélyéhez köti a galérián való tartózkodást, addig a médiajelenlét ilyen feltételhez nem kötött (172. cikk 2–3. pont). Érdekes szabály az egyébként szintén saját hálózattal szolgáló⁸⁰ cseh parlamentben, hogy a zárt ülés esetén is megengedheti a plénum a média képviselőinek jelenlétét (56. §).

Románia képviselőházának házszabálya szintén kifejezetten rendelkezik a belső hálózat és más szolgáltatók általi közvetítésről (53. és 139. cikkek), míg Bulgáriában a parlament saját internetes adásán kívül nemzeti TV- és rádiócsatorna feladata az élő közvetítés, és egyben a plénum hatásköre, hogy a közvetítések engedélyezéséről akár esetileg döntsön (házszabály, 47. cikk).

Bővebben érdemes kitérni a magyar szabályozás történetére, mivel alkotmányos tanulságokkal szolgál. Az 1996. évi I. tv. (médiatörvény) 138. §-át és a magyar Országgyűlés elnökének 2003-ban megalkotott rendelkezését,⁸¹ amely a média munkatársainak jelenlétét és tevékenységét korlátozta, sok kritika érte az újságírók részéről. A szabályozás – különösen a korábbi, szabad tevékenykedéssel szemben – előírta, hogy az újságírók csak a számukra kijelölt helyen végezheték munkájukat, és hogy az üléseket nem közvetíthették saját eszközeikkel, hanem a Ház saját, zárt láncú rendszerének felvételét használhatták. Az újságírók szerint a hivatalos jeladás rögzíti ugyan a működés egyes elemeit (felszólalók stb.), ám más események szükségszerűen kívül maradnak a látókörén. Nem beszélve arról, hogy a zárt láncú adás is szerkesztett, így szerkesztői szubjektivitás tárgya. Egyes, a hivatalos kamera látószögén kívül eső események, képviselők magatartása pedig jelentős információ lehet a közvélemény számára. Az Alkotmánybíróság a 20/2007. (III. 29.) AB határozatában azonban a szabályozást alkotmányosnak találta. Mérlegelésében hangsúlyozta a közhatalmi szervek ellenőrzésének és a közvélemény tájékoztatásának alkotmányos követelményeit, azonban a parlamenti működése méltóságának védelme miatt a sajtó munkájának korlátozását szükségesnek, a zárt láncú rendszer szerkesztési elvei nyomán (ti. hogy az kiegyensúlyozott legyen) pedig arányosnak vélte.⁸²

A kérdés érzékenységét mutatja, hogy a 2012-ben megalkotott Ogytv. immár részletes szabályozását adja a médiajelenlétnek. Feloldja a zárt láncú adás kizárólagosságát és garanciális elvet rögzít (59. §). A törvény szerint az országgyűlési és

⁷⁹ Uo., 3. melléklet, 18–19.

⁸⁰ A parlamenti közvetítések csehországi történetét összefoglalóan l. <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=1512>.

⁸¹ 4/2003. számú elnöki rendelkezés.

⁸² Megjegyzendő, hogy az elnöki rendelkezést nem tekintette sem jogszabálynak, sem állami irányítás egyéb jogi eszközének, ezért vizsgálatától eltekintett.

egyes bizottsági üléseknek a közvetítése céljából zárt láncú audiovizuális rendszer működik, amelyet a médiaszolgáltatók megkapnak, az interneten követni lehet, és amelynek rögzített felvételét archívumokban is elérhetővé kell tenni. Ez a közvetítés nem érinti „bármely médiaszolgáltatónak azt a jogát, hogy az Országház épületének a házelnök által kijelölt helyéről műsort közvetítsen vagy rögzítsen. A házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” A zárt láncon nem közvetített nyilvános országgyűlési bizottsági üléseket a médiaszolgáltató közvetítheti, de technikai előkészületekkel és lebonyolítással a bizottsági ülést nem zavarhatják.

Az Ogytv. szerint az „ülések képi közvetítésének célja a nézők pártatlan, kiegyensúlyozott, pontos és tényszerű tájékoztatása az Országgyűlés tevékenységéről. A televíziós közvetítés az Országgyűlés tevékenységével összhangban a tényleges történésekre és az országgyűlési munkára – így különösen az ülést vezető elnökre, a mindenkori felszólalóra, a szavazási eredmények bemutatására, az ülésterem egészére, illetve az ülésteremben zajló egyéb eseményekre – irányul. A képszerkesztés objektívan és tárgyilagosan igazodik az ülés menetéhez.” A szövegezés annyiban pontosításra szorulna, hogy nem világos: ezek a követelmények csak a zárt láncú, vagy a privát közvetítésre is vonatkoznak-e.

Az Országházban, az Országgyűlés Irodaházában, valamint az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületekben a képviselőcsoport, a képviselőcsoporton kívül létrehozott más csoport és a képviselő *csak az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban* tarthat tájékoztatást a médiatartalom-szolgáltatók részére. Ennek a szabálynak elég nehéz a gyakorlati érvényesülését – vagy akár értelmét – megítélni, mivel a parlament munkáját vagy az egész országos politika megjelenítése révén nagyon tágra értelmezhetjük, vagy pedig nagyon szűken és nehezen ellenőrizhetően, ha csak szorosan a tárgyalási napirenden szereplő témákról lehetne sajtótájékoztatót tartani.

A litván Seimasban a sajtóiroda szervezi a képviselők sajtótájékoztatóit, és a házszabály előírja, hogy az ellenzékiek számára hetente legalább kettő ilyen kell biztosítani (132. cikk).

A horvát házszabály (288. cikk) szerint több szintje létezik a sajtótájékoztatóknak, a Sabor munkájáról és eredményeiről a plénum, az elnökség vagy a házelnök döntése, a bizottsági munkáról az adott bizottság elnöke döntése nyomán lehet ilyen tartani. Ezekon kívül a frakciók is tarthatnak tájékoztatókat, korlátozás nélkül.

A vizsgált parlamentek honlapjain érdemi kivétel nélkül megtalálhatóak az internetes közvetítések vagy archív felvételek, az ügyfélbarát sajtó- és kommunikációs szolgálati elérhetőségek, köztük a belső, zárt láncú adás átvételére vagy a parlamenti közérdekű adatok kikérésére irányuló kérelmek rendje.

Végül megjegyzem, hogy a parlamenti viták és a közvélemény kapcsolatát alapvetően érinti a parlamenti viták nyelve. Amennyiben a jogszabályok a hivatalos

nyelvet engedik csak használni a parlamentben, természetes nehézséggel szembe-sülnek az azt nem beszélők, amikor a vitákat követni szeretnék, azokból informá-ciókat kívánnak szerezni. A média ebben segítséget nyújthat, de csak korlátozott mértékben.⁸³

3. Választások, kampányok, médiafelületek

„Szabad választásokhoz való jog:
A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényho-zó testület megválasztását illetően biztosítja [sic!] a nép véleményének kifejezését.”

(ECHR 1. jegyzőkönyv 3. cikk)

A politikai diskurzusok egyik legfontosabb gócpontja a választási kampányidőszak. Ennek elemzéséhez többirányú elméleti alapozással közelíthetünk – a szá-munkra releváns szempontokat tekintjük át röviden. Megjegyzendő, hogy a vá-lasztási kampányok minősége, szabályozása és a választási eljárás egészének a demokratikus elvek szerinti lefolyása a nemzetközi emberi jogi dokumentumok-ban szabályozott demokrácia és szabadságjogok szempontjából központi jelentősé-gű. Ezért a nemzetközi monitoringot végző szervezetek számára fontos vizsgáló-dási terep, és így számunkra ezek ajánlásai, tapasztalatai, jogértelmezése fontos forrásként szolgál. A politikai diskurzusok alkotmányos garanciáit (ezek standard-jait) a média választási és kampányidőszakban betöltött szerepével kapcsolatos megállapításaikban is összefoglalták. Ilyen, általunk használt forrásdokumentu-mok az Európa Tanács és a Velencei Bizottság állásfoglalásai⁸⁴ – alábbi megállapí-tásaink is ezekre építenek.

A kampányidőszak funkcionális megközelítése. A kampányidőszak funkciója, hogy a választásokat előkészítse. A fentebb kifejtettek szerint az állampolgárok tájéko-zott döntését tűzhetjük ki célul annak érdekében, hogy a népszuverenitás közvet-len megnyilvánulása a közvetett hatalomgyakorlásra való felhatalmazás vagy an-

⁸³ A szlovén házsabály 4. cikke értelmében például a parlament hivatalos nyelve a szlovén, és a magyar, illetve olasz kisebbség képviselői használhatják saját nyelvüket felszólalásuk vagy írománya-ik benyújtása alkalmával.

⁸⁴ CDL-AD(2007)022 – Opinion on Proposed Changes to Recommendation R(99)15 on Media Coverage of Election Campaigns; CDL-AD(2009)031 – Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions; Recommendation No. R (99) 15, majd a technológiai fejlődés és egyéb szem-pontok miatt helyébe lépő Recommendation CM/Rec(2007)15 – on measures concerning media coverage of election campaigns.

nak eseti befolyásolása miatt legalábbis ‘minőségi’ eredményre vezessen. Ebben a dimenzióban a választók befolyásolására irányuló tevékenységet vizsgáljuk, amely több formát is ölthet, célja pedig az egyszerű részvételre buzdítástól kezdve a negatív (kire ne szavazz) kampánytól a pozitívig (az információk terjesztéséig) széles spektrumon mozog.

A szereplők funkcióinak vizsgálata. A kampánynak legalább négy főszereplője van: a kampányoló jelöltek/szervezetek, a választók, a média és a szabályozó-szervező-bíráskodó állami szervek. A jelöltek versengenek a megszerezhető közhatalmi pozíciókért (népszavazás esetében a megfelelő, azaz joghatást kiváltó eredményért), ennek érdekében információkat versenyeztetnek, programjaikat terjesztik, a többi vetélytársat kritizálják, ellenőrzik. Tevékenységük összetett, befolyásolják a választói magatartást, a népakarat ‘kialakításában’ és ‘kinyilvánításában’⁸⁵ is közreműködnek. A választók a közhatalom átruházását végezhetik el a választások időpontjában, azonban részvételükkel (gyűléseken, aktivistaként stb.) már a kampányidőszakban is befolyásolják a versengést.⁸⁶ A média szerepe, hogy a versengők és a választók között információs csatornát teremtsen, ugyanakkor beszámolóival kritikai-ellenőrző szerepet is játszhat. Továbbítja a választási üzeneteket, ugyanakkor a közélet eseményeinek, üzeneteinek feldolgozását (értelmezését, összehasonlítását, ellenőrzését) egyaránt elvégzi. Az állami szervek szabályozó tevékenységükkel felállítják a versengés szabályait, szabályozzák a szereplők jogait és kötelezettségeit, döntéseket hoznak a jogszabályi előírásokat és választási alapelveket megsértő cselekményekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásokban.

A szereplők jogai. A négy főszereplő a fentebb leírt funkcióikat megfelelően támogató jogokat kell bírjon, valamint azok sérelme esetén hatékony jogorvoslatot kell biztosítani. Az állami szervek jogállását most nem érintve, a fő kihívás, hogy a jogi szabályozási környezet biztosítsa a választók jogát az információhoz jutáshoz (a választási alternatívák megismeréséhez), a jelöltek jogát az információk terjesztéséhez és a média jogát, hogy ezekhez felületet biztosítson, mindezekről beszámoljon a tisztességes versenyt korlátozó állami vagy más befolyástól⁸⁷ mentesen. A jelöltek és szervezeteik esélyegyenlőséghez való jogát a politikai diskurzusban a vitákban való egyenlő részvételhez, a médiafelületekhez való hozzájutáshoz, infor-

⁸⁵ Sólyom László a párt alkotmányos fogalmi ismervének tekinti, hogy a választásokon rendszeresen jelölteket állítson – kifejti a 53/1996. (XI. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, I. KOVÁCS MÓNICA – TILK PÉTER: 3. § (Pártok). In: JAKAB I. M. (9. l.) 274.

⁸⁶ BIHARI I. M. (1. l.) 306–310.

⁸⁷ “The media must have the freedom to spread information, and inform the public without interference by government, business, or commercial interests.” [CDL-AD(2007)022, 6.3]

mációk-vélemények közléséhez, valamint a válaszhoz-helyreigazításhoz való jog szabályozása biztosíthatja. Ennek materiális, anyagi erőforrásokhoz köthető háttérét – többek között a kampányfinanszírozást – azonban nem vizsgálom.

A kampányszabályozások áttekintését két szemszögből végzem el. Előbb a választási kódexek azon rendelkezéseire hívom fel a figyelmet, amelyek a jelöltek személyes adatait közérdekűvé formálják. Ezek szerint a választók információhoz jutását nem a jelöltek adatkibocsátása, hanem az állami szabályozó biztosítja. A második részben a jelöltek kampányeszközeit és médiafelületekhez jutásának módjait vizsgálom. A kampányszabályozásnak, mint említettem, nem vizsgálom a finanszírozási oldalát és általában a jogorvoslati rendszerét sem. Alapvetően az Európa Tanács megállapításainak pontjai szerint elemzem a jogszabályi környezetet.

3.1. A jelöltek személyes adatai a kampányban

A választási eljárásról szóló törvények előírják, hogy a jelölteket milyen módon kell regisztrálni. A regisztráció során olyan jognyilatkozatokat kell tenni és olyan adatokat kell szolgáltatni, amelyek az adott helyzetben alkotmányosan indokoltak. Alkotmányos indoka van pl. az elérhetőségeknek, a jelölőszervezet megnevezésének, a passzív választójogosultságot alátámasztó adatoknak, vagy a jelöltséget, a megválasztás esetén a tisztséget elfogadó nyilatkozatnak. Az adatok ezen köre azonban csak az országok egy részében elegendő, pontosabban az említett adatcsoportokat másképp értelmezik egyes országokban.

Itt különösen arra kell felhívni a figyelmet, hogy több országban a rendszer-váltást követően az előző, nem demokratikus rendszer kiszolgálóit eltávolították a közhatalmi funkcióktól, így passzív választójogukat is korlátozták. A korlátozás egyik megoldása, hogy a lusztráció nyomán fennakadt személyek nem lehettek jelöltek, míg másfajta megoldás, hogy az adott személyről szóló releváns információkat nyilvánosságra hozták. Egyes országokban további adatokat kérnek a regisztráció során, így az iskolai végzettségre, de akár a vagyoni-családi helyzetre vonatkozóan is.

A 'kevesebb' információval beérő országok csak nevet, azonosító számot, elérhetőségeket kérnek, ilyen az észt Riigikogu választása, azonban itt a jelölt 'megadhatja' továbbá születési helyét, iskolai végzettségét, szakképesítését, tudományos fokozatát, munkahelyét és pozícióját is. A törvény tiltja, hogy a választási bizottság a jelölt személyazonosítóját, címét és elérhetőségét (telefonszámát) nyilvánosságra hozza,⁸⁸ tehát a szabadon megadható adatok esetében a nyilvánosságra hozásnak nincs ilyen akadálya.

⁸⁸ A Riigikogu választásáról szóló törvény (2002) 28. §.

A lett Saeima választásán indulóknak azonban már nem választható, hanem kötelező aláírásukkal igazolni a következő információkat: munkahely, beosztások és tisztségek (beleértve a civil, politikai, egyházi és szakszervezeti pozíciókat is), külföldi állampolgárság, iskolai végzettség, szakképesítés, a lett nyelvtudás, a Szovjetunióval, a lett kommunista párttal vagy titkosszolgálatokkal való együttműködés ténye, a jelöltállítás évének első napján fennálló vagyoni helyzet (ingatlanok, közlekedési eszközök, biztosítások, kárpótlási-privatizációs jegyek stb.). Itt egyetlen opcionálisan megadható adat a jelölt etnikai hovatartozása.⁸⁹

A litván parlamenti választások tekintetében szintén kíváncsiak a hatóságok, itt az induló pártoknak csatolniuk kell a választási programjukat. A képviselőjelöltek kötelezettséget vállalnak, hogy megválasztásuk esetén megszüntetik az összeférhetetlen pozíciójukat. Szükséges csatolni az adóhatóság igazolását, hogy a jelöltek adó- és vagyonbevallásukat rendben benyújtották. Az egyes jelöltek fényképét és életrajzát csatolni lehet a regisztrációkor. Az egyéni (független) jelölt esetében az aláírásgyűjtésben neki segédkező személyeknek is meg kell adniuk az azonosító adataikat. Az egyéni jelöltek nyilatkoznak arról is, hogy nem állnak-e bírósági ítélet hatálya alatt, illetve hogy rendes vagy besorozható tagjai-e a honvédelmi szervezeteknek.⁹⁰

Az előző, totalitárius rendszer (1944–1990 közötti időszak) állambiztonsági szolgálataival való együttműködés tényéről a lengyel parlamenti jelölteknek nyilatkozniuk kell, sőt ezen nyilatkozat tartalmát a választókerületi választási bizottság a törvény értelmében könyörtelenül nyilvánosságra is hozza.⁹¹

A cseh képviselőjelölteknek⁹² a szokásos azonosítókon kívül csatolniuk kell az állampolgárságukat igazoló dokumentumot és a párttagságról szóló nyilatkozatot; míg Szlovákiában⁹³ a foglalkoztatottságról szóló adatokat.

Romániában a sajátos szabályozás⁹⁴ úgy szól, hogy a jelöltek személyazonosító okmányaik másolatát is csatolják, s egyben nyilatkoznak vagyoni és érdekeltségi viszonyaikról. Az 1976. január 1. előtt születettek a politikai rendőrséggel való esetleges együttműködésüket is fel kell hogy fedjék.

⁸⁹ A Saeima választásáról szóló törvény (2006) 11. §.

⁹⁰ A Seimas választásáról szóló törvény (1992) 38. §.

⁹¹ A Sejm és a Szenátus tagjainak választásáról szóló törvény (2001) 144. és 142. §. A lengyel állambiztonsági szolgálatok működésének és a velük való együttműködés nyilvánosságra hozásáról az 1997. április 11-i törvény szól, itt annak 6. § (1) bekezdésében foglaltra utaló nyilatkozatra van szükség.

⁹² 247/1995 törvény a Cseh Köztársaság parlamentjének választásáról, 61. § (2) bek.

⁹³ 333/2004 törvény a Szlovák Nemzeti Tanács választásáról, 18. cikk.

⁹⁴ 2008. március 13-án elfogadott 35. törvény a Képviselőház és a Szenátus választásáról, 29. §.

Szlovéniában a pártlisták állítása esetében a pártnak csatolnia kell a jelöltállításról szóló pártszabályzatot és az adott listán szereplő jelöltek kiválasztásáról készült jegyzőkönyvet.⁹⁵

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a jelöltállítás feltételrendszerével, különös tekintettel a jelöltekről szolgáltatandó információkkal két orosz eset kapcsán foglalkozott.⁹⁶ Annak előírása, hogy a jelöltek adatokat szolgáltatassanak a foglalkozásukról, munkahelyükről és párttagságukról, a választók informálását, megalapozott döntését (*informed choice*) szolgálja, és ezért a Bíróság szerint nem tekinthető önkényes vagy ésszerűtlen feltételnek. Hasonlóképpen annak elvárása sem, hogy a szolgáltatott adatok a valóságnak megfeleljenek.⁹⁷ Amennyiben a jelölt lényeges és a választások szempontjából releváns adatot hamisan ad meg, nem aránytalan intézkedés, hogy megtagadják regisztrációját a választásokra.⁹⁸

Mindazonáltal fel kell hívni a figyelmet, hogy az állami szabályozás nem bízta a választási küzdelmekre a választók információkkal való ellátását. Tehát a valótlanságokkal versengő jelöltek kiigazítását vagy szankcionálását nem a vetélytársak vagy a média tényfeltáró tevékenysége végzi el, durva esetben a jelölti regisztrációt megtagadják az illetőtől. Ugyanakkor az is figyelemre méltó, hogy Európa keleti országaiban az ilyen típusú adatszolgáltatás elterjedtebb, mint a nyugati országokban.⁹⁹ A liberálisabb szabályozásnak több történeti és szociológiai oka is létezik. Azonban praktikus fenntartásként megfogalmazható, hogy a passzív választójog feltételein és az elérhetőségeken (személyi azonosítókon) túli adatszolgáltatás visszaélészerű hatósági beavatkozásokra ad esélyt. Ha a hatóság jogértelmezési kérdésként ellenveti, hogy pl. elavult telefonszámmal elér-e a jelöltet, vagy hogy annak fő- és másodállásai között mi a viszony, akkor a jogorvoslati eljárások megléte esetén is komoly hátrányokat, helyre nem hozható jogsérelmet okozhat (a jelölt lemarad a választásról, mire elbírálják panaszát).

A választók információkhoz jutását tehát alapvetően támogatja, ha tudják, milyen jelöltek közül választhatnak. Fontos szempont lehet, hogy praktikusán meg kell oldani a visszalépő jelöltekről szóló híradást,¹⁰⁰ hiszen releváns információ az alternatívák mérlegelése körében, de szavazatok kárba vesztését is okozhatja.

⁹⁵ A Nemzetgyűlés választásáról szóló törvény (2006) 51. §.

⁹⁶ Krasnov és Skuratov v. Russia (app. no. 17864/04 és 21396/04), 2007. július 19-i ítélet,

⁹⁷ Uo., 44. brk.

⁹⁸ Uo., 50–51. és 62. bek. Ez alapján relevánsnak tekinthető, hogy a jelölt milyen állami tisztséget tölt be, ám nem lényeges információ – adott esetben –, hogy egy jelölt egyetemi tanszéki professzor-ként egyidejűleg, másodállásban, megbízott tanszékvezető-e.

⁹⁹ CSÖRIGITS Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi ügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. PhD-disszertáció, kézirat. Győr, 2013. 43. Elérhető: <http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/download/nohtml/1/id/16575/m/3620>.

¹⁰⁰ Románia esetében ennek hiányáról l. Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Romania Parliamentary Elections 9 December 2012*. OSCE/ODIHR Election Expert Team, Final Report. Warsaw, 2013. 11. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/98757>.

3.2. Kampányfelületek, politikai hirdetések (hozzáférés a médiához)

A választási kampányok során a választók és a jelöltek jogait egyaránt szolgáló médiatevékenység vizsgálatakor az Európa Tanács miniszteri bizottságának CM/Rec(2007)15 ajánlását használom, mert ennek szempontjait generálisan teljes körűnek és témánk szempontjából kiválóan alkalmazhatónak tartom.¹⁰¹ Egyúttal a kifejtés lehatárolása érdekében előrebocsátom, hogy a kampányszabályozásnak a plakátolásra,¹⁰² személyes marketingre és választási gyűlésekre vonatkozó részeit nem vizsgálom, mert noha e tevékenységek relevánsnak tűnhetnek a média számára, azonban nem a média helyzetét rendezik.

A miniszteri bizottság ajánlása alapelveként a közszolgálati média információs társadalomban betöltött jelentőségét és függetlenségét, a tisztességes és kiegyensúlyozott beszámolók biztosítását, a többrétegű szabályozást, a véleménynyilvánítás szabadságát és a szabad és demokratikus választások szolgálatát fogalmazta meg. A média fogalmát kiterjesztette a nyomtatott sajtóra, valamint a klasszikusokon túl az új, nemlineáris és online médiaszolgáltatásokra is. A televízió és rádió szerepét azonban még kiemelten kezeli, hangsúlyozza ezen médiumtípusok különös felelősségét és szerepét, hogy a vélemények pluralitását megjelenítő, azt biztosító szabályozás jöjjön létre. A választási kampányokkal kapcsolatban a megfelelő, kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségét – a szerkesztői szabadság egyidejű tiszteletben tartásával – előírhatónak véli mind az állami (közszolgálati), mind a magántulajdonban levő médiára.

Az ajánlás általános alkalmazási elvei között foglalkozik a sajtó széles értelemben vett szabadságával. A részletkérdések – mintegy alapozásként elvégzett – áttekintésén túl ezek alapján nem végzek összehasonlító elemzést, lévén hogy a tanulmány tárgyahoz csak közvetetten kapcsolódnak. Az ajánlás tehát kiindulópontként fogalmazza meg elvárásait a sajtó és a média függetlenségének és tisztességes tájékoztatásának területén:

- a) Az újságírókat az állami hatóságok ne zaklassák, ne törekedjenek a választási eredmények befolyásolására az újságírókra gyakorolt nyomás révén. Hasonlóképpen ne akadályozzák a szabad újságírói és szerkesztői munkát (a médiafelügyeleti tevékenység legyen világosan elkülöníthető a médiatartalom meghatározására gyakorolt befolyástól).

¹⁰¹ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns.

¹⁰² Megemlíthető a 2014. évi magyar választási kampányból a 3036/2014. (III. 13.) AB végzéssel és a Kúria ezzel ellentétes, Kvk.III.37.355/2014/3. számú határozatával érintett plakátolási eset. (A közutak melletti reklámok korlátozásáról szóló kormányrendelet korlátozhatja-e a választási eljárásban engedélyezett plakátolást a villanyoszlopokon?)

- b) Különös jelentőségű, hogy az állami tulajdonban levő médiumok tekintetében a tisztességes, elfogulatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás feltételeit és garanciáit megfelelő eszközökkel biztosítsák az államok. Ha az állami tulajdonú média befogad fizetett politikai hirdetéseket, biztosítani kell, hogy a hirdetők egyenlő feltételekkel kapják ezt a lehetőséget.
- c) Az ajánlás bátorít minden médiaszolgáltatót, hogy dolgozza ki a szakmai és etikai standardjait a választási kampányokról szóló megfelelő tájékoztatás érdekében. Fel kell ismerni ezek kiemelt szerepét és felelősségét a demokratikus társadalmi folyamatok szolgálatában.
- d) A médiaszabályozás biztosítsa, hogy a politikai jellegű hirdetések, mint olyanok, jól felismerhetőek legyenek a műsorfolyamban.¹⁰³ Amennyiben politikusok vagy pártok médiatulajdonosként lépnek fel, az államoknak biztosítaniuk kell, hogy ez nyilvánvaló legyen a közvélemény számára.
- e) A kampányidőszakok rövidségére tekintettel fontos, hogy a válaszadásra vagy más jogorvoslatra jogosult jelöltek, pártok ezen jogukat megfelelő időn belül gyakorolhassák.
- f) A napihírek és hírműsorok szerkesztése során biztosítani kell a kiegyensúlyozott tájékoztatást. Ebbe bele kell érteni az – értelemszerűen több szereplési lehetőséget élvező – állami szerveket, valamint az elv alkalmazandó a vitaműsorokra, interjúkra is.
- g) Az ajánlás megfontolásra javasolja, hogy a választás napját megelőző napon kampánycsend legyen (*day of reflection*), amelyben a politikai hirdetésektől megkímélt választók felkészülnek a döntésükre.¹⁰⁴

A választási kampányok médiafelületeit tekintve, az ajánlás főbb pontjai nyomán a következő összehasonlító vizsgálati szempontokat tudjuk megfogalmazni:

- a jelölteknek és jelölőszervezeteknek felkínált ingyenes műsoridő szabályozása;
- a fizetett politikai hirdetések szabályozása;
- a közvélemény-kutatások közzétételének szabályozása.

¹⁰³ L. szlovák választási törvény 24.3 §, román választási törvény 38.4 §.

¹⁰⁴ A választás napja a kampánycsend napja: Észtország (választási törvény 5. §), nem országos, csak a választás lebonyolítására szolgáló helyiségek közvetlen közelében tilos kampányolni a választás napján Csehországban (választási törvény 16. §) és Magyarországon [Ve. 143. §, továbbá a választás napján nem lehet politikai reklámot közzétenni, Ve. 147. § (4a) bek.]. A választást megelőző napon is kampánycsend van: Lettország (kampánytörvény 2004, 35. §), Litvánia (30 órával az urnák nyitása előtt kezdődik, választási törvény 56. §), Lengyelország (választási törvény 85. §), Románia [választási törvény 7. § (2) bek.], Bulgária (választási kódex 133. §), Horvátország (választási törvény 26. §), Szlovénia (választási törvény 5. §). Nincs kampánycsend Szlovákiában, a közvélemény-kutatási eredményeket azonban nem lehet közzétenni a szavazás napján (választási törvény 24. §).

A vizsgált országok kampány- és médiaszabályozása alapjaiban biztosítja, hogy a tömegkommunikációs felületek a kampányban rendelkezésre álljanak. Alapvető funkcióként határozhatjuk meg a polgárok információhoz jutásának támogatását és a jelöltek véleményének szabad kinyilvánítását.¹⁰⁵ Ezen általános keretek között azonban egyes részkérdések szabályozásában érdekes különbségek mutatkoznak, amelyeket az alábbiakban tekintek át.

3.2.1. Ingyenes műsoridő a kampányban

Az Európa Tanács megfontolásra ajánlja, hogy a közszolgálati média ingyenes műsoridőt kínáljon fel a kampányidőszakban a jelölteknek/pártoknak. Az ingyenesség (ami tulajdonképpen a kampányfinanszírozás egy formája) segítheti a kis vagy új pártok megjelenését a médiában, véleményük becsatornázását a demokratikus diskurzusba. A demokratikus folyamatok egyébként is csorbát szenvednek, ha döntően a kampányolásra fordítható pénztőke határozza meg a választás kimenetelét (lásd még alább). A vizsgált államok közül egyedül Bulgáriában nem biztosított az ingyenes médiafelület kampányolás céljára, amelyet a nemzetközi megfigyelők nehezményeztek is.¹⁰⁶ A választási kampány kezdetén és végén ugyanakkor a választási törvény pártonként és jelölőszervezetenként 1-1 perces hirdetési lehetőséget ír elő a közmédiában (142.1 §).

Természetesen a véges terjedelmű műsoridő felosztása és hozzáférhetővé tétele tisztességes és nem diszkriminatív módon kell hogy történjen, transzparens és objektív kritériumok alkalmazásával. A cseh választási törvény előírja, hogy a kampányidőszakban az egyes hirdetések konkrét sugárzási idejét sorsolással kell meghatározni [16. § (4) bek.].

A választási kampány- és médiaszabályozások általában a közszolgálati (állami) csatornákon biztosítják az ingyenes műsoridőt: lásd Lettország (kampánytv. 3–5. cikkek skk.), Litvánia (választási tv. 51. §), Lengyelország (választási kódex, 117. skk. cikk), Csehország [választási tv. 16. § (4) bek.], Románia [választási tv. 38. § (1) bek.], Szlovénia [az állami rádió és televízió tv. 12. § (1) bek.], Horvátország (az országos műsorszolgáltatók működéséről szóló tv. a kampányidőszakban, 2. cikk).¹⁰⁷

¹⁰⁵ „A médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.” 60/2003. (XI. 26.) AB határozat. L. még: CDL-EL(2013)006, 117.

¹⁰⁶ L. A Velencei Bizottság és az OSCE/ODIHR véleményét a választási kódexről, CDL-AD(2011)013, 43. A fizetési kötelezettséget a törvény 147. cikke írja elő, amely csak az elnökválasztási kampányban enged kivételt.

¹⁰⁷ *Republic of Croatia – Parliamentary Elections 4 December 2011*. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 12, a média választási közreműködéséről szóló törvény

Magyarországon a politikai reklámok szabályozása az Alaptörvény két, 2013-ban elfogadott módosítása és az azt végrehajtó új választási eljárási törvény miatt újabban több fordulatot vett [Alaptv. IX. cikk (3) bek., Ve. 147. § skk.]. Előbb az alkotmányos szabály előírta, hogy politikai reklámot csak ingyenesen lehet közzétenni, illetve a közszolgálati műsorszolgáltatásra szorította volna az országos listát állító szervezetek hirdetéseit. Később a közszolgálati médiára való korlátozást megszüntette az alkotmányozó. A magyar Alkotmánybíróság és a Velencei Bizottság az első megoldásban foglalt tilalmat kritizálta, mivel a kereskedelmi adók és azok fizetett reklámidejének a kiszorítása a nagyobb pártok kampányeszköztárából azzal jár, hogy az ellenzék lehetőségeit csökkentik egy olyan környezetben, amelyben a kormány természetesen többet szerepelhet a híradásokban. A magyar AB kifejtette, hogy a nézők legnagyobb köréhez eljutó kereskedelmi médiumok kitiltása alkotmányellenesen (indokolatlanul) korlátozza a választók információhoz való jogát is, nem csak a választási politikai véleményszabadságot.¹⁰⁸

Az új megoldásnak megfelelő választási eljárási szabályokat csak 2013 végén fogadta el az Országgyűlés, a Ve. új 147. és 147/A–147/F §-ai szabályozzák a köz- és magánmédia kötelezettségeit a politikai reklámok közzétételére. Ilyen kötelezettség, hogy a kereskedelmi médiaszolgáltatók és a sajtótermékek is kötelesek határidőig bejelenteni hirdetési szándékukat és árjegyzéküket, különben nem tehetnek közzé kampányreklámokat.¹⁰⁹ A közszolgálati csatornáknak 600 percen kell ingyenes felületet biztosítaniuk, ami a Nemzeti Választási Bizottság oszt fel.¹¹⁰ A megoldás praktikus kritikája, hogy a kereskedelmi szolgáltatók számára ugyan nem tiltott a kampányanyagok közzététele, ám az ingyenes hirdetési felület felajánlását valószínűleg gazdasági ellenérdekeltség fogja korlátozni.¹¹¹

elérhető itt: [http://www.izbori.hr/izbori/dip_ws.nsf/0/12755B251D42647EC12579390049B08C/\\$file/Prav_post_el_medi_105_07.pdf](http://www.izbori.hr/izbori/dip_ws.nsf/0/12755B251D42647EC12579390049B08C/$file/Prav_post_el_medi_105_07.pdf). Korábban magánadóknak is közre kellett működniük az ingyenes reklámidő biztosításában, l. CDL-EL(2013)006, 115. A köz- és magánműsorszolgáltatókra vonatkozó szabályozás (például a biztosítandó műsoridő) különbözőségét azonban a horvát alkotmánybíróság nem tartotta alkotmányértéknél az U-II/3432/2003. sz. határozatában.

¹⁰⁸ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, 93–100. az új választási eljárási törvény 151. §-át semmisítette meg, s az Alaptörvénybe foglalt szabály erre a döntésre volt reakció. A Velencei Bizottság ez utóbbit véleményezte [CDL-AD(2013)012, 37–47], kifejtve, hogy a kormány európai országokból hozott példái nem jelentenek megfelelő igazolást a tilalomhoz.

¹⁰⁹ L. még a 2/2014. NVB iránymutatást a politikai hirdetés és politikai reklám közzétételéről. A helyi műsorszolgáltatókat nem köti a határidő.

¹¹⁰ L. a Nemzeti Választási Bizottság 527/2014. számú határozat. A törvény értelmében egyébként a 600 percből 130 perc a nemzetiségi országos listákra jut.

¹¹¹ Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása (a médiával kapcsolatos részek). L. *Médiajogfigyelő*, 2013. szeptember 2. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=3476>.

3.2.2. Fizetett politikai hirdetések

A fizetett politikai hirdetések gyakorlati értelme nem egyszerűen az, hogy a pártok a tömegkommunikációs eszközök révén hatékonyabban tudják a választói akaratot befolyásolni. A médiafelületeken a pénzért történő reklámidő-vásárlás azt is biztosítja, hogy az ellenzéki pártok hozzájuthatnak a műsoridőhöz. A politikai jellegű műsorokban ugyanis a kormány és kormányoldali pártok szereplése sokkal könnyebb a közpolitikai döntések és közéleti események természete révén.¹¹² Ezt egyrészt a kiegyensúlyozottság szerkesztési elve (lásd alább), másrészt az ellenzék médiához való egyéb hozzájárása tudja kompenzálni.¹¹³ (Ne feledjük, hogy az ingyenes műsoridő az állami médiában áll rendelkezésre!) Az Európa Tanács ajánlása szerint azon országokban, ahol a pártok és jelöltek reklámfelületet vásárolhatnak választási kampány céljából, a szabályozásnak biztosítania kell, hogy a jelöltek-pártok azonos feltételekkel és díjakkal tehesék ezt.

A lett kereskedelmi médiumok számára kötelezettség, hogy a választás előtt legalább 150 nappal megküldjék a médiahatóság részére a reklámfelületük díjszabását, amelytől később nem térhetnek el. Ha pedig elmulasztják az adatszolgáltatást, tilos lesz bármilyen politikai hirdetést közzétenniük.¹¹⁴ A bolgár mediaszolgáltatók bejelentési kötelezettsége az állami számvevőszék és a választási bizottság felé áll fenn.¹¹⁵

A műsorszolgáltatók – áll az Európa Tanács ajánlásában – nem tartoz(hat)nak felelősséggel a politikai hirdetések tartalmáért.¹¹⁶ Ennek ellenére érdekes momentum volt a 2010. évi magyarországi kampánynak, amikor a köztelevízió és -rádió megtagadta a Jobbik cigánybűnözéses kampányfilmjének sugárzását. Az Országos Választási Bizottság 628/2010. határozata megállapította, hogy a televízió megsértette az esélyegyenlőség követelményét. A Legfelsőbb Bíróság ezt jóváhagyó Kvk. II.37.992/2010/6. sz. végzése leszögezte, hogy a

Rttv. [1996. évi I. tv.] 12. § (2) bekezdése – a Rttv. 3. § (2) és (3) bekezdéséhez képest speciális szabályként rögzíti és – egyértelműen kimondja, hogy a politikai hirdetés – így a kampányfilm – tartalmáért a műsorszolgáltató e törvény szerint felelősséggel nem tartozik. E rendelkezés alapján – és olyan törvényi előírás hiányában, amely felhatalmazza a műsorszolgáltatót a közzététel előtt a politikai hirdetés tartalmának vizsgálatára, ezáltal szűrésére – a kérelmező nem tagadhatta volna meg a kampányfilm közzétételét, ezért az Országos Választási Bizottság határozatában helyesen állapította meg a törvénysértést.

¹¹² CDL-AD(2009)031, 54. A litván parlamenti választási törvény kifejezetten tiltja, hogy bárki a hivatalos pozícióját a kampányban előnyserzésre használja (54. cikk).

¹¹³ CDL-AD(2013)012, 45.

¹¹⁴ Kampánytv. 7. cikk (2) bek.

¹¹⁵ Választási kódex, 138. cikk. Hasonlóképpen az Állami Számvevőszék számára való adatszolgáltatásról rendelkezik a magyar Ve. 148. §-a a sajtótermékek esetében.

¹¹⁶ Lengyel parlamenti választási törvény 186.1 §, cseh választási törvény 16.4 §.

Az államok megfontolhatják, hogy korlátozzák-e a jelöltek által vásárolható reklámidőt. Ezt teszi a szlovák parlamenti választási törvény, amikor kimondja, hogy a magánszolgáltatók legfeljebb 10 órát használhatnak politikai hirdetési felületként, és egy jelölőszervezet vagy koalíció legfeljebb 30 percet kaphat.¹¹⁷ Kedvezmény a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak, hogy ezen hirdetési időt nem kell beszámítaniuk az amúgy korlátozott időtartamú (nem politikai) reklámidejükbe.¹¹⁸ A román választási tv. 38.3 § előírja, hogy a kereskedelmi adók által a választásban versengők részére bocsátott műsoridőnek 'arányban' kell állnia a közmédiával. Erős kritikaként fogalmazódott meg a bulgáriai választásokkal kapcsolatban, hogy a fizetett hirdetések nem korlátozottak időben, így kevés tökére erős jelölt uralja a kampányfelületeket.¹¹⁹ Érthető, a kampányfelületek elhatárolásával kapcsolatos követelmény, hogy politikai reklámokban a hírműsorok vezetői, ismert bemondói¹²⁰ ne szerepeljenek.

3.2.3. Közvélemény-kutatások

A médiaszabályozástól elvárható az Európa Tanács szerint, hogy biztosítsa a közvélemény-kutatások eredményeinek közzétételével kapcsolatban, hogy a közvélemény tájékoztatást kapjon ne csak a közvélemény állapotáról, hanem magáról a felmérésről is. Így a közzétett eredmények megítélését, azok helyükön való kezelését segítő tényeket:

- a kutatás megrendelőjének (különösen, ha az politikai párt) megnevezésével;
- a közvélemény-kutató szervezet és annak módszertanának feltüntetésével;
- a mintajelleg és a hibahatár feltüntetésével;
- a felmérés készítése időtartamának feltüntetésével.

Az ET felhívja a figyelmet, hogy a közvélemény-kutatások közzétételének megtiltása a választás napján és az azt megelőző (közeli) napokban a véleménynyilvánítás szabadságának ECHR 10. cikke alapján, az ECtHR értelmezése szerinti tartalommal vizsgálendő. Meg lehet fontolni, hogy a közvélemény-kutatások nemcsak a választók informálására, hanem a választói akarat befolyásolására is alkalmasak. A választás napján mindezek agitatív funkciót is betölthetnek, ezért teljes szabadságuk nem is terjedt el.

¹¹⁷ Szlovák választási törvény 24.3 §.

¹¹⁸ Lengyel parlamenti választási törvény 185.3 §, szlovák választási törvény 24.9 §.

¹¹⁹ *Republic Of Bulgaria – Early Parliamentary Elections 12 May 2013*. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report. Warsaw, 25 July 2013. 13–14. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/103878>.

¹²⁰ Lett kampánytörvény 12. cikk.

Az *exit poll* eredményekre is a véleményszabadságon alapuló korlátozási teszt érvényes, nyilvánosságra hozataluk az urnazárásig tiltható. Ennek megfelelően a választás napján érvényes közzétételi tilalomról rendelkezik a lett kampánytv. 14. §, a lengyel választási tv. 86. § és a választási eljárási kódex 115. cikk, a szlovák választási tv. 24. § (14) bek., román választási tv. 38., kiegészített cikkének (2) bek.

A cseh választási törvény (16.3 §) a választást megelőző 3 napban, Bulgáriában (választási eljárási kódex 136. cikk) a választás előtti 24 órában tiltott ezek közzététele. Szlovénia tekinthető a vizsgált régióban a legszigorúbbnak, a választás napja előtti 7 napos tilalommal [kampánytv. 5. § (2) bek.].

Magyarországon azonban mind a 8 napos [6/2007. (II. 27.) AB határozat], mind a 6 napos tiltás [1/2013. (I. 7.) AB határozat] alkotmányellenesnek találtatott, így a jelenlegi törvény szerint csak a kampánycsendben áll a tilalom (Ve. 150. §). Az AB szerint ugyanis a kampányban megvalósuló információáramlás és „a közvélemény-kutatás eredményeinek nyilvánosságra hozatali korlátozása a demokratikus közvélemény kialakulásához elengedhetetlen információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is szoros összefüggésben áll.” Ezen kiemelten védett alapjog korlátozását az AB ugyan indokolhatónak, szükségesnek, ámde aránytalannak tartotta. Arra viszont az AB a választ nem adta meg, hogy hány nap tilalom lenne az, ami alkotmányosan még elviselhető. A Velencei Bizottság Moldova 10 és Ukrajna 15 napos tilalmát minősítette túlságosan hosszúnak, s javasolt rövidítést.¹²¹

A mintakövető szabályozások közül kiemelhető a román parlamenti képviselők választásáról szóló törvény, amely szinte szó szerint átveszi az ajánlás itt idézett elemeit (lásd a 38. cikkét). Egyes országok a közvélemény-kutató cégek vagy a közvélemény-kutatási tevékenység engedélyeztetését-akkreditálását is előírják (Bulgária, Románia).

3.2.4. Egyéb elvek és jogintézmények

Kiegyensúlyozottság – A műsorszolgáltatók nemcsak politikai hirdetések sugározhatnak a kampányidőszakban, hanem beszámolókat, hírműsorokat is készítenek a kampányeseményekről, valamint vitafórumokat rendezhetnek. Ezek szerkesztési elvei között tárgyalom – bár az egész kampányt és választási médiajelenlélet meghatározza – a kiegyensúlyozottság elvét. Noha általában a választási és médiaszabályozás rendre tartalmazza ezen elvet, sőt többnyire részletszabályokat is hoz, a Velencei Bizottság felhívja rá a figyelmet, hogy több országban mind a köz-, mind a magánmédia egyaránt megsértette az egyenlő hozzáférés jogát.¹²² Támó-

¹²¹ CDL-AD(2004)027, 32; CDL-AD(2006)002, 68.

¹²² CDL-EL(2013)006, 117.

gathatók olyan műsorok, amelyek a releváns pártoknak azonos felületet kínálnak, avagy éppenséggel egyszerre vannak jelen a képernyőn: ilyenek a vitaműsorok vagy az átfogó kampánytudósítások.

A lengyel választási kódex (120. cikk) szerint egyenlő esélyeket kell biztosítani az álláspontok kifejtésére a köztvévé és -rádió által rendezett vitákban. Ezen viták időtartama az ingyenes reklámidőn felül jár a pártoknak-jelölteknek.

Bulgária választási kódexe (139. cikk) részletesebb szabályokat ad: eszerint a közmédia politikai kampányvitáinak részleteit (témakörök, megjelenési formák stb.) az állami csatornák főigazgatója és a pártok képviselői között létrejött megállapodás rendezi. Érdekes, hogy ezt jóvá kell hagynia a központi választási bizottságnak, s meg kell küldeni az Állami Számvevőszéknek is. A törvény szerint a közmédiumoknak legalább 3 alkalommal kell vitaműsört biztosítaniuk, összesen legalább 180 perc terjedelemben. Ennek az időkeretnek legalább (!) a felét a parlamenti pártok, a fennmaradó részt a parlamenten kívüli pártok kapják. A műsoridő felosztásának meghatározását nem nevezhetjük szerencsésnek, hiszen a parlamenti pártok eszerint akár az egész ‘tortát’ megkaphatják.

Szlovéniában az állami média kampányműsor-idejének egyharmadát a parlamenten kívüli pártok számára kell fenntartani (állami rádió és televízió tv. 12.3 §). A kis pártok természetesen hátrányban érezhetik magukat a műsoridő felosztását illetően. A szerkesztési eljárásokat több országban is komoly kritikával illeték egyes pártok mellőzése miatt.¹²³

Helyreigazítási jog – A helyreigazítás a valótlan, támadó kampányüzenetekkel szemben vehető igénybe, alapvetően a vetélytársak számára. Itt tehát nem elsősorban személyiségi jogi igényként értelmezhető, hanem kampányeszközként és jogorvoslatként. Ebben a szellemben megtalálhatjuk a lett választási kódexben (9. cikk), a litván választási törvényben (52–53. cikkek), a lengyel eljárási kódexben (111. cikk) és a bolgár eljárási kódexben (131–132. cikkek) egyaránt.

A kampány nyelve – Amennyiben olyan többnemzetiségű országot vizsgálunk, ahol releváns nemzeti/etnikai pártok szerepelnek a kampányban, jelentősége lehet annak, hogy milyen nyelven készítik, készíthetik hirdetéseiket. Amennyiben az állam hivatalos nyelve kötelezően használandó, az korlátozza a nemzetiségi pártokat, hogy választóikhoz szóljanak. Ezért a kisebbségi nyelvek korlátozása szintén a demokratikus közvélemény formálásának, a választók információhoz való jutásának jogát érinti, s mint ilyen, különös indokolást igényelne. A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája [11. cikk (2) bek.] mindenestre – a közérdekűségi korlátozások fenntartásával – előírja, hogy a felek „gondoskodnak arról, hogy egy

¹²³ L. a 2011. évi szlovén parlamenti választásokkal kapcsolatban: <http://www.osce.org/odihr/elections/Slovenia/87786?download=true>, 17.

regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos vagy ahhoz hasonló nyelven gyakorolt szólásszabadság és az információáramlás szabadsága elé az írott sajtót illetően semminemű korlátozás ne tétessék.” A kisebbségi nyelvek használatának tilalma a kampányban ezen csoportokhoz tartozó személyek távolmaradásával járhat, így a demokratikus részvétel és a társadalmi kohézió elvét egyaránt sérti.

Ehhez képest kategorikusan a bolgár nyelvet rendeli a kampány nyelvének Bulgária választási kódexe (133.2 cikk).¹²⁴ A lett választási tv. (11.3 cikk) a rádió- és televíziótörvényt hatalmazza fel annak meghatározására, ez pedig (28. cikk) a műsorszórás nyelvét határozza meg a (kereskedelmi) hirdetések nyelve számára (feliratozni azonban lehet). A magyar előírás csak azt rendezi, hogy a műsorszolgáltatók nem foglalkoznak a nyelvi kérdésekkel: audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni [Ve. 147. § (4) bek.].

4. Összegzés

Tanulmányomban a közép-európai média-, parlamenti és választási eljárási szabályozások áttekintésével kívántam képet nyújtani a demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciáiról. Ennek során tekintettel voltam a történeti átalakulás sajátosságaira és hátterére is. Az alkotmányos garanciák körét vázlatosan a következőképpen azonosíthatjuk:

- a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos elvként és alanyi jogként nem elégséges biztosíték, de felhívható több – közérdek és más állami érdek nyomán – korlátozó szabályozással szemben;
- szükséges az információhoz jutás szabadságának, a vélemények pluralitását megjelenítő nyilvánosság felületeinek explicit garantálása;
- az információhoz jutást egyes esetekben nem lehet az adatok gazdáira bízni, azok nyilvánosságát jogszabályok rendelik el, magánszemélyek esetében is;
- az álláspontok sokszínűségének megjelenítése mind a parlamenti eljárásokban, mind pedig a műsorszórásban fizikai (időbeli) korlátokba ütközik, ezért a szűkös forrásokhoz való hozzáférés a demokratikus akaratképzés és érdekebecsatornázás miatt az esélyegyenlőség, kiegyensúlyozottság, elfogulatlanság elvei szerint biztosítandó;

¹²⁴ Bulgária ugyanis nem ismeri el a kisebbségek létét. Ennek ellenére nemzetiségi jelöltek is felbukkantak a kampányokban, s jogkorlátozással szembesültek, l. *Republic Of Bulgaria – Presidential And Municipal Elections 23 and 30 October 2011*. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report. Warsaw, 2012. 17–18. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/86893>.

- tekintettel kell lenni a politikai diskurzusokat támogató médiafelületek sokszínűségére és technológiai újdonságaira egyaránt, és amennyiben az eltérésnek elvi alapja nincs, ezeket egyenlően kell kezelni;
- a demokratikus közvélemény alakulásának elsősorban intézményvédelmi oldalát tekintettük át, de hangsúlyozni kell, hogy a véleményszabadság határainak kijelölésében fontos szerepet játszanak további jogágak (büntetőjog, polgári jog), aminek kulcskérdése, hogy a demokratikus átalakulást követően az emberi méltóság, a közérdek-köznuyugalom és a történelmi múlt milyen mértékben képes a szólásszabadság ellensúlya lenni,¹²⁵ a vélemények szabad piacán rendezőként funkcionálni.

Felhasznált jogforrások¹²⁶

Észtország¹²⁷

Alkotmány (2002)

Házsabály – Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act – Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (2003)

Parlamenti képviselők választásáról szóló tv. – Riigikogu Election Act – Riigikogu valimise seadus (2002)

Lettország¹²⁸

Alkotmány (1922–1991)

Házsabály (1994)

Parlamenti képviselők választásáról szóló tv. – Saeima Election Law (1995)

Kampánytörvény – On Pre-election Campaign Before the *Saeima* Elections and Elections to the European Parliament (2004)

a/s Diena and Ozolins v. Latvia, no. 16657/03, 2007. július 12-i ítélet

¹²⁵ L. további részletekhez SMUK i. m. (77. lj.) 25–34.

¹²⁶ A hatályos törvények, az Európa Tanács és a Velencei Bizottság dokumentumai többnyire angol nyelven, a hivatalos vagy kvázi hivatalos honlapokról összegyűjtve, 2013. október 31-i elvégzett letöltéssel elérhetők: http://www.sze.hu/~smuk/Nyilvanosság_torvenyek_CEE/.

¹²⁷ Jogszabálykereséshez ajánlott: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022> és <https://www.riigiteataja.ee/tutvustus.html?m=3>.

¹²⁸ Jogszabálykereséshez ajánlott: <http://www.vvc.gov.lv/advantagecms/LV/tulkojumi/dokumenti.html?folder=%2Fdocs%2FLRTA%2FLikumumi%2F>.

*Litvánia*¹²⁹

Alkotmány (1992)

Házzsabály – Seimas of the Republic of Lithuania Statute (1994 No I-399)

Parlamenti képviselők választásáról szóló tv. – Law on Elections to the Seimas (1992 No I-2721)

A Seimas épületének belső rendjéről szóló, 2007. évi 1881. sz. elnökségi hat., http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2

Lengyelország

Alkotmány (1997)

Házzsabály – The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland (1992); Rules and Regulations of the Senate (1990)

Parlamenti képviselők (Sejm és Szenátus) választásáról szóló tv. – Act of 12 April 2001 on Elections to the Sejm of the Republic of Poland and to the Senate of the Republic of Poland.

Választási eljárási törvény – Act of 5 January, 2011 – Election Code

A lengyel állambiztonsági szolgálatok működéséről és a velük való együttműködés nyilvánosságra hozásáról szóló törvény – Act of 11 April 1997 on Disclosure of Work or Service in the Organs of State Security and Collaboration with such organs in the years 1944 – 1990 by Persons Performing Public Functions; felváltotta: Act of 18 October 2006 on the Disclosure of Information on Documents of State Security Agencies from the period between the years 1944-1990 and the Content of such Documents

A parlament épületeibe való belépés, az üléseken való részvétel szabályozása: Sejm Marsalljának 1. sz. rendelete (2008. január 9.), http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf; Szenátus Marsalljának 4. sz. rendelete (2013. július 18.), <http://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/dostep-do-informacji-publicznej/>

Csehország

Alkotmány, Alapjogi Charta (1992. december 16.)

Házzsabály – Act of Law No. 90/1995 Coll. of 19 April 1995 on the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies; Act No. 107/1999 Coll. The Standing Rules of the Senate

Act of Law 247/1995 Coll., on elections to the Parliament of the Czech Republic

¹²⁹ Jogszabálykereséshez ajánlott: http://www3.lrs.lt/dokpaieska/forma_e.htm.

Szlovákia

Alkotmány (1992)

Házszabály – Act nr. 350/1996 on Rules of Procedure of the National Council of the Slovak Republic

Választási törvény – Act No. 333/2004 on Elections to the National Council of the Slovak Republic

Kampányfinanszírozási törvény – Act of 18 August 1994 on limitation of expenditures of the political parties on advertising before elections to the National Council of the Slovak Republic

Magyarország

Alkotmány (1989), Alaptörvény (2011)

2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről

Házszabályok (határozati) – 46/1994. (IX.30.) OGY hat., 10/2014. (II.24.) OGY hat.

Országgyűlés elnökének 9/2013. számú házelnöki rendelkezése, <http://www.parlament.hu/hivatal/2013r09.pdf>

2011. évi CCIII. tv. az országgyűlési képviselők választásáról

2013. évi XXXVI. tv. a választási eljárásról

30/1992. (V. 26.) AB hat., 53/1996. (XI. 22.) AB hat., 50/2003. (XI. 5.) AB hat., 60/2003. (XI. 26.) AB hat., 12/2006. (IV. 24.) AB hat., 6/2007. (II. 27.) AB hat., 20/2007. (III. 29.) AB hat., 1/2013. (I. 7.) AB hat., 3036/2014. (III. 13.) AB végzés.

Kúria Kvk.III.37.355/2014/3. sz. határozata

2/2014. NVB iránymutatás

Nemzeti Választási Bizottság 527/2014. számú határozat

Vajnai v. Hungary, no. 33629/06, 2008. július 8-i ítélet

Románia

Alkotmány (1991)

Házszabályok – Regulations of the Chamber of Deputies of Romania (2003); Regulamentul Senatului (2005)

Választási törvény – Law 35/2008 for the election to the Chamber of Deputies and the Senate

Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Romania Parliamentary Elections 9 December 2012*. OSCE/ODIHR Election Expert Team, Final Report. Warsaw, 2013. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/98757>

Bulgária

Alkotmány (1991)

Házaszabály – Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly (Promulgated in State Gazette No. 53/18.06.2013)

Választási törvény – Elections of Members of Parliament Act (Promulgated State Gazette No. 37/13.04.2001)

Választási eljárási kódex – Election Code (Promulgated, State Gazette No. 9/28.01.2011)

03/1999. sz. alkotmánybírósági hat. (1999. febr. 29.)

CDL-AD(2011)013

Republic of Bulgaria – Early Parliamentary Elections 12 May 2013. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report. Warsaw, 25 July 2013. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/103878>

Republic of Bulgaria – Presidential and Municipal Elections 23 and 30 October 2011. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report. Warsaw, 2012. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/86893>

Horvátország

Alkotmány (1990)

Házaszabály – Standing Orders of the Croatian Parliament (2013. június 28.)

Választási törvény – Act on the Election of Representatives to the Croatian Parliament (egységes szöveg, 2003)

Parlamenti nyilvánosságtörvény – Rules on Public Access to Proceedings in the Croatian Parliament and its Working Bodies (2005. május 28.), <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=734>

Republic of Croatia – Parliamentary Elections 4 December 2011. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report.

CDL-EL(2013)006

U-II/3432/2003. sz. alkotmánybírósági határozat

Szlovénia

Alkotmány (1991)

Házaszabály – Rules of Procedure of the National Assembly (2002 – PoDZ-1)

Választási törvény – National Assembly Elections Act (Uradni list RS, no. 109/2006)

Rádió- és televíziótörvény

Kampánytörvény – Elections and Referendum Campaign Act (ZVRK, 2007)

Republic of Slovenia – Early Elections of the National Assembly 4 December 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report. Warsaw, 2012. <http://www.osce.org/odihr/elections/Slovenia/87786?download=true>

Európa Tanács dokumentumai

RES. 1142 (1997) on parliaments and the media
Information Report on parliaments and media (1994) – Doc. 7106, 1403-16/6/94-1-E
Recommendation CM/Rec(2007)15 – on measures concerning media coverage of
election campaigns
Council of Europe Convention on Access to Official Documents (2009)
ECtHR Krasnov and Skuratov v. Russia, no. 17864/04 and 21396/04, 2007. július
19-i ítélet

Velencei Bizottság dokumentumai

CDL-AD(2004)027 – Joint Recommendations on the Electoral Law and the
Electoral Administration in Moldova
CDL-AD(2006)002 – Opinion on the Law on Elections of People’s Deputies of
Ukraine
CDL-AD(2007)022 – Opinion on Proposed Changes to Recommendation R(99)15
on Media Coverage of Election Campaigns
CDL-AD(2009)031 – Guidelines on Media Analysis During Election Observation
Missions
CDL-AD(2011)013 – Joint opinion on the election code of Bulgaria
CDL-AD(2013)012 – Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law
of Hungary
CDL-EL(2013)006 – Electoral Law

