

XXXII. OTDK

Pluralizmus a tömeg tájékoztatásban

Jelige:
Capilano

2015.

„[...] az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az egyéni alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.”

(30/1992 (V.26.) AB határozat)

„[...] és bár maradhatnak kétségek a médiapluralizmus kihívásának legalkalmasabb és/vagy leghatékonyabb orvoslási módjára vonatkozóan, az egyre mélyebben integrált Unió kontextusában azt nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a sokszínűség kérdése túlnőtte a nemzeti határokat, és a tagállamoknak közösen kell foglalkozniuk vele.”

Monica Arino

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETŐ – A SOKSZÍNŰSÉG KÖVETELMÉNYÉIG Vezető út	4
II. A TARTALOMPIAC SZABÁLYOZÁSÁNAK BÁSTYÁI; AZ ALAPJOGOK	8
1. A kommunikációs jogok.....	8
1.1 A szólás és sajtószabadság.....	10
1.2 Információszabadság és tájékozódáshoz való jog	12
2. A tulajdonhoz való jog.....	13
3. A médiarendszer kialakítása.....	14
III. A MÉDIAPLURALIZMUS.....	17
1. Külső pluralizmus	20
1.1 Magánérdek, magántulajdon.....	20
1.2 Versenyjogi vonatkozások	23
1.3 A Gazdasági Versenyhivatal és a Médiatanács funkciói.....	26
1.4 A választék bővülése? - Internet	29
2. Belső pluralizmus	30
2.1 Tartalomszabályozás és hozzáférés.....	30
2.2 Kiegyensúlyozott tájékoztatás.....	32
2.3 A Közzolgálati média kötelességei.....	35
IV. FELELŐSSÉGI KÉRDÉSEK - EGYMÁSRAUTALTSÁG.....	38
V. ÖSSZEGZÉS	41
FELHASZNÁLT IRODALOM	43

I. Bevezető – A sokszínűség követelményéig vezető út

Dolgozatomban a hazai média tartalompiaacának egyes szabályozási kérdéseit vizsgálom meg abból a szempontból, hogy mennyire érvényesül a sokszínűség követelménye. A privatizáció óta rengeteg folyóirat, televíziós csatorna és más médiatermék közül választhatunk, melyekkel hozzájuthatunk információinkhoz a nagyvilágból és környezetünkől, így az átlag állampolgár számára úgy tűnhet, a tartalompiacon pluralizmusa, tehát a média tartalmának sokszínűsége teljes mértékben megvalósul. Ahhoz azonban, hogy ez ténylegesen létrejöjjön, a sokszínűség két típusának, a külső és a belső pluralizmusnak is ugyanúgy teljesülnie kell. Előbbi az egész médiarendszeren belül a vélemények és információk, tehát a tartalomkínálat sokszínűségét, utóbbi egy csatornán, terméken belül az eltérő vélemények, releváns információk elfogulatlanság nélküli közlését helyezi előtérbe.

Magyarországon a tömegtájékoztatás a rendszerváltás előtt teljes mértékben összefonódott az államapparátussal, annak eszköze volt.¹ A sajnálatos tapasztalatok alapján a közvéleményben azóta is megmaradt az a nézet, hogy az államnak bármekkora méretű intézkedése is káros lehet a média rendszerében, és ezzel veszélyezteti a véleménynyilvánítás szabadságát. Mégis lehetséges, hogy ez az utolsó menedékvárunk, amely megmenti alapjogaink érvényesülését, és biztosítani tudja az „aranyközép utat”?

Sokak követendő példaként tekintenek az Egyesült Államok piaci modellű, független médiavilága felé, és szeretnék, hogy hazánkban is hasonlóan „fejlett” legyen a tájékoztatás, valamint szabad a médiatermékeken keresztüli véleménynyilvánítás. A tények azonban azt mutatják, még több is lehet a veszélyforrás az áhított rendszerben. A cenzorok szerepét ugyanis bújtatottan átvették a médiavállalatok tulajdonosai, akiket jobban inspirál az anyagi profit, mint az alapjogok érvényesítése, és a negyedik hatalmi ág „fékező” szerepkörének való megfelelés. Olyannyira naggyá vált a befolyásuk, hogy a politikai élet képviselői keresik szimpátiájukat, hiszen egy választási jelölt a média támogatásával rendkívüli eredményeket érhet el - és ezáltal pedig a közélet irányításához is hozzáférnek.

Néhány médiaóriás létezik jelenleg, együttvéve nem csak az Egyesült Államokban birtokolják a médiatulajdon 90%-át, de Kínától egészen Németországig érdekeltségekkel rendelkeznek. Még mielőtt azt gondolnánk, hogy ezek a vállalatok igazán versengnek egymással, sajnos tévedünk. Nem érdekük, hogy újabb nagyobb vállalatok jelenjenek meg mellettük a piacon és

¹SÁNDOR GYÖRGY: Kie a Média? Argumentum, Bp., 2010. 26.

az ő „térlefedettségük” csökkenjen. Ennek érdekében nem félnek fúziókat és minél több leányvállalatot alapítani, így megnehezítve annak a vizsgálatát, hogy igazából kinek a tulajdonában is áll az adott termék. Sokszor közösek az igazgatósági tanács tagjaik, és bár a tőzsdei kimutatásokból kiolvasható, hogy épp melyik vállalat van a legelőnyösebb helyzetben, nem zárható ki, hogy ez a folyamatosan változó körforgás csupán a háttérben folyó egyezkedések eredménye.

Magyarország médiaszolgáltató gazdasági társaságait illetően hasonló a helyzet. A rendszerváltás után, a privatizációval új tulajdonosokhoz kerültek a médiatermékek, pályáztatás híján sokszor rendkívül alacsony áron kerültek megvásárlásra, nem volt ritka jelenség a felvásárlás akár külföldi befektetők által.

Külföldi tulajdonú médiavállalat hazánkban jelenleg például a német Axel Springer, vagy a svájci Ringier médiacsoport. Megjegyzendő, hogy a két csoport magyarországi érdekeltségeinek fúziója 2011-ben, hatósági döntés eredményeként a végső fázisban akadt el. Azonban újfent benyújtott kérelmükre, 2014. májusában mégis engedélyezték az egyesülést.²

A tartalompiac sokszínűségéhez elvileg hozzájárulhat nagyobb állami beavatkozáson kívül az internet, és egy megfelelően működő közszolgálati média. A piacgazdaságban azonban a tulajdonosi érdekek nagyon könnyen szemben állhatnak a közérdekkel. Akár még jogelméleti állásfoglalást is tehetnénk amellett, hogy melyikük jelenléte fontosabb egy társadalom megfelelő működéséhez.

Vizsgáljuk meg a kialakult helyzet történeti hátterét. A XX. század technikai fejlődése teljesen átalakította a mindennapokat, a polgárokat, gazdasági társaságokat és az államét is egyaránt. Talán a legmarkánsabb jelenség a hírközlés fejlődése volt, amely egyre gyorsabbá vált. Az 1930-as évektől az állam és a magánvállalatok is mind nagyobb gazdasági szerepvállalásra törekedtek a szektorban. Egyedül az állampolgárok váltak a helyzet veszteseivé, hiszen felborult az információs-ismeretegyensúly, köztük, az állam, és a magánvállalatok között. Ez az úgynevezett információs hatalom koncentráldott, és bár mértéke az Egyesült Államokban és Európában azonos volt, a felfogás a jelenségről két kontinensen merőben eltért. Alkotmányos értékválasztásbeli különbség, hogy amíg az előbbi a szabadság értékét helyezi középpontba, addig az utóbbi az emberi méltóságot.³ Megfigyelhető ez ma is, ha megvizsgáljuk például a

²Vj/07/2014.

³SZIGETI TAMÁS: Az információs hatalom korlátozása tengeren innen és tengeren túl. In: Infokommunikáció és Jog, 2009/4. 159.

gyűlöletbeszéd értékelését a két országban.⁴ A piacgazdaság mellett elköteleződött amerikai társadalmi berendezkedés szerint az állampolgárok szabadságjogaira az állam jelenti a legnagyobb veszélyt, az 1791-es első alkotmánykiegészítés az alapjogi hierarchia csúcsára a szólásszabadságot helyezi, népszuverenitás esetében pedig a közhatalom korlátozása szerepel elsőként, befolyásának minimalizálása a követendő irány. A kereskedelmi érdekeknek ez sikerült is, a XX. század közepére bebiztosították hosszú távra a médiaágazatok feletti kontrolljukat.⁵

Ilyen körülmények között, a szabad piacon nem volt nehéz kifejlődni egy olyan médiavilágnak, melyben pár óriásvállalat szava dönt. Az 1990-es évektől fokozatosan vált a kereskedelmi média a három leggyorsabban növekvő iparág egyikévé az Egyesült Államokban. A Forbes magazin számításai szerint 2002-ben az ötven leggazdagabb amerikai több mint egyharmadának vagyonának túlnyomó részét a médiaiparból, valamint kapcsolódó iparágakból állította elő.⁶ A befolyás mértéke tehát nem csekély, a kitűzött üzleti cél pedig ezeknek az eredményeknek a megtartása, valamint növelése, ahogyan az egy vállalatnál teljességgel elfogadott. A Business-Insider magazin megemlíti annak a hat médiaóriásnak a nevét, amelyek a legnagyobb befolyásoló erővel rendelkeznek.⁷ Számunkra ez azért releváns, mert ez alapján könnyen megállapítható, hogy a jelenség Európáig és hazánkig is elgyűrűzik bizonyos leányvállalatokon keresztül, és a rendszerváltás utáni, pályáztatás nélküli médiatulajdonok privatizálásával növeltük az esélyt a jelenség növekedésére.

Ezen óriásvállalatoknak nem csak a média piacán vannak érdekeltségeik, de tulajdonosaik teljesen más ágazati profilú társaságokat is birtokolnak. Ez sokszor okot ad arra, hogy információt szűrjenek érdekeltségeik érdekében. A jelenségre két példát említenék:

1. Robert Hillard, egy bostoni egyetem tömegkommunikáció professzora 1987-ben engedett a bostoni Herald azon kérésének, hogy mondjon véleményt a Fox televíziós hálózat két új programjáról. A hálózat megteremtője, Rupert Murdoch volt mind a helyi

⁴BRUGGER, WINFRIED: A német a méltóság, az amerikai a szabadság alkotmánya. (A Heidelbergi Egyetem professzorával Halmi Gábor beszélget) In: Fundementum, 2008/2, 21-25.

⁵MCCHESEY, ROBERT W.: Mi a baj a médiával? Az Egyesült Államok médiapolitikája a 21. században. Complex, Bp., 2012. 7.

⁶Uo. 19.

⁷A Nagy Hatos: GE (Comcast, NBC, Universal Pictures, Focus Featurettes), News Corporation (Fox, Wall Street Journal, New York Post), Disney (ESPN, ABC, Pixar, Miramax, Marvel Studios), Viacom (MTV, Nick JR, BET, CMT, Paramount Pictures), Time Warner (CNN, HBO, Time, Warner Bros.) CBS (Showtime, NFL.com, Jeopardy) <http://www.businessinsider.com/these-6-corporations-control-90-of-the-media-in-america-2012> 2014.08.27. Alapításuk történetéhez, tevékenységükhöz ld.: BAGDIKIAN, BEN H.: Az új médiamonopólium, Complex, Bp., 2012. II. fejezet.

napilap, mind a helyi Fox televíziós csatorna tulajdonosa. Külső szakértőként működött közre, a Herald szerkesztői azt állították, objektív értékelést szeretnének kapni. Hillard leminősítette a programokat. Sem az ő, sem pedig az összes többi külső szakértő véleménye nem jelent meg a helyi napilapban, ehelyett a lap saját jegyzetét közölték ezzel a címmel: „*A Fox hálózat, új életteli műsorkínálata*”.

2. Peter Karl, tényfeltáró riporter, 1989-ben írt egy tudósítást az NBC „Today” című show számára motorokban felhasznált hibás csavarokról. Megemlítette a General Electric Companyt is, amely repülőgépmotorokat épít, s egyik felhasználója volt a rossz minőségű csavaroknak. A történet ugyan adásba ment, de úgy volt megszerkesztve, hogy a General Electricre vonatkozó minden utalást kihagytak belőle. Történetesen ugyanis ez a cég az NBC tulajdonosa.⁸

A dolgozatban végigkísérem, hogy ennek a jelenségnek tudatában mi a válasza jogi szabályozás terén az Európai Uniónak és hazánkban, és milyen eszközökkel próbálják a pluralizmust, és ezzel karöltve a fogyasztói jólétet védeni a szélesebb választási lehetőség biztosításával.

⁸STAROBIN, PAUL: Murdoch v. Murdoch. Congressional Quarterly Weekly Report, 1989.06.03. 1316.; WARREN, JAMES: Today Edited GE from News Story. Chicago Tribune, 1989.12.2. 3.; idézi: JANDA – BERRY – GOLDMAN: Az amerikai demokrácia, Gondolat, Bp., 1996. 141.

II. A tartalompiac szabályozásának bástyái: az alapjogok

Két alapvető emberi joggal kell foglalkoznunk a témát érintően. Elsőként a véleménynyilvánítás szabadságával, másodszer pedig a tulajdonhoz való joggal. A 30/1992. (V.26) AB határozattal összefüggésben az alapvető jogok hierarchiájáról így nyilatkozik Sólyom László, az Alkotmánybíróság akkori elnöke: „Az Alkotmánybíróság felállított egy rangsort az alapvető jogok között, amely alapján a véleménynyilvánítás szabadsága második a sorban az élethez és emberi méltósághoz való jog mögött.”⁹ Meg kell tehát vizsgálnunk, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való szabadság hogyan viszonyul egymáshoz, a rangsorban egymáshoz viszonyítva hol foglalják el helyüket. Tényként állítható-e, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését kell előbb figyelembe vennünk, vagy ez csak egy utópisztikus gondolat, és semmilyen jogi precedens vagy norma nem támasztja ezt alá. A hazai szabályozást az európai előírások fényében és ismeretében tudjuk megérteni és értékelni.

1. A kommunikációs jogok

A véleménynyilvánítás szabadságát – mint azok anyajogát – a kommunikációs jogok körébe soroljuk az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján. Ezeknek az alapjogoknak a központi eleme maga az emberek közötti közvetítés, kommunikációs folyamat. Tehát a kommunikációs hatás közvetlen, míg más alapjogoknál, mint pl. a tulajdon szabadsága esetében a kommunikációs folyamat csak egyike a jog funkcióinak.¹⁰ A kommunikációs jogok az európai örökség igen fontos részét képezik, a közös európai alapjogi vívmányok közt említhetők.¹¹ Egy demokratikus társadalomnak rendelkeznie kell az alapvető kommunikációs jogok azon védelmi szintjével, melyet minimálisan szükségesnek tekintenek a civilizált nemzetek, ennek érdekében a véleménynyilvánítás intézményét megfogalmazzák a legtöbb nemzetközi jogforrásban; a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 19. cikke, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke, az Alapjogi Charta 11. cikke, a Római Egyezmény X. cikke mind kiemelt helyen védi az említett alapjogot.¹²

⁹SÓLYOM LÁSZLÓ: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In: Állam és Jogtudomány, 1996-1997/3-4.

¹⁰HALMAI GÁBOR: Kommunikációs Jogok, Új Mandátum, Bp., 2002. 12.

¹¹KÜHLING, JÜRGEN: Die Kommunikationsfreiheit als Europäisches Gemeinschaftsgrundrecht. Duncker & Humblot, Berlin, 1999. 27.

¹²Bár a kommunikációs jogok kategóriájába sorolják a gyülekezési és egyesülési szabadságot is, a tájékoztatás sokszínűségének teljesülése szempontjából számunkra jelenleg ezek az alapjogok nem relevánsak.

A magyarországi médiaszabályozás számunkra releváns rendelkezései az Alaptörvény IX. cikkén alapulnak.

A jogrendszer megfelelő működéséhez szükség van arra, hogy a jogalkotó az alapvető fogalmakat megfelelően kodifikálja, ezért először megvizsgáljuk, mit is jelent maga a vélemény. Koltay András rövid megfogalmazása szerint – „*Ami nem lehet bizonyítás tárgya, nem tényállítás.*”¹³ A vélemény tehát egy olyan szubjektív álláspont, amelynek ugyan nem tartalmi feltétele az igazság, de közelebb vihet annak megtalálásához. Oliver Wendell Holmes így vélekedett róla: „*A kívánt legfőbb jó a gondolatok szabad áramlása útján érhető el – az igazság leghatékonyabb próbája annak ereje, hogy elfogadtassa magát a gondolatok piacának versenyében...*” Bár az állítás kétségtelenül helyénvaló, sokszor azonban szükség van arra, hogy a véleménynyilvánításnak határokat szabjunk, a szükségesség és az arányosság követelményére is tekintettel. Halmai a véleményyszabadság korlátozását legitimáló érdekeket és értékeket négy csoportba sorolta;

1. *Az állam érdekében:* az alkotmányos alaprend védelme, külső és belső biztonság megtartása, közjogi méltóságok védelme, állami szimbólumok védelme.
2. *A társadalom érdekében:* a köznyugalom, a közerkölcs és a közegészség.
3. *Egyes társadalmi csoportok érdekében:* faji, etnikai, vallási, nemi megkülönböztetésre irányuló közlések, gyűlöletbeszéd elleni küzdelem.
4. *Egyén érdekében:* emberi méltósághoz való jog, magántitok, üzleti titok védelme, stb.¹⁴

Természetesen egy demokratikus jogállamban az utólagos (kivételes esetekben előzetes) korlátozásnak van hagyománya, de ha egy diktatórikus államra tekintünk, a cenzúra intézményével találjuk szembe magunkat, amely segítségével a nyilvánosságra szánt információk megjelenését az állami, külön erre a feladatra csoportosított szervek megszűrik.¹⁵ Bajomi Lázár Péter azonban felhívja a figyelmet arra, hogy ez csak egy szűkebb értelemben vett jelentése a cenzúrának, ami az úgynevezett politikai cenzúra, és az intézmény nem csak ebben a formájában létezik. A XXI. század kihívása az üzleti cenzúra, amikor egy nagyvállalat gazdasági fölényével visszaélve gátolja meg a rá vagy szövetségésére nézve kellemetlen információk közlését, ennek eredményeképpen pedig a média munkatársánál megjelenhet az úgynevezett öncenzúra, amely maga az egyén által alkalmazott cenzúra, hiszen tulajdon

¹³MÉDIA KORREKTÚRA KONFERENCIA, Koltay András előadása, 2013. november 23.

¹⁴GÁLIK MIHÁLY – POLYÁK GÁBOR: Médiaszabályozás, KJK-KERSZÖV, Bp., 2005. 65.

¹⁵<http://enc.phil-inst.hu/1enciklopedia/mindennapi/cenzura.htm> (Magyar Virtuális Enciklopédia - Magyar Tudományos Akadémia Filozófiai Kutatóintézete gondozásában, BAJOMI LÁZÁR PÉTER összeállítása) 2014.08.26.

beszédeiben, írásaiban stb. megelőz egy feltételezett cenzúrát a munkáltatója felől.¹⁶ Ezek a cenzúraformák súlyosan korlátozzák a véleménynyilvánítási szabadságot, azonban a gyakorlatban létezésüket meglehetősen körülményes és nehéz bebizonyítani, és itt már elérkezünk a véleménynyilvánítás anyajoga alá tartozó két másik fontos alapjogunkhoz.

1.1 A szólás- és sajtószabadság

Elválaszthatjuk a szólásszabadság és a sajtószabadság fogalmát, mert noha hosszú ideig alig különült el egymástól a kettő, mégis mindegyiknek jól körülhatárolható jelentése van. A szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának az a formája, amelynél a vélemény kinyilvánítása nem szervezett keretek között (például gyűlésen), illetve nem valamely közvetítő, vagy médium (televízió, írott sajtótermék stb.) segítségével történik, hanem közvetlenül szóban, és mások társaságában.¹⁷ A kettő jog szoros összekapcsolódásának oka történelmi: hosszú évszázadokon keresztül a vélemény közvetítésének eszköze az írott sajtó volt. Így elengedhetlenné vált annak szabályozása, hiszen az embereket alapvetően befolyásolták azok az információk, melyeket elolvastak. Az idő előrehaladásával azonban megjelentek más, az információkat sokkal nagyobb tömegek számára közvetítő eszközök is, például a rádió és a televízió, és minden médiumra megjelentek a külön, úgynevezett – médiumspecifikus – szabályok. Az utóbbi eszközök ma már az audiovizuális műsorszolgáltatók csoportjába tartoznak. A sajtó fogalma azonban egyre szűkebb körben lett értelmezendő, míg a média kifejezés egyre tágabb kört ölel fel. Amikor az utóbbiról beszélünk, beleértünk minden olyan jelenséget és eszközt, ami információt közvetít.¹⁸ A mindennapos szóhasználatban ezek a fogalmak sokszor keverednek, ezért szükséges őket tisztázni.¹⁹ A továbbiakban röviden ismertetésre kerülnek az említett alapjogokat meghatározó jogforrások.

A szólás- és sajtószabadság alapvető szabályozását a nemzetközi szerződésekből olvashatjuk ki és megállapítható, hogy a *szólásszabadságról* Európában egy közös emberi jogi felfogás körvonalazódik.²⁰ A szólás szabadságát az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (1948) 19. cikkelye fogalmazza meg, majd később a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi

¹⁶TAKÁCS RÓBERT: Sajtóirányítás és újságírói öncenzúra az 1980-as években. http://www.mediakutato.hu/cikk/2005_01_tavasz/04_sajtoiranyitas 2014.08.26.

¹⁷SZAMEL LAJOS: A véleménynyilvánítás szabadsága. – idézi: KATONÁNÉ SOLTÉSZ MÁRTA (szerk.): Emberi jogok hazánkban. ELTE, Bp., 1988. 174-175.

¹⁸KOLTAY (2009) 192.

¹⁹SÁRI JÁNOS - SOMODY BERNADETTE: Alapjogok - Alkotmánytan II., Osiris, Bp., 2008. 143-150.

²⁰SAJÓ ANDRÁS: A szólásszabadság kézikönyve, KJK-Kerszöv, Bp., 2005. 29.

Egyezségokmányának (1966) 19. cikkelye is emberi jogként ismeri el. Az Európai Unió álláspontja a *szólásszabadság* joga tekintetében a Maastrichti Szerződés (1992) a 6. cikk (2) bekezdése szerint a következő volt: „Az Unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat, amint azokat az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Európai Egyezmény biztosítja, és amint azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaikból fakadnak.” Később az Amszterdami Szerződésben 1997-ben kiegészítették ezt a cikket a következő, (1) bekezdéssel: „Az Unió a szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amelyek közösek minden tagállamban.”

A *sajtószabadság*ot az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződésben (1957) nem említették meg. Az európai felfogást leginkább az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) alakította és alakítja, az intézmény gyakorlatát a részes államok követendőnek tartják. Az Európa Tanács intézményein keresztül (EJEB, Velencei Bizottság) folyamatosan őröködik a sajtószabadság tiszteletben tartása felett. Az Európai Unió az Alapjogi Charta után részletesebb szabályozást nem fogadott el, egyedül az elektronikus médiával kapcsolatban létezik az „*Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv*” (AVMS - 2007/65/EK). Ez biztosítja a műsorszolgáltatás szabadságát az Unió teljes területén, és differenciált szabályozást vezet be az egyes audiovizuális szolgáltatások tekintetében.²¹ Később, hogy az egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket összehangolják, és kodifikálják, megfogalmazták a 2010/13/EU irányelvet, amely magába foglalja a 2007/65/EK irányelvet is. A fentebb említett szerződéseknek Magyarország részese, és az EU irányelvet is kötelező beillesztenünk a jogi normáink sorába. Előző Alkotmányunk (1949. évi XX. törvény) 61. § (2) szakaszában, Alaptörvényünk IX. cikkében a véleménynyilvánítás szabadsága mellett rendelkezett a *sajtószabadságról*. Rendszerváltás után az Rttv. (1996. évi I. törvény), valamint a hatályban maradt „1986. évi II. sajtótörvény a sajtóról” (röviden: Sajtótörvény), vállalt nagy szerepet a média szabályozásában. Az Országgyűlés azonban 2010-ben elfogadta az új médiatörvényeket, melyek immár egybefoglalják az elektronikus és írott sajtóra vonatkozó szabályokat (Smtv., Mttv.²²). A jogalkotó új közigazgatási szervet is létrehozott 2010-ben. Az 1996-ban felállított ORTT (Országos Rádió és Televízió Testület) helyett a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH), mint önálló szabályozó szerv látja el a média feletti felügyeletet. Ezeken túlmenően a Ptk. és a Btk. is tartalmaz a médiaszabályozást érintő alapjogokhoz kapcsolódó, védelmi normákat.

²¹KOLTAY (2009) 239.

²²Smtv. - 2010. évi CIV. törvény (Médiaalkotmány), Mttv. - 2010. évi CLXXXV. törvény (Mediatörvény).

1.2 Az Információszabadság és a tájékozódáshoz való jog

A kommunikációs alapjogok másik két képviselőjének részletezése előtt fel kell tennünk a kérdést; mit ért a jogalkotó információ fogalma alatt. A kifejezés a Magyar Értelmező Kéziszótár szerint latin eredetű szó, amely értesülést, hírt, adatot, tájékoztatást, felvilágosítást jelent.²³ Robert M. Hayes egy előadásában így közelíti meg a fogalmat: az a kognitív struktúra, amelynek hatása változást hozhat a tudásba.²⁴ Sokszor a szavak köznap használatát nem fedi le a jogi alkalmazásukat, esetleg teljesen más értelmet nyernek. Az alkotmányos háttérrel tekintve témánk szempontjából fontos megemlíteni a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatot, amely felhívja a figyelmet a szabad lapalapítás lehetőségére, a cenzúra tilalmára, valamint a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű, tehát elfogulatlan tájékoztatás teljesülésének követelményére. Jelenleg az Alaptörvény az információszabadságot, mint emberi jogot nem említi, csak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok megismeréséről szól a VI. cikkben. Kiemeli, hogy ezen jogok érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.²⁵ A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról is alátámasztja ezt; hiába az információ szó megjelenése a törvény címében, magáról az információ fogalmáról semmit sem tudunk meg, csak az adatról és annak különböző fajtáiról. Az Smtv. 8. § (1) bekezdésében új fogalommal találkozunk: *közérdekű információ*. A jogalkotó azonban nem határozza meg ennek a jelentését sem, bár a szakaszból egyértelműen kiolvasható, hogy nem ugyanaz az értelme, mint a közérdekű adat fogalmának. Az Mttv.-ben egy helyen találkozunk ezzel a szóösszetétellel, az értelmező rendelkezésekben kiderül számunkra mit jelent a közérdekű közlemény²⁶, mely fogalmat a közérdekű információ fogalmával magyaráz meg a jogalkotó. A válasz tehát még mindig tisztázatlan arra nézve, hogy mi a különbség a közérdekű adat és a közérdekű információ között.

Érdekes tehát más irányú megközelítést alkalmaznunk. Ha elolvassuk és értelmezzük az információszabadság és a tájékozódáshoz való jog közötti különbségeket, világosabbá válik, hogy ez a két fogalom miért különbözik, és miért lenne fontos a kettőt elhatárolni egymástól. Az *információszabadság* az állami működés átláthatóságát szolgáló alapjog, amely azért

²³GERENCSÉR FERENC (szerk.): Magyar Értelmező Kéziszótár, Püldo, Debrecen, 2007.

²⁴M. HAYES, ROBERT: - *Measurement of information c.* előadása a COLIS (Conceptions of Library and Information Science) konferencián hangzott el 1991-ben Tamperében. Az előadást összefoglalta Fülöp Géza. http://ki.oszk.hu/kf/kfarchiv/1994/3/hayes_h.html 2014.08.06.

²⁵NAIH: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2012. január 1.-től képviseli Magyarországot az adatvédelem területén működő uniós testületekben és munkacsoportokban.

²⁶Mttv. 203.§ 27. - Közérdekű közlemény

lényeges, mert a demokratikus működését a társadalomnak csak akkor lehet megfelelően biztosítani, ha megalapozott információk birtokában tudják meghozni az állampolgárok politikai és közéleti döntéseiket.²⁷ A *tájékozódáshoz való jog* azonban szélesebb terjedelmű, hiszen magában foglalja a polgároknak azt a jogát, hogy annak alapján alakítsa ki médiarendszerét az adott állam, hogy az képes legyen megvalósítani a sokrétű tájékoztatást, így például a közérdekű adatok²⁸ megismerését. Ebből következik, hogy nemcsak az állami szervek, de maga a média is kötelezettje a tájékozódáshoz való jognak.²⁹

Ezért lenne fontos meghatározni a közérdekű információ fogalmát. *A tartalmak közlésével járó befolyással, valamint azok hatásával arányossá válna a médiaszolgáltatók felelősségének mértéke.* Ennek pontos meghatározása nélkül nehezebb a felelősségre vonásuk; akár hibás tájékoztatásról beszélünk, akár a súlyosabb verzióról; a nemtájékoztatásról, vagy a tudatos félretájékoztatásról. Veszélyforrás lehet ez az állampolgárok véleményalkotására nézve is, hiszen az információk nem helyes ismeretében vagy nem ismeretében téves következtetéseket vonhatnak le.

2. A tulajdonhoz való jog

Egy adott társadalmi berendezkedés gazdasági alapjainak meghatározása hatással van a tulajdonosi viszonyokra, ezáltal pedig arra, hogy az adott állam alapjogként fogalmazza-e meg a tulajdonhoz való szabadságot alkotmányában. Locke szerint a tulajdon (property) már a természeti állapotban megillette az egyes embereket, és az államhatalom létrejöttére azért volt szükség, hogy megvédje az emberek életét, szabadságát, és vagyonát. Véleménye szerint a tulajdon természetes jog, mi több, a szabadsággal együtt, egyenlő rangon kezelendő. A „property” fogalma alá vonja a vagyon mellett az életet és a szabadságot is.³⁰ Mai világképünkben azonban nem természet adta, természetes dolog a tulajdonhoz való szabadság, hiszen a jog terjedelme és korlátai az államhatalom által felállított feltételeknek felelnek meg. Amíg a véleménynyilvánítás szabadsága a normaalkotó rendelkezése nélkül is gyakorolható, addig a tulajdonhoz való szabadság gyakorlása jog által meghatározott tartalmat feltételez. A sajátos szabályok együttese a különböző javakat meghatározott tartalommal egyénekhez és

²⁷UDVARY SÁNDOR: A médiaszabályozás alkotmányos alapjai, a kommunikációs alapjogok In: (szerk) KOLTAY ANDRÁS – NYAKAS LEVENTE: Magyar és európai médiajog, Complex, Bp., 2012. 134.

²⁸2011. évi CXII. törvény, 3.§ 5. - Közérdekű adat

²⁹KOLTAY (2009) 158-163.

³⁰LOCKE, JOHN: Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról, Gondolat, Bp., 1986. 126.

konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványhoz rendeli, hogy a tulajdonvédelem megvalósulhasson. Az alkotmányjog így tudja megítélni, hogy a fennálló jogosítványok szabályainak módosulása esetlegesen alkotmányosan vagy alkotmányellenesen korlátozza-e a tulajdont.³¹

Az 1949. évi XX. törvény, tehát a régi alkotmány megfogalmazása alapján a köz- és a magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme kapcsolódik a piacgazdasághoz, illetve a verseny és a vállalkozás szabadságához.³² Alaptörvényünk XIII. cikkében jegyzi a tulajdonhoz való jogot:

„(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

A tulajdonjog alkotmányjogi és polgárjogi fogalma között különbség fedezhető fel, erre Sólyom László mutatott rá a német alkotmánybíróság gyakorlata alapján. A 64/1993. (XII. 22) AB határozat is kiemeli, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem köre nem azonosítható a polgári jogi tulajdon védelmével. Utóbbi tulajdonfogalmának lényeges tartalma a birtoklás, a használat és a rendelkezés. Ezek korlátozhatóak anélkül, hogy az alaptörvény rendelkezésén sérelem esne. Fel kell hívni a figyelmet az Alaptörvény szövegében található új fordulatra is: „A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

3. A médiarendszer kialakítása

A jogalkotó főként a fent említett alapjogok figyelembe vételével alakítja ki az adott állam médiaszabályozását, és ezzel együtt rendszerét. A médiajog, mint a hagyományos jogágakon átnyúló joganyag a jogszabályokat sajátos szempontok szerint csoportosítja: azokat a jogi rendelkezéseket fogja össze, amelyek relevánsak a média működése szempontjából. Egy rendelkezés médiajogi jellegét ugyanis nem a formalitás határozza meg, (például, hogy egy médiatörvény részeként jelenik-e meg), hanem, hogy képes-e hozzájárulni a médiaszabályozás alkotmányos célkitűzéseinek eléréséhez. A nyilvános kommunikációval szemben nem csak a védendő egyéni és közösségi érdekek indokolják az ágazati szabályozás meglétét, hanem a médiapiac működésével szemben támasztott alkotmányos elvárások is, melyek a gazdasági szabályozás számára értelmezhetetlenek.³³ Az érintett szabályozások az infrastrukturális,

³¹HALMAI GÁBOR ÉS TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): Emberi Jogok, Osiris, Bp., 2013. 644.

³²DRINÓCZI TÍMEA: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok, Osiris, Bp., 2004. 175.

³³POLYÁK GÁBOR: A médiarendszer kialakítása, HVG-Orac, Bp., 2008. 32.

technikai normák mellett legfőképpen a médiatartalmakat érintik, és arra irányulnak, hogy a szolgáltatók profitorientált megközelítését összhangba hozzák azokkal a közérdekű célkitűzésekkel, melyeket a piac és a gazdasági verseny nem valósít meg.³⁴ A médiarendszer kialakításának nem csak egyetlen alkotmányos megoldása létezik, a jogalkotó széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik a médiarendszer szerkezetének, és a szabályozási eszközeinek kiválasztásában. A szabályozási megoldások alkotmányosságát a magyar Alkotmánybíróság szerint az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósulását, valamint az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósításához szükséges technikai feltételekkel.³⁵

Két főbb modell kiépítése a jellemző napjainkban, a gazdasági piaci modell és a demokratikus modell. A piaci modellnél a média gazdasági tevékenységének minimális fokú korlátozása mellett maximális előnyökhöz juthat a végfogyasztó, azonban hiányzik a média nem gazdasági jellegű minőségének figyelembe vétele. Szabad piac és a verseny esetén több fogyasztó jut előnyökhöz, ha kikerülnek a monopóliumokkal járó veszélyes szélsőségeket. A demokratikus modell középpontjában az alternatív, egymással versenyző vélemények ütköztetése a fő szempont. Ahhoz, hogy a lehető legtöbb érdek és csoport tudja kinyilvánítani szemléleteit, az állam a szükségesség-arányosság követelményét betartva beavatkozik a piaci folyamatokba.³⁶ Míg előbbi az előbbi modellnél a piacra bízzák az eredmények alakulását, addig a második meghatározza az irányadó célokat, és kiválasztja az elsődleges értékeket.

Hazánkban a piaci modellhez közel álló álláspontot képvisel Polyák Gábor, aki szerint függetlenség nélkül a média nem tehet eleget a hatalom ellenőrzésében betöltött funkcióinak, és a médiarendszer kialakításának kötelezettsége semmiképpen sem értelmezhető úgy, mint az állam lehetősége a tartalomkínálat befolyásolására. A médiarendszer kialakítására csakis olyan szabályozási megoldásokat alkalmazzanak, melyek egyetlen állami szervnek sem biztosítanak olyan jogot, hogy annak tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhasson.³⁷

Koltay András álláspontja szerint a piaci gazdasági modell elmélete nem veszi figyelembe azt, hogy a piac nem teljes mértékben szabad, és a magánérdek épp úgy a piac korlátja lehet, mint az állam maga. Fikció ugyanis, hogy a tulajdonosok a tartalom előállításakor az alapjogok

³⁴DANIEL C. HALLIN – PAOLO MANCINI: Médiarendszerek, Gondolat, Bp., 2010. 90.

³⁵37/1992 (VI. 10) AB hat.

³⁶DENIS MCQUAIL: A sokszínűség, mint médiapolitikai célkitűzés újragondolása, In: POLYÁK (szerk.): Médiapolitikai szöveggyűjtemény, Gondolat, Bp., 2010. 382. o., ld.m.: JOHN KEANE: Média és demokrácia.

³⁷POLYÁK (2008) 31.

betartására és a sokszínűségre törekednek elsősorban.³⁸ Olyan hatékony eszközökkel egyedül az állam rendelkezik, melyek alkalmasak a piac tökéletlenségeinek kiküszöbölésére. Egészen addig nem inthetünk búcsút a sajtó társadalmi felelősségét előíró szabályoknak, és az azokat megalapozó elméleti alátámasztásoknak, amíg a sajtópiac nem lesz önmagától képes, állami beavatkozás nélkül is biztosítani a plurális műsorszolgáltatást és a megfelelő tájékoztatást.³⁹

<i>Piaci modell</i>	<i>Demokratikus modell</i>
bőséges kínálat	a kínálat a szükségleteknek megfelelő
maximális verseny	kiegyenlített védelem
folyamatos innováció	a sajtó változásainak ellenőrzése
gazdasági hatékonyság	normatív kritériumok
alacsony vagy hiányzó szabályozás	szabályozás a szükséges helyeken
nagy választék a fogyasztók számára	választás a változatosságnak megfelelően
szabadság a tulajdonosok számára	hozzáférési jogok mindenki számára

1. számú ábra – A piaci és a demokratikus elvű médiarendszer⁴⁰

³⁸Vö. HENNING NEVER: Sokszínűség utasításra – a médiarendszer kialakításának célszerűsége versenyjog-elméleti megközelítésben In: Infokommunikáció és Jog, 2011/3

³⁹KOLTAY (2009) 302.

⁴⁰MCQUAIL, DENIS: A sokszínűség, mint médiapolitikai célkitűzés újragondolása, In: POLYÁK (szerk.): Médiapolitikai szöveggyűjtemény, Gondolat, Bp., 2010. 382. 2. ábra.

III. A médiapluralizmus

A fentebb említett információkhoz való hozzáférést biztosító tájékozódáshoz való jogot, és a közlés szabadságát is magába foglalja az úgynevezett „pluralizmus”. Az Európa Tanács Szakértői Bizottsága így fogalmaz:

„[...] olyan társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választékának köre értendő, mely a médian keresztül nyer kifejezést”.

Több jogforrás kiemelten fontos helyen hangsúlyozza a tömegtájékoztatás sokszínűségének és szabadságának védelmét és tiszteletben tartását, így például a magyar szabályozás részéről az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése, az Mttv. vagy az Smtv. Az uniós szabályozásban az Alapjogi Charta 11. cikk (2) bekezdése említi meg. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, az EJEE 10. cikkét alapul véve két nem kötelező erejű ajánlást bocsátott ki a média pluralizmusával kapcsolatban.⁴¹ Az Európai Bizottság 1992-es Zöld Könyvében is megjelenik az intézmény autonóm pluralista elképzelése, valamint ezzel a témakörrel foglalkozik a 2013-as Freiberga-jelentés is.⁴²

A pluralizmus fogalmának több értelmezése és fajtája létezik. Fontos elkülönítenünk egymástól a két, egymással kölcsönhatásban lévő részét, a *belső és a külső pluralizmust*.⁴³ Mindkettő egyensúlyi állapotot követel meg, csak más területen. Míg az előbbi egy csatornán, terméken belül az eltérő vélemények, releváns információk elfogulatlanság nélküli közlését kívánja meg, utóbbi az egész médiarendszerre vonatkozóan helyezi előtérbe a vélemények és információk, tehát a piac által kínált tartalmak sokszínűségét. A német alkotmánybíróság határozatában⁴⁴ a belső pluralizmus követelményét a közszolgálati médiaszolgáltatókkal, a külső pluralizmus teljesítését pedig a kereskedelmi szolgáltatókkal szemben állította fel. A határozat meghozatala abból a helyzetfelismerésből következett, hogy a közszolgáltatók monopolhelyzetének fokozatos megszűnése mellett megjelentek a kereskedelmi médiaszolgáltatók, és így újra kellett fogalmazni, mit is jelent egy demokratikus társadalomban a médiaszolgáltatás. A kereskedelmi szolgáltatók szerepét, kötelezettségüket és felelősségüket a témát érintően felül kellett vizsgálni.

⁴¹L. Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to member States on measures to promote media pluralism, and Recommendation CM/Rec (2007)2 on media pluralism and diversity of media content.

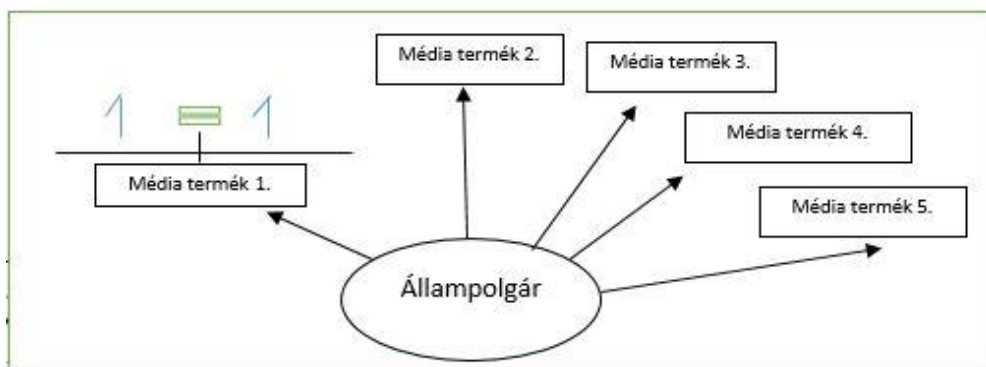
⁴²NYAKAS LEVENTE: A médiapluralizmus nyomában In: szerk. KOLTAY – TÖRÖK: Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején, Complex, Bp., 2014. 486.

⁴³1/2007. (I. 18) AB hat.

⁴⁴BVerfGE 57, 295, 326 f. (1986)

A média sokszínűsége kétségtelenül a modern demokrácia alapköve. Egyrészt hozzájárul az állampolgárság hatékony gyakorlásához, hiszen a társadalom számára nézetek és információk lehető legszélesebb körét biztosítja, elősegítve így a demokratikus közvélemény kialakítását. Esélyt ad a társadalom kisebb csoportjai számára, hogy megjelenhessenek, és elegendő felületet kapjanak a médiában, így fenntartva identitásukat. Valamint a társadalomban előforduló véleménykülönbségek kifejtésére teret enged, akár társadalmi és kulturális különbségek esetén és így a társadalmi konfliktus megelőzésében is nagy szerepe lehet.⁴⁵ Amióta azonban megjelentek a kereskedelmi médiaszolgáltatók a tömegkommunikációs piacon, az állami mellett megjelentek a magántulajdonosi, tehát magánérdekek is, melyek egyértelműen szétartóak.⁴⁶

A sokszínű tájékoztatásra önmagában nem jelent garanciát a médiapiacon megjelenő szolgáltatók magas száma, hiszen termékeikben, műsorszórásukban lehet ugyanaz is lehet a kínálat, érvényesülhetnek ugyanazok az alapelvek. A külső pluralizmus tehát szorosan kapcsolódik a belső pluralizmushoz, és fordítva. Az állam a pluralizmus érdekében közvetett eszközöket tud használni, ahol a belső pluralizmust elősegítő szabályozói eszközök, - mint például a műsorszerkezetre - vonatkozó törvényi kötelezettségek hozzájárulnak a külső pluralizmus megvalósulásához is.



2. számú ábra - A belső és külső pluralizmus összefüggése, tájékoztatási egyensúly

⁴⁵NYAKAS LEVENTE: A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 119.

⁴⁶http://hvg.hu/gazdasag/20141016_Brusszelbe_megy_az_RTL_a_reklamado_mialt 2014.10.20. A magyar közéletben is érzékelhető ez a kettőség, legutóbb 2014-ben egy német médiacsoport, az RTL Group által működtetett csatorna hírközlő műsorában állítólag folyamatosan és szándékosan megborították a belső pluralizmus korábbi gyakorlatát a kormány rovására minden híradásban, mivel utóbbi reklámadóval sújtotta a szolgáltatót, ez pedig annak költségvetését terheli. A szolgáltató ezzel veszélyeztette a külső pluralizmust is, hiszen a kettő összefüggésben áll egymással.

Többféle közvetett szabályozási eszköz jelenhet meg a jogrendszerben.

1. Első a sorban a közszolgálati média jelenléte, hiszen a médiarendszerben nem csak a belső pluralizmust segíti elő, de kiegyensúlyozhatja a kereskedelmi szolgáltatók által nyújtott tartalomkínálatot is.
2. Másodsorban a piacra lépés feltételeinek meghatározásával, hiszen a médiaszolgáltató társaság által az állam számára megadott adatok alapján világossá válhat, hogy egy új szereplő a piacon mennyire kerülhet monopolhelyzetbe, vagy mennyire segítheti új szereplőként a kiegyensúlyozott tájékoztatást, mint sokadik médiapiaci szereplő.
3. Az állam ezen kívül támogatáspolitikával erősíteni tudja, és elő tudja segíteni a piacra lépését azoknak a kevesebb forrással rendelkező társaságoknak, melyek közhasznú információkat szolgáltatnak, hogy ne jöhessen létre tájékoztatási monopólium a nagyobb befolyással és több forrással rendelkező médiaszolgáltató társaságok által.
4. Strukturális korlátozásokkal, hálózatok kötelező elosztásával („must carry” és „must offer”)⁴⁷ amelyek a tulajdonjog korlátozásával megpróbálják a médiapiaci koncentrációt megelőzni, ezeket a szabályokat szokták legfőképpen „direktben” alkalmazni, és médiatörvénybe helyezni.
5. Ezen kívül a médiaszolgáltató társaságok felelősségét lehet növelni, hiszen többségük meghatározó társadalmi befolyásoló erővel bír, mely tulajdonsággal a társaságok kevese rendelkezik ennyire közvetlen módon.

Olyan kérdésköröket említettünk, amelyek versenyjogi és közigazgatási, valamint társasági jogi és polgárjogi szabályozásban jelennek meg. A pluralizmust elősegítő normák tehát főként nem direkt, hanem közvetett szabályozásban mutatkoznak meg.

⁴⁷Mttv. 73-77. § , Mttv. 78-81. § : „Must carry”: a médiaszolgáltatások továbbításának kötelezettsége, „Must offer” a médiaszolgáltatások felajánlásának kötelezettsége.

1. Külső pluralizmus

Az Smtv. és az Mttv. hatálya a Magyarországon letelepedett médiatartalom szolgáltatók által nyújtott médiaszolgáltatásra és kiadott sajtótermékre terjed ki, további útmutatást az Alaptörvény és a hazai jogszabályokba beépített európai uniós normák adnak. Ezek értelmezhetőek mind a közszolgálati és kereskedelmi médiaszolgáltatókra is, ebben a fejezetben az utóbbit vizsgáljuk meg, ugyanis eltérő a szabályozási hátterük.

1.1 Magánérdek, Magántulajdon

A kereskedelmi médiaszolgáltatók médiatartalmaikat írott és audiovizuális szolgáltatásokon keresztül nyújtják, négy fontos jellemzővel rendelkeznek:

- a. gazdasági szolgáltatás jelleg
- b. szerkesztői felelősség
- c. tájékoztatási, oktatási vagy szórakoztatási célkitűzés
- d. nyilvánossághoz történő eljuttatás



3. számú ábra – Médiatartalom szolgáltatók⁴⁸

A Médiatörvény értelmező rendelkezéseiben található ezen szolgáltatásoknak pontos körülhatárolása.

Médiaszolgáltatásnak minősül „az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott, önálló, üzletszerűen - rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett - végzett gazdasági szolgáltatás [...]”.⁴⁹

Sajtótermék „a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak [...]”.⁵⁰

⁴⁸KOLTAY – NYAKAS (2012) 488.

⁴⁹Mttv. 203.§ (40.), Smtv. 1.§ (1.)

⁵⁰Mttv. 203.§ (60.), Smtv. 1.§ (6.)

A törvény szövegében megfigyelhetjük a „gazdasági szolgáltatás” fogalmának elengedhetetlen jelenlétét, ennek a kritériumnak a teljesüléséhez több tényezőre van szükség. Ezeknek a tevékenységeknek elsősorban üzletszerűnek, másodsorban önállóknak kell lennie. Üzletszerűnek minősülnek, ha:

1. rendszeresen,
2. nyereség elérése érdekében,
3. gazdasági kockázatvállalás mellett végzett a szolgáltatás.⁵¹

Az első pont folyamatosságot, periodikusságot feltételez. A nyereség, mint ellenszolgáltatás nem feltétlenül a vevőtől származó bevétel, hanem azzal együtt, vagy elkülönülten harmadik személyek által fizetett összeg. A bérrel rendelkező munkatársak, alkalmazottak megléte is utalhat gazdasági jellegre. Nem akadály a szolgáltatás önmagában ingyenes volta sem, elegendő a nyereségre való törekvés. A gazdasági kockázatvállalás létfontosságú elem, hiánya esetén nem beszélhetünk gazdasági szolgáltatásról.⁵²

Önálló a gazdasági szolgáltatás, ha szorosan és elválaszthatatlanul nincs kapcsolódva *nem médiaszolgáltatást vagy sajtóterméket nyújtó gazdasági tevékenységhez*. Például nem tartoznak a törvény hatálya alá azok a kereskedelmi célú internetes honlapok, melyek az adott érdekcsoporton belül történő kereskedelmi információcserét használják, vagy azok a vállalkozások, amelyek reklámozásra és üzleti tevékenységükkel kapcsolatos információk, közlések megjelenítésére szolgálnak. Ezek a körülmények esetről esetre vizsgálandóak, alapos mérlegelés szükséges. Azonban egy adott honlapon sajtótermék kiadása és médiaszolgáltatás nyújtása együtt is előfordulhat, ilyenkor az eltérő szolgáltatások nyilvántartásba vétele közigazgatási aktusokon keresztül, egymástól függetlenül külön-külön kell, hogy létrejöjjön.⁵³

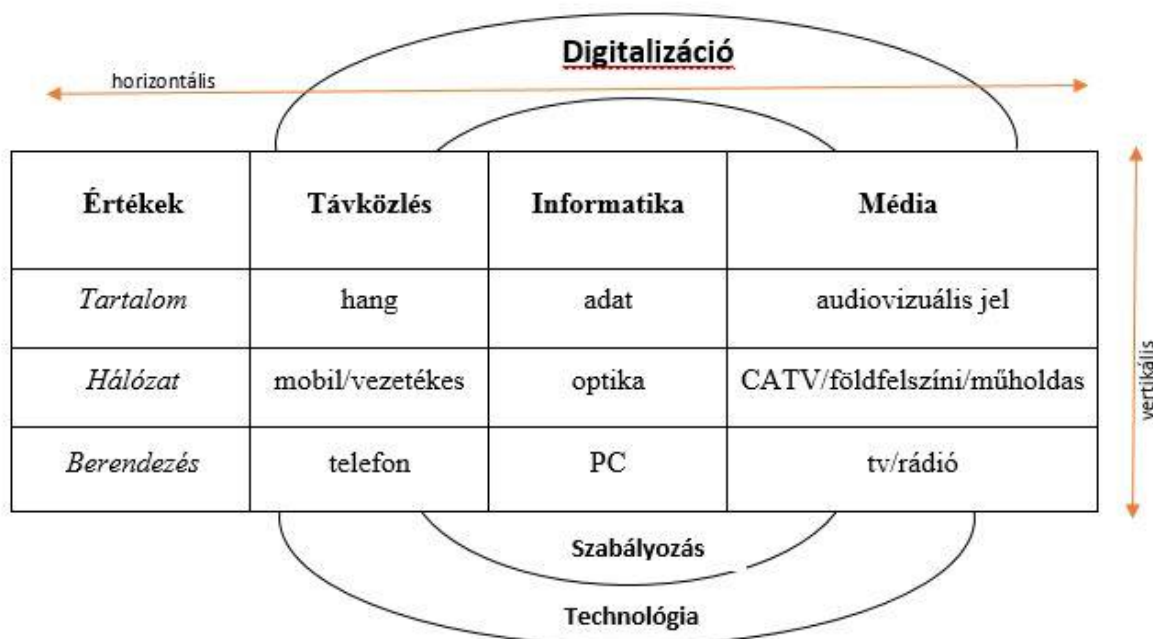
Az erre vonatkozó szabályok nagy része - ahogyan a 3. számú ábra mutatja - elkülönül a kettőre vonatkozóan. Az *audiovizuális médiánál* különösen gyorsan fejlődő és változó normákról kell beszélnünk, hiszen ez egy átlagon felüli gyorsasággal változó iparági szektor. Elnagyoltan kategorizálva, de a technikai és tartalmi részleg normáinak egymás melletti értékelését az infokommunikációs konvergencia jelensége teszi szükségessé. Magára az elektronikus

⁵¹KOLTAY ANDRÁS – MAYER ANNAMÁRIA – POGÁCSÁS ANETT: A médiatartalom-szolgáltatások meghatározása és differenciálása a szabályozásban In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 489.

⁵²KOLTAY ANDRÁS – LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): A médiaszabályozás kommentárja, Complex, Bp., 2011. 19.

⁵³Uo. 19.

hírközlési jog⁵⁴ szabályaira inkább a nemzetközi és európai uniós jogforrások irányadók, míg a tartalmi kritériumokat legfőképpen a belső jog szabja meg.



4. számú ábra - Konvergenciamodell⁵⁵

A 4. számú ábra a konvergencia műszaki megközelítésű fogalmát mutatja be. Mivel az elektronikus hírközlés alapvetően technológiai gyökerű, ezt az infokommunikációs konvergenciát próbálja a piac és a szabályozás lekövetni. A konvergenciát olyan társadalmi jelenségnek írják le, amely a korábban elkülönült távközlés, informatika és média ágazatok között, a tartalom, hálózatok és végberendezések értékteremtő folyamatai mentén, technológia, piac és szabályozás szintjén, vertikális és horizontális irányban zajlik.⁵⁶ A média, a távközlés és az informatikai iparág fokozottan fonódik egybe, amely érinti a tartalmakat, a hálózatot és a végberendezéseket is. Ezzel együtt új szolgáltatások és piacok jönnek létre, a teljes konvergens folyamat leképezhető a szabályozásban⁵⁷, a technikával egymást változásra kényszerítik.⁵⁸

⁵⁴Az elektronikus hírközlés joga az információ megosztását és az információhoz való hozzáférést biztosító különféle jelátviteli infrastruktúrák vagy platformok (kábeltevé, műholdas, mobil stb.) működtetésével és az azokon nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatos közérdekű elvárások összességét jelenti.

⁵⁵TÓTH ANDRÁS: Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai, HVG-Orac, Bp., 2008. 56.

⁵⁶HENTEN – SAMARAJIVA - MELODY: Report on the WDR Dialogue Theme: Designing next generation telecom regulation: ICT convergence or multisector utility. 2002. January 2003. 9. http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Henten_Designing_Next_Generation.pdf 2014.10.21.

⁵⁷TÓTH (2008) 57.

⁵⁸TÓTH ANDRÁS: A digitális televíziózás versenyjogi és elektronikus hírközlésjogi vonatkozásai In: Infokommunikáció és Jog, 2005/5

A kereskedelmi médiaszolgáltatók tehát gazdasági szolgáltatást nyújtanak, piaci szereplők, a hírközlés irányadó szabályai mellett a versenyjogi normák betartásával kell működniük.

1.2 Versenyjogi vonatkozások

A médiát lényegesen, kulturális jellege miatt a tagállami jogalkotás határozza meg az Európai Unióban, ennek ellenére fontos szempont olyan közérdekű elvárások megfogalmazása, amelyek az infrastruktúra élénkítésével, fenntartásával, a közszolgáltatások biztosításával, a fogyasztók jogainak és a személyes adatok védelmével, a fogyatékkal élők hozzáféréseinek előmozdításával, illetve a hatékony frekvenciagazdálkodással és hálózatbiztonsággal kapcsolatosak. Ezzel összefüggésben a 2002/21/EK 8. cikk (1) bekezdése a szabályozóhatóságok számára előírja a *médiapluralizmus* figyelembevételét. Hiába váltotta fel tehát a frekvenciákat a digitális műsorszórás, a televízió és rádióközpontú mediaszabályozásban máig célkitűzésnek örvend a sokszínűség követelménye. Indoka napjainkra a már említett 1/2007. (I. 18.) AB határozatban is érvként használt véleményformáló hatás és meggyőző erő lett.

A média versenyjogi normáit egy négy csoportba sorolható szabályozás foglalja keretbe:

- **klasszikus versenyjogi szabályok:** versenykorlátozó megállapodások, gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma
- **fúziókontroll** irányadó szabályrendszere
- **általános gazdasági érdekű szolgáltatások** joganyaga
- **állami támogatások** joganyaga⁵⁹

Az Alapjogi Charta és az Alaptörvény kijelöli a követendő irányt ezzel kapcsolatban, specifikusabban az EUMSZ (Európai Unió Működéséről szóló Szerződés), AVMS irányelv (2010/13/EU, Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv), a Tptv. (1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról), az Mttv. és az Smtv. foglalkozik a kérdéssel.

A versenyjog, mint a *gazdasági szolgáltatásokra* érvényes szabályozás, alkalmazható a média piacán belül az elektronikus hírközlés és a sajtótermékek piacára is. Annak érdekében, hogy a közösség tájékoztatása ne váljon kevesek monopóliumává,⁶⁰ a jog korlátozza a műsorszolgáltatók és az újságok tulajdonjogának megszerzését, illetve a kereszttulajdonlás

⁵⁹SZILÁGYI PÁL: A médiapiac versenyjogi szabályozása, In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 689.

⁶⁰JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II., Századvég, Bp., 2009. 2286.

lehetőségeit, meghatározva egy limitet, amely felett egyazon tulajdonos nem szerezhethet újabb jogosultságot. Az állampolgárokhoz a médiatartalom elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül jut el, tehát feltételeznünk kell, hogy létezik az úgynevezett médiapiac, ahonnan hozzájuthatunk információinkhoz, bár ez a kifejezés mást takar köznap értelemben, az Mttv. értelmében, és versenyjogi értelemben. Utóbbi szemszögéből egy sajátos piacot látunk, ugyanis a médiapiac nem értelmezhető érintett piacként⁶¹, mivel összetett, egymást részben helyettesítő, részben nem helyettesíthető termékekből áll. A versenyjog egy általános helyzetben, arra a feltevésre, hogy vajon mely áruk és szolgáltatások tartoznak egy érintett piacra az ún. *keresleti és kínálati helyettesíthetőség* vizsgálatát veszi alapul, egyedileg vonatkoztatva minden érintett piacra. A különbség a médiát érintően az, hogy a versenyjog elsősorban a termékek és a szolgáltatások helyettesíthetőségét szemrevételezi, ami ebben az esetben nem elegendő szempont, hiszen a tartalom nyilvánosságához való eljuttatását kell főként figyelembe venni. *A média pluralizmusának mérése tehát elsősorban ott kezdődik, hogy be kell azonosítanunk azokat a piacokat, ahol annak sokszínűsége egyáltalán értelmezhető.* Vonatkozhat ez a médiaszolgáltatásokra az Mttv. 169. § alapján. Azonban a törvény egy szakasszal később kiterjesztően értelmezi a médiapiac jelentését a 170. §-ban, hiszen a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatását a nyomtatott sajtótermékekre ugyanúgy vonatkoztatja, mint az elektronikus hírközlő hálózatokra. Tehát a médiapiac - mint kifejezés - hétköznapijainkban visszaköszön, és tudjuk, mit értsünk alatta, azonban a versenyjogban a vizsgálatok kritériumainak szempontjai miatt nehezen értelmezhető. Valamint gyakori a piac kétoldalisága, mely alatt az értendő, hogy két elkülönült fogyasztói csoporttal találkozunk, melyeknek kereslete egymástól függ, egy ilyen piaci termék értéke annál nagyobb, minél többen vannak a két oldalán (reklámszolgáltató – televíziós csatorna).⁶²

Az Európai Bizottság statisztikai célból különböző tevékenységi köröket jelölt meg, amelyek a médiapiachoz köthetők.⁶³ Azonban gyakran ezek a tevékenységi körök halmozódnak, ekkor beszélünk vertikálisan integrált vállalkozásokról, amelyek a gyártástól a fogyasztói vásárlásig folyamatosan aktívak. Ezért a hangsúly továbbra is a keresleti-kínálati helyettesíthetőség vizsgálatán marad.

Tehát érdekes akkor a kérdés, hogy a médiapiacon milyen szempontok alapján vizsgálódnak a versenyfelügyeleti eljárásban. Először is a piaci erőt mérik fel közgazdaságtani vizsgálatokkal,

⁶¹Az érintett piac egymással helyettesíthető termékek összességéből áll egy adott földrajzi területen. Három dimenziója van: termékpia, földrajzi piac és idődimenzió.

⁶²SZILÁGYI PÁL: A kétoldalú piacok versenyjogi megítélése a médiapiacokra tekintettel In: In Medias Res, 2012/1

⁶³Ilyenek például: reklámozás, kiadói tevékenység, műsor összeállítás és műsorszolgáltatás, stb.

majd ennek meghatározása után tudják az adott gazdasági társaság magatartását vizsgálni a versenyjogi szabályok alapján. Következtethetnek jogszerű vagy jogellenes magatartásra, utóbbi megnyilvánulhat akár versenykorlátozó tevékenységben, vagy éppen gazdasági erőfölénnyel való visszaélésben. A jelentős piaci erőt (JPE)⁶⁴ hat kritérium alapján tudják felmérni:

- az érintett piacon jelenlévő vállalkozások azonosítása és azok piaci jelentőségének meghatározása (pl.: abszolút és relatív piaci részesedések, piac koncentrációja)
- a termékdifferenciálás vizsgálata
- piacra lépési korlátok elemzése
- vevői erő vizsgálata
- a piacon a hatékonyság és az innováció elemzése
- valamint bármilyen egyéb piacra jellemző sajátosság figyelembevétele⁶⁵

Ezeknek az ellenőrzése mind fontos lépés a pluralizmus elősegítésének szempontjából, de talán a jelenlegi körülmények között a tulajdonkoncentráció mérése a piacon a legrelevánsabb.⁶⁶ Ennek mérésére a versenyhatóságoknak több eszköze is van.

A legkézenfekvőbb, hogy először megvizsgálják, hány versenytárs tevékenykedik az adott szektorban a piacon. Minél kevesebb, annál koncentráltabb a piac. Emellett létező módszer az úgynevezett koncentrációs indexek használata, amelyek már a piaci szereplők piaci részesedéseivel is kalkulálnak. Ilyen index például a C4 index, vagy a HHI (Herfindahl – Hirschman Index). Utóbbit sokszor használja az Európai Bizottság és a Gazdasági Versenyhivatal is. A média egyes területeinél azonban eltérő, hogy mennyire könnyen elemezhető a koncentráció, hiszen itt magán a terméken kívül annak tartalma is értékkel bír. Találhatunk jól mérhető területeket (nyomtatott napilap eladott példányszáma), valamint kevésbé pontosan (nyomtatott napilap olvasottsága) és rendkívül nehezen mérhető aspektusokat is (televíziós szolgáltatás tényleges nézettsége). Mivel a végfogyasztó csak a tartalom meglétét és annak minőségét észleli közvetlenül, az egymással függőleges formában kapcsolatban lévő gazdasági egységek (vertikumok) bármely szintjén bekövetkezhet túlzott koncentráció. Ezeknek a vertikumoknak ugyanis számtalan csatornája lehet, amelyek közül a fogyasztó

⁶⁴Mttv. 68. §: min. 35 %-os százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező lineáris audiovizuális és rádiós médiaszolgáltató, az adott piacon, együttesen min. 40 %-os éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltató, annak bármely tulajdonosa, vagy abban befolyásoló részesedéssel rendelkező személy, vállalkozás új médiaszolgáltatást nem indíthat, médiaszolgáltatást végző vállalkozásban részesedést nem szerezhet, és többletkötelezettségek terhelik a sokszínűségnek érdekében.

⁶⁵SZILÁGYI (2012) 696.

⁶⁶MIKE FEINTUCK – MIKE VARNEY: Médiaszabályozás, közérdek, törvény. Gondolat, Bp., 2011. 82.

választani tud, ám ha a hírügynökségek, - melyek ezeknek a tartalmát szolgáltatják – koncentráltak, csorbát szenved a sokszínűség, ez az úgynevezett *többszínűség paradoxon*.⁶⁷

A közgazdaságtan tehát nagyon nehezen tud operálni a szakterületén kívüli tényezőkkel, és ezeknek a faktoroknak az integrálása az elemzésekbe nem egyszerű tevékenység.

Tóth András álláspontja szerint fontos kérdés a szabályozásban, hogy hol húzódnak meg az állami beavatkozás határai. A médiapiacokba való alkotmányos szempontból történő beavatkozás miként egyeztethető össze a versenyjog állami beavatkozástól mentes világával; másrészt a médiaszabályozásnak mely területekre kell kiterjednie a versenyjog elégtelensége okán. Szemlélet kérdése, lehet rá korlátozó beavatkozásként, vagy korszerű piacsabályozásként tekinteni.⁶⁸ A magyar alkotmányjogi gyakorlat az állami beavatkozás terjedelmének és mértékének kérdésében alig ad iránymutatást, az Európai Bíróság gyakorlatából azonban egyértelműen kiderül, hogy a szükségességi-arányossági tesztnek (alkalmasság, lehető legkisebb terhelés) akkor is meg kell felelni, mikor gazdasági okokon túlmenően indokolt az állami szabályozás által előírt beavatkozás, miként például a média világát érintően. A Bíróság 1991-ben kimondta⁶⁹: *ha az arányossági és alkalmassági feltétel is teljesül, a kultúrpolitikai megfontolásokból fakadó, például médiapluralizmus érdekében alkalmazott korlátozások közérdekűnek minősülhetnek*. Tehát a cél eléréséhez alkalmas és szükséges mértékű legitim korlátozás megengedhető.

1.3 A Gazdasági Versenyhivatal és a Médiatanács funkciói

A média és hírközlési ágazati szabályozást a versenyjog nem csak kiegészíti, hanem a szabályozás egésze számára módszertani mintát is ad. A gyakorlatban, a Tptv. és az Mttv. összevetésével kiderül, hogy mind a Médiatanács, és mind a GVH vizsgálhatja a médiapiacot, hogyha versenytorzulás vagy korlátozás gyanúja merül fel. A Médiatanács az Mttv. által biztosított hatáskörein belül tud vizsgálni, ha az ügy ezen kívül esik, a GVH eljárását kezdeményezheti, utóbbi pedig a Tptv. alapján folytathat le versenyfelügyeleti eljárást. Így hatáskörének szűkebb voltára tekintettel a Médiatanács második versenyfelügyeleti hatóságnak feleltethető meg.⁷⁰

⁶⁷SZILÁGYI (2012) 700.

⁶⁸TÓTH ANDRÁS: Az elektronikus média versenyjogi vonatkozásai, In: AKTI füzet, Bp., 2007/16 http://www.andrastoht.hu/files/AKTI_fuzet16.pdf 2014.10.21.

⁶⁹European Communities v Kingdom of the Netherlands C-353/89. sz. ügy, [1991] ECR I-4069, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:985e2ff2-f8d8-445a-8bb0-4671a813ee7a.0002.06/DOC_1&format=PDF 2014.10.21.

⁷⁰SZILÁGYI (2012) 706.

A hatóságok szerepét megfigyelve megjegyzendő, hogy az ehhez kapcsolható versenypolitikát és a szabályok érvényesítését az Európai Bizottság közvetlen hatáskörrel alakítja vizsgálatok lefolytatásával és szankciók alkalmazásával.⁷¹ A Fúziós Rendelet⁷² 21. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a médiapluralizmus védelme érdekében egy adott tagállam megfelelő intézkedéseket hozhasson. Aktív magatartásra ösztönöz, annak ellenére, hogy az Alapjogi Chartában a „tiszteletben tartás” kifejezés csak passzív magatartást feltételez. Tehát a médiaszolgáltató társaságok versenytevékenységét vizsgálhatja nemzeti hatóság, így a Médiatanács. E rendelet alapján írja elő az Mttv., hogy a GVH köteles a Médiatanácshoz fordulni, ha egy szektorban jogellenes magatartást feltételez. Megkéri az utóbbit, hogy folytassa le az adott kérdéskörben a szakhatósági eljárást⁷³, annak tiltó határozata esetén nem engedélyezhet összefonódást.⁷⁴

A GVH ilyen szakhatósági eljárást az Axel Springier és Ringier fúziójának ügyében indított először az Mttv. deklarálása után, és kérte az ügyben a Médiatanács szakhatósági állásfoglalását. A kiadók önmagukat nem tartották veszélyesnek a sokszínűséget illetően, álláspontjuk szerint a két cég a nyomtatott sajtó területén csupán kiegészítő tartalmakat állít elő. A Ringier csoport azonban máig piacvezető az országos bulvárlapok piacán (*Blikk*), az országos minőségi napilapok piacán (*Népszabadság*) és az országos sportnapilapok piacán (*Nemzeti Sport*), míg az Axel Springer pedig piacvezető a megyei napilapok piacán. Tekintettel a tényekre, a belső és külső pluralizmus változása kapcsán a Médiatanács arra az álláspontra jutott, hogy a tervezett fúzió az eddig sem sokszereplős, kétpólusú tulajdonosi befolyást még jobban szűkítené.⁷⁵ Ebből fakadóan tehát a tervezett fúziót követően nem lenne biztosított a sokszínű forrásokból való tájékozódás jogának érvényesülése, és megtagadta a szakhatósági hozzájárulást.⁷⁶ 2014-ben a két csoport újbóli kérelmére azonban megadta a szakhatósági engedélyt a Médiatanács, a GVH pedig engedélyezte a fúziót, így az egyesülés létrejött.⁷⁷

2014. október 20.-án⁷⁸ új döntés született a GVH által, ezúttal kartellezés ügyében. Versenykorlátozó megállapodás létét támasztották alá az eljárásban, mely szerint az előbbi ügyben is szereplő Axel Springer csoport, a Russmedia Kft., valamint Pannon Lapok Társasága

⁷¹1/2003/EK

⁷²139/2004/EK

⁷³Mttv. 171. §

⁷⁴SZILÁGYI (2012) 689.

⁷⁵GÁLIK MIHÁLY – VOGL ARTEMON: Még egyszer az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport megghiúsult összeolvadásáról, illetve az új médiakoncentráció-szabályozásról In: In Medias Res, 2012/2

⁷⁶GÉCZI KINGA: Az Axel Springer – Ringier fúzió a Médiatanács előtt, In: In Medias Res, 2012/1

⁷⁷Vj/07/2014.

⁷⁸Vj-23/2011/322

Kiadói Kft. és a Lapcom Kft. között létrejött szerződések kölcsönös versenytilalomra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaztak, melyek szerint a felek kölcsönösen nem támadhatják meg egymás megyei/regionális piacait. A hatóság a maximális bírsággal sújtotta a vállalatokat, amely az előző évi nettó árbevételük 10 százalékát jelenti.⁷⁹

A „*must offer*”⁸⁰ jogintézményével szemben alárendeli a piaci hatékonyságot a jogalkotó. A kötelezett médiaszolgáltatók termékeit a sokszínűség biztosítása érdekében a műsorterjesztők számára széles körben elérhetővé teszi. A gazdasági erőfölényben lévő vállalkozás piaci magatartása során nem diszkriminálhat vevői között és nélkülözhetetlen eszközöknek számító erőforrásait akár versenytársainak rendelkezésére is kell bocsátania, valamint nem zárkozhat el bizonyos üzleti kapcsolatok megkötésétől sem. A versenyjogi gyakorlattal ellentétben a gazdasági vállalkozás akkor köteles szerződést kötni, ha terméke nélkülözhetetlen az adott piacon, enélkül megszűnne a verseny a piacon, és nincs objektív indok a vállalkozás elzárkozására. A médiajogi szabályozás más oldalról közelíti meg a kötelezettséget, azt vizsgálja, hogy a kérdéses feltételeket a műsorterjesztési szolgáltatást nyújtók meghatározó hányada tudja-e teljesíteni, ilyen pl.: a műsorterjesztést olyan műszaki feltételekhez köti, melynek teljesítésére a szolgáltatásnyújtók nagy hányada nem képes. Az ajánlat csak akkor utasítható el, ha az az ajánlatba foglaltak teljesítése objektív műszaki vagy gazdasági okok alapján lehetetlen, és ezekben a feltételekben a felek nem tudnak megegyezni, a bizonyítási teher pedig a kötelezett médiaszolgáltatót terheli.⁸¹

A médiaszolgáltatások továbbközvetítési kötelezettségét, a „*must carry*”⁸² intézményét a médiaszabályozás szintén előírja elektronikus hírközlőhálózatokat működtető vállalkozások számára, abban az esetben, ha az ilyen hálózatok végfelhasználóinak jelentős hányada ezeket a hálózatokat használja műsoraik vételének fő eszközeként. A jelentős hányadot az adott hálózattípus vonatkozásában kell vizsgálni.⁸³ A „*must offer*” követelményének felállításánál kritérium a JPE, a „*must carry*” követelményénél nem.

⁷⁹http://hvg.hu/kkv/20141020_Brutalisan_megbirsagoltak_magyar_lapkiado 2014.10.20.

⁸⁰Mttv. 78-81. §

⁸¹Mttv. 78. §

⁸²Mttv. 73-77. §

⁸³TÓTH ANDRÁS: A médiaszabályozás elektronikus hírközlési jogi vonatkozásai In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 664.

1.4 A választék bővülése - Internet

Az internet sok szempontból új felület volt a médiapiacon. Nem csak technikailag hozott újdonságot a nyomtatott sajtó és az elektronikus média mellett, de egy olyan platform ahol a kereskedelmi médiavállalatok, közszolgálat tartalmai mellett magánszemélyek, nagy anyagi befektetés nélkül is alakíthatják a tartalompiacot, és kifejthetik véleményüket. Az állampolgárok számára jóval nagyobb mértékben válik lehetővé a szabad vélemények megismerése és ütköztetése. Az internetes médiatartalmakra a nyomtatott sajtó erre irányadó szabályai vonatkoznak, hatósági felügyelet nem ellenőrzi a tartalmakat. Az on-line közzétett tartalomért annak feltöltője, szolgáltatója a felelős, ha az a közzétett tartalom esetleg a felhasználó személyhez fűződő jogait sérti, vagy szerzői jogokat, akkor a tartalom feltöltője felel az okozott károkért.⁸⁴ Ezen kívül bármilyen más jogsértés valósul meg e sajátos közvetítő közegben, akkor az általános érvényű jogszabályok (Alaptörvény, Btk., Ptk.) rendelkezései alapján kell megítélni a magatartást. A 19/2014. (V.30.) AB határozat azonban új irányvonalat is kijelölt a felelősség tekintetében; a honlaptulajdonosok objektíven felelnek az internetes oldalaikon lévő hozzászólások tartalmával kapcsolatban.

Az interneten található, médiatartalom szolgáltatásnak nem minősülő „egyéb” online tartalmak igen színes csoportot alkotnak. Ide sorolhatjuk a blogokat, a felhasználók által generált tartalmakat, a közösségi oldalakat, stb. Ezek információs társadalmi szolgáltatásnak, elektronikus kereskedelmi szolgáltatásnak minősülnek, és az Ekertv. (2001. évi CVIII. törvény) szabályai irányadóak a tevékenységekre.⁸⁵

Az internettel kapcsolatban a problémát egyértelműen az jelenti, hogy ha a jogsértést nem egy könnyen beazonosítható szolgáltató követi el egy médiaszolgáltatás keretein belül, akkor nehéz megállapítani a felelősséget, és az ezzel kapcsolatos bizonyítási kérdések máig vitatottak a jogirodalomban. Kétségtelen, hogy a fogyasztó választási szabadsága megnőtt, de azok a tartalmak, amelyek között választ, perdöntő részben továbbra is a nagy médiavállalatok márkás termékei, és egyelőre semmi jel nem mutat arra, hogy ez a közeljövőben változni fog.⁸⁶

⁸⁴PARTI KATALIN, LUISA MARIN: Foltvarrással az on-line illegális tartalom ellen: a tartalomblokkolás, a közvetítő szolgáltató felelőssége és az értesítési-levélteli eljárás. In: Infokommunikáció és Jog, 2012/2

⁸⁵BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS – POGÁCSÁS ANETT: A médiatartalom-szolgáltatásnak nem minősülő internetes tartalmak szabályozása In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 585-587.

⁸⁶GÁLIK MIHÁLY: Marad vagy változik? A konvergencia és az internet hatása a médiapiac sajátosságaira In: GÁLIK (szerk.): Média gazdaságtan, Aula, Bp., 2002. 9.

2. **B**első pluralizmus

Hasonlóan a külső pluralizmushoz, a belső pluralizmus érvényesülését is külön szabályozás segíti elő az audiovizuális műsorszolgáltatók és a sajtótermékeket illetően. Ennek követelményét a köz és kereskedelmi szolgáltatóknak tájékoztató műfajú műsoraira vonatkoztatták. A közösséget érintő ügyekről szóló tájékoztatásnak, híradásnak szükséges megjelenítenie a szembenálló nézeteket. Egy állampolgár egyedül így tud megalapozott döntést hozni vitatott kérdésekben, ezzel elősegítve a demokrácia intézményét. Itt azonban már sokkal nehezebb a jogalkotónak olyan, erre vonatkozó normákat formálnia, melyek nem sértenek alapjogokat, így például a szerkesztői szabadságot. A Médiaalkotmány 10. §-a szerint:

„[...]mindenkinek joga van arra, hogy megfelelően tájékoztassák a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. A médiarendszer egészének feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás ezen ügyekről és eseményekről.”

2.1 **T**artalomszabályozás és hozzáférés

A médiaszabályozás az Amerikai Egyesült Államokban a médiát illetően kimerül az infrastrukturális szabályozásban, (audiovizuális műsorszolgáltatók) valamint a sajtómonopóliumok visszaszorításában és kialakulásuk korlátozásában.⁸⁷ Az Európai Unió tagállamaiban azonban ezek mellett még jellemző a tartalomszabályozás, valamint az úgynevezett hozzáférés intézménye. Előbbi nem korlátozza a magántulajdont, és választási lehetőségeket mutat fel a szerkesztési döntéseket hozó fél számára, míg a hozzáférésnél ez a lehetőség gyakorlatilag megszűnik. Gondoljunk vissza a dolgozat 1. számú ábrájára, amely jellemzi a piaci és a demokratikus médiarendszer modelljét, ezek a megoldások túlnyomó többségben az adott állam berendezkedését tükrözik. Az Egyesült Államokban nem választják ketté a szólás- és sajtószabadságot. Európában ettől eltérően az általános meggyőződés az, hogy a jognak kell biztosítania a sajtóhoz való hozzáférést a lehető legszélesebb kör számára, ugyanis ha a hozzáférési jog többet segít a közvélemény tájékoztatásában, mint amennyit esetleg árthat, akkor indokoltsága megállapítható, afféle „szükséges rossz”.⁸⁸ A hozzáférési jog elsősorban a

⁸⁷DOYLE, GILLIAN: Understanding Media Economics, SAGE, London, 2014. 178.

⁸⁸KOLTAY (2009) 199.

médiában érvényesülő pluralizmust célozza,⁸⁹ míg a tartalomszabályozás inkább az infrastrukturális szabályozási kérdéseket.

Az írott sajtó és az audiovizuális médiaszolgáltatók tartalomszabályozása elsősorban természetükből fakadóan különböző. A köz érdekét tekintve egy a céljuk, az hogy a sajtószabadságot elősegítsék, ennek ellenére kettős szabályozás jellemző rájuk. Magyarországon az írott sajtóra nem jellemzőek olyan mértékben a tartalmat befolyásoló előírások⁹⁰, mint az audiovizuális tartalmakra. A Médiaalkotmány követelményként írja elő a hiteles, pontos és gyors tájékoztatás feladatát, valamint a köz érdekét sértő magatartásokra is felhívja a figyelmet (Smtv. VI. cikk), ezeket az esetköröket illetően a Médiatanács jogosult eljárni.⁹¹ Az előírások nem alkotmányellenesek, nem képezik a sajtószabadság olyan korlátját, amely nem a sajtó demokratikus feladatainak teljesítését segítené elő.⁹² A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság azonban nem gyakorol hatósági felügyeletet az írott sajtó felett, az Alkotmánybíróság erre az intézményre vonatkozó relevánsabb rendelkezéseket az írott sajtóra tekintve alkotmányellenesnek ítélte meg a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában.⁹³ Természetesen a versenykorlátozó tevékenységeknél, vagy esetleg összefonódásoknál a Gazdasági Versenyhivatal ugyanúgy kikérheti a Fúziós rendelet értelmében a Médiatanács szakhatósági eljárását a pluralizmus védelme érdekében, de ez a külső pluralizmust érinti, és nem pedig a belsőt, amely a tartalomszabályozáshoz illeszthető.⁹⁴

Jellemző azonban az írott sajtó intézményére Európában, hogy önszabályozó szervezetekbe (magánjogi jogalany szervezetek) tömörültek a szolgáltatásokat nyújtó társaságok, és ottani belső szankciókkal próbálták a saját maguk által felállított követelményrendszert és a köz érdekében felállítottakat betartani. Mivel azonban ennek a tevékenységnek sincsen ellenőrzése, működésük semmire sem ad garanciát. Magyarországon így az AVMS irányelv által is rögzített társszabályozás működik,⁹⁵ amely Európában bár ritka intézmény, mégis hatékony megoldás a problémakörre. Az önszabályozó szervezet a Médiatanács által közigazgatási szerződésben adott, felhatalmazás alapján végzett tevékenységével közfeladatot lát el. Az Mttv. pedig előírja

⁸⁹Hozzáférés intézményére példa: Közvetett – közszolgálati kötelezettségek, kötelező hírszolgáltatás (pl. JPE szolgáltató esetében), reklámidő szabad megvásárlása. Közvetlen – válaszadás joga, helyreigazítási jog.

⁹⁰Ezek az „előírások”: Utólagos korlátozási típusok, a sajtó helyreigazítás intézménye.

⁹¹Első alkalommal kiszabott pénzbírság nyomtatott lappal szemben: Bayer Zsolt: „Ki ne legyen?” című cikkét érintően (Magyar Hírlap). (Médiatanács 802/2013. (V.8.) számú határozata.)

⁹²SMUK PÉTER: Magyar Közjog és Politika, Osiris, Bp., 2011. 199-200.

⁹³CSUDAI TÜNDE: Az írott sajtó magyarországi szabályozása: Állami kontroll vagy terjeszkedő médiatulajdon? In: Diskurzus, 2013/1

⁹⁴Fontos megjegyeznünk, hogy a médiaszabályozás alatt álló internetes tartalmakra az írott sajtóra irányadó normák vonatkoznak.

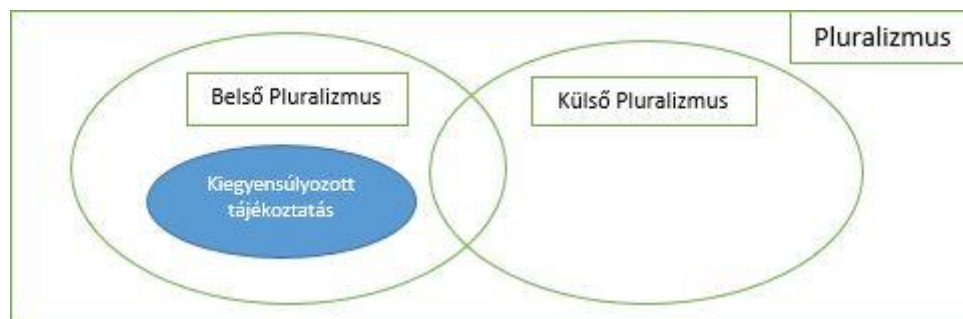
⁹⁵LAPSÁNSZKY ANDRÁS: Társszabályozás a médiaigazgatásban. In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 835.

azokat a szabályokat, amelyek ennek okán indokolják és meghatározzák a szervezet eljárását, a felhatalmazás körébe eső tevékenységének felügyeletét, esetleg a közigazgatási szerződés felmondását. A társszabályozás rendszerébe tartozó önszabályozó szervezetek,⁹⁶ a társszabályozás körébe vont sajtótermék- és médiaszolgáltatás típusok és annak keretében felügyelhető Mttv. és Smtv. által meghatározott rendelkezések, valamint a felügyelet szabályainak kialakítása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Tehát a szakmai szervezetek és a hatóság együttműködéséről van szó a törvényi szabályozás betartásának érdekében.⁹⁷

Az audiovizuális médiaszolgáltatások körét azonban érinti a hatósági felügyelet, amely a negatív és pozitív tartalmi követelményeket előíró normák betartását ellenőrzi.

2.2 Kiegyensúlyozott tájékoztatás

A belső pluralizmus halmazán belül létező tartalmi követelmény a kiegyensúlyozott tájékoztatás, amely konkrét kötelezettségként hárul a médiatartalom-szolgáltatókra. A kiegyensúlyozottság követelményének előírása specifikus a pluralizmusra közvetlenül ható normák között, mert csak az audiovizuális és rádiós tartalmakat érinti, azokon belül is csak a lineáris műsorszolgáltatást.⁹⁸



5. számú ábra - A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye a pluralizmus rendszerében

Ez nem az Mttv. által bevezetett követelmény, hiszen az Rttv.⁹⁹ már megfogalmazta, és mind a bíróságoknak, mind az ORTT-nek¹⁰⁰, mint médiahatóságnak volt tapasztalata jogalkalmazásában. Legfelsőbb bírósági eseti döntés (BH2007.253.) is született ezzel kapcsolatban, melyben determinálták, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás fogalmába a

⁹⁶GÁLIK MIHÁLY – URBÁN ÁGNES: Bevezetés a Médiagazdaságtanba, Aula, Bp., 2008. 235.

⁹⁷<http://mediatorveny.hu/tarsszabalyozas/> 2014.11.01.

⁹⁸Smtv. 13. §

⁹⁹Rttv. - 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról

¹⁰⁰A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) előtt, 2010. december 31-ig lehetett az Országos Rádió és Televízió Testület Panaszbizottságához fordulni a követelmény megsértésével kapcsolatban.

sokoldalúság, a ténszerűség, az időszerűség és a tárgyilagosság követelménye is beleértendő. Ezek a részelemek nem önálló tényállások, hanem részkövetelmények, amelyek önmagukban nem adhatnak alapot hatósági eljárás megindítására.

Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatában kijelentette, hogy még az egyre szélesebb műsorkínálat korában sem ellentétes a kiegyensúlyozottság követelménye a sajtószabadsággal. Kifejtette:

„[...] a külső pluralizmus a rádió- és televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult. Ez a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükségtelemmé a kiegyensúlyozottsági követelmény (belső pluralizmus) előírását.”¹⁰¹

Ezek után megállapította, hogy ennek ellenére nem elégséges a felszabaduló médiapiac a kiegyensúlyozottság elérésére, és a *jelentős befolyásoló erejű* (JBE)¹⁰² közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatóknál vizsgálendő annak megléte. Tehát miközben a testület kijelentette, hogy *szerinte* megvalósult a külső pluralizmus, továbbra is fenntarthatónak találta a kiegyensúlyozottság követelményét. E határozat és a médiaetikai és szakmai előírások figyelembevételével kell alkalmazni az Smtv. 10. és 13. §-t.

A sajtótermékeket és a lekérhető médiaszolgáltatásokat mentesítik e szabály alól. A jogalkotó, akárcsak a hatósági felügyelet alól való kivonásukat¹⁰³, ezt azzal magyarázza, hogy a lineáris szolgáltatások nagyobb befolyásoló képességgel rendelkeznek, valamint a szabályozást akkor hozták, amikor még analóg szolgáltatás volt a jellemző a jelenlegi nagyobb kapacitású digitális helyett, és kevesebb frekvenciasáv volt elérhető (frekvenciaszűkösség). Ezeknél a lineáris szolgáltatóknál nem feltétlenül egy műsorszámon belül kell teljesülnie a kiegyensúlyozottság követelményének, elég, ha az csak a műsorszámok sorozatában valósul meg (BH2006. 270.).¹⁰⁴ Külön vizsgálendő a kiegyensúlyozott tájékoztatást illetően, hogy a tájékoztató műsorban elhangzott híryanag befolyásoló erővel rendelkezik-e, és ennek fényében elhangzottak-e olyan szubjektív, értékítéletet tartalmazó kérdések, kijelentések, melyek a nézőt döntéseiben befolyásolhatják. Kizárólagosan pedig azért csak tájékoztató műsorokra vonatkozik az előírás,

¹⁰¹A testület a „pluralizmus” és a „kiegyensúlyozottság” fogalmát egybemosta, számos értelmezési probléma adódik így a határozat értelmezésében.

¹⁰²Mttv. 69. §: JBE-vel rendelkező médiaszolgáltatónak minősül a legalább 15 %-os éves közönségaránnyal rendelkező lineáris audiovizuális és rádiós médiaszolgáltató, feltéve, hogy legalább egy médiaszolgáltatásának éves átlagos közönségaránya eléri a 3 %-ot.

¹⁰³165/2011. (XII.20) AB hat.

¹⁰⁴KOLTAY ANDRÁS - NAGY DÓRA: A médiaszolgáltatások speciális tartalmi szabályozása In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 534.

mert más sajátos műfajoknál egyértelműen nem elvárható a kiegyensúlyozottság követelményének teljesülése (például: politikai kabaré).

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét közvetlenül az Mttv. 12 §-a, és az Smtv. 13. §-a jelzi, a közösséget érintő ügyekről szóló tájékoztatásnak, híradásnak a szembenálló nézeteket meg kell jelenítenie. A Médiatanács gyakorlatából kivehető, hogy csak a bemutatott kérdéshez kapcsolódó, és a témával közvetlenül összefüggő, releváns nézőpontok megjelenítésére van szükség. A bírói gyakorlatból is kiolvasható, hogy a kötelezettség csak a szerkesztéskor már ismert, nyilvánosságra került információkat érintően áll fent. (BH. 2005. 80.)

Amennyiben sérül a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye a jelentős befolyásoló erejű médiaszolgáltatók és a közszolgáltatók esetében, kérelemre a Médiatanács folytat le hatósági eljárást. Más médiaszolgáltatók tekintetében a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Hivatala jár el, fellebbezni a Médiatanácshoz lehet. A szerv első és másodfokú döntéseit illetően a bírósághoz lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel. A kérelmező kifogásával először a médiaszolgáltatóhoz kell, hogy forduljon, utána van lehetősége a hatóságot megkeresni.¹⁰⁵

Az AVMS irányelvben meghatározott tagállami kötelezettségek alapján a magyar szabályozásban is megjelent a *műsorkvóta követelménye*. Annak érdekében született az Európai Unió normaalkotásában, hogy az európai audiovizuális műsorkészítés és –terjesztés tevékenységének és fejlesztésének ösztönzése, a televíziós produkciók számára a tagállamokban megfelelő méretű piacok kialakulásának előmozdítása, továbbá a médiaszolgáltatóktól független producerek által készített független alkotások készítését ösztönözzék. Ennek alapján, a tagállamokban, a műsorszolgáltatók adásidejének legalább 10 százalékában európai műveket kell sugározni, és a műsorkészítési költségvetésük legalább 10 százalékát kell, hogy olyan európai produkciókra fordítsák, melyeket a médiaszolgáltatóktól független producerek állítanak elő. A tagállamoknak minden második évben jelentést kell tenniük a kötelezettségek felügyeletének eredményeiről az Európai Bizottság felé, mely komoly kihívást jelent. Jelenleg nincs olyan technológia, mely képes lenne folyamatosan és pontosan monitorozni a médiaszolgáltatások kínálatát. Az Mttv. 20-22. §-a deklarálja ezeket a kötelezettségeket.¹⁰⁶

¹⁰⁵Mttv. 181. §

¹⁰⁶KOLTAY – NAGY (2012) 542-549.

A kiegyensúlyozott tájékoztatáson túl, de a belső pluralizmus érdekében a közszolgálati (lásd: III. fejezet, 2.3) és a JBE műsorszolgáltatóknak is külön vannak közérdekű kötelezettségei.¹⁰⁷ Az Mttv. 38-39. §-a értelmében három típusú ilyen kötelezettség létezik.

- Köteles hírműsort szolgáltatni, meghatározott időszakokban minimum, 15 perces adás keretében. A hírműsor időtartalmának átlagosan legfeljebb 20 százaléka lehet bűnügyi tematikájú.
- Köteles a műsorszámok egynegyedét a 19 és 23 óra közötti időtartalomban eredeti nyelvükön bemutatni, magyar felirattal.
- Köteles 2015. évtől teljes körűen - a hallássérültekre tekintettel - törvényben meghatározott műsorszámokat illetően - magyar nyelvi feliratot, vagy jelnyelvi tolmácsolást biztosítani.¹⁰⁸

Egyes vélemények szerint mindezeknek a követelménynek az előírása inkább károkat okoz a médiarendszerben, mert aránytalanul korlátozza a szerkesztői szabadságot, valamint az öntudatos állampolgártól általánosan elvárható már a 21. században, hogy több forrásból is tájékozódjon. Kritikaként, és a követelmények hibájaként fogalmazódik meg, hogy a szolgáltatók ennek alapján csak csökkentik tájékoztató műsoraik számát, mert a követelmények betartása és folytonos figyelemmel kísérése sok fáradtsággal jár.¹⁰⁹

2.3 A közszolgálati média kötelezettségei

A közszolgálati média érdekessége, hogy nemzetenként eltérő közszolgálati média-modelleket ismerhetünk meg, melyekben a közszolgálati értékrendjét sajátos nemzeti értékekkel színesítik.¹¹⁰ Hazánkban, kezdetben a közmédia érthető történelmi okokból kifolyólag állami monopóliumként működött a rendszerváltásig, 2011 után pedig egész rendszere teljes átalakuláson esett keresztül. Jelenleg az állam gondoskodásával a médiapiac integráns része, feladata, hogy az alapvető értékek képviselőjét fogyasztható formában megjelenítse, és próbáljon egyensúlyozó tényező lenni a kereskedelmi műsorszolgáltatók mellett, melyek a hangsúlyt szinte kizárólag a szórakoztatásra helyezik. Tevékenysége nem is irányulhat elsősorban nyereségszerzésre. A magyar hírszolgáltatásért az MTI (Magyar Távirati iroda)

¹⁰⁷A frekvenciahasználati jogot pályázaton elnyert médiaszolgáltatók is kötelesek tájékoztatási tevékenységet végezni.

¹⁰⁸CSINK LÓRÁNT: A közszolgálati médiaszolgáltatás rendszere In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 657.

¹⁰⁹KERTÉSZ KRISZTINA: Kiegyensúlyozottság és pártatlanság az elektronikus médiában a Panaszbizottság 2004-es döntéseinek tükrében. MédiaKutató, 2006. 2014.11.01.

¹¹⁰SMUK PÉTER: Politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete, MTA, Bp., 2014. 102.

Hírcentrum felelős és eközben végzi az összes közmédiaum hírellátását. Így például az MTV és a Duna TV Híradóját vagy a Magyar Rádió Krónikáját is az MTI látja el hírekkel, ebből következtethető, hogy magán a közmédián belüli tartalmak egysíkúak, külső pluralizmusának vizsgálata nem érdemes. Magyarország polgárai számára azonban ez a legelérhetőbb médiaszolgáltatás, hiszen csak a lineáris audiovizuális előfizetés nélküli szolgáltatása a lakosság több mint 80%-ához eljut.

A közmédiával szemben felállított elvárások, mint a belső pluralizmus és a sokszínű, alapvető értékeket közvetítő műsorkínálat csak akkor valósulhat meg, ha annak függetlensége biztosított. Az Alkotmánybíróság alapvető elvárásként fogalmazta meg ezt a követelményt,¹¹¹ de azt a jogalkotóra bízta, hogy milyen szervezeti megoldásokat választ ennek elérése érdekében.¹¹² Veszélyforrásként szokták értékelni, ha az állam, bár nem is szervezeti úton, de a közmédia finanszírozásával közvetetten beavatkozhat annak működésébe. Az Alkotmánybíróság az 1/2005 (II.4.) AB határozatában azonban nem találta alkotmányellenesnek az állam azon tevékenységeit (a közszolgálati médiaszolgáltatók költségvetésének az általános költségvetési törvényben való meghatározását, sem pénzeszközeinek kincstári számlán való tartását, sem pedig a médiaszolgáltatók finanszírozását szolgáló - üzemben tartási díj - központi költségvetés általi átvállalását) melyek esetleg beavatkozást jelenthetnek.¹¹³

Az Mttv. 83. §-a jelzi a közösségi és közszolgálati médiaszolgáltatók számára kötelezően kitűzött célokat. Három csoportjuk: demokratikus nyilvánosságot szolgáló kötelezettségek, kulturális kötelezettségek, közösségi, társadalmi kohézió megerősítését szolgáló kötelezettségek. Ezeknek teljesülése érdekében tájékoztatási kötelezettség terheli. A műsorkvótát érintően a közszolgálati audiovizuális műsorszolgáltatók évi teljes műsoridejük több mint 60 %-át európai művek, több mint felét magyar művek, több mint harmadát tőle független műsorkészítővel készítettett, vagy független műsorkészítőtől beszerzett, öt évnél nem régebben készült művek bemutatása kell, hogy kitegye.¹¹⁴ A közszolgálati rádiókkal szemben nem követel a törvény az általánosnál szigorúbb kvótákat.

A közszolgálat és a kereskedelmi műsorszolgáltatók mellett van még egy médium, amely hazánkban ritkán és szétszórtan, de megtalálható: a *kisközösségi médiaszolgáltatók*. Jellemzőik,

¹¹¹37/1992. (VI. 10) AB hat.

¹¹²A jelenlegi kialakítást a szervezeti függetlenség garanciáinak hiánya miatt sok támadás éri.

¹¹³BAYER JUDIT – KOPPÁNYI SZABOLCS – NYAKAS LEVENTE – TÉNYI GÉZA: A közszolgálati média és az európai versenyjog – Közszolgálati média a változó világban, L'Harmattan, Bp., 2010. 72.

¹¹⁴Mttv. 20. §

hogy nem profitorientáltak, az állam tulajdonában sincsenek, és önkéntes részvétellel működnek kisebb adott térségekben. Ahhoz, hogy egy médiaszolgáltató közösségi típusúvá válhasson, pályáznia kell a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságnál az engedélyt illetően. A Médiatanács dönt a kérdésben, a szükséges kritériumok meglétének vizsgálata után az adott helyi vagy körzeti médiaszolgáltatást közösségi médiaszolgáltatásként elismerheti. A lehetőség azonban alig van kihasználva, mert biztosítani kell a működéséhez elegendő anyagi háttérrel, amely nem kis tehervállalás, valamint a feladat folyamatos ellátásához szükséges önkéntesek toborzása is nehézséget okoz.¹¹⁵

¹¹⁵GOSZTONYI GERGELY: A közösségi médiaszolgáltatók a hatályos magyar jogi szabályozásban In: Médiakutató, 2011. http://mediakutato.hu/cikk/2011_04_tel/02_kozossegi_mediaszolgáltatok, 2014.11.04.

IV. Felelősségi kérdések - Egymásrautaltság

Miután elemeztük a hazai jogalkotás kérdésköreit a pluralizmust illetően, nem maradt más hátra, mint hogy utánajárjunk, nem teljesülése esetén a hatóságok kit vonhatnak felelősségre. A médiajogi felelősségről elsősorban meg kell állapítanunk, hogy a közigazgatási felelősség egy sajátos formája, amely alapján az vizsgálható, hogy az egyes médiatartalmakért ki tartozik helytállni, és kivel szemben alkalmazandók a jogkövetkezmények. Más megfogalmazásban ez a típusú felelősség a médiatartalmakért viselt felelősséget jelöli.

A Médiatörvényben a médiaszolgáltatás és a sajtótermék fogalmában jelzi a jogalkotó a szolgáltatók felelősségét. Az előbbiben ekként: „(...) gazdasági szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget¹¹⁶ visel.” az utóbbiban: „(...) természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel.(...) A szerkesztői felelősség a tartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a sajtótermék tekintetében.”¹¹⁷ Az Mttv. 3. § viszont így fogalmaz: „a médiaszolgáltató és a sajtótermék kiadója felelősséggel tartozik e törvényben foglaltak betartásáért.”

A törvény mind a szerkesztőt, mind a kiadót megjelöli a felelősség alanyaként.¹¹⁸ Emellett rögzíti, hogy miután a közigazgatási jogviszony alanya a médiatartalom szolgáltató (médiaszolgáltatók és sajtótermékek kiadói), objektív felelősséggel ő felel a tartalmakat érintően. Nem számít tehát sem a felróhatóság, sem a szándékosság vagy gondatlanság, sem pedig a törvénysértés indoka, vagy körülményei.¹¹⁹ Ezen kívül a médiatartalom előállításában résztvevők felelősségre vonásának elvi lehetőségét is megemlíti az Smtv. 21. §, valamint az Mttv. 187. § alapján a médiajogi felelősség alanya a jogsértő szervezet vezető tisztségviselője is lehet. A jogalkotó számos alanyt említ tehát, akinek felelősségre vonása a kötelezettség nem teljesítése esetén felmerülhet, a konkrét felelős egyedi esetenként változó lehet.

¹¹⁶A szerkesztői felelősség az audiovizuális tartalmaknál a hatékony kontroll gyakorlását jelenti, a műsorszámok kiválasztásával és a műsorszámok összeállításával.

¹¹⁷Az új Ptk. értelmében nincs jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság.

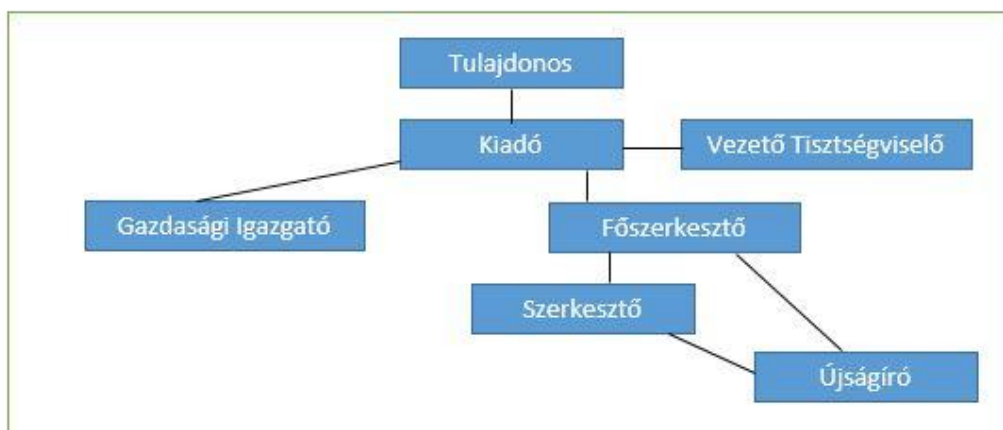
¹¹⁸Mint a gyakorlatból kiderül, a kiadó pedig nem mindig egyezik meg az alapító személyével, ilyenkor a kérdés, hogy melyikük rendelkezik a névhasználati joggal, az Mttv. 46. § szerint jogviszonyuk tartalmát a felek határozzák meg, az általuk megkötött szerződés keretein belül. Ilyen jellemző például egy franchise rendszerben működtetett lap esetén.

¹¹⁹UDVARY SÁNDOR – KOLTAY ANDRÁS – SZIKORA TAMÁS: Felelősség és szankciók a médiajogban In: KOLTAY – NYAKAS (2012) 864-866.

Bonyolítja a kérdést, hogy a szolgáltatók felelőssége kizárólag az általuk közzétett tartalom tekintetében áll fent, viszont a pluralizmus teljesülése szempontjából az egyik kritikus pont a nemtájékoztatás, tehát, ha a tartalom meg sem jelenik. A törvényt sértés tényének bizonyítása a média felügyeletét ellátó hatóságot, a Médiatanácsot terheli.

A tartalom-előállító és a médiafogyasztó között technikailag változatos kapcsolatokon keresztül jut el egy többszereplős piacon maga az előállított termék,¹²⁰ akik pedig ezt a láncolatot életben tartják - a médiaszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok. Felépítésüket nem csak szervezeti szempontok alapján, hanem a szakmára irányadó jellemzők figyelembevételével kell kialakítaniuk, hazánkban a leggyakrabban választott társasági formájuk a Kft. és a Zrt. A tulajdonos az, aki meghatározhatja a tulajdonában álló médium alapvető irányultságát, jellegét, de közvetlen, a függetlenséget sértő utasítást a szerkesztőinek nem adhat, és a szerkesztő sem adhat ilyen utasításokat a tartalom előállító újságírónak. A polgárjogi vagy munkajogi jogviszonyból eredő joghátrány egyiküket sem érheti amiatt, mert megtagadták a szabadságukat csorbító utasítás végrehajtását. Megilleti őket ugyanis a „belső sajtószabadság” a társaság tulajdonosával szemben is.¹²¹

Azonban ezeknek a vállalatoknak a felépítése lépcsőzetes. Az újságíró általában véve a szerkesztőnek tartozik elszámolással tevékenységét illetően, a szerkesztő pedig - ha ilyen pozíció létezik az adott társaságban - a főszerkesztőnek, utóbbi pedig a kiadónak és a tulajdonosnak.



6. számú ábra - Egy Kft. típusú médiaszolgáltató vállalat felépítése - Utasítási utak

¹²⁰SARKADY ILDIKÓ – GRAD-GYENGE ANIKÓ: A média-értéklánc szerzői jogi vonatkozásai, Médiatudományi Könyvtár, <http://mek.oszk.hu/13000/13068/13068.pdf> 2014.10.20.

¹²¹Smtv. 7. §

Láthatjuk, hogy bár a médiajog előírásai szerint az újságírókat nem érheti hátrány azért, mert megtagadta a szerkesztői, kiadói esetleg tulajdonosi utasítást, ennek ellenére az ő sajtón keresztüli szólásszabadságát számos belső tényező, intézményi mechanizmus korlátozza. Ők ugyanis legfőképpen egy profitorientált társaság munkavállalói, akik nem annak profilját alakítják, hanem inkább azzal kell, hogy azonosuljanak. Ugyanezek a jellemzők a kiadó és a főszerkesztő, valamint a hierarchia más alá-fölérendeltségi kapcsolataiban is. Amennyiben a médiaszolgáltatás sok esetben immunitást és érzéketlenséget mutat fajsúlyos, állatársadalmi szempontból meghatározó témák iránt, egyre jobban teret fog hódítani a bulvársajtó, amely jelenség már napjainkban könnyen megfigyelhető.¹²²

Megoldás lehet a vállalatok szerkezetén belül egy olyan fórum, ahol a pluralizmus követelményének teljesülése érdekében az újságírók a szolgáltatás tartalmát a vállalat, vagy az állam által meghatározott hányadban tudnák alakítani, közös megegyezéssel, a szerkesztőkkel mellérendelten. Egy ilyen fórum kötelező jelenléte ugyan korlátozná a tulajdonosi jogokat, de elősegítené a sokszínűség és a vélemény kinyilvánításának szabadságát. Hasonló megoldást szeretett volna az angol Royal Commission of the Press, bár ott a testület a szerkesztő és a tulajdonos közti viszonyt elemezte. A szerkesztők alapvető jogaként fogalmazták meg, hogy visszautasíthatják a tulajdonostól érkező bármely anyag közlését, a lap tartalmát szabadon meghatározhatták volna, és a költségvetésben rendelkezésre álló összeg felhasználásáról megkötés nélkül dönthettek volna – a jogi szabályozás azonban végül nem született meg.¹²³

¹²²ANTAL ZSOLT: Immunis témák a hazai hírszerkesztésben. In: BAJOMI LÁZÁR PÉTER – KOTROCZÓ RÓBERT – SÜKÖSD MIKLÓS (szerk.): Kiegyensúlyozottság és kampány a médiában, L'Harmattan, Bp., 2007. 29.

¹²³KOLTAY – LAPSÁNSZKY (2011) 35.

V. Összegzés

A szabályozások elemzése után bátran megállapíthatjuk: a jogalkotó a magyarországi médiarendszer működési szabályainak kialakításakor a demokratikus elméleti modell megvalósítását tűzte ki célul, és – bár még pár fogalmat tisztázatlanul hagyott - jók az elképzelései, megoldási kísérletei a problémaköröket érintően. A sokszínűség követelményét figyelembe vette az alapok letételekor, valamint tisztában van azzal, hogy a médiajogi normák általi közvetlen szabályozás nem elég, közvetetten más jogágak normáival is meg kell az intézményt támasztani. Az audiovizuális médiaszolgáltatók tekintetében azok az új törvényhelyek, melyeket a Médiatörvény a jelentős piaci erő és jelentős befolyásoló erő témakörében a szolgáltatókra telepített bizonyítja, hogy a szabályozás kialakítását nem délibábokra építette, hanem a gyakorlatban tapasztalt körülményeket megfigyelve alakította. Azonban sajnálatos, hogy a nyomtatott sajtónál ezt nem vették figyelembe szabályozási faktorként. Ennek ellenére, nagy eredmények tartom a társszabályozás intézményének kialakítását a nyomtatott sajtóval kapcsolatban, mely talán még alkotmányosabb keretek között is érvényesíti a felügyeletet, mintha a hatóságnak kellett volna egyedül ellátnia ezt a feladatkört. A médiaszabályozás által érintett internetes tartalmakra még mindig az írott sajtóra vonatkozó normák irányadóak, a befolyás mértéke és az eltérő technikai háttér is releváns érvnek minősülnének az eltérő szabályozást illetően.

Egyre nagyobb figyelmet fordítanak napjainkban a hatóságok a jogellenes fúziók és a versenykorlátozó tevékenységek kiszűrésére. Azonban a szórakoztató jelleg és profitra való törekvés miatti bulvárosodás jelensége még mindig kényes kérdés, az állam esetleg támogathatná azokat a szolgáltatókat, melyek alig vagy kevésbé közölnek ilyen tartalmakat. Valamint a nyomtatott sajtó világát érintő, nemrég létrejött Axel Springer - Ringier csoport fúziója az érintett piac sokszínű tájékoztatását véleményem szerint veszélyezteti.

Lényegesen több kritika azonban az állampolgárok részéről inkább a közszolgáltatók tájékoztató műsorainak kiegyensúlyozott tájékoztatását érinti. Tény, hogy a külső pluralizmus védelme érdekében a közszolgálati műsorszolgáltatók jelenléte nem elég a médiapiacon, szükséges a belső pluralizmus megfelelő fenntartása, és a közérdekű információk széles körű, etikus közlése, a velük kapcsolatos vélemények ütköztetése, továbbá ennek valódi tartalmi és intézményi garanciáinak megteremtése.

Kiemelten fontosnak tartom, hogy a közérdekű információ jelentését a jogalkotó fogalmazzon meg és emelje be a 2011. évi CXII. törvénybe. A fogalom kialakításához a Médiaalkotmány 10. § támpontot jelenthet. Véleményem szerint e fogalom segítségével könnyebben lehetne ellenőrizni a tájékoztató műsorok minőségét a pluralizmust és a közérdeket illetően, és a felelősségre vonásban is segítő kezet nyújthat a jogsértések behatárolásában.

Ezzel kapcsolatosan joghézag, hogy a hatóságok csak a közzétett tartalmakat értékelhetik, a sokszínűség követelményének teljesülésében ennek ellenére kritikus kérdéskör a nemtájékoztatás. Bizonyíthatósága természetesen nehézségekbe ütközik, ez mégsem jelenti azt, hogy a jogalkalmazó e tevékenységet figyelmen kívül hagyhatja, és nem szab ki szankciókat.

A tulajdonosokkal szemben a szerkesztők és az újságírók a Médiaalkotmány által megfogalmazott „belső sajtószabadságát” egy, a jelentős piaci, valamint befolyásoló erejű társaságok szervezetébe kötelezően megalakítandó fórummal biztosítanám, melyben a felek mellérendelten, közös megegyezéssel tárgyalhatnának a médiatermék közölt tartalmáról. A tartalom egészét érintően ez a tulajdonosi jogok túlzott mértékű korlátozása lenne, így a jogalkotó meghatározatná, annak mekkora részére terjedhet ki a fórum hatásköre.

A fentebb felsorolt *de lege ferenda* javaslatok a belső pluralizmust segítenék elő, azonban a külső pluralizmus érintően meg kell említenünk a kisközösségi médiaszolgáltatókat, melyek a kereskedelmi és közszolgálati műsorszolgáltatók megfelelő működése mellett nagyobb szerepet is kaphatnának. Népszerűsítése, és nagyobb elterjedése esetén az intézmény megtámaszthatja, és nagyobb mértékben garantálná a pluralizmus megvalósulását.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 1) ARINO, MONICA: Versenyjog és sokszínűség az európai digitális műsorszolgáltatásban: az űr kitöltése, 2008/7
- 2) BAGDIKIAN, BEN H.: Az új médiamonopólium, Complex Kiadó, Budapest, 2012.
- 3) BAJOMI-LÁZÁR PÉTER, KOTROCZÓ RÓBERT, SÜKÖSD MIKLÓS (SZERK.): Kiegyensúlyozottság és kampány a médiában, L'Harmattan kiadó, Budapest, 2007.
- 4) BAYER JUDIT – KOPPÁNYI SZABOLCS – NYAKAS LEVENTE – TÓTH GÉZA: A közszolgálati média és az európai versenyjog, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2010.
- 5) BRUGGER, WINFRIED: A német méltóság, az amerikai szabadság alkotmánya. (A Heidelbergi Egyetem professzorával Halmai Gábor beszélget) IN.: Fundementum, 2008/2
- 6) CSUDAI TÜNDE: Az írott sajtó magyarországi szabályozása: Állami kontroll vagy terjeszkedő médiatulajdon? IN.: Diskurzus, 2013/1
- 7) DOYLE, GILLIAN: Understanding Media Economics, SAGE Kiadó, London, 2013.
- 8) DRINÓCZI TÍMEA: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- 9) FEINTUCK. MIKE – VARNEY, MIKE: Médiaszabályozás, közérdek, törvény. Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.
- 10) GÁLIK MIHÁLY – ARTEMANN, VOGL: Még egyszer az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadásáról, illetve az új médiakoncentráció szabályozásról, IN.: In Media Res, 2012/2
- 11) GÁLIK MIHÁLY – POLYÁK GÁBOR: Médiaszabályozás, KJK-KERSZÖV. Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.
- 12) GÁLIK MIHÁLY – URBÁN ÁGNES: Bevezetés a Média gazdaságtanba, Aula Kiadó, Budapest, 2008.
- 13) GÁLIK MIHÁLY (SZERK.): Média gazdaságtan, Médiaszabályozás, Aula Kiadó, Budapest, 2002.
- 14) GÉCZI KINGA: Az Axel Springer - Ringier fúzió a Médiatanács előtt, IN.: In Media Res, 2012/1
- 15) GOSZTONYI GERGELY: A közösségi médiaszolgáltatók a hatályos magyar jogi szabályozásban IN.: Média kutató, 2011.
- 16) HALLIN, DANIEL C. – MANCINI, PAOLO: Médiarendszerek, Gondolat Kiadó, Budapest, 2010.

- 17) HALMAI GÁBOR ÉS TÓTH GÁBOR ATTILA (SZERK.): Emberi Jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2013.
- 18) HALMAI GÁBOR: Kommunikációs Jogok, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002.
- 19) HENTEN - SAMARAJIVA - MELODY: Report on the WDR Dialogue Theme: Designing next generation telecom regulation: ICT convergence or multisector utility, 2002.
http://regulationbodyofknowledge.org/wpcontent/uploads/2013/03/Henten_Designing_Next_Generation.pdf
- 20) JAKAB ANDRÁS: Az Alkotmány kommentárja II., Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- 21) JANDA, KENNETH, BERRY, JEFFREY M., GOLDMAN, JERRY: Az Amerikai Demokrácia, Osiris Kiadó, 1996.
- 22) JOHN LOCKE: Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról. Budapest, Gondolat Kiadó, 1986.
- 23) KATONÁNÉ SOLTÉSZ MÁRTA (SZERK.): Emberi jogok hazánkban, ELTE, Budapest, 1988.
- 24) KEANE, JOHN: Média és demokrácia, Helikon Kiadó, Budapest, 1999.
- 25) KERTÉSZ KRISZTINA: Kiegyensúlyozottság és pártatlanság az elektronikus médiában a Panaszbizottság 2004-es döntéseinek tükrében.
http://www.mediakutato.hu/cikk/2006_03_osz/05_kiegyensulyozottsag_partatlansag
- 26) KOLTAY ANDRÁS - LAPSÁNSZKY ANDRÁS (SZERK.): A médiaszabályozás kommentárja, Complex Kiadó, Budapest, 2011.
- 27) KOLTAY ANDRÁS – NYAKAS LEVENTE (SZERK.): Magyar és európai médiajog, Complex Kiadó, Budapest, 2011.
- 28) KOLTAY ANDRÁS – TÖRÖK BERNÁT (SZERK.): Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején, Complex Kiadó. Budapest, 2014.
- 29) KOLTAY ANDRÁS: A szólásszabadság alapvonalai, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- 30) KÜHLING, JÜRGEN: Die Kommunikationsfreiheit als Europaisches Gemeinschaftsgrundrecht, Duncker & Humblot Kiadó, Berlin, 1999.
- 31) MCCHESENEY, ROBERT W.: Mi a baj a médiával? Az Egyesült Államok médiapolitikája a 21. században, Complex Kiadó, Budapest, 2012.
- 32) NEVER, HENNING: Sokszerűség utasítása – a médiarendszer kialakításának célszerűsége versenyjog elméleti megközelítésben IN.: Infokommunikáció és Jog, 2011/3
- 33) PARTI KATALIN, LUISA MARIN: Foltvarrással az online illegális tartalom ellen: a tartalomblokkolás, a közvetítő szolgáltató felelőssége és az értesítési-levételi eljárás IN.: Infokommunikáció és Jog, 2012/2
- 34) POLYÁK GÁBOR (SZERK.): Médiapolitikai szöveggyűjtemény, Gondolat Kiadó, Budapest, 2010.

- 35) POLYÁK GÁBOR: A médiarendszer kialakítása, HVG Orac Kiadó, Budapest, 2008.
- 36) SAJÓ ANDRÁS: A szólásszabadság kézikönyve, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest, 2005.
- 37) SÁNDOR GYÖRGY: Kié a Média?, Argumentum Kiadó, Budapest, 2010.
- 38) SARKADY ILDIKÓ – GRAD-GYENGE ANIKÓ: A média-értéklánc szerzői jogi vonatkozásai, Médiatudományi Könyvtár, 2014.
- 39) SMUK PÉTER: Magyar Közjog és Politika, Osiris Kiadó, Budapest, 2011.
- 40) SMUK PÉTER: Politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Kiadója, Budapest, 2014.
- 41) SÓLYOM LÁSZLÓ: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. In: Állam és Jogtudomány, 1996-1997/3-4
- 42) SPRÁNITZ GERGELY: A médiajog, mint a közösségi versenyjog szektorspecifikus szabályozási ága IN.: Infokommunikáció és Jog, 2009/4
- 43) SZÉKELY LÁSZLÓ: Magyar sajtó és médiajog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007.
- 44) SZIGETI TAMÁS: Az információs hatalom korlátozása tengeren innen és tengeren túl IN.: Infokommunikáció és Jog, 2009/4
- 45) SZILÁGYI PÁL: A kétoldalú piacok versenyjogi megítélése a médiapiacokra tekintettel IN.: In Medias Res, 2012/1
- 46) TAKÁCS RÓBERT: Sajtóirányítás és újságírói öncenzúra az 1980-as években. http://www.mediakutato.hu/cikk/2005_01_tavasz/04_sajtoiranyitas
- 47) TÓTH ANDRÁS: A digitális televíziózás versenyjogi és elektronikus hírközlésjogi vonatkozásai IN.: Infokommunikáció és Jog, 2005/5
- 48) TÓTH ANDRÁS: Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2008.

Kézirat lezárásának dátuma: 2014. 12. 02