

A JOGI ÉS AZ ALTERNATÍV SZABÁLYOZÁSOK ÖSSZEFÜGGÉSEI A MÉDIÁBAN

Bevezető gondolatok¹

A globalizáció több olyan folyamatot indított el – más területek mellett – a jog, ezen belül pedig az állami – *jogi szabályozás* világában is, amely folyamatok alapvetően megváltoztatták a *jogalkotás*, illetőleg a jogi szabályozás² legújabb kori sémáit, kialakított és bevált gyakorlatait, eljárási módszereit. A jogalkotás folyamatában és mellette megjelent új szabályozási modellek, módszerek és eszközök³ tért hódítanak a műszaki – technológiai fejlődésnek erősen kitett, a társadalom tagjait különböző mértékben befolyásolni képes *média szabályozásában* is.

A tanulmány – megszabott keretei között – rávilágít az összefoglaló néven, legtágabb értelemben vett – „alternatív szabályozások” (modellek, módszerek és eszközök) ún. ’hagyományos’ jogi szabályozáshoz való viszonyára, az egyes, alternatív szabályozási modellek, az ön- és társszabályozás jellegzetességeire és bemutatja az Európai Unió legújabb szabályozási módszereinek megjelenését (Better Regulation, illetőleg best practice) a média szabályozásában. Az *Audiovizuális Médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (AVMS)*⁴ felülvizsgálatának alternatív szabályozással összefüggő eredményei, illetőleg az *Új Direktíva Javaslatában*⁵

* A szerző vezető tanácsadó (MPK Partners), egyetemi oktató.

¹ A tanulmány a szerző PhD értekezéséhez végzett kutatás, valamint az NMHH Médiatanácsa és az Önszabályozó Reklám Testület között létrejött szerződés keretében „Az önszabályozás szerepe a modern szabályozási struktúrákban” (2015) című, továbbá 2018-ban az „Alternatív szabályozások az Európai Unió jogi intézményrendszerében. Az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozók Csoportja” címmel készült tanulmányok kutatási eredményeinek felhasználásával készült.

² A tanulmány a jogalkotás és a jogi szabályzás kifejezést szinonim fogalomként használja.

³ A tanulmány az alternatív szabályozás fogalmát legtágabb értelemben – az ön- és társszabályozás mellett – az új szabályozási modellek, módszerek és eszközök együttesére is kiterjeszti.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról [Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, AVMS irányelv, Új Direktíva] A kézirat lezárása (2018. 07. 11.) után az Európai Unió Parlamentje 2018. október 2-i ülésén első olvasatban elfogadta az AVMS irányelv módosítását (Módosítás). A tanulmány végleges szövege figyelembe veszi az elfogadott Módosítás rendelkezéseit. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en> <[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0151\(COD\)&reference=2016/0151\(COD\)https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0151(COD)&reference=2016/0151(COD)https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013) <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013&qid=1540822012343&from=EN) &qid=1540822012343&from=EN

⁵ Javaslat Az európai parlament és a tanács irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/

és *Kompromisszumos Szövegében*⁶ szorgalmazott hatáskör-bővítése, nevezetesen az új audiovizuális szolgáltatások szabályozásában „kulcsszerepet” játszó ön- és társszabályozás jelentőségének növekedése – ha röviden is, de – szintén tárgya az írásnak.

Az Európai Unió Bizottsága 2015-ben – tanácsadó szerveként – a létrehozta az *Audiovizuális Médiaszolgáltatók Testületét (ERGA)*, amely szervezet aktív szerepet vállalt és vállal az *AVMS* irányelv revíziójában és tagállami átültetésében, alkalmazva az alternatív szabályozások jelenleg ismert teljes palettáját. Az *ERGA* szerepe megkérdőjelezhetetlen a médiaszabályozás továbbfejlesztésében, ezzel is igazolva a szakmai szervezetek jogalkotás folyamatába való bevonásának növekvő szükségességét.

I. A jogi és médiajogi szabályozás lényegi sajátosságai

A hagyományos értelemben vett jogi szabályozás fogalma az állam politikai hatalmával összefüggő tartalom, az állami cselekvés, az állami szerepvállalás minden formáját felöleli.⁷ Az elfogadott jogelméleti megközelítések szerint a jogalkotás teljes folyamata az állam és a gazdaság küzdőtere, illetőleg a hatóságok által a társadalmilag értékes tevékenységek feletti tartós és célzott felügyelet,⁸ amely alapos hozzáértést és a szabályozott tevékenységgel való egyfajta együttélést feltételez.⁹

A médiareguláció – annak különös sajátosságai miatt –, az általánostól eltérő szabályozási adottságokkal rendelkezik. A média¹⁰ feletti ellenőrzés és a társadalom feletti kontroll közötti kapcsolat – a média véleménybefolyásoló képessége miatt – evidens; a média valamennyi társadalmi berendezkedésben a hatalomért és annak felügyeletéért folytatott harc. Az elektronikus médiát illetően a német alkotmánybíróság már 1990-ben megállapította, hogy annak „fogalma nem határozható meg teljes pontossággal és a sajtószabadság fogalma, alkalmazási köre semmiképpen sem köthető konkrét technikához.”¹¹

A demokráciákban a média meghatározó tényezője a politikai akaratnyilvánításnak, ugyanakkor egyben az államhatalom kontrollja is; szabályozási funkciója pedig mindenek előtt a modern demokrácia alapelveinek letételében nyilvánul meg. A médiajog lényegi struktúrája is ebből a meghatározó funkcióból vezethető le, alapját pedig az alkotmányos

EU irányelvnek a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról. [Javaslat]

⁶ [Intézményközi referenciaszám: 2016/0151 (COD)] az arra való hivatkozás megjelölésével. [Tanács Módosított Kompromisszumos Szövege, a továbbiakban: Kompromisszumos Szöveg].

⁷ SARKADY Ildikó: *Közös jogkezelés és médiaszabályozás*. In: Emlékkönyv Ficsor Mihály 70. születésnapja alkalmából barátaitól. Budapest, Szent István Társulat, 2009. 280. p.

⁸ SELZNICK, Philip: *Focusing operational research on regulation*. In Noll, R. C. (ed.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley – Los Angeles, Univ. of California Press, 1985.; Idézi: TÓTH András: *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*. Budapest, HVG-ORAC 2008. 21 p.. (TÓTH)

⁹ MAJONE, Giandomenico – SURDEJ, Alexander: *Regulatory Agencies in Economic Governance. The Polish Case in a Comperativ Perspective*. KICES Working Papears, June 2006. Idézi: TÓTH 21.

¹⁰ A tanulmány nem tér ki a média fogalmának kialakulására, jogtörténeti fejlődésére; a média fogalma alatt mind az írott (print) sajtót, mind pedig az elektronikus médiát kell érteni a tanulmány használatában.

¹¹ KOLTAY András: *Bevezetés: a média és a médiajog*. 31. BVerfGE 83. In: Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Complex 2015. 238. p. (KOLTAY – NYAKAS)

médiaszabadság, a kommunikációs jogok összessége adja. A kommunikációs jogok az „európai jogi örökség” egyik legfontosabb részét képezik és körébe tartoznak „mindazon alapvető (emberi) jogok, amelyeknek központi eleme, magja a kommunikációs folyamat maga, vagy azzal szoros összefüggésben van.”¹² A média fontos funkciója a kulturális értékek és az információ közvetítése, továbbá a képzés, az ismeretterjesztés, valamint a szórakoztatás. E funkciókból következően a médiával kapcsolatos kommunikációs alapjogok körébe tartoznak: a véleményszabadság, az információszabadság, illetőleg a tömegmédiá szabadsága.

A hírközlést és a médiát átszövő folyamatos technológiai megújulás az állam és a média viszonyát permanensen változóvá teszi; a jogi szabályozás „követő jellege” folytán állandó lemaradásban van a műszaki fejlődéssel szemben. Míg a technológiai fejlődés folyamatos impulzusokat ad a médiaszabályozás változásainak, addig a szabályozásra szintén meghatározóan ható kultúra, valamint a társadalomban uralkodó eszmék és nézetek szabad megjelenítésének éppen a médiaszabályozás ad teret. A digitális világgal együtt járó konvergencia-folyamatok, az új típusú szolgáltatások megjelenése, a sajtószabadság és a média fogalmának újra gondolását is szükségessé tették.¹³

A média, illetőleg az abban megjelenő tartalom legegyedibb sajátossága, amely minden más „terméktől” megkülönbözteti, annak véleménybefolyásoló képessége. Ez a képesség független a tartalom előállítási technikájától, megjelenési formájától (sajtótermék, audiovizuális médiatartalom, online közlés stb.); és ez a befolyásoló képesség az, ami az egyes médiatartalmakat a tömegkommunikációban betöltött szerepük alapján azonosítja. Egyet lehet érteni azzal a szakmai állásponttal, amely kijelenti, hogy a digitalizáció egyik eredményként, a médiaszolgáltatások tematizálódásával „[...] ma már egyetlen médiumnak sincs általánosságban különleges befolyásoló ereje, legfeljebb egyes tartalomszolgáltatásokkal kapcsolatban tehető ilyen megállapítás.”¹⁴

A média mindezekén túl nem elhanyagolható, értéket előállító gazdasági tényező is, amely a különböző média-vállalkozásokon keresztül versenyhelyzetnek van kitéve; emiatt a versenyjognak is tárgya. A médiatartalmak szerzői jogi értéket képviselő „termékek”, tehát a „médiajog” határos a szerzői jog területével és szervesen kapcsolódik a tartalmakat a médiafogyasztókhoz eljuttató „átvitel-szabályozáshoz”, a hírközlési joghoz.

A médiajog önelló jogági jellegét tekintve a szakmai álláspontok szkeptikusak. „Önmagában attól, hogy alkotmányjogi, alapjogi szempontból ismerünk olyan csoportosítást, amely a társadalmi (!) kommunikációval kapcsolatos jogokat egy csoportba foglalja, még nem következik az, hogy ezzel a kommunikációs jelenség valamennyi lényeges területét lefedtük volna, s ezáltal bátran használhatnánk a „kommunikációs”, vagy „tömegkommunikációs jog” általános értelmű kifejezést.”¹⁵ A többségi szakmai álláspont szerint a médiajog

¹² UDVÁRY Sándor: *A médiaszabályozás alkotmányos alapjai, a kommunikációs alapjogok*. In: KOLTAY – NYAKAS 131–132. p.

¹³ KOLTAY András: *Átalakuló sajtószabadság – az állam jövőbeni feladatai a demokratikus nyilvánosság erősítése érdekében című előadása*. HTE konferencia 2015.

¹⁴ KOLTAY András – POLYÁK Gábor: *Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről*. Jogesetek Magyarázata 2012/1. 11–48 p.

¹⁵ LIVELY Donald E.: *Kommunikációs jog lényeges elvei*. In: UDVÁRY Sándor: *Alkotmányos médiajog*. Budapest, KRE, 2008. 27. p.

továbbra sem önálló jogág, hanem „gyűjtőterülete azon törvényeknek és alacsonyabb rendű jogszabályoknak, amelyek direkt vagy indirekt módon kapcsolódnak a médiához.”¹⁶

II. Út az egységes médiaszabályozás felé

A média elsődlegesen a demokrácia közttere; ugyanakkor egyfelől piac, másfelől pedig a kulturális értékek teremtője és hordozója is. Ez az elsődleges szerepkör és kettős megközelítés jellemzi a médiát kezdetektől fogva; évszázados változásait és fejlődését leképezik a média definíciójára kidolgozott meghatározások. E definíciók alapkérdése, hogy milyen médiaipar képes leginkább a „köz” érdekét szolgálni. A média szabályozása tehát elsősorban a közösség, a „köz” érdekében kialakított szabályrendszert, illetőleg azoknak a védelmi szabályoknak az összességét jelenti, amelyek a kereskedelmi média működését a magánérdek felől a közérdek felé tereli. Ebből eredően a médiaszabályozást illetően nem a kormányzati beavatkozás szükségessége a kérdéses, hanem annak mikéntje. „A médiaipar jogszabályok és szabályozások bonyolult rendszerétől függ, amelyek mind a játéktér kialakításában, mind a játékszabályok definiálásában segédkeznek.”¹⁷

Az európai kontinens médiaszabályozása – más iparági szektorok szabályozásához hasonlóan – hagyományosan a nemzeti államok piaci folyamatokba beavatkozó, sokszor túlzott szabályozó jellegű funkcióján alapult. A rádiózás megjelenése, a frekvenciák határokat nem ismerő természete, illetőleg a múlt század közepére elterjedt televíziózás kezdetben nem változtatott a szabályozó állam monopolisztikus, a kialakuló médiapiac folyamatait meghatározni akaró és képes szerepfelfogásán. A kezdeti állami szabályozó monopólium több tényező együttes létén alapult, nevezetesen a frekvenciák szükségén, az adók kiépítésének és üzemeltetésének jelentős költségigényén, valamint az állam alkotmányos tájékoztatási feladatán-, illetőleg azon az alapjogokból eredő kötelezettségén, miszerint a csekély számú, (többnyire közszolgálati) csatornákon belül is biztosítania kell a kiegyensúlyozott tájékoztatás feltételeit.¹⁸ Az állami tulajdonú, az államigazgatásba vagy az állami szolgáltató szektorba betagolt, jellemzően monopolszervezetű rádió- és televízió-szervezetek küldetése volt, hogy az állam szócsöveként a nemzeti értékek és hagyományok megjelenítőjeként, a kulturális normák teremtőjeként és őrzőjeként jelenjen meg és működjön.¹⁹

III. A média irányelvi szabályozása

Az audiovizuális szektor rohamos technológiai fejlődése és egyre jelentősebb gazdasági szerepe ellenére sem került azonnal az Európai Unió szabályozási látókörébe. Ennek alapvetően az audiovizuális média már említett kettős, egyfelől kulturális, másfelől pedig

¹⁶ SARKADY Ildikó: *A sajtójog aktuális kérdései*. Bírák Lapja 2002/1.

¹⁷ CROTEAU, David – HOYNES, William: *A média mint üzlet. Nagyvállalati média és közérdek* Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 84. p.

¹⁸ 1/2007. (I. 18.) AB határozat - A kiegyensúlyozottság követelménye, a „belső pluralizmus”.

¹⁹ GÁLIK Mihály – POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*. Budapest, KJK – KERSZÖV, 2005. 39.p. (GÁLIK – POLYÁK)

gazdasági természete volt az oka, amely napjainkig is meghatározza az audiovizuális média uniós és nemzetállami szabályozásának irányait. Mivel a rádiózást és a televíziózást sokáig csak kulturális tevékenységnek tekintették és az Európai Közösséget létrehozó *Római Szerződés*²⁰ (RSZ) a kulturális szolgáltatásokra vonatkozó szabályozást nemzetállami hatáskörben hagyta, nem volt alapja a szektorra vonatkozó egységes uniós szabályozás kialakításának. Az *Európai Unió Bírósága (Bíróság)* 1974-ben az ún. Sacchi ügyben fő kérdésként azt vizsgálta, hogy az olasz államnak joga van-e fenntartani monopóliumát a kereskedelmi reklámozás terén, pontosabban a kábeltelevíziózásban, vagy pedig ezek olyan szolgáltatásnak minősülnek, amelyek szabad áramlását az államnak a RSZ értelmében biztosítani kell.²¹ A Bíróság határozatában kimondta, hogy a rádió és televízió műsorok sugárzása önmagában, vagyis tartalmuktól függetlenül is „mások javára végzett tevékenységek összessége”, s mint ilyen a RSZ hatálya alá tartozó szolgáltatásnak minősül. Az EU Bíróságának 1991-ben megerősített e döntésével megnyílt az audiovizuális médiaszektorra vonatkozó egységes uniós szabályozás lehetősége.

Az egységes audiovizuális szabályozást késleltető másik tényező az uniós szabályozási hatáskör bizonytalansága volt, nevezetesen annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az audiovizuális médiapolitika egyes tartalmi és formai elemei, különösen a médiaszabályozás intézményi rendszerének felügyelete uniós hatáskörbe tartozik-e.²² Az egységes audiovizuális médiapolitika megteremtését és a szabályozás kidolgozását – végül is a múlt század ’80-as éveinek második felére – a televíziózás és rádiózás határokat nem ismerő természete, a közös európai gazdasági piac, (később európai gazdasági térség) létrehozásának sürgető szükségessége, valamint az amerikai kultúrával, elsősorban az amerikai filmek dömpingjével szemben megfogalmazott „egységes európai kulturális identitás” követelménye indokolta.²³

Az 1980-as évek Európájában a digitális technológia elterjedése, az új műsorterjesztési módzatok megjelenése a kereskedelmi tévéadók számának növekedéséhez és határokat nem ismerő közvetítésekhez vezetett. Az új technológia elterjedése a média terén minimális közös szabályok kidolgozását tette szükségessé; amelyeket első ízben, 1989-ben a Határokon átnyúló televíziózásról szóló irányelv (TWVF)²⁴ rögzített. Az irányelv első, ’97-es felülvizsgálata²⁵ során bevezették a műsorszolgáltatók számára a „származási ország”, nevezetesen a székhely szerinti tagállam joghatóságának elvét. Az irányelv 2007-es felülvizsgálata alapjaiban változtatta meg a szabályozás irányait; a 2010-ben egységes

²⁰ 1957. március 25.

²¹ Der Europäische Gerichtshof (EUGH) Urteil vom 30.4. 1974. Rs. (Sacchi) Slg 1974, 409-428. C 155/73 1975. április 30.

²² A média és politika viszonyát vagy a médiafelügyelet részletszabályait illetően jelenleg sincs kötelező uniós előírás, azt az EU a tagállamok „belügyének” tekinti.

²³ A tömegkommunikáció terén az egységes fellépés egyik legeredményesebb fejleménye az 1983-as *MacBride* jelentés volt, amely az „új világ információs és kommunikációs rend” megteremtésének lényegét folyamatként aposztrofálta.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltatási tevékenységre vonatkozó, a határok nélküli televíziózásról szóló, 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK irányelve, 1989. október [Televíziós irányelv, Television Without Frontiers, TWVF]

²⁵ 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK irányelv.

szerkezetbe foglalt szöveg pedig a fentebb már említett „audiovizuális médiaszolgáltató-sokról szóló irányelv” elnevezést kapta.

A *TVWF irányelvet* felváltó, a digitális környezethez igazított *AVMS*²⁶ irányelv új elvek mentén szabályozza a médiát. Elismeri a média önálló iparági jellegét és működésének piaci voltát, ezáltal rendelkezéseiben erősíti a versenyszemléletet, liberalizálja a kereskedelmi közleményekre irányadó szabályokat, valamint tovább hordozza a szolgáltatás kettős, kulturális és gazdasági jellegét. Legfőbb elemei: (1) a szabályozási terhet csökkentő, ugyanakkor valamennyi, audiovizuális médiaszolgáltatást lefedő átfogó keret; (2) a televíziós reklámokra, illetőleg kereskedelmi kommunikációra vonatkozó, az audiovizuális tartalmak finanszírozását javító korszerű szabályok megalkotása; valamint (3) a médiaszolgáltatókat ösztönző, kötelező szabályok kialakítása a látás- és hallássérült személyek hozzáféréseinek javítása céljából.

IV. Az önszabályozás az alternatív szabályozások első megjelenési formája

Az állami szabályozáson kívüli szabályozási módszerek először – önszabályozás formájában – a sajtó feletti kontroll eszközeként jelentek meg a 20. század elején Svédországban. Itt a sajtó működését az 1916-ban felállított Sajtó Panaszügyi Bizottság kontrollálta, 1969-től pedig sajtó ombudsman is bekapcsolódott a bizottság munkájába.

Az újságírók önszerveződéséhez kötődő, önkéntes jogkövetésen alapuló *self-regulation*²⁷ különböző módozatai fokozatosan egész Európában elterjedtek.

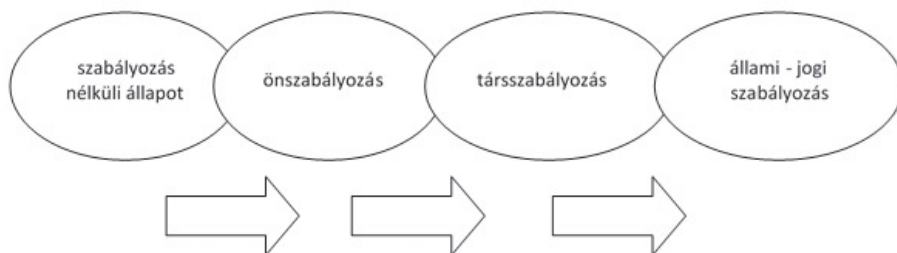
A 20. század második felére jellemző megengedő, „hagyni” gazdaságpolitika a „jóléti állam” létrejöttéhez, majd fokozatosan a „szabályozó állam” kialakulásához vezetett. A folyamat reflexiójaként fogalmazódott meg a túlzott szabályozást megvalósító, a gazdasági és társadalmi rendszerekbe aktívan beavatkozó állammal szemben a jogszabályok leépítésének, a deregulációnak az igénye, és a hagyományos jogi szabályozás mellett megjelentek az új „önkéntes” és/vagy „párhuzamos” szabályozási lehetőségek, először iparági önszabályozás formájában.

Az önszabályozás a jogi, állami szabályozáson túlmutató intézmény, amely magában foglalja: i) általában egy adott iparágban több évtizedes tapasztalat alapján kialakult és folytatott szakmai-üzleti gyakorlatra, szakmai értékrendre, etikai normákra és magatartási előírásokra vonatkozó, a fennálló jogrendszerrel nem ellentétes, sokszor annál szigorúbb szabályokat, ii) az iparág szereplőinek önkéntes, követő magatartását és alávetését a szakma

²⁶ Az AVMS irányelv módosítása is sokkal inkább egy átfogó változtatásban gondolkodott, mintsem az irányelv kismértékű kozmetikázásában.

²⁷ A francia újságírók országos szervezete 1918-ban elfogadta a szakmai kötelezettségeket megállapító chartát, majd 1935-ben meghatározták az újságírók jogi státuszát. A II. Világháborút követően a bajor demokratikus sajtó újjászervezését végző amerikai megszálló tiszték 1947-ben kiadták a „*Tisztességes újságírás útmutatóját*” (*Fair Practice Guide*), amely több kódex és kézikönyv tartalmát egyesítve jelentős hatást gyakorolt a későbbi etikai kódexekre. A Német Sajtótanács 1973-ban, a kiadókkal és az újságírók különböző szakmai szervezeteivel folytatott egyeztetések eredményeként elfogadta a „*Publicisztikai Alapelvek*” néven a sajtókódexet, amelyet a „*Szerkesztői irányelvek*” egészítenek ki. A briteknél az önszabályozás hosszú történetének kezdeteit a 19. századra vagy még korábbra teszik, minden esetre az önszabályozás kialakulása szempontjából a 20. század volt a meghatározó, amikor is az önszabályozás az állami szabályozás egyik változatává válik.

értékrendjének, etikai elvárásainak és az általuk kialakított szabályoknak, valamint iii) a viták elrendezésének önkéntes eljáráson alapuló, békés módját. Az önszabályozás lényegi jellemzője, hogy rendszerének létrejöttét és működését az abban résztvevő szereplők maguk finanszírozzák és a szabályok negligálása nem jár a jogi szabályok megsértésének szankcióihoz hasonló jogkövetkezményekkel.²⁸ Az önszabályozás – és ebből következően az alternatív szabályozások különböző formái, így elsősorban a társszabályozás –, a szabályozási értékláncban az állami, közhatalmi szabályozáshoz való viszonyuk alapján értelmezhetők.



A szabályozás nélküli állapotban sem az állami, sem pedig a magánszabályozás nem működik. A „tisztá önszabályozás” (*pure self-regulation*)²⁹ rendszere mindenféle állami beavatkozás nélküli állapotot jelent, a szabályokat kizárólag az önszabályozó szervezetek alkotják és a szabályok betartását is az azt létrehozó magánszervezetek ellenőrzik. A társszabályozásban kombinált szabályalkotás és ellenőrzés érvényesül az állami szervek és az önszabályozó szervezetek részéről; végül pedig az állami-jogi szabályozás megalkotása és érvényesítése kizárólag az állami kontroll rendszerén keresztül valósul meg.

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

V. Új szabályozási eszközrendszerek az uniós és nemzetközi dokumentumokban

Az Európai Unió az 1990-es évek végén több, a jövőbeni mediaszabályozás és a konvergencia alapjait meghatározó dokumentumot jelentetett meg. Kiadta a távközlési, média és információtechnológiai szektorok konvergenciájáról és ennek szabá-

²⁸ Egyes szakmai vélemények szerint az önszabályozási normák megsértéséhez szintén fűződnek szankciók. BAYER Judit: *Az internet tartalomszabályozása Magyarországon. Önszabályozás versus állami szabályozás.* In: Enyedi Nagy Mihály – Sarkady Ildikó – Polyák Gábor (szerk.): *Magyarország médiakönyve.* Budapest, ENAMIKÉ, 2002. 451. p. Nyilvánvalóan itt bizonyos más jellegű, üzleti, az adott vállalkozás image-ével összefüggő, hátrányos következményekre lehet gondolni, de semmi esetre sem a jogi értelemben vett közhatalmilag kikényszeríthető szankcióra.

²⁹ BARTLE, Ian – VASS, Péter: *Self-Regulation and the Regulatory State. A Survey of Policy and Practice.* Overview. The University of Bath Research Report 17. 2005. 1–73. p. (BARTLE – VASS)

lyozási hatásairól szóló *Zöld könyvet*,³⁰ majd közleményeit a közösség jövőbeni audiovizuális politikájáról, az audiovizuális politika alapelveiről és irányelveiről a digitális korban, valamint az elektronikus kommunikációs infrastruktúra és a kapcsolódó szolgáltatások új keretfeltételeinek fejlődése címmel.³¹ Az Európai Bizottság felismerve az önszabályozás jelentőségét, közleményében³² kiemelte, hogy az EU jobb szabályozási politikájának célja a szabályozás minőségének javítása, a szabályozás alaposabb megtervezése.

Az alternatív szabályozási modelleket támogató rendelkezések a Bizottság 2001 nyarán nyilvánosságra hozott az „európai kormányzásról” szóló *Fehér Könyvében* láttak napvilágot.

A dokumentum a *társszabályozást* a hagyományostól eltérő olyan szabályozási megoldásként nevesíti, amely biztosítja a szabályozásba és a szabályok érvényesítésébe bevontak hatékonyabb azonosulását a célokkal, továbbá elősegíti a szabályok végrehajtását.³³

A szintén 2001-es *Final Report of the Mandelkern Group*³⁴ on Better Regulation szerint a társszabályozás olyan alternatív szabályozási eszköz, amely mögött állami garancia áll és amely egyesíti a hatóság célkitűzéseit, valamint a magánszféra által vállalt felelősséget.³⁵

Az Európai Bizottság 2002-ben nyilvánosságra hozott *Akcióterve*³⁶ szerint a társszabályozás a jogi szabályozáshoz keretet szolgáltat és – ebben – a végső esetben a jogi szabályozás csak a lényeges kérdésekre fókuszál. Az is előfordulhat, hogy az önszabályozó kódexek hívják fel a figyelmet egy jogi szabályozást igénylő problémára, mintegy „alulról jövő kezdeményezésként” fogalmazzák meg a jogi szabályozás szükségességét.

A „*Jobb jogalkotásról*” szóló *intézményközi megállapodás* és későbbi felülvizsgálatai társszabályozás alatt azokat a mechanizmusokat értik, amely során a jogalkotó a célok érvényesítését más, elismert partnerekre ruházza át.³⁷

³⁰ Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for Regulation – Towards an information society approach COM/97/0623 (Zöld Könyv 1997).

³¹ COM (1998) 446, COM (1999) 657, COM (1999) 539.

³² A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európai Unió belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata {COM (2006) 690 végleges}.

³³ COM/2001/0428 European governance – A white paper. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:EN:NOT>

³⁴ A Mandelkern-munkacsoport a tagállamok és az Európai Bizottság szabályozási szakértőiből álló magas szakmai színvonalat képviselő tanácsadó testület. A munkacsoportot 2000 novemberében hozták létre a tagállamok közigazgatási miniszterei; elnöke a francia Dieudonné Mandelkern, a Conseil d’Etat korábbi tagja volt.

³⁵ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 2011. november 13. http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

³⁶ COM(2002) 278 Communication from the Commission of 5 June 2002, Action Plan “Simplifying and improving the regulatory environment”. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110108_en.htm

³⁷ KOVÁCS András – POLYÁK Gábor: *Alternatív piacsabályozási eszközök. A hatósági szerződések, valamint az ön- és társszabályozás térnyerése*. Infokommunikáció és Jog, 2012/50. sz. 124. p.

VI. Better Regulation és a Best of Practice eszközei

Az Európai Unió 2014 óta alelnöki szinten, önálló bizottságban kezeli a megfelelő, jobb szabályozás (*Better Regulation – BR*) kérdését. A *BR* mechanizmusát a Bizottság az egyik legfontosabb prioritásnak tekinti az EU politikai célkitűzéseinek minél eredményesebb megvalósítása érdekében; 2015. május 19-én fogadta el a *Jobb Szabályozásért Agenda (Agenda)*³⁸ reformcsomagot, amely a lehető leghatékonyabb döntéshozatali mechanizmus kialakítása céljából az Unió jogalkotási folyamatait nyitottabbá és átláthatóbbá kívánja tenni. A Bizottság által kezdeményezett témakörökben³⁹ az – EU szakpolitikák meghatározási és jogalkotási folyamatait teljesen lefedő – intézkedési tervcsomag a döntéshozatali előkészítő eljárásokat, valamint a jogi dokumentumok és módosítások tervezeteit a Bizottság honlapján nyilvánosságra hozza, hogy az érdekeltek véleményezhessék azokat. A véleményezési eljárás során lehetősége van az önszabályozó- és más civilszervezeteknek is szakmai álláspontjuk kifejtésére, amelyek – megalapozottságuk esetén – a végleges dokumentum részévé válhatnak. Az *Agenda* kiemelt jelentőséget tulajdonít 1) a jogalkotást és döntéseket alátámasztó hatáselemzéseknek; 2) a jogszabályok és döntések tényekkel való alátámasztásának; 3) a hatályos jogforrások felülvizsgálatának és a jogi dokumentumok aktualizálásának; 4) a nyilvános konzultációknak, valamint 5) az EU-politikába és a jogalkotásba vetett állampolgári bizalom erősítésének.

A Bizottság *Agendával* azonos napon kiadott közleménye, a „*Jobb szabályozás a jobb teljesítményért*”⁴⁰ című dokumentum (*Közlemény*) a *BR*-t az EU szabályozás „szolgáltatáiba” helyezi az átlátható, nyitott, érthető, hatékony és hatásos uniós jogalkotás érdekében.

A *Közlemény REFIT*⁴¹ programja a ’minőségi jogalkotás’ megteremtése érdekében az EU jogrendszer racionalizálását, költségtagarékos és kiszámítható szabályozási keretrendszer kialakítását tűzi ki célul, mindezt pedig az EU intézmények, a tagállamok és minden érdekelt bevonásával. A nyilvánosság előtt zajló, transzparens folyamat eredményeként a Bizottság által előkészített intézményközi megállapodás⁴² az uniós intézmények együttműködését, a költségtagarékos és az adminisztrációt minimalizáló intelligens szabályozás eszközeit (hatásvizsgálat, érdekeltek bevonása a döntés előkészítés folyamatába, vélemények figyelembevétele, jogszabályok utólagos értékelése stb.) fekteti le a jobb jogalkotás érdekében.

Az Európai Unió a fentiekben és a *BR* eszközein túl bizottságokon átvívelő platformot hozott létre, amely ’*Community of Practice for Better Self- and Co-Regulation*’ néven

³⁸ Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making Strasbourg. 2015. május 19., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm.

³⁹ List of planned Commission initiatives. 2015. június 11. http://ec.europa.eu/atwork/pdf/planned_commission_initiatives_2015.pdf.

⁴⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Strasbourg, 19. 5. 2015 COM (2015) 215 final Better regulation for better results – an EU agenda.

⁴¹ Regulatory Fitness and Performance Programme ’REFIT’.

⁴² Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról Strasbourg 13.4. 2016.

fogja össze az alternatív szabályozással kapcsolatos témaköröket és határozza meg a best practice eszközeit.⁴³

VII. Az AVMS revízió és az alternatív szabályozások, ERGA

1. Az AVMS irányelv felülvizsgálata az alternatív szabályozások szempontjából

Az alternatív szabályozási módszerek irányelvi szinten már 2002-ben, az *Elektronikus Kereskedelemről szóló irányelvben*⁴⁴ megjelennek, itt még elsősorban az önszabályozás nemzetállami szabályozásokban való ösztönzésének formájában. Az audiovizuális média terén azonban az AVMS irányelv volt az első magas szintű uniós jogforrás, amely rendelkezett az alternatív szabályozás lehetőségeiről, nevesítve az ön- és társszabályozást.

A fejlődő audiovizuális médiaszolgáltatási ágazatban a közérdekű célok megvalósítása érdekében a *Direktíva* az önszabályozást olyan önkéntes kezdeményezési típusnak tekinti, amely lehetővé teszi a gazdasági szereplők, a szociális partnerek, a nem kormányzati szervezetek vagy a szövetségek számára, hogy saját maguknak fogadjanak el közös iránymutatásokat. Az *Irányelv* szerint a tagállamok – eltérő jogi hagyományaik ellenére –, elismerik az önszabályozás kiegészítő szerepkörét a jogalkotásban és a bírósági gyakorlat kialakításában. Az alternatív szabályozások AVMS irányelvben meghatározott másik változata, a társszabályozás „minimális formájában” hidat teremt a hagyományos jogi szabályozás és az alternatív szabályozási módszerek, az új szabályozási modellek között. Az AVMS irányelv szövege hivatkozva a „*Better Regulation*” eszközére, javasolja a szabályozási megközelítés gondos elemzés eredményeként történő kiválasztását.⁴⁵

Az Európai Tanács 2014 júniusában meghatározta az olasz, a lett és a luxemburgi EU elnökség másfél éves, 2014. július 1-től 2015. december 31-ig tartó munkaprogramját, melynek egyik legfontosabb részét az AVMS irányelv revíziója képezte (Munkaprogram 102.). A felülvizsgálat keretében az AVMS irányelv koncepcionális átdolgozásra kerül, fő célja a különböző audiovizuális szolgáltatások (audiovizuális médiaszolgáltatások, tartalomterjesztők és aggregálók, valamint a globális OTT szolgáltatók) számára egyenlő működési feltételek (*level playing field*) biztosítása az egységes belső piacon.

Az EU Bizottsága 2016. május 25-én véglegesítette *Javaslatát* az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv módosítására (*Felülvizsgálati Irányelv, Új/Módosított Irányelv*); az Európai Unió Tanácsa pedig 2017. április 7-én a delegációknak küldött feljegyzésben rögzítette a *Javaslatra* vonatkozó kompromisszumos szövegezését. A *Javaslat*⁴⁶ eredeti célja az volt, hogy a rendes jogalkotási eljárás keretében 2017 év vége előtt létre-

⁴³ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/join-our-community-practice-better-self-co-regulation>.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)

⁴⁵ AVMS (44) hivatkozva a Bizottság közleményét a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban {SEC(2005)175} COM/2005/0097.

⁴⁶ A Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács között az egyeztetések 2017. május 16-án kezdődtek.

jöjjön a háromoldalú megállapodás és elfogadásra kerüljön a *Javaslat*, illetőleg a *Tanács Kompromisszumos Szövege* szerinti irányelv.

A digitális piacon, a fogyasztásban és a technológiában jelentkező változások leképezése az AVMS irányelv korszerűsítésével, az *Egységes Digitális Piac Stratégiája (EDP)*⁴⁷ alapján is megkerülhetetlen feladattá vált. A Bizottság ennek megfelelően, az *Irányelv* revíziója során elsősorban a *Direktíva* alkalmazási körét, az összes piaci szereplőre vonatkozó szabályok jellegét (különösen azokat, amelyek az európai alkotások népszerűsítéséről érintik), valamint a kiskorúak védelmére és a kereskedelmi közleményekre vonatkozó szabályokat vizsgálta felül.

A Bizottság *Javaslat*a szerint – több más módosítási kezdeményezés mellett –, az audiovizuális szolgáltatások köre bővült a video szolgáltatásokkal, továbbá a rövid videó bejátszások is a műsorszám kategóriába kerültek. A Módosítás az AVMS irányelv alanyi és tárgyi hatályának kiterjesztését tette szükségessé; a *Direktíva* alanyi hatálya kibővült a video-megosztó platform szolgáltatókkal; tárgyi hatálya pedig az ilyen jellegű szolgáltatásokkal.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a *közösségi médiaszolgáltatások nem, illetve csak akkor tartoznak a Módosított Irányelv hatálya alá, ha olyan szolgáltatást nyújtanak, amely megfelel a videomegosztó platform meghatározásának*. Az AVMS irányelv hatálya a jövőben csak azokra a szolgáltatásokra terjed ki, amelyek elsődleges célja *tájékoztató, szórakoztató vagy oktató műsorok sugárzása*. Az elsődleges cél követelménye akkor teljesül, ha a szolgáltatásnak olyan audiovizuális tartalma és formája van, amely a *szolgáltató fő tevékenységétől elválasztható*. A *Tanács Kompromisszumos Szövege* példának hozza fel az online újságoknak az olyan, audiovizuális műsorokat vagy felhasznált által előállított videókat bemutató önálló részeit, amelyek a szolgáltató fő tevékenységétől elválaszthatónak tekinthetők. Egy szolgáltatás akkor minősül a fő tevékenység *elválaszthatatlan* elemének, *ha kapcsolat áll fenn az audiovizuális kínálat és a fő tevékenység között*. Ezen kívül a médiaszolgáltató csatornák vagy a szolgáltató szerkesztői felelősségének körébe tartozó bármely egyéb audiovizuális szolgáltatások *önmagukban* akkor is lehetnek audiovizuális médiaszolgáltatók, ha azokat a szerkesztői felelősség körébe nem tartozó *videomegosztó platform keretében kínálják*. Ilyen esetekben a szerkesztői felelősséget viselő szolgáltató kötelezettsége betartani a *Módosított Irányelv* rendelkezéseit.⁴⁸

A *Módosítás* előtti AVMS irányelv hatálya alá tartozó médiaszolgáltatások, valamint a *Módosításban* megjelenő „új” szolgáltatások eltérő uniós (és ebből eredően különböző tagállami) szabályozása között a *Módosítás* szabályozási célja az volt, hogy megteremtse a koherenciát, az azonos szabályozás lehetőségét a különböző szolgáltatások és szakpolitikák között.⁴⁹ A *Javaslat* figyelembe vette az audiovizuális helyzetkép változásait az *Irányelv*

⁴⁷ A Bizottság közleménye – „Európai digitális egységes piaci stratégia”, 2015. május 6., COM(2015) 192 final, http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf [EDP Stratégia]

⁴⁸ Kompromisszumos Szöveg a Felülvizsgálati Irányelv (3) Preambulumbekzdéshez

⁴⁹ A *Javaslat* kiegészíti az EU már létező jogszabályait, jelesen a 2000/31/EK e-kereskedelmi irányelvet, a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó 2003/33/EK irányelvet, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló 2005/29/EK irányelvet, valamint a gyermekek szexuális bántalmazásáról, szexuális kizsákmányolásáról és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011/93/EU irányelvet.

legutóbbi felülvizsgálata óta, mert célja, hogy az AVMS irányelv korszerűsített, rugalmas és jövőbe tekintő jogi keretet biztosítson.⁵⁰

A szűk értelemben vett alternatív szabályozásoknak, az ön- és társszabályozásnak az új szolgáltatások szabályozási megoldásainak kidolgozásában, továbbá a kiskorúak és a fogyasztók védelme, illetőleg a médiahatóságok függetlenségének biztosításában van a korábbiakhoz képest megnövekedett szerepköre.

2. Európai Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozók Csoportja [ERGA]

Az Európai Unió Bizottsága 2014. október 3-án döntött az *Európai Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozók Csoportja*, az *ERGA (Csoport)* megalapításáról.⁵¹ A *Csoport* a független nemzeti szabályozó (média) hatóságok magas szakmai szintű képviselőiből, szakértőiből áll, általánosságban az európai audiovizuális szabályozással kapcsolatos aktuális kérdéseket és problémákat vizsgálja, megállapításait és ajánlásait pedig jelentésekben hozza a Bizottság tudomására. Az *ERGA* feladata a Bizottság tanácsadó szervezeteként i) segíteni a Bizottság munkáját az audiovizuális média terén, illetőleg biztosítani az *AVMS* irányelv következetes nemzetállami átültetését, és koherenciáját más, a Bizottság hatáskörébe tartozó, az audiovizuális mediaszolgáltatásokkal kapcsolatos dokumentumokkal; ii) megkönnyíteni az együttműködést az EU szabályozó hatóságai között, biztosítva ezzel az audiovizuális szolgáltatások megfelelő szabályozását; továbbá működése során iii) figyelembe venni az ön- és társszabályozásban szerzett nemzetállami és uniós tapasztalatokat, valamint elősegíteni e tapasztalatok és „legjobb gyakorlatok” megosztását a tagállamok és az *ERGA* között. A *Javaslat* értelmében az *ERGA* feladatai, hatásköre is az *AVMS irányelvben* került volna meghatározásra. A revízió során a *Csoport* elemzést és beszámolót készített az audiovizuális szabályozó hatóságok függetlenségéről; a joghatóság kérdéseiről, illetőleg a kiskorúak védelméről; valamint a területi hatáskör kérdésének megoldásáról az EU kontextusában. Független tanulmányok foglalkoztak még (1) az alkoholreklámnak való kitettséggel, (2) a marketingnek a gyermekek viselkedésére a közösségi médián, az online játékokon és a mobil alkalmazásokon keresztül gyakorolt hatásával, (3) az audiovizuális szabályozó hatóságok függetlenségével, végül pedig (4) az önszabályozással. alkalmazásokon keresztül gyakorolt hatásával. Az *ERGA* 2018. évi munkatervében meghatározott legfontosabb feladata a *Módosított Direktíva* tagállami átültetése érdekében az előkészítő munkálatok elvégzése volt.

Az *AVMS* Módosítás X. fejezete értelmében – véleménycsere fórumként – Kapcsolattartó Bizottság alakul az *AVMS* irányelv végrehajtásának elősegítése, illetőleg tagállamokon átívelő, rendszeres szakmai konzultációk tartása érdekében; így az *ERGA* feladatai a jövőben a Kapcsolattartó Bizottság útján valósulnak meg.

⁵⁰ Javaslat INDOKOLÁS a Javaslat háttére.

⁵¹ European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) http://erga-online.eu/?page_id=7

ÖSSZEGZÉS

A hagyományos állami- jogi szabályozás kötött rendszere nem minden téren képes megfelelni a globalizált világ szabályozási igényének és az egyre sokasodó szabályozási tárgyköröknek.

A múlt század elejétől spontán, civilkezdemenyezésként kialakult, quasi „alulról szerveződő”, majd világméretben is elterjedt alternatív szabályozási eszközök, módszerek, majd rendszerek egyre több vonatkozásban átveszik a jogi szabályozás feladatait, elsősorban azokon a területeken, ahol az iparági tapasztalatok különös jelentőséggel bírnak (reklám, internet). Az alternatív szabályok és eljárásai rendek, amelyek többnyire etikai kódexekben öltenek testet, kiegészítik a hagyományos jogi szabályozást; az alulról jövő szabályozási kezdeményezések impulzusokat adnak a jogi szabályozás számára és szükség esetén az önszabályok is kikényszeríthető normákká válhatnak. A két szabályozási rendszer között kölcsönhatás érvényesül; az állami-jogi és alternatív szabályozások egymás mellett élése, szimbiózisa megfelelő szabályozási modell lehet a jövő mediaszabályozásában is, anélkül, hogy alapvető szerepük felcserélődne.