

**TIMÁR BALÁZS\***

## **A médiajog korszakos nehézségei Európában és Magyarországon**

Bevezetés

Jelen dolgozat apropója az Európai Gazdasági Közösséget, valamint az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) létrehozó Római Szerződések, továbbá kisebb részben a magyarországi televíziózás megszületésének hatvanadik évfordulója, amely kapcsán az Európai Unióban a közös megoldások és az együttműködés szorosabbra fűzése vált fő feladattá, tekintettel arra, hogy a közösség számos felkapott és kevésbé felkapott nehézséggel állította szembe a tagállamokat.

A téma megközelítése során indokolt felvázolni az európai és magyar médiapolitika változásait, valamint a közszolgálati média kihívásait, végül az újmédia jelentette szabályzási problémákat.

Az európai médiapolitika változásai

A közös médiapolitika konfliktusai és megoldásai

A közös szabályozás konfliktusát a média kettős természete jelenti. A kulturális és gazdasági felfogás kettőssége látszólag egyszerű kérdés, ugyanakkor az Európai Unió szempontjából kiemelkedő jelentőségű kérdést vet fel, jelesül, hogy hol található a tagállami és a közösségi szabályozás határvonala.<sup>1</sup> Az audiovizuális- és médiapolitika jelenleg a kultúra-, oktatás- és ifjúságpolitikán belül helyezkedik el, és több összetevő alkotja, terjedelme nehezen körülhatárolható.

Az audiovizuális és egyéb médiatartalmakra vonatkozó szabályok között támogatandó célként az európai kulturális sokszínűség és örökség fenntartása jelenik meg. Ide tartozik a konvergencia jelentette szabályozási terület, amelynek kiindulópontja a hagyományos média és az internetes szolgáltatások egybeolvadása. További területet ölel fel a tartalom terjesztésének kérdése. Itt a cél egy egységes digitális belső piac megteremtése, amelyben a fogyasztók és az iparág maga is pofitál a tartalmak terjesztéséből.

---

\* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

<sup>1</sup> KOLTAY András – NYAKAS Levente: *Magyar és európai médiajog*. Wolters Kluwer, Budapest, 2015. 163.

A médiagazdaság és médiapluralizmus területén cél annak biztosítása, hogy szabad, sokszínű és átlátható európai médiakörnyezet jöjjön létre.<sup>2</sup>

Mint kulturális politika, először utalás szintjén az Európai Közösségről szóló szerződésben (a továbbiakban: EKSZ) jelent meg. Az 1993-as Maastrichti Szerződés – sok más név mellett – mint új közös politikát deklarálta azzal, hogy a Közösségnek hozzá kell járulnia a tagállamok kultúráinak virágzásához. Ehhez kapcsolódó lépés volt az 1997-ben elfogadott – az Amszterdami Szerződéshez fűzött – ún. Amszterdami Jegyzőkönyv, amely feltételekkel ugyan, de megerősítette a tagállamok hatáskörét a saját közszolgálati műsorszolgáltatási rendszerük felett.<sup>3</sup>

Mint gazdasági szakpolitika elsődlegesen az Európai Unió Bíróságának ítéletei bírnak relevanciával. Önmagában az, hogy a médiapolitika mint gazdasági kérdés téma lehet, az 1974-es Sacchi-ügynek<sup>4</sup> köszönhető. Az ebben hozott ítélet deklarálta, hogy a televíziós műsorszolgáltatás is élvezi az – akkori – EGK szerződés 60. cikkének (jelenleg: EUMSZ. 56. cikk<sup>5</sup>) védelmét, vagyis kiterjed rá a szolgáltatások szabad áramlásának alapjoga, míg például televíziókészülékekre az áruk szabad mozgása terjed ki.

Ezzel az ítélettel a műsorszolgáltatás mint közös piaci gazdasági tevékenység lett elismerve azzal a még általánosabb megállapítással, hogy a tagállamok hatáskörét a kulturális területen az EU általános kereskedelmi hatáskörei korlátozzák.<sup>6</sup> További fontos lépés volt, amikor az Európai Unió Bírósága az EGK szolgáltatásfogalmát kiterjesztette az elektromágneses jelek továbbításának valamennyi formájára.

A Debaue-ügy<sup>7</sup> nyomán a külföldi műsorszolgáltatókkal szembeni megkülönböztető intézkedések eltörlésére került sor, míg a Bond van Adverteerders-ügy<sup>8</sup> kapcsán vált szabállyá, hogy ha a tagállami médiaszabályozás korlátozza a szolgáltatások szabad áramlását, a korlátozások szükségességét igazolni kell.

Fontos kiemelni, hogy az Európai Uniónak csak a gazdasági aspektus területén van hatásköre, ahogy erre a TVWF módosításáról szóló irányelv preambuluma (2) pontja is utal, miszerint „*az audiovizuális médiaszolgáltatások ugyanúgy kulturális, mint gazdasági szolgáltatások. E szolgáltatások külön szabályozását indokolja, hogy növekszik jelentőségük a társadalom és a demokrácia számára – különösen azért, hogy biztosítsák a tájékozódás szabadságát, a vélemények sokszínűségét és a médiapluralizmust –, valamint az oktatás és a kultúra számára.*”<sup>9</sup>

Mérföldkövek a közös szabályozás kialakításában

Az integrációban részt vevő tagállamok számára az 1970-es években jelentkezett nyomás, hogy adjanak helyet a kereskedelmi műsorszolgáltatásoknak. A probléma abból fakadt, hogy Európában a rádió és televízió hagyományosan állami monopóliumként volt jelen,

<sup>2</sup> Uo. 164.

<sup>3</sup> Uo. 166.

<sup>4</sup> A 155/73. sz. Sacchi-ügyben 1974. április 30-án hozott ítélet. EBHT 1974., 409.

<sup>5</sup> „Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.” EUMSZ 56. cikk.

<sup>6</sup> KOLTAY-NYAKAS, 2015. 167.

<sup>7</sup> Ld. 52/79. sz. Procureur v. Debaue és társai. EBHT 1980., 833.

<sup>8</sup> C-352/85. sz. Bond van Adverteerders és társai v. Hollandia. EBHT 1988., 2085.

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és Tanács 2007/65/EK Irányelve.

szemben az Amerikai Egyesült Államokkal, így csak a közszolgálati médiarendszer rovására lehetett ezt megvalósítani.<sup>10</sup>

A kereskedelmi média előretörését segítette a technológiai fejlődés is, ám a közös megoldás felé vezető úton problémaként jelentkezett az 1966 és 1986 között jellemző euroszklerózis is. Az európai médiaszabályozás mégis elindult és két jelentős korszakra osztható. Elsőként az 1980 és 1997 közötti időszakra, amelynek során a televíziós szolgáltatások közös normáinak kialakítására került sor, lezárását pedig „Televíziózás Határok Nélkül” nevet viselő irányelv (a továbbiakban TVWF) jelentette.<sup>11</sup> A második időszak (1997-2007) a TVWF felülvizgálatáról, valamint a konvergencia miatt szükségessé vált szabályok megalkotásáról szólt.<sup>12</sup>

Az 1981-es Schall-jelentés még csak az európai audiovizuális ipart mérte fel, a valódi kiindulópont a Hahn-jelentés volt 1982-ben. Itt lett először deklarálva, hogy addig nem valósulhat meg az európai integráció, amíg a műsorszolgáltatás nemzeti (tagállami) felügyelet alatt marad, továbbá az is, hogy a harmonizációnak a tagállamok állampolgárainak közösségi politikáról való informáltságát is elő kell segítenie.<sup>13</sup> A jelentés centrumába egy közös piaci ágazati szabályozás megteremtése, valamint az egységes szabványok szerinti technikai fejlesztés<sup>14</sup> került.

A Realitások és Tendenciák az Európai Televíziózásban című jelentés 1983-ra készült el. Főbb megállapításai közül a legfontosabb, hogy az amerikai tömegkultúra veszélyt jelent az európai kultúrára. Az ebből készült Arfé-határozat tartalmazta az audiovizuális politika súlypontjait, valamint a jogalkotás menetrendjét. A határozat egyúttal felkérte a Bizottságot, hogy zöld könyv formájában dolgozza ki a közös piaci ágazati szabályozás és jogharmonizáció lehetőségeit. Az így létrejött Zöld Könyv (amelyből a TVWF lett) az EKSZ és a műsorszolgáltatások relációjában deklarálta, hogy utóbbi szolgáltatásnak minősül, így a vonatkozó szabadságjog kiterjed rá.

Szintén 1984-ben készült el a Hutton-jelentés, amely szerint az EGK fő célkitűzése a határokon átnyúló szabad kereskedelem és marketingtevékenység biztosítása is kell legyen. Ennek fő akadályát jelentette a védjegyoltalom, a szerzői jogi szabályozás, a különböző reklámokat korlátozó szabályok, valamint az előadókat megillető eltérő jogok.<sup>15</sup>

Az első megoldás és annak revíziója

Az uniós szabályozás kialakulásának történeti vázlata után szükséges röviden kitékinteni az ún. TVWF-irányelvre. Az irányelv közös minimumszabályokat állapított meg, viszont tárgyi hatálya csak a televíziózásra terjedt ki. A tagállamok lehetőséget kaptak arra, hogy szigorúbb, vagy részletesebb szabályokat állapítsanak meg. Legfontosabb vívmánya a származási ország elvének deklarálása,<sup>16</sup> ugyanis mindig kellett legyen egy – és csak egy – tagállam, amely egyszerre jogosult és köteles eljárni a végrehajtás tekintetében.

<sup>10</sup> KOLTAY-NYAKAS, 2015. 171.

<sup>11</sup> 89/552/EGK irányelv – „Television Without Frontiers”

<sup>12</sup> KOLTAY-NYAKAS, 2015. 172.

<sup>13</sup> Uo. 173.

<sup>14</sup> ANTAL Zsolt: *Közszolgálati média Európában*. Gerhardus Kiadó, Szeged, 2011. 158.

<sup>15</sup> KOLTAY-NYAKAS, 2015. 173.

<sup>16</sup> „Minden tagállam biztosítja, hogy a joghatósága alá tartozó médiaszolgáltatók által közvetített valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatás megfeleljen az adott tagállamban a nagyközönségnek szánt audiovizuális médiaszolgáltatásokra alkalmazandó jogrendszert szabályainak.” Az Európai Parlament és Tanács 2007/65/EK Irányelve 2. cikk.

További jelentős eredményként emelhető ki a vétel és a más tagállamból sugárzott műsorok terjesztésének szabadsága, a közös definíciók megalkotása, a reklámokra, szponzorálásra, valamint a kiskorúak és az emberi méltóság védelmére vonatkozó minimumszabályok megalkotása.<sup>17</sup> Az európai kultúra védelmét célozta a nem kevés protekcionizmust felmutató – azóta sajátos értelemmel felruházott – kvótaszabály. Ennek értelmében a televíziós műsorszolgáltatók az adásidő több mint felét európai alkotások számára kellett fenntartani, továbbá adásidőjük, vagy költségvetésük tíz százalékát független producerek által előállított alkotásokra kell szánniuk.<sup>18</sup>

Nyolc évvel később, 1995-ben került sor a legjelentősebb módosításra, amely a joghatósági szabályokra vonatkozott. Két évvel később, 1997-ben indult meg a Bizottság vezetésével az a folyamat, amelynek célja az akkori médiaszabályozás digitális és konvergens környezethez történő igazítása volt. Az első folyamat végeredményeképp 1999-re a konvergenciáról szóló Zöld Könyv az átvitel és a tartalom szabályozásának differenciálása, valamint a horizontális szabályozás érvényesülése mellett foglalt állást.<sup>19</sup> Már az 1998-as Oreja-jelentés a tartalomnak a szolgáltatás természetén alapuló szabályozását rögzítette, ugyanis ha a szolgáltatás információkat nyújt a nyilvánosság számára, az nyilvános kommunikációnak minősül, így rá ugyanazok az elvek vonatkoznak, mint amelyekre a hagyományos műsorszolgáltatás (amelynek meghatározó jegye a véleményformáló erő) szabályozása épül.<sup>20</sup>

A TVWF felülvizsgálatát 1999-ben rendelte el a Bizottság, az első komolyabb lépésre 2003-ig kellett várni. Az akkori megállapítás szerint az információs társadalmi szolgáltatások a televíziós műsorszolgáltatás társadalomra gyakorolt hatásának mértékét még nem érték el, így nem látták szükségesnek a szabályozás koncepciózus megváltoztatását. Két évvel később már a szabályozás alapvetése az egységes audiovizuális szektorban való gondolkodás volt.<sup>21</sup>

A jelenlegi szabályozás alapját a már korábban hivatkozott 2007/65/EK irányelv, de még inkább az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU Irányelve (a továbbiakban: AVMS) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról, amelynek legfőbb vívmánya a tárgyi hatály további kiterjesztése az információs társadalmi szolgáltatások egy részére, valamint a lekérhető audiovizuális szolgáltatásokra.<sup>22</sup>

Az irányelv alkalmazásában a médiaszolgáltató fogalma nem terjed ki azon természetes vagy jogi személyekre, akik csak olyan műsorszámokat közvetítenek, amelyekért a szerkesztői felelősséget harmadik személyek viselik. A televíziós műsorszolgáltatás jelenleg magában foglalja többek között az analóg és digitális televíziót, az élő streaminget, míg a lekérhető videó például egy lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásnak minősül. Általában a televíziós műsorszolgáltatás vagy az olyan televíziós műsorszámok tekintetében, amelyeket ugyanazon médiaszolgáltató lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokként is nyújt, az irányelv előírásai a lineáris közvetítés követelményeinek teljesítésével teljesítettnek minősülnek. Amennyiben különböző típusú szolgáltatásokat párhuzamosan kínálnak, de azok egyértel-

---

<sup>17</sup> KOLTAY-NYAKAS, 2015. 174.

<sup>18</sup> Uo. 174.

<sup>19</sup> Uo. 176.

<sup>20</sup> Uo. 176.

<sup>21</sup> Uo. 177.

<sup>22</sup> AVMS 2. cikk.

műen elkülönülnek egymástól, az irányelv minden egyes érintett szolgáltatásra alkalmazandó. Az irányelv hatálya nem terjed ki a hírlapok és a folyóiratok elektronikus változataira.<sup>23</sup>

A magyar médiapolitika változásai

A tényleges egypártrendszer médiapolitikai környezete a Kádár-kor végén

Magyarország a fent vázolt fejlődéstől lényegesen eltérő utat járt be, amelynek magyarázata kézenfekvő. Csupán a 20. század legvégén indult el a kereskedelmi televíziózás, míg a kereskedelmi rádiók országos műsorszolgáltatása valamivel a rendszerváltás után, noha a Danubius Rádió 1986-ban már kereskedelmi jelleggel sugárzott műsort, ám szervezetileg a Magyar Rádióhoz tartozott,<sup>24</sup> míg a Nap TV 1989. augusztus 19. napján önálló műsoridőt kapott a Magyar Televízióban.<sup>25</sup>

A Római Szerződés aláírásának éve a magyar televízió-történetnek is kiemelkedő pontja, ugyanis 1957. május 1. napján kezdte meg rendszeres adását a Magyar Televízió, hogy aztán négy évtizeden keresztül egyedülként legyen jelen a háztartásokban.

A késő Kádár-korban a sajtót a szabályozatlanság és a kvázi szokásjog erős jelenléte jellemezte, a nyolcvanas évek második felére a közvetlen beavatkozás elhanyagolható mértékűre csökkent.<sup>26</sup>

A helyi kábeltelevíziók működését a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 21. § (3) bekezdés c) pontjában kapott felhatalmazás alapján a helyi jellegű önálló rádió- és televízióműsort készítő stúdiókról szóló 2/1986. (IX. 1.) MTH rendelkezés<sup>27</sup> engedélyezte. A műsorkészítő helyi stúdió az általa készített műsoron és az átvett műsoron kívül reklámot (hirdetést) is közölhetett és – külön rádióhullámhosszon, illetőleg műsorcsatornán – egyéb szolgáltatást (műszaki kommunális információ stb.) is nyújthatott, ugyanakkor a közölt reklám (hirdetés) időtartama a műsoridő 10%-át nem haladhatta meg.<sup>28</sup>

A korábbi Tájékoztatási Hivatal helyett a Minisztertanács és a tömegtájékoztatás intézményei közötti együttműködés elősegítésére, a kormányzati tevékenység nyilvánosságának kiterjesztésére – tanácsadó és véleményező szervként – a Kormány Tájékoztatáspolitikai Kollégiumot létesített.<sup>29</sup> Elnöke a társadalompolitikai feladatokat ellátó államminiszter volt, a tagok közt volt a Magyar Rádió elnöke, a Magyar Televízió elnöke, a Magyar Távirati Iroda vezérigazgatója, a Magyar Hírlap<sup>30</sup> főszerkesztője, a Magyar Nemzet<sup>31</sup> főszerkesztője, a Népszabadság<sup>32</sup> főszerkesztője, a Népszava<sup>33</sup> főszerkesztője is, így kevésbé lehet kijelenteni, hogy a párttól és az államtól függetlenebbé vált volna. Ez a testület közel két évig tevékenykedett, a rendszerváltást követően megszüntették.<sup>34</sup>

<sup>23</sup> AVMS preambulum (26)-(28) bek.

<sup>24</sup> BAJOMI-LÁZÁR Péter (szerk.): *Magyar médiatörténet a késő Kádár-kortól az ezredfordulóig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005. 26.

<sup>25</sup> Uo. 31.

<sup>26</sup> Uo. 25.

<sup>27</sup> Hatályon kívül helyezte a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 161. § k) pontja.

<sup>28</sup> A helyi jellegű önálló rádió- és televízióműsort készítő stúdiókról szóló 2/1986. (IX. 1.) MTH rendelkezés 6. § (2)-(3) bek.

<sup>29</sup> A Minisztertanács Tájékoztatáspolitikai Kollégiumáról szóló 1008/1989. (I. 13.) MT határozat 1. pontja.

<sup>30</sup> 1968 óta a Minisztertanács napilapja.

<sup>31</sup> 1954 óta a Hazafias Népfront napilapja.

<sup>32</sup> 1956 óta az MSZMP napilapja.

<sup>33</sup> 1948 óta a Szakszervezetek Országos Tanácsának napilapja.

<sup>34</sup> Hatályon kívül helyezte a Minisztertanács Tájékoztatáspolitikai Kollégiumáról szóló 1008/1989. (I. 13.) MT határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 1051/1990. (XI. 17.) Korm. határozat.

Az állam lapalapítási monopóliumát a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény végrehajtására kiadott 12/1986. (IV. 22.) MT rendelet módosításáról szóló 58/1989. (VI. 15.) MT rendelet 1. §-a törölte el. További jelentős lépés volt a rendszerváltáskor az ún. „frekvenciamoratórium”, amellyel az állampárt ugyan lemondott arról, hogy diszponáljon a frekvenciák elosztása felett, ugyanakkor meggátolta, hogy bármely épp formálódó-megerősödő politikai erő az új, demokratikus médiatörvény előtt frekvenciához jusson.<sup>35</sup>

A médiarendszer nagyjából egy évtizedes átalakítása során a médiaszolgáltatók ideáltípusaira tekintettel kellett lenni, ugyanakkor ez nem feltétlenül sikerült.<sup>36</sup> A kereskedelmi műsorszolgáltatók működésüket reklámbevételekből finanszírozzák, tulajdonosaik magánbefektetők, műsorpolitikájuk keresletorientált, céljuk a nyereség termelése. Alapvetően szórakoztató funkciót töltenek be, köznyelvi, kötetlen hangnemben közölnek. Értékrendszerük a piaci liberalizáció mentén orientálódik.

A közszolgálati- és a propagandamédia klasszikus megvalósulásában közös, hogy állami tulajdonban állnak, műsorpolitikájuk normatív, nyelvezetük irodalmi, hangnemük ünnepélyes. Különbség, hogy a közszolgálati média működését az előfizetésekből finanszírozzák, míg propagandamédiát a központi költségvetés, előbbinek elsődleges funkciója a tájékoztatás és a népművelés, míg utóbbinak a propaganda. Távlati cél utóbbinál az indoktrináció, előbbinél a hagyományörzés. Az értékorientációt a közszolgálati média esetén a demokratikus alapértékek, a propagandamédia esetében az állampárti ideológia jelenti.

A fenti összehasonlításból egyértelműen látható a rendszerváltás utáni magyar közmédia sajátos pozíciója, amely a jogszabályi keretek közt vegyíti a propaganda- és a közszolgálati média jellegzetességeit, amennyiben finanszírozása a központi költségvetésből történik és a funkciója, valamint értékorientációja is egyre jobban eltolódik az ideáltípusos propagandamédia jellemzői felé. Erről részletesebben a közszolgálati média kihívásairól szóló részben.

A magyar médiajogszabályok 1988-tól napjainkig

A sajtóról szóló 1988. évi II. törvény

A sajtó a társadalmi célok megvalósításának, a szocialista demokrácia fejlesztésének nélkülözhetetlen eszközeként jelent meg, felismerve azt a körülményt, hogy ebben a korban nem volt olyan jogszabály, amely a sajtó feladatait, a sajtónak az állami, társadalmi, gazdasági élet szervezeteivel és az állampolgárokkal való kapcsolatát, továbbá az újságírói tevékenységre vonatkozó rendelkezéseket, tehát általában a sajtó egyes szereplőinek tevékenységét és jogállását szabályozta volna. Fontos változás a korábban jellemzővé vált alacsony törvényalkotási hajlandóság után, hogy az Országgyűlés indokoltan látta, hogy a sajtóra vonatkozó legfontosabb szabályokat törvény állapítsa meg. Teszi mindezt úgy, hogy a törvény általános indokolása azt deklarálja, hogy az állami sajtópolitika addig követett elvei helyesek voltak, a gyakorlatban beváltak, így a sajtótörvény elfogadását a sajtóval szemben támasztott követelmények megnövekedésével indokolta. Helyesen ismerte fel a jogalkotó, hogy a közélet demokratizálódásával párhuzamosan a magyar társadalomban megnőtt a politikai közvélemény szerepe. Alapvető politikai érdekként hivatkoztak arra, hogy a közvélemény valamennyi lényeges eseményéről időben, pontosan lehessen értesülni - e célnak rendelték alá a sajtó működését. Hasonlóan a szocialista jog évtizedes berögződéséhez ugyan deklarálja, hogy a Magyar Népköztársaságban sajtószabadság volt, a sajtó útján mindenki szabadon közölhette a véleményét, ugyanakkor ennek korlátját abban szabta meg, hogy ez a szabad-

<sup>35</sup> BAJOMI-LÁZÁR, 2005. 31.

<sup>36</sup> ANTAL, 2011. 26.

ság nem terjedt ki az alkotmányos rend – tehát a szocialista államrend – aláadására, a szocialista társadalom békés építőmunkájának megzavarására. Ez álláspontom szerint – bármennyire is haladó megfogalmazás – még kevésbé nevezhető demokratikus szabályozásnak.

A törvény megalkotása lehetővé tette a sajtóigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás egyésségítését, azt áttekinthetőbbé tette, egyúttal a korábbi szabályozást is fejlesztette. A törvény végrehajtásáról a Minisztertanács, egyes kérdésekben pedig az illetékes miniszter rendelkezett, ám megadta a lehetőséget arra, hogy országos hatáskörű szerv vezetője, így a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatalának elnöke is szabályozzon.<sup>37</sup>

A sajtószabadságból nem következett még, hogy a sajtó valamennyi, a törvény rendelkezéseit egyébként nem sértő véleményt köteles lett volna közölni, ennek ugyanis határt szabhatott a sajtótermék profilja, szerkesztési koncepciója, terjedelme. Ennek megfelelően végső soron a szerkesztőség vezetője (gyakorlatban a felelős szerkesztő) választhatta ki a nyilvános közlésre kerülő anyagokat.<sup>38</sup> Fontos megjegyezni a sajtótermék profilja és a sajtó szabadsága kapcsán, hogy a napilappiac szereplői ekkor még valamilyen szálon, de az állampárthoz kötődtek.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény

A rendszerváltást követően a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) jelentette az új jogszabályi keretet. A Parlament a rendszerváltást követően, 1990 nyarán fogadta el a Magyar Rádió, a Magyar Televízió és a Magyar Távíratí Iroda vezetőinek kinevezéséről szóló törvényt, amelynek előkészítése két releváns kérdés mentén orientálódott, amennyiben a kinevezési rend mellett foglalkozott az intézmények társadalmi felügyeletének kérdéseivel is. Utóbbi kapcsán nagyon hamar egyértelművé vált, hogy a kompromisszumos megoldás pusztán illúzió, így az első szabadon választott kormány indítványára a Parlament már csak a kinevezési rend kérdéskörének szabályozásán dolgozott. Ennél hosszabbtávú tervek is szárba szökkenek, hiszen elkezdődött az Rttv. javaslatának kidolgozása is. Az előkészítő munkában a korábbi gyakorlattól némileg eltérően már bizottsági formában részt vettek a rádió és a televízió képviselői is, a javaslat végül a Parlament illetékes szakszabadságának közreműködésével lett vitára bocsátva. A parlamenti vita, majd az Alkotmányügyi Bizottság észrevételei végül olyan irányba vitték el a tervezetet, hogy a szavazás során nem volt olyan honatya, aki az elfogadása mellett szavazott volna.

Az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban a konkrét kérdések értelmezése mellett állást foglalt a megalkotandó rádiózásról és televíziózásról szóló törvény egyes fontos elemeivel kapcsolatban. Alkotmányellenesnek nyilvánította az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontját, amely a Magyar Rádió és a Magyar Televízió felügyeletét rendezi, de nem helyezte hatályon kívül, mert úgy vélte, hogy az alkotmányellenes állapot nem oldható fel az intézmények felügyeletének törvényi megoldása nélkül. A határozat részletesen foglalkozott a média és a politikai intézmények kapcsolatával és kiemelte, hogy a valódi sajtószabadság érvényesüléséhez meg kell teremteni a rádió és televízió államtól független működését.

Az Alkotmánybíróság az említett határozatában – bő két évvel a rendszerváltást követően – kimondta, hogy „a sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam ehvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdeklő in-

<sup>37</sup> A sajtóról szóló 1988. évi II. törvény általános indokolása.

<sup>38</sup> A sajtóról szóló 1988. évi II. törvény 1-6. §-ának indokolása.

*formációk teljessége megjelenjen a sajtóban. A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információs szabadság anyagi és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzáféréskor építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve. Demokratikus közvélemény azonban csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre*.<sup>39</sup>

Hosszabb távon is megfontolandó alapelvet rögzített a sajtószabadság gyakorlati megvalósulása szempontjából az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozat későbbi részeiben. Deklarálta, hogy a műsorok tartalmának az „állami szervektől” való szabadságának követelménye a Parlamenttel és a Kormánnyal szemben egyaránt fennáll az Alkotmánybíróság 1992-es álláspontja szerint, tekintettel arra, hogy mindkettő ki van téve a nyilvános kritikának és a társadalom azon keresztüli ellenőrzésének, vagyis egyiknek sem lehetnek eszközei a rádióban és televízióban közzétett vélemények tartalmi befolyásolására. Az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppen úgy alkotmányellenes, mint a Kormányé;<sup>40</sup> ez természetesen vonatkozik az önkormányzatokra, a pártokra és más társadalmi szervezetekre, érdekképviseletekre és csoportokra is.

Az alkotmányi előírások miatt nem volt lehetőség arra, hogy a frekvenciamoratóriumot egészében feloldják, de a helyi rádiók és televíziók területén kormányrendelettel módosították a korábbi szabályozást, és megteremtették a lehetőséget a helyi, nem kereskedelmi műsorok szórásának engedélyezésére. Az 1994-es választásokat követően az új, baloldali-liberális koalíciós kormány módosította a helyi rádiók és televíziók engedélyezéséről szóló kormányrendeletet és az érintett társadalmi szervezetek részvételével felálló bizottság közbeiktatásával kívánta korlátozni az államigazgatási eljárásban a közvetlen kormányzati beavatkozás szerepét.

A Magyar Köztársaságban ekkor a sajtószabadság érvényesülését szolgáló törvényi szabályozást egyedül a rendszerváltáskor módosított Sajtótörvény tartalmazott. Ez a törvény a rádió- és televízió műsorszolgáltatás területéről szűken, a valós technikai és társadalmi lehetőségeket gyakorlatilag figyelmen kívül hagyva tartalmazott rendelkezéseket, továbbá szabályozása elavult volt és nem felelt meg a - rendszerváltáskor egyébként teljesen átírt - Alkotmány rendelkezéseinek. Ezt a hiátust nem pótolhatták az egyéb, ágazati jellegű szabályok, így pl. a kinevezési törvény, a frekvencia törvény, amelyek a tömegkommunikáció egyes részterületeinek működését rendezték, mert megalkotásukkor hiányzott a hosszútávú koncepció, hanem csak a pillanatnyi társadalmi-politikai érdekek domináltak.<sup>41</sup>

A törvény hatálya már kiterjedt az elektronikus tömegkommunikáció valamennyi összetevőjére, így a műsorszolgáltatásra és az ezzel összefüggő műsorterjesztésre is, míg a vevőkészülékek üzemben tartóira csupán a fizetési kötelezettség szempontjából tartalmazott rendelkezéseket. A műsorszolgáltatókat a törvény már – kimondatlanul ugyan, de – két alapvető típusba sorolta, így megjelentek a közszolgálati műsorszolgáltatók mellett a nem közszolgálati (vagyis a „kereskedelmi”) műsorszolgáltatók is.<sup>42</sup> A műsorszolgáltatás terjesztésének technikai oldala szempontjából a műsorszórás, illetve a műsorelosztás lett megkülönböztetve, előbbi lehetett földfelszíni (frekvenciás), vagy műholdas rendszerű. Utóbbi kábelen, vagy ún. „nem műsorszóró rádiótávközlő” rendszer útján történhet. Rendelkezett

<sup>39</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB határozat II.2. b) pontja.

<sup>40</sup> Az Alkotmánybíróság idézett rendelkezésével állt ellentétben például a közszolgálati média „Kékfény” c. műsorának egyik, 2007. júliusi adása, amikor a Rendőrségbe történő integráció előtt álló Határőrség országos parancsnokának nyilatkozatát vágta úgy meg, hogy az megváltoztatta az adásban elhangzott nyilatkozat jelentését, lényegét. <http://nol.hu/archivum/archiv-458564-262286> (2017. 04. 12.)

<sup>41</sup> A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény általános indokolása.

<sup>42</sup> Előbbi körbe sorolta az Rttv. a Magyar Rádiót, a Magyar Televíziót és a Duna Televíziót.



az Rttv. a hálózatos műsorterjesztés kérdéseiről, vagyis a technikák bármelyikén műsort terjesztő műsorszolgáltatók összekapcsolódásának lehetőségéről is.

A hatályos médiaszabályozás

A jelenlegi hazai szabályozás alapjait a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.), valamint a médiaszolgáltató-sokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) jelenti.

Az Smtv. a jogalkotói szándék szerint meghatározva a sajtó alapvető jogait, a médiapiac valamennyi szereplőjére - a közönség oldaláról jogosultságként megjelenő - közérdekű feladatokat, kötelezettségeket telepít. Rendelkezései a hagyományos rádiós és televíziós médiaszolgáltatásokon túl - az AVMS előírásainak megfelelően - a lekérhető médiaszolgáltatásokra, valamint a nyomtatott sajtóra, illetve a bírói gyakorlat által már korábban a Sajtótörvény hatálya alá vont internetes sajtótermékekre is kiterjednek.<sup>43</sup> Tekintettel arra, hogy a sajtó működésének alapjait tartalmazó kódexről van szó, gyakran illetik „médiá-alkotmány” néven, ám álláspontom szerint ez a megnevezés több szempontból is aggályos, tekintettel arra, hogy a jogrendszer alapjául szolgáló Alaptörvény akárcsak névleg történő duplikálása, vagy fragmentálása annak jelentőségét csorbíthatja, így szakmailag nem látom indokoltnak az Smtv.-re való ilyen hivatkozást.

Az Mttv. meglakotása során a jogalkotó már figyelemmel volt a legújabb kori média területén világszerte megindult változásokra, amelyek a „klasszikus” média (a televízió, a rádió, valamint a nyomtatott sajtó) és a hírközlés (az online és a digitális média- és távközlési szolgáltatások) területe közötti konvergenciában öltött testet. Ez a szabályozás valamennyi pontját szükségszerűen érintő jelenségként tört előre, hatása kiterjed a tartalmaktól a szervezeti struktúrákra vonatkozó rendelkezésekig tartó széles spektrumra, ezt az új szabályozás sem hagyhatta figyelmen kívül.<sup>44</sup>

A jogalkotó végtére is felismerte azt, amit az Európai Unió jóval korábban megtett: a médiára nem lehet szintiszta üzleti vállalkozásként tekinteni, hiszen az egy közösségben potenciálisan a társadalmi viták eldöntésének, a politikai-világnézeti vélemények ütköztetésének színtere, az öntudatos állampolgár támasza a felelős döntéseit megalapozó ismeretek összegyűjtésében. A demokrácia feltételeinek megteremtésén túl az európai médiaszabályozás második morális alapja a kultúra szolgálata volt, ezt azonban – álláspontom szerint – a jogalkotó némileg félreértette, mert akként foglalt állást, hogy az európai közös szabályozásban győzött a piaci szemlélet, a piac logikájából fakadó megközelítési mód. Az uniós szabályozás, túl azon, hogy általános tartalmi minimum-követelményeket határoz meg, és gyakorlatilag biztosítja a tagállamok jogát a televíziós tartalmak befolyásolására, elsősorban a piac bizonyos korlátozásán keresztül igyekszik óvni a nemzeti és európai identitást. Ezzel annyiban lehet vitatkozni, hogy a tagállamok a saját közszolgálati médiaszolgáltatásuk – mint a kultúra megőrzésének és terjesztésének eszköze – tekintetében kaptak szabályozási lehetőséget, már a TVWF megalkotásakor.

A közszolgálati média kihívásai

Az átalakuló tömegkommunikáció általános problémáit jelenleg a globalizáció, a dereguláció, valamint a fogyasztóközpontú szemlélet előretörése jelenti. Utóbbi Európában párosul

<sup>43</sup> Az Smtv. általános indokolása.

<sup>44</sup> Az Mttv. általános indokolása.

a közszolgálati tájékoztatás általános válságával, az állami tulajdonú frekvencia kapacitásának végeességével, az új technológiák privatizálásával. Ezen túlmenően aggály, hogy a közösségi szabályozás jelentősen torzíthatja a nemzetállami médiarendszert.<sup>45</sup>

A közszolgálati média elsődleges helyszíne a nemzetállamok, tartalmát pedig a nemzetek tájékoztatási monopóliuma jelenti. Ezt a rendszert gyengítette a közös audiovizuális piac kialakításának igénye, hiszen emiatt a nemzetek tájékoztatási hatásköre a határokon átnyúló üzleti logikának lett alárendelve – emiatt a nemzetállamok nehezen tudnak szabályozni.<sup>46</sup>

A demokratikus médiamodellek strukturális-formális tényezői alatt azokat a jogszabályokat értjük, amelyek a média és a tájékoztatás demokratikus működését garantálják, így a médiatörvényt, a működést felügyelő testületek intézményeit, valamint az állami támogatásokat. Informális tényezők azok a szervezeti szabályok, illetve alapelvek, amelyek a tájékoztatásért felelős személyek mindennapi tevékenységét a magasabb szintű tényezők szellemiségéhez közelítik.<sup>47</sup>

A tartalmi kritériumok körében kiemelendő, hogy legyen legalább kettő, egymással versenyző jelentős hírforrás a köztájékoztatásban. Ennek során figyelembe kell venni, hogy a televíziós tartalomszolgáltatás költsége a legmagasabb, ugyanakkor arra is ki kell terjedjen a vizsgálat, hogy van-e fóruma az ellenzéknek.<sup>48</sup>

A közszolgálati, vagyis a demokratikus tájékoztatás szabályozási feltételei két összetevőből állnak. Az állami szabályozás hangsúlyos kérdése a szerepvállalás jellege és kiterjedése. A szabályozó és felügyeleti szerepet mindenhol megkülönböztetett figyelem övezi, ám legalább ennyire markáns kritikával is lehet illetni. Az gyakorlatilag kiindulópontként kijelenthető, hogy a kiterjedt tájékoztatási kötelezettség megvalósulását egyetlen állami szerv nem tudja felügyelni, a felügyeleti szervekbe delegált tagok pedig – általában – hajlamosak politikai elvárásoknak megfelelni.<sup>49</sup>

Az állami szabályozással párhuzamosan – vagy vele együtt – jelentkezik az önszabályozás, elsődlegesen a nyomtatott sajtó és az online tartalmak esetében. Amennyiben a két szabályozás egymást kiegészítve létezik, a médiaszabályozás differenciáltsága jellemzi az adott médiarendszert.<sup>50</sup>

Az önszabályozás első magyarországi megvalósulása a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének etikai kódexe volt. Létrehozói előtt célként lebegett, hogy minimalizálják az állami szabályozást, tekintettel arra, hogy az online tér normáit leghatékonyabban annak alakítói tudják lefektetni, hiszen a folyamatos változást az állami jogalkotás – bármennyire is felgyorsult – nem képes követni. Az említett önszabályozó szerv eredményeinek jelentőségét mutatja, hogy javaslataik jelentős része később beépült a törvényi szabályozásba.<sup>51</sup>

A szabályozáson túlmutató kihívást jelentenek a külföldről – elsődlegesen az Amerikai Egyesült Államokból – származó dömpingárúk, amelyek kulturális értéke fordítottan arányos azok eladhatóságával és befogadhatóságával. Ezen túlmenően a technikai-gazdasági fejlődés nyomán elszaporodó tematikus csatornák programjai megfeleltek a közszolgálati

<sup>45</sup> ANTAL, 2011. 51.

<sup>46</sup> Uo. 53.

<sup>47</sup> Uo. 54.

<sup>48</sup> Az ellenzék médiaszereplési lehetőségei kapcsán a magyar közszolgálati médiaszolgáltatót az utóbbi időben egyre több kritika éri, legutóbb az NMHH Médiatanácsának MN/30196/2016. ügyiratszámú ügye kapcsán.

<sup>49</sup> ANTAL, 2011. 56.

<sup>50</sup> ANTAL, 2011. 58-64.

<sup>51</sup> BAJOMI-LÁZÁR, 2005. 31.

média számára kötelező tartalmaival, ám fontos különbség a kettő között, hogy előbbi egy tárgykorre koncentrálna hatékonyabban és olcsóbban, gyakorlatilag egy nemzetközileg már bejáratott márkanév alatt tud műsort szolgáltatni. A tartalom szempontjából további hátrány, hogy a közszolgálati tartalom nem tud a piacon érdemben versenyezni a multilaterális tartalommal, amely gyakorlatilag bárhol, bármikor eladható.<sup>52</sup> A saját gyártású műsorok fenntartása hosszútávon költséges,<sup>53</sup> továbbá az állami irányítás alatti közmédia sosem tud rugalmasan reagálni a fogyasztói igényekre<sup>54</sup> – igaz, napjainkban a közszolgálati média centrumába a piac által ki nem elégített fogyasztói igények kerültek.<sup>55</sup>

Mindettől függetlenül nem lehetnek kétségeink afelől, hogy a közszolgálati média mint szegmens a válságtünetek ellenére fennmarad, ám az már további kutatás tárgya lehet, hogy milyen méretű, milyen elvek mentén működő közszolgálati médiára van szükség.

### Összegzés

Az újmédia kapcsán jelentkező szabályozási kihívások

A fentiekben igyekeztem az integrált Európa, valamint Magyarország médiapolitikai fejlődésének elmúlt évtizedeit. Látható, hogy a technikai fejlődés – elsősorban a közösségi szabályok tekintetében – a változásoknak inkább csak katalizátora volt, mintsem indoka, ám az internetes médiaszolgáltatások térnyerésével már új problémával szembesül a jogalkotó. A kérdés nem is feltétlenül az, hogy milyen hatáskörmegosztás mentén fog zajlani a szabályozás, hanem inkább az, hogy melyik szereplő teszi meg az első lépést és milyen széles körben sikerül konszenzusra jutni.

Álláspontom szerint a legégetőbb problémák a szellemi tulajdon, a kiskorúak és a fogyasztók védelmével összefüggésben jelentkeznek. Az internetnek köszönhetően nemcsak a hagyományos médiajogi, hanem az egyébként polgári jogi, sőt büntetőjogi tényállások is értelmezési nehézséggel néznek szembe.

A szellemi tulajdon védelme kapcsán mindenképp elgondolkodtató, hogy már kevésbé a torrentoldalak jelentik az elsődleges veszélyt, mintsem a videó- és zenemegosztó honlapok. Utóbbi téren érzékelhető, hogy az iparág nagyobb szereplői igyekeztek ennek az élére állni, ám a nemzetállamok számára még érezhető a kihívás súlya.

A kiskorúak esetén az erőszakos, pornográf tartalmak csak egy, ám kétségkívül jelentős problémát jelentenek. Jelenleg a lekérhető médiaszolgáltatás médiaszolgáltatójának vagy a szolgáltatását terjesztő műsorterjesztőnek az Smtv. 19. § (2) bekezdésével összhangban ún. hatékony műszaki megoldást kell alkalmaznia annak érdekében, hogy az V.,<sup>56</sup> vagy a VI.<sup>57</sup> kategóriákba sorolt műsorszámok kiskorúak számára ne legyenek elérhetőek.<sup>58</sup> Szintén a kiskorúakat veszélyeztetik az interneten keresztül elkövetett különböző bűncselekmények új

<sup>52</sup> ANTAL, 2011. 150.

<sup>53</sup> A tartalom-előállítás kiszervezése pedig olykor az állami pénzek felelős gazdálkodása kapcsán vet fel aggályokat.

<sup>54</sup> ANTAL, 2011. 152.

<sup>55</sup> KOLTAY-NYAKAS, 2015. 681.

<sup>56</sup> Tízennyolc éven aluliak számára nem ajánlott az a műsorszám, amely alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azáltal, hogy meghatározó eleme az erőszak, illetve a szexualitás közvetlen, természetes ábrázolása. Mttv. 9. § (6) bekezdés.

<sup>57</sup> A VI. kategóriába kell sorolni és lineáris médiaszolgáltatásban nem tehető közzé az a műsorszám, amely alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének súlyos károsítására, különösen azáltal, hogy pornográfia vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz. Mttv. 9. § (7) bekezdés; Mttv. 10. § (1) bekezdés e) pont.

<sup>58</sup> Mttv. 11. § (2) bek.

típusa, amellyel szemben mind a szülők, mind az állam és az annak valamilyen formában eljáró alkalmazottai az eddigi tudásukkal tehetetlenek.

A fogyasztók védelme tekintetében a hirdetési- és reklámpiac változásai a legszembetűnőbbek, hiszen a nagyobb elérés magasabb hirdetési hajlandóságot generál, amely viszont a fogyasztókat ösztönzi a minél hatékonyabb reklámelkerülésre. A hirdetések fogyasztóbarátabbá tételét célozzák újabban a támogatói tartalmak.

A támogatói tartalom nem más, mint a direkt reklám és a szerkesztett tartalom közti hár feloldása oly módon, hogy a felhasználó nagy valószínűséggel felismeri, hogy nem klaszikus szerkesztett tartalmat olvas, ugyanakkor ez nem természetes. Nehéz volna meghatározni, hogy a jelenlegi jogi fogalomkészletünkkel ezt minek tekintjük. Egy online megjelent cikknek? Aligha, hiszen reklámcélokat szolgál. Reklámnak? Logikus volna, ugyanakkor, célja a tájékoztatás, és többségében objektív tartalommal találkozunk. Leggyakrabban videó, vagy cikk formájában kerül közlésre, de megjelenési módjainak száma gyakorlatilag megszámlálhatatlan.

A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Grt.) értelmében a gazdasági reklám többek között olyan közlés, tájékoztatás, illetve megjelenítési mód, amely leggyakrabban valamilyen áru értékesítésének, ismertségének növelésére irányul.<sup>59</sup> Látszólag tehát egyértelmű lenne, ugyanakkor a támogatói tartalom tüzetesebb megvizsgálása rávilágít egy problémára: a közlés csak érintőlegesen tartalmaz a szó törvényi értelmében vett reklámot. Indokolt tehát az állami beavatkozás, hiszen a fogyasztó fogalmilag kevesebb információval rendelkezik, mint a reklámozó. Mégis: a Grt. elsődlegesen a primer gazdasági érdeket szolgáló hirdetésekre vonatkozó szabályokat tartalmazza,<sup>60</sup> így ebben a körben a jogalkotó – hasonlóan a média és az informatika egyéb területeihez – lépéshátrányba került. Úgy tűnik, itt is az önszabályozás válhat az egyetlen járható úttá.

Álláspontom szerint nem lehet kétségünk afelől, hogy akár a közös szabályozás, akár az önszabályozás térnyerésével a nemzetállamok és az Európai Unió úrrá lesz a jelenleg kialakuló médiaipari problémákon, ugyanakkor minden eddiginél fontosabb, hogy az iparág szereplőit egyenlő partnerként vonják be a jogalkotásba. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül, hogy a megváltozott médiafogyasztási szokások mellett bármilyen jellegű és irányú állami szabályozás könnyen kontraproduktív lehet.

## BALÁZS TIMÁR

### Epochal Problems of the Media Law in Europe and Hungary

#### (Summary)

Since the broadcasting became nationwide, the states had to face different problems with the regulation of the new types of media. It all started with the press, then continued with the radio and for a long time it stopped by the television.

<sup>59</sup> Grt. 3. § d) pontja.

<sup>60</sup> KOLTAY-NYAKAS, 2015. 463.

The essay focuses on the problems concerning with the television programmes broadcasted abroad and the development of the technology. The European Union had to deal with the Janus face of the media since it has both a cultural and a commercial sphere. The hardest duty was to line the borders of the authority of the European Union and the member states to regulate.

In the meanwhile, the member states had to bear the consequences of the progression of the broadcasting services, thus the existence of the public service media had been questioned. This is still the sphere of the member states however the commercial media takes away several sections of their public service topics.

The Hungarian public service media is – just like the Treaty of Rome – turned 70 this year. Since the birth of the Hungarian system determined its future it had to be showed how the relation between the state and the media changed as the Iron Curtain fell down and the commercial media took its place on the market.

By the end there has to be the picture of the new media and the challenge of the new types of commercials and contents. The dangers are related to intellectual property, protection of children and consumers. They are the streaming sites, piracy, new type of crimes and the native advertising.