

In Medias Res

C. EDWIN BAKER

A magánhatalom, a sajtó és az alkotmány

UDVARY SÁNDOR

Citizens United – Nem európainak való vidék

*A társaságok független részvétele
a politikai kampányokban*

PEGGY VALCKE

A felhasználó helye

a médiapluralizmus szabályozásában

*A hagyományos sokszínűségi lánc és a felhasználók
felvértezésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák nyomon
követése az európai médiaszabályozásban*

HAJAS BARNABÁS

Az ombudsman médiajogi gyakorlatáról

Tapasztalatok és lehetőségek

NÁDORI PÉTER

Kommentek a magyar interneten:

a polgári jogi gyakorlat

2012/2



Complex

Wolters Kluwer márka

In Medias Res

FOLYÓIRAT A SAJTÓSZABADSÁGRÓL ÉS A MÉDIASZABÁLYOZÁSRÓL

I. évfolyam, 2. szám

2012

Felelős szerkesztő

KOLTAY ANDRÁS (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Főszerkesztő

NYAKAS LEVENTE (Károli Gáspár Református Egyetem)

A szerkesztőbizottság tagjai

GELLÉN KLÁRA (Szegedi Tudományegyetem)

LAPSÁNSZKY ANDRÁS (Széchenyi István Egyetem)

PÁZMÁNDI KINGA (Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem)

SZÉKELY LÁSZLÓ (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

TÓTH ANDRÁS (Károli Gáspár Református Egyetem)

Tanácsadó testület

BAKA ANDRÁS (Kúria)

BARNA ATTILA (Széchenyi István Egyetem)

HORVÁTH ATTILA

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

KARÁCSONY ANDRÁS (ELTE)

KECSKÉS LÁSZLÓ (Pécsi Tudományegyetem)

KUKORELLI ISTVÁN (ELTE)

LÁBADY TAMÁS

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

LENKOVICS BARNABÁS

(Alkotmánybíróság)

POKOL BÉLA (Alkotmánybíróság)

RÉVÉSZ T. MIHÁLY (ELTE)

SCHANDA BALÁZS

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

SZALAY PÉTER (Alkotmánybíróság)

TAKÁCS PÉTER (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (Szegedi Tudományegyetem)

VARGA ZS. ANDRÁS

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

ZLINSZKY JÁNOS

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)



Complex

Wolters Kluwer márka

Kiadja a
CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
Budapest, 2012
1117 Budapest, Prielle Kornélia u. 21–35.
Telefon: (40) 464-565
Fax: +36 (1) 464-5657
e-mail: info@complex.hu
www.complex.hu
www.media-tudomany.hu

A folyóirat tartalma anonim módon lektorált.

Szakmai partner: Az NMHH Médiatanácsának Médiatudományi Intézete



Felelős vezető: a CompLex Kiadó Kft. igazgatója
A kiadásért felelős: Tóth Gábor
A kiadványok szerkesztésért felelős: dr. Vajda Krisztina
Felelős szerkesztő: Dúll Kata
Műszaki kiemelt főmunkatárs: Schuller Krisztina
Műszaki szerkesztők: Kerek Imréné, Szász Zoltán
Fedélterv és tördelés: CompLex Kiadó Kft., DTP-csoport
Nyomdai munkálatok: Starkiss Kft. – CX2012...

ISSN 2063-6253
Termékkód: YOY1293

Kiadványaink megtekinthetők és megvásárolhatóak szakkönyvesboltunkban a Kiadó címén,
továbbá a www.complex.hu portálon.

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás és a mű bővített, illetve rövidített változatának kiadási jogát is.
A Kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak bármely része
semmiféle formában (fotokópia, mikrofilm vagy más hordozó) nem sokszorosítható.

TARTALOM

Tanulmányok

C. EDWIN BAKER: A magánhatalom, a sajtó és az alkotmány	163
KLEIN TAMÁS: Adalékok a Horthy-korszak sajtórendészeti szabályozásához I.	182
SARKADY ILDIKÓ – GRAD-GYENGE ANIKÓ: Beharangozó A média értéklánc szerzői jogi vonatkozásai című tanulmányhoz	199
UDVARY SÁNDOR: Citizens United – Nem európainak való vidék <i>A társaságok független részvétele a politikai kampányokban</i>	211
PEGGY VALCKE: A felhasználó helye a médiapluralizmus szabályozásában <i>A hagyományos sokszínűségi lánc és a felhasználók felvértetésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák nyomon követése az európai médiaszabályozásban</i>	241

Fórum

GÁLIK MIHÁLY – VOGL ARTEMON: Még egyszer az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadásáról, illetve az új médiakoncentráció-szabályozásról	273
GÉCZI KINGA: ...és még egyszer az Axel Springer–Ringier ügyről Válasz Gálik Mihálynak és Vogl Artemonnak	288
HAJAS BARNABÁS: Az ombudsman médiajogi gyakorlatáról <i>Tapasztalatok és lehetőségek</i>	297
NÁDORI PÉTER: Kommentek a magyar interneten: a polgári jogi gyakorlat	319
SZIKORA TAMÁS: A műsorszámok közben megjelenő kereskedelmi üzenetek. <i>Új elemek és technikák a kereskedelmi közlemények gyakorlatában</i>	334
VARGA TAMÁS: A brit sajtó szerepfelfogásának átalakulása az elmúlt három évtizedben	349

Könyvismertetések

KOLTAY ANDRÁS – NYAKAS LEVENTE (szerk.):

Magyar és európai médiajog.

Budapest, CompLex, 2012. *(Szeghalmi Veronika)* 367

TAKÁCS RÓBERT:

Politikai újságírás a Kádár-korban –

Hatalom és újságírás viszonya, 1956–1988.

Budapest, Napvilág Kiadó – Politikatörténeti Intézet, 2012. *(Paál Vince)* 370

TANULMÁNYOK

A magánhatalom, a sajtó és az alkotmány

C. EDWIN BAKER*

Az állami beavatkozást nem korlátozó alkotmányokkal ellentétben a mi alkotmányunk kizárólag az állami jogsértésekkel szemben nyújt garanciát a legtöbb egyéni jog számára. Általános nézet, hogy a magánhatalomnak csekély köze van az amerikai alkotmányjoghoz, bármilyen szabályozási problémákat vessen is fel az azzal való visszaélés.¹ Alaposabb megfontolás után azonban a legtöbb kommentátor általában elismeri, hogy – tekintettel az állami cselekvésről alkotott fogalmunk változatosságára – e fogalom értelmezése bizonyos esetekben alkotmányossági szempontból igenis relevánssá teszi a magánhatalmat. Érvelésem szerint helytelen az az elgondolás, amely szerint a magánhatalom az alkotmányos értelmezés tekintetében korlátozott relevanciával bírna.

A magánhatalom nyilvánvalóan súlyos fenyegetést jelenthet a szabadságra, az egyenlőségre és más alapvető egyéni szabadságjogokra. Az alkotmány kommentátorai eltérő mértékben ismerik fel ezt a tényt. Az pedig, hogy valamely kommentátort milyen mértékben foglalkoztat a magánhatalom kérdése, természetesen meghatározza azt is, hogy milyen mértékben hajlandó felismerni az állami cselekvést (state action). Alapfeltevésem szerint azonban az, hogy egy kommentátort aggaszt-e a magánhatalom problémája, vagy sem, jelentős mértékben kihat az alkotmányos rendelkezések általa vallott tartalmi értelmezésére. Mivel véleményem szerint ez így rendjén van, állításomból az következik, hogy a magánhatalom természetének alapos megértése – amelyre normatív történelmi, szociológiai és gazdasági tanulmányok révén tehetünk szert – elengedhetetlen az alkotmányjog 'helyes' értelmezéséhez. E tézisemet elsősorban annak vizsgálásával kívánom alátámasztani, hogy a magánhatalommal kapcsolatos aggályok hogyan befolyásolhatják – és hogyan kellene, hogy befolyásolják – a sajtószabadságnak az Első Alkotmánymódosításban rögzített garanciáját.²

* A szerző (1947–2009) a jogtudomány Nicholas Gallicchio professzora volt a University of Pennsylvania-n. A tanulmány eredetileg a *Constitutional Commentary* 1993-as évfolyamában jelent meg („Private Power, the Press and the Constitution”, 10 *Const. Comment.* 421); magyar fordítását a kiadó engedélyével közöljük.

¹ A „hatalom” kifejezés itt a hatalom birtokosának azon képességére utal, hogy mások felett ellenőrzést gyakoroljon, vagy olyan cselekedetek végrehajtására késztesen másokat, amelyeket a hatalomgyakorlás nélkül nem hajtanának végre. Másutt, Hannah Arendt nyomán, a hatalomnak jóval kevésbé instrumentalista fogalmát vizsgáltam, ti. az emberek azon képességét, hogy közösséget alkotva cselekedjenek. L. C. Edwin BAKER: *Human Liberty and Freedom of Speech*. Oxford University Press, 1989. 99.

² A sajtóval kapcsolatos elemzés – különösen a 2. és az 5. rész tartalma – C. Edwin BAKER *Advertising and a Democratic Press* (Princeton Press, 1993) c. írásán alapul, kibővítvé az azonos címmel megjelent írást: 140 *University of Pennsylvania Law Review* (1992) 2097.

1. A magánhatalom és az alkotmány

Az alkotmányjogászok első és felszínes válasza a magánhatalom jelentette esetleges veszélyekre az, hogy – néhány kivételtől eltekintve – alkotmányunk kizárólag az állami cselekvésre vagy annak hiányára vonatkozik. Ennek megfelelően a magánhatalom aggályos gyakorlása legfeljebb az alkotmányos rendelkezések hatályával – vagyis az alkotmányos rendelkezések hatálya alá tartozó jogalanyokkal és cselekményekkel – kapcsolatban vet fel kérdéseket, azonban nem érinti azok tartalmát.³ A magánhatalom aggályos gyakorlása esetén az alkotmányjogászok megállapíthatják az „állami cselekvés” tényét, amelynek alapján olyasmire alkalmazhatják az elismert alkotmányos normákat, ami egyébként feltételezhetően magántermészetű cselekvésnek minősülne.

Ez a gondolatmenet már kiindulópontját tekintve is félrevezető. A joghallgatók kezdetben általában úgy hiszik, hogy az „állami cselekvés kérdése” egy olyan objektív, bizonyításon alapuló kérdés, amellyel kapcsolatban az állami cselekvésre utaló jeleket, valamint a köz- vagy állami szféra és a magánszféra közötti határvonalat kell megkeresni.

A legtöbb szakértő azonban előbb-utóbb felismeri, hogy az ilyesfajta kutatások nem vezetnek sokra. Lényegében minden dolog az állami cselekvés tengerében lebeg.⁴ Éppen ezért az alkotmányelmélet tudósai gyakran arra jutnak, hogy általában nem az a kérdés, történik-e állami cselekvés, hanem az, hogy az állami cselekvés (vagy annak nyilvánvaló hiánya) elfogadható-e. Az igazi kérdés tehát minden esetben az alkotmányos normák tartalmi értelmezése. Mindazonáltal az állami cselekvés mégiscsak megtestesít és kiemel egy valós normatív aggályt. A magánautonómia, illetve az olyan területek megőrzésének fontossága, ahol a kollektív felelősségnek kisebb mértékben van helye, megfelelően ösztönzi a tartalmi értelmezést.

Az állami cselekvéssel kapcsolatos viták azonban a magánhatalommal kapcsolatos aggályok által befolyásolt értelmezési kontextusoknak csupán egy kis részét jelenítik meg. A magánhatalom korlátozására irányuló társadalmi igény két egészen különböző irányban mozdíthatja el az alkotmányossági elemzést: az alkotmányos normák alkalmazási körének kibővítése felé (állami cselekvés megállapítás révén) a magánhatalom megregulázása érdekében, vagy a magánhatalom alkotmányos védelmének korlátozása vagy átalakítása irányában annak érdekében, hogy e hatalom a jogalkotás ellenőrzése alatt maradjon.

³ Jellegzetesen realista módra e szimpóziumon David Strauss ezt a nézetet viszi tovább (noha messzebbre, mint amit én bölcsnek tartanék), amikor nemcsak azt veti fel, hogy a magánhatalom fenyegető aspektusaival kapcsolatos aggályok a polgárjogi küzdelem idején az állami beavatkozás szerepének túlzó felfogásához vezettek, hanem azt is, hogy ma az állami (legalábbis az önkormányzati) hatalomtól való félelem viszonylagos hiányának és az állam kísérletezésének kedvező eredményeinek (e vonatkozásban érdemes összevetni Harlan és Frankfurter által a tizennegyedik alkotmánymódosítással kapcsolatos vitában kifejtett nézeteit) az állami cselekvés fogalmának szűküléséhez kellene vezetniük, legalábbis annyiban, hogy abba ne értsük bele a helyi kormányzatok tevékenységeinek legalább egy részét. David A. STRAUSS: *State Action After The Civil Rights Era*. 10 *Constitutional Commentary* (1993) 413.

⁴ Bár különböző módon, de mind Larry Alexander, mind Michael Seidman hozzászólásai e szimpóziumhoz erre a következtetésre jutnak. Larry ALEXANDER: *The Public/Private Distinction and Constitutional Limits on Private Power*. 10 *Constitutional Commentary* (1993), 363.; Louis Michael SEIDMAN: *The State Action Paradox*. 10 *Constitutional Commentary* (1993) 363.

A második értelmezési irány egyre elterjedtebb az alkotmányjog legkülönbözőbb területein. A leginkább nyilvánvaló példák a tulajdonnal kapcsolatban hozhatók fel. E területen az alkotmányjog végül a populáris politika és társadalomelmélet nyomába szegődött, jóllehet egyes konzervatív tudósok és republikánus tisztviselők szívük szerint visszahoznák a Lochner-ügy idején fennálló állapotokat, és a gyakorlatilag minden más nyugati demokráciában bevezetett programokat nem pusztán értelmetlennek, hanem egyenesen alkotmányellenesnek tartják. Az alkotmányértelmezés és az ítélkezési gyakorlat idővel belátta, hogy a tulajdon egyes fajtái – különösen a csereértékkel rendelkező tulajdon vagy a kereskedelmi tulajdon – a magánhatalom gyakorlásának olyan formáit vonják maguk után, amelyek gyakran ellentétesek a társadalmi értékekkel és a kollektív jóléttel. Ez a felismerés hozzájárult a tulajdonnal kapcsolatos alkotmányos garanciák – köztük a jogszerű eljárás elve, a kisajátítási záradék, a szerződéses szabadságra vonatkozó záradék és az egyenlő védelem elve gazdasági alkalmazása – megszorító értelmezésének előmozdításához. Ezzel szemben a tulajdon történelmi szerepe a magánszféra autonómiájának és biztonságának – mind az állami, mind pedig a magánhatalommal szembeni – védelmében továbbra is motiválja az alkotmány kiterjesztő értelmezéseit. Így például e hagyományosan tulajdonnal kapcsolatos értékek ösztönzik az alapvető jóléti minimumra vonatkozó garancia elismerését, illetve megkövetelik az állam és a magánszemélyek közötti kapcsolat ellenőrzésének alkotmányellenességére vonatkozó feltételek kialakítását. Lehet amellet érvelni, hogy a tulajdon újabb formáinak alkotmányos védelme jelentőséggel bír a hagyományos magántulajdonhoz ideológiailag kapcsolódó alapvető értékek megőrzésében, míg a piacon a mások fölött gyakorolt magánhatalom eszközeként használt hagyományos tulajdon védelme ma éppen ezeket az értékeket ássa alá.⁵ Bizonyos értelemben az értelmezési keretek változásával – vagyis jelen esetben a magánhatalom okozta esetleges problémák túlértékelésével – párhuzamosan a liberális elköteleződésnek megfelelő intézményi keretek csaknem a visszajukra fordulhatnak (ahogyan idővel John Stuart Mill is arra jutott, hogy liberalizmusa esetleg arra szorul, hogy bizonyos szocialista elemekkel egészüljön ki).⁶

Az alkotmány egészének vizsgálata helyett jelen írásom céljának jobban megfelel, ha a vizsgálatást az Első Alkotmánymódosításra korlátozom, és mindenekelőtt a Sajtózáradéokra összpontosítok. Ezen túlmenően azonban a magánhatalommal szembeni aggályok fellelhetők a szabad vallásgyakorlás, az egyesülési jog, sőt még a szólásszabadság értelmezésével kapcsolatos viták gyökerei között is. Először is azt ismertetem, hogy miként veszélyezteti a magánhatalom a sajtószabadságot. Ezt követően e fenyegetést szembesítem a magánhatalommal kapcsolatban az Első Alkotmánymódosítás biztosította jogok vonatkozásában felmerülő problémákkal. Mindezek alapján javaslatot teszek arra nézve, hogy a magánhatalommal kapcsolatos aggályok milyen irányba terelhetik – és kellene terelniük – a Sajtózáradék értelmezését.

⁵ C. Edwin BAKER: Property and Its Relation to Constitutionally Protected Liberty. 132 *University of Pennsylvania Law Review* (1986) 741.

⁶ Mill hangsúlyosan egalitárius vonzalmi egyértelműen kihatottak a magántulajdon rendszerének reformjára vonatkozó nézeteire, és az olyan elemek bevezetésére, amelyekre ma mint a jóléti államra tekintünk. Önéletrajzának azon állítását, miszerint „a folyamatos fejlődés eszméje (...) alapján a szocialisták közé tartozónak vélhetnek bennünket” Lionel ROBBINS tárgyalja a *Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy* c. művében (Macmillan, 1978. 151–168.).

2. A magánhatalom és a sajtó

Az alkotmány legtöbb hazai és külföldi kommentátorához hasonlóan a „sajtószabadság” kifejezést úgy értelmezem, mint ami nem csupán az írott kommunikációt, hanem egy intézményt, egy sor gazdasági és nem gazdasági vállalkozást védelmez, amelyek a nagyközönséghez szólnak, illetve bizonyos esetekben a nagyközönséggel kommunikálnak. Az alkotmány Sajtózáradéka (Press Clause) e vállalkozásoknak egy sor védelmet nyújt az állami korlátozással szemben. Mindazonáltal – legalábbis a liberális elmélet szerint – az intézményeknek (az emberektől eltérően) végső soron csupán instrumentális értékük van, önmagukban nem bírnak értékkel. Az intézmények értéke csak abban ragadható meg, hogy miként szolgálják az emberi érdekeket. Feltételezem, hogy a sajtó alkotmányos védelmét az indokolja, hogy a szabad sajtó különlegesen fontos a tág értelemben vett demokrácia működése szempontjából. Vagyis, konkrétan, az alkotmánynak támogatnia kell a sajtót azon feladata ellátásában, hogy visszatartó erőt képviseljen az állami visszaélésekkel szemben, fórumot teremtsen a nyilvános, kulturális és politikai viták, illetve a kisebb csoportok önazonosságának kialakítása számára, továbbá kulcsfontosságú szerepet töltsön be a politikai és társadalmi mozgósításban, és széleskörűen kielégítse az embereknek az állam befolyásától független tényekre, jövőképre és iránymutatásra vonatkozó igényét.

Az állam által nem korlátozott – az állammal való szembenállásra és annak leleplezésére irányuló – magánhatalom testesíti meg talán legpontosabban a sajtószabadság igazi értelmét. Az alkotmány garantálja a sajtó mint az állam ellenőrzésétől független hatalmi centrum védelmét annak érdekében, hogy az ellensúly szerepét tölthesse be az állammal szemben. Ennek megfelelően a sajtószabadság az állami felügyeletről vagy az állam torzító befolyásától való mentességet – és csakis azt – jelenti, bár nem ez a legbölcsebb vagy legerőteljesebb értelmezés. Intézményként a sajtó nem más, mint számos magánhatalmi központ együttese. A jogrend befolyásolhatja e különböző, néha ellentétes erők egymáshoz viszonyított szerepét és erejét. Állítom az, hogy – az adott körülményektől függően – ezen erők némelyike (elsősorban a tulajdonosok és a magánhirdetők) gyakran indokolatlan béklyót jelentenek a sajtó teljesítménye szempontjából, és általa gátolhatják a sajtószabadságot. E nézet értelmében a sajtószabadságot az állam és a magánhatalom egyaránt alááshatja. Azt állítom továbbá, hogy ez a megállapítás nem csupán analitikusan igaz, hanem széles körben ismert is.

Az a gyanúm, hogy ebben az országban a legtöbb ember (talán a legtöbb alkotmányjogász kivételével) a sajtószabadság megsértésének tekinti, ha egy konglomerátum tulajdonosa – például egy atomerőművek gyártásával foglalkozó társaság – a tulajdonában álló tévéhálózaton keresztül pozitív híreket tesz közzé az atomenergiával kapcsolatban, a negatívumokról azonban nem tudósít,⁷ vagy ha egy tulajdonos nem hajlandó megjelentetni egy leleplező cikket az egyik legfontosabb hirdetőjével kapcsolatban. Az utóbbi esetben még nagyobb sérelmet szenved a sajtószabadság, ha az említett tulajdonos el is bocsátja a tudósítót.⁸ Általánosabb érte-

⁷ Martin A. LEE – Norman SOLOMON: *Unreliable Sources: A Guide to Detecting Bias in News Media*. Carol Publishing Group, 1990. 77–80.

⁸ Az elbocsátások szemléletes példáival kapcsolatban I. John R. LOGAN – Harvey L. MOLOTCH: *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press, 1987. 73.; Ben H. BAGDIKIAN: *The Media Monopoly*. Beacon Press, ⁴1992. 37. Bagdikian tudósítása szerint „az Amerikai Lapszerkesztők Szövetsége által végzett

lemben, a sajtószabadság egyik elfogadott értelmezése sérül minden olyan esetben, amikor a hatalom – akár állami, akár magánhatalomról van szó – gyakorlása által információt tartanak vissza vagy ferdítenek el, feltéve, hogy mindez nem újságírói-szakmai okokból történik, illetve, ha mindez a nyilvánosságnak a tudósításhoz fűződő érdekével ellentétes. A sajtószabadság ilyen értelmezése a védett intézményt elsősorban a szerkesztőkkel és újságírókkal, illetve azok szakmai értékítéletével azonosítja, nem pedig a tulajdonosokkal. Ebben az értelmezésben a válasz a Jerome Barron által feltett fogas kérdésre – „sajtószabadság, de kinek?”⁹ – a legáltalánosabb értelemben az, hogy a szabadság garantálásának célja a közérdek előmozdítása. A gyakorlatban ez a nézet azonban azt feltételezi, hogy a nyilvánosságot legjobban az állami és magánhatalom által állított cenzori korlátoktól szabad újságírói intézmények szolgálják.¹⁰

Annak felismerése, hogy a magánhatalom is képes korlátozni a sajtószabadságot, nem ütközik semmiféle alapvető fogalmi akadályba a Németországhoz hasonló országokban, ahol a sajtószabadság alkotmányos garanciája nem korlátozódik az állami cselekvés területére. A német jog felismerte, hogy az alkotmányon alapuló sajtószabadságot megkurtíthatják a tulajdonosok vagy az olyan üzleti magándöntések is, amelyek eredményeképpen a kereskedelmi televíziók elszívják az újságok fenntartásához szükséges reklámbevételeket. Bizonyos német törvényjavaslatok még messzebbre mentek a magánhatalommal szembeni védelem érdekében. Értelmezésem szerint¹¹ a német szociáldemokraták azért támogatják az újságok mentesítését a munkajognak a munkavállalói részvételi jogokra (együtt döntés) vonatkozó szabályai alól, mert a munkavállalói részvételi jogok korlátoznák a lapok újságírói szabadságát azáltal, hogy a (nem újságíró) alkalmazottainak – vagyis az újság fizikai, adminisztratív és terjesztési dolgozóinak – beleszólást engednének az újságírói tevékenységbe. A szociáldemokraták álláspontja szerint azonban ugyanezen logika mentén a sajtót függetleníteni kell a tőke, a tulajdonosok befolyásától is. Jóllehet a szociáldemokraták jogalkotási javaslatát nem fogadták el, Németországban – és másutt – tökéletesen értelmes és széles körben elfogadott az az elgondolás, hogy a sajtószabadság az újságírói tevékenység, nem pedig a tulajdonosok szabadságát jelenti.

Ezek szerint tehát a sajtószabadság széles körben elterjedt fogalma értelmében lehetséges, hogy e szabadságot a magánhatalom korlátozza. Empirikus állításom az, hogy a magánhatalom hatására a sajtó túlságosan visszafogottá válik a korrupció és az állami, illetve még inkább a magánhatalommal való visszaélések leplezésében, elveszíti sokszínűségét, viszonylagos érzéketlenséget tanúsít a társadalom jelentős rétegeivel szemben, és sokkal inkább a politikai passzivitást, semmint a közügyekben való részvételt bátorítja. E tényállítás alapos bizonyítást kíván, ám ha helyesnek bizonyul, akkor felmerül a kérdés, hogy a jog eszközeivel javítható-e a helyzet. Ha a válasz erre a szabályozási kérdésre ugyancsak igenlő – ahogyan szerintem az –, úgy a ma-

felmérés eredményei szerint az újságláncoknál dolgozó szerkesztők 33%-a úgy nyilatkozott, hogy nem mernének megjelentetni az anyacégük érdekeit sértő híryanagot.” Uo., 30.

⁹ Jerome A. BARRON: *Freedom of the Press for Whom?* Indiana University Press, 1975.; Jerome A. BARRON: *Access to the Press – A New First Amendment Right*. 80 *Harvard Law Review* (1967) 1641.

¹⁰ BAKER i. m. (1. lj.) 250–271. L. Clyde HABERMAN: Israeli Court Limits Publisher's Power Over Staff. *New York Times*, 1993. május 16., 12. (A szerkesztők és tudósítók dicsérték az izraeli bíróság döntését, amely megtiltotta, hogy a kiadó korlátozza szólásszabadságukat).

¹¹ Ez az értelmezés az említett eseményekben részt vevő Fritz Kubler professzorral 1991-ben folytatott beszélgetéseimen alapul.

gánhatalom problémája keresztezi az alkotmányjog területét. A felvetett kérdés az, hogy a sajtószabadság előmozdítására irányuló jogi beavatkozás valóban e szabadság alkotmányellenes korlátozását jelentené-e, ahogyan azt a médiaipar képviselői rendszeresen hangoztatják.

Mielőtt azonban továbblépnénk az alkotmányossági kérdéshez, térjünk vissza az imént tett empirikus állításhoz! Lehetséges, hogy a magánhatalom – különösen a hirdető és a tulajdonosok hatalma – mégsem korlátozza a sajtó szabadságát és a demokratikus társadalom szolgálatára irányuló készletét. A magánhatalom jóindulatának jogtudói körökben hangoztatott leggyakoribb magyarázata úgy hangzik, hogy az ország elképesztő számú médiaorgánuma összességében a piaci keresletnek igyekszik megfelelni, ezáltal pedig többé-kevésbé az alkotmány által értékelt teljesítményt nyújtja.¹² Másképpen fogalmazva, a szokásos érvelés szerint a szabályozatlan piacok általában arra kényszerítik a vállalkozásokat, köztük a sajtót, hogy az emberek által értékesnek ítélt termékeket állítsanak elő. Az érvelés szerint autoriter és/vagy paternalista minden arra irányuló erőfeszítés, hogy a vállalkozások az emberek által értékesnek ítélt termékektől eltérő termékeket állítsanak elő. E védekezés szerint a piacorientált teljesítmény kritikusai hajlamosak az elitizmusra és szubjektivizmusra, illetve gondolkodásuk paternalista, éppen ezért vélekedéseik nem képezhetik az alapját semmiféle, a sajtóra irányuló állami beavatkozásnak. A szabad sajtó helyesen értelmezve szabad piacot jelent.

E bevett gazdasági érv azonban súlyos hibáktól terhes. Általánosságban véve, a média teljesítményének nem lehet megfelelő mércéje a fogyasztói igények piaci kifejeződésére történő pusztá reagálás. Léteznek például olyan (gyakran inkább politikailag, mint a piacon keresztül kifejezésre jutó) másodlagos igények a nyilvános viták terei és az oktatást és felvilágosítást előmozdító intézmények iránt, amelyek nem jelennek meg a piacon kifejeződő 'magánvágyakban.' Ezen túlmenően, annak a mögöttes igazolása, hogy a preferenciákat 'gyakran' megfelelő iránymutatásnak tekintik a szabályozás számára, úgy szól, hogy a preferenciák az emberek tapasztalatainak eredményeit és az általuk egy etikailag védhető környezetben lefolytatott vitákat tükrözik, amely környezet megadja a lehetőséget a vágyak vagy preferenciák tájékozott és tudatos alakítására. Másképpen fogalmazva: a megfelelően szabad és demokratikus média megléte előfeltétele, nem pedig eredménye annak, hogy a preferenciák piaci kifejeződését jó okkal megbízhatónak tekinthessük.

Még ha a piaci modell általánosságban megfelelő mércét teremt is a teljesítmény értékeléséhez, a médiapiacra történő alkalmazása esetén – a médiapiac empirikus sajátosságai miatt – ez a modell súlyos működési zavarokhoz vezet. E zavarok egy része a szabad sajtó által a demokráciának tett szolgálat lényegét érinti. A továbbiakban a médiapiac számos sajátosságai közül négyet emelek ki e működési zavarok szemléltetése céljából.

Mindenekelőtt, a piac, előrelátható módon, lényegesen torzabb elosztást teremt a média területén, mint a legtöbb más területen; a média- és kulturális termékek alapvető fontossággal bírnak az állampolgárok által hozott döntések és a demokratikus részvétel tekintetében. Indo-

¹² Egy másik érv, amely – legalábbis erős formájában – véleményem szerint szintén hibás, úgy szól, hogy a hírgyártás különböző mesterségbeli, szakmai és technikai követelményei oly mértékben meghatározók a média teljesítményére nézve, hogy ahhoz képest a tulajdonosok és hirdető befolyása jobbára jelentéktelennek tekinthető. Ezt az érvelést egy későbbi írásban tervezem tüzetesebben megvizsgálni.

kolt lehet tehát e javak elosztásánál inkább a szavazati jog vagy az oktatás terén alkalmazott mintát használni, vagyis a javakat a hozzáférés viszonylagos egyenlősége alapján, nem pedig a piaci modell szerinti fizetési hajlandóság vagy fizetőképesség alapján kéne elosztani. Jóllehet jómagam meglehetősen meggyőzőnek találom, egyelőre tegyük félre ezt az egyenlőségen alapuló álláspontot. Annyi azonban így is bizonyos, hogy a szegényekre nem kellene nagyobb mértékben kiróni az általuk áhított médiatermékek költségeit, mint amilyen mértékben a gazdagokkal megfizetetik az általuk kedvelt termékek költségeit.¹³ Márpedig a jelenleg létező médiapiacba nagyon is beépült ez az egyenlőtlenesség, a vagyonosok támogatása.

A hír- és véleménytermékek költségeinek java részét a hirdetőik fizetik meg, márpedig a piaci elmélet szerint azok, akik fizetnek érte, jelentős mértékben meghatározzák a létrejövő terméket. Az olvasóktól származó bevétel gyakran még az újsághoz szükséges papírt és nyomdafestéket sem fedezi. Az újságok jellemzően úgy képesek fedezni a költségeiket, illetve némi haszonra szert tenni, hogy olvasóikat eladják a hirdetőiknek. A hirdetőik számára a különböző médiafogyasztók értéke is különböző. A hirdetőik ugyanis többet hajlandók fizetni, vagyis nagyobb mértékű „olvasónkénti” támogatásban hajlandók részesíteni azokat a médiatermékeket, amelyek a tehetősebb rétegek számára készülnek, mint azokat, amelyek a szegények számára. A különböző olvasók eltérő értékét a hirdetőik szemében alighanem a *Los Angeles Times* kiadójának, Otis Chandlernek egy megjegyzése tükrözi a legjobban, aki szerint ha több figyelmet fordítana a lap a kisebbségi ügyekre, „annak pénzügyileg nem lenne értelme (...) hiszen az a közönség nem rendelkezik megfelelő vásárlóerővel és nem reagál az olyan hirdetésekre, amik nálunk megjelennek.”¹⁴ A ‘veszély’ abban áll, hogy ha az újság a kisebbségi közönség számára fontos hírekről tudósítana, akkor az adott közönség tagjai esetleg vásárolni kezdenék a terméket. Azt hiszem, ugyanezre gondolt a *New York Times* egyik marketingvezetője, amikor azt mondta, hogy a *New York Times* „nem próbálja eladni magát a csürhének.”¹⁵ A Gannett – az egyik jelentős méretű és leginkább nyereséges lánc – az egyes példányok árának felemelése mellett döntött annak érdekében, hogy a terjesztési bevétel növelése mellett megszabadulhasson kevésbé értékes olvasóitól.¹⁶

A televízióban és a nyomtatott sajtóban a hirdetések a viszonylagos jólétben élők számára készülő médiatermékeket támogatják, tovább fokozva ezzel a vagyon egyenlőtlen társadalmi eloszlásába eleve beágyazott egyenlőtlenességet. E ‘kombinált termék’ – vagyis a közönségnek értékesített médiatermékek és a hirdetőiknek értékesített közönség – fokozza a média részrehajlását azok felé, akik viszonylagos jólétben élnek. Jóllehet e részrehajlás pontos társadalmi és politikai következményei nem ismertek, bizonyos hozzávetőleges előrejelzéseket lehet tenni. A viszony-

¹³ Az itt következő érvelés hallgatólagos előfeltevése az – amit jelentős mennyiségű empirikus bizonyíték támaszt alá –, hogy a médiatermékekkel kapcsolatban nem csupán különböznek az „ízlések”, hanem azok különbözősége részben korrelál a jövedelmi és személyes vagyoni helyzettel (ahogyan a fajjal és etnikummal is).

¹⁴ Stephen BATES: *If No News, Send Rumors*. St. Martin's Press, 1989. 198–199. Másutt Chandler azt mondta, hogy a *Los Angeles Times* „önkéntesen csökkentette a lap terjesztését az alacsony jövedelmű olvasók körében”, mert „az amerikai újságkiadás a hirdetésekben, nem pedig a példányszámon alapul.” BAGDIKIAN i. m. (8. lj.) 116.

¹⁵ William B. BLANKENBURG: *Newspaper Ownership and Control of Circulation to Increase Profits*. 59 *Journalism Quarterly*. 390., 392. (Idézi Donald Nizen, *Editor & Publisher*, 1981. január 3., 15.).

¹⁶ Uo., 393–394.

lag vagyonos rétegeket megszólító tartalom előállításának támogatása abba az irányba hat, hogy e rétegek tagjai tájékozottabbak lesznek és nagyobb valószínűséggel vesznek részt a politikai folyamatban, mint a viszonylag szegényebbek.

A piaci modell szerint működő médiaiparral kapcsolatos második probléma a médiaipar általános szerkezetét és termékeit érinti. A problémát a nyomtatott sajtóval, vagyis a politikai szempontból minden bizonnyal legnagyobb fontosságú médiával kapcsolatban szemléltetem.¹⁷ Egy napilap kiadásával kapcsolatos költségek jelentős része – az újságírók, szerkesztők, hírszolgálatok stb. költsége – már az első példány előállításakor felmerül. Elsősorban ez okozza, hogy minél magasabb a lap példányszáma egy adott földrajzi területen, annál alacsonyabb a lap példányonkénti költsége. Az ilyen jellegű csökkenő költség miatt fordul elő gyakran, hogy egy vállalkozásból természetes monopólium válik. Ugyanakkor az emberek eltérő érdeklődése a hírek, a vélemények és a jövőképek iránt egymással versenyző termékekre – például különbözőképpen szerkesztett újságokra – teremt keresletet. A versengő és egymástól eltérő termékek iránti igény előrelátható módon ténylegesen vagy potenciálisan monopolisztikus versenyt eredményez. Ilyen monopolisztikus verseny volt tapasztalható a századforduló idején, amikor a legtöbb nagyvárosban egymással versengő napilapokat találhattunk. A huszadik század során azonban e verseny folyamatosan gyengült. Ma már csak maroknyi olyan város akad, ahol egynél több, különböző tulajdonossal és üzemeltetővel működő napilap létezik.

A monopolisztikus versenynek van egy érdekes, szabályozási szempontból releváns sajátossága. Feltételezve, hogy egy vállalkozás nem képes hatékony árdiszkriminációra, egy 'új', monopolisztikusan versenyképes termék bevezetése elegendő mértékben csökkentheti a keresletet a korábban életképes termékek iránt ahhoz, hogy ez utóbbiak a továbbiakban már *annak ellenére* ne legyenek gazdaságosak, hogy létezésük még mindig több értéket termel – az emberek fizetési hajlandósága alapján –, mint amennyibe kerülnek.¹⁸ Mi több, ha az ilyen monopolisztikus verseny miatt nyereségességüket elvesztő termékek keresleti görbéje viszonylag meredek – vagyis még mindig igen nagyra értékeli őket –, de már csak egy viszonylag kis csoporton belül, míg az újonnan bevezetett termék keresleti görbéje viszonylag lapos, akkor az új termék bevezetése nagy valószínűséggel a fogyasztói többlet visszaeséséhez, vagyis a (fizetési hajlandóság alapján mért) megtermelt 'érték' csökkenéséhez vezet. Azaz – a gazdasági szaknyelv helyett politikailag releváns fogalmakkal élve – az egyes médiatermékek versenysikere csökkentheti a médiatermékek összességének sokszínűségét *még akkor is*, ha a fogyasztók többre értékeli a média sokszínűségét a domináns termékénél. Másutt már érveltem amellett, hogy ez a helyzet valószínűleg már bekövetkezett a médiapiacra, mégpedig elsősorban a hirdetések befolyása miatt.¹⁹ Azaz,

¹⁷ John P. ROBINSON – Mark R. LEVY: *The Main Source: Learning from Television News*. Sage Publications, 1986.

¹⁸ Vagyis az új termék bevezetése miatt a régi termék keresleti függvénye lefelé tolódik, azaz a keresleti görbe minden pontja alacsonyabb lesz az átlagos költséggörbenél annak ellenére, hogy adott vételár mellett a keresleti függvény alatti terület (a megtermelt érték) magasabb a terméknek az adott áron történő előállításának költségénél.

¹⁹ BAKER i. m. (2. lj.). A hirdetések szerepe több különböző dinamika működését tükrözi, így azt is, hogy az olvasóknak a termék sokszínűsége iránti igényének kielégítésére irányuló ösztönzés azzal párhuzamosan csökken, ahogyan csökken a média bevételeinek ezen igény kielégítéséből származó hányada, és nő a hirdetések befolyó bevétele aránya.

a piaci folyamatok gazdasági értelemben valószínűleg a piac működési zavaraihoz, társadalmi-politikai értelemben pedig a hírek és jövőképek homogenizálódásához vezettek.

A harmadik problémát az az előfeltevés jelenti, amely szerint a piac hatására a média érzékenyebbé válik a nagyközönség – pontosabban a nagyközönség vásárlóképes részének – igényei iránt. Empirikus gazdasági vizsgálatok, iparági önértékelések és a médiaiparral, különösen az újságokkal kapcsolatos tudományos elemzések is arra a következtetésre jutottak, hogy ez az előfeltevés alapvetően hamis. A versenykényszer szemmel láthatólag nem csökkenti hatékonyan az újságok nagyfokú döntési szabadságát azzal kapcsolatban, hogy milyen minőségű és irányultságú tartalmat tesznek közzé.²⁰ Számos komoly megfigyelő szerint egyes médiacégek igen, mások azonban nem használják fel e döntési szabadságot arra, hogy a társaság közérdekkel kapcsolatos eszményeit szolgálják, ahelyett, hogy a vállalkozás nyereségességét maximalizálnák minden lehetséges módon. Akárhogyan is, e széles körben felismert döntési szabadság teszi a tulajdonviszonyok és az ellenőrzés sajátosságait alapvető fontosságúvá annak megítélésében, hogy a média mennyire hatékonyan szolgálja a sokszínű társadalmat. Konkrétan: a meglévő koncentráció és a tulajdonosi viszonyok sokszínűségének hiánya azt sugallja, hogy a média valószínűleg nem lesz képes azon demokratikus funkciók ellátására, amelyek igazolnák alkotmányos védelmét.

Negyedszer, a piaci modell csak abban a mértékben eredményezi az állítólagos előnyöket, amennyire a vásárló képes pontosan értékelni a kapott terméket. Ha az olvasó az újságírók legjobb szaktudása szerint válogatott és bemutatott aktuális híreket szeretné megvásárolni, ugyanakkor nem áll rendelkezésére 'olcsón' elérhető információ azzal kapcsolatban, hogy a híreket nem manipulálták-e annak érdekében, hogy elfedjék a hirdetőket vagy a tulajdonosok titkolt gazdasági vagy ideológiai kívánalmait, akkor a piac ki van téve a visszaéléseknek. (Más területeken e nehézségekre adnak jogi választ a csalásra vonatkozó jogszabályok és – bizonyos hivatások esetében – a bizalmi kötelezettség és felelősség.) A piaci zavarok mindaddig bekövetkeznek, amíg a médiavállalkozások gazdasági vagy egyéb érdeke, hogy ne a kívánt terméket nyújtsák. Ha a hirdetőket vagy a tulajdonosok kellőképpen értékeli a „torzításokat”, akkor a média abban az esetben termeli a legnagyobb nyereséget, ha „eladja magát”. A legjobb (gazdasági) eredményt pedig akkor éri el a média, ha meghajol e magánérdekek előtt, azonban titokban tartja behódolásának tényét, és a nagyközönség felé az „integritás és szakmaiság” letéteményeseként lép fel. Ez a gazdasági magyarázat arra, hogy a média miért hangsúlyozza folyamatosan a nyilvánosság előtt újságírói függetlenségét és integritását – azt, hogy szigorúan kettéválasztják működésük újságírói és gazdasági részét. Az ezzel kapcsolatban olcsón elérhető és értékelhető nyilvános információk hiánya képezi a visszaélések vagy – gazdasági értelemben – a piaci zavarok alapját.²¹

A fent felvázolt négy probléma mindössze ízelítő azokból a tényezőkből, amelyek miatt valószínűtlen, hogy a piac egy demokratikusan felelős médiát hozzon létre. Ezeket a problémá-

²⁰ E mérlegelési szabadság logikusan következik a napilapiparág bizonyos sajátosságaiból, így például abból, hogy a jellemzően helyi monopólium miatt az üzemi (üzleti) tevékenység eredménye jóval nagyobb, mint más iparágak esetében: általánosan elterjedt a 20%-os mérték, de gyakran messze meghaladja a 30 százalékot is. Jonathan KWITNY: The High Cost of High Profits. *Washington Journalism Review*, 1990. június 19. L. pl. James N. ROSSE: Economic Limits of Press Responsibility. *56 Studies in Industry Economics* (1975).

²¹ E problémával kapcsolatban természetesen jelentős mennyiségű információ áll a nyilvánosság rendelkezésére; egyes médiaszervezetek hitelessége például egészen nyilvánvalóan csekély.

kat általában a hirdető befolyása okozza, illetve (még gyakrabban) súlyosbítja. Hasonlóan, a tulajdonosok döntési szabadsága miatt kiletük – hiszen egyre nagyobb médiakonglomerátumokról van szó – és ennek megfelelő érdekeik alapvetően meghatározzák azt, hogy mennyire valószínűsíthető, hogy a média betölti a demokrácia számára értékes szerepét. A tulajdonosok döntési szabadságával kapcsolatos aggályt fokozza, hogy a médiapiac szerkezete rendszeresen feszültséget teremt a nyereségérdekeltség, az újságírói szakmaiság, valamint a demokrácia szolgálata között. Egy mélyrehatóbb vizsgálat fel tudná tární azon további tényezőket, amelyek révén a magánhatalom jelenlegi eloszlása és előjogai kiszámíthatóan a sajtó sokszínűségének, a fennálló renddel szembeni kritikus állásfoglalásának és a szükséges vagy kívánatos változásokban betöltött előmozdítói szerepének csökkenését okozzák ahhoz képest, ami a demokratikus elmélet szerint kívánatos volna.

3. Az alkotmányról még egyszer – az egyesülés és a vallás szabadsága

A magánhatalommal való visszaélés kérdése egy sor értelmezési problémához vezet számos alkotmányos rendelkezéssel, így az Első Alkotmánymódosítás egyéb részeivel kapcsolatban is. A racionalizmusra és individualizmusra fektetett liberális hangsúly az összehangolt cselekvéssel szembeni liberális félelemmel karöltve a gyülekezési és egyesülési szabadság értelmezését hajlamos leszűkíteni kizárólag azokra az egyesületekre és társulásokra, amelyek a szólásszabadság védelmében működnek a gondolatok nagy nyilvánosság előtti közlésének elősegítése érdekében²² (illetve a személyes kapcsolatok alkotta egyesületekre az alkotmány szavatolta személyiségi jog tekintetében).²³

Az egyesülési és gyülekezési szabadság ilyen értelmezése túlságosan korlátozott. A szabadság elvi fogalma megköveteli – és az Első Alkotmánymódosítással kapcsolatos egyes bírósági döntések el is ismerik – az olyan önkéntes egyesületek alkotmányos védelmét, amelyeket az emberek azért hoznak létre, hogy cselekedjenek, különböző értékeket képviseljenek és különböző célokat érjenek el. Az ilyen egyesületek magánhatalmi központokként működnek – éppen ez a védelmük mellett szóló egyik érv.²⁴ Hatalmi központokként ugyanakkor az egyesületek fenyegetést jelenthetnek számos társadalmi célkitűzésre és értékre, így egyebek mellett a szabadságra, még abban az esetben is, ha éppen arra való hivatkozással követelnek védelmet, hogy ők maguk a szabadság megnyilvánulásai. Ez az ellentét képezi az egyik legnehezebben kezelhető problémát az alkotmányjog területén.

²² A gyülekezési és egyesülési szabadsággal kapcsolatos megjegyzések alapja: BAKER i. m. (1. lj.) 86., 132–134., 223–224., 316–317., 18. lj.

²³ A „magán” és a „nyilvános” közötti megkülönböztetés nem tűnik egyértelműnek John Witherspoon felsorolásában (akinek az előadásain James Madison is részt vett) olyan alapvető emberi jogként, amely alapján minden embernek „joga van szándéka szerint bárkivel társulni, akit e célra (kényszerítés nélkül) megnyer – ide tartozik a házasodás joga.” David RICHARDS: *Toleration and the Constitution*. Oxford University Press, 1986. 233. és jegyzetek.

²⁴ L. fentebb, 1. lj.

Anélkül, hogy megpróbálnánk feloldani a probléma komplexitását, több célra vezető megközelítést is említhetünk. Először, a bíróságok hagyományosan alacsonyabb mértékű védelemben részesítik a gyülekezeteket és egyesületeket az állami beavatkozással szemben három, egymást részben átfedő területen. A kereskedelmi vagy piacorientált egyesületek gyakorlatilag semmiféle védelemben sem részesülnek. Esetenként a bíróságok akkor is engedélyezik a beavatkozást az egyesületek és gyülekezetek vonatkozásában, ha ezek léte jelentős mértékben arra irányul, hogy kényszerítő vagy instrumentális hatalmat gyakoroljanak a kívülállók fölött ahelyett, hogy mások elnyomása nélkül segítenék elő a tagok közös céljait és tevékenységeit. Valamint helyénvaló lehet a beavatkozás abban az esetben is, ha az egyesülésben való tagságot olyan lehetőségek elérésének előfeltételül szabják, amelyeknek egy demokratikus társadalomban nem kizárólagos alapon is elérhetőnek kellene lenniük, illetve abban az esetben, ha a tagság egyebek miatt nem önkéntes. E három esetkor megfontolása során érdemes felidézni, hogy egy piacgazdaságban a gazdasági vállalkozások instrumentális hatalmat gyakorolnak az emberek fölött;²⁵ a nem az önkéntességen alapuló vagy az alapvető lehetőségekhez való hozzáférés előfeltételét képező társulások pedig – nem-konszenzuális befolyásuk révén – hatalmat gyakorolhatnak a tagjaik fölött. Az ilyen jellegű hatalmak léte igazolhatja a jogi beavatkozást az egyébként önkéntes egyesülésekkel szemben.

Másodszor, az olyan esetekben, amikor bizonyos mértékű állami beavatkozás igazolható, gyakran lényeges szempont a beavatkozás jellege vagy célja (jóllehet a profitorientált gazdasági társaságok esetében a jogalkotó gyakorlatilag bármilyen, a közjóra irányuló elgondolása általában elegendő a beavatkozás igazolására). A leginkább helyénvaló és jogszerű célkitűzés arra irányul, hogy az egyesületeket a helyi demokratikus kormányzatokhoz tegye hasonlóvá²⁶ – azaz, az arra törekvő beavatkozások, hogy a tagságra ne vonatkozzanak diszkriminatív feltételek, a tagoknak pedig garantálják a demokratikus jogokat. Számos munkajogi rendelkezés példázza az ilyen típusú beavatkozásokat.

A magánhatalommal való visszaélés lehetősége összetettebbé teszi a vallás szabad gyakorlására irányuló igények kérdését is. Még Scalia bíró arra irányuló erőfeszítéseitől eltekintve is, hogy a Szabad Vallásgyakorlási Záradékok (Free Exercise Clause) jórészt megfossza a lelkiismereti parancsok által vezérelt viselkedés védelme vonatkozásában fennálló jelentőségétől,²⁷ a szabad vallásgyakorlás iránti igények gyakran azért hiúsulnak meg, mert félt, hogy az ilyen igénnyel fellépő fél jogtalan mértékű magánhatalomra tenne szert. Az implicit módon paternalisztikus értékítéleteken alapuló jogszabályokkal szembeni és szabad vallásgyakorlásra alapuló kritikákkal rokonszenvező liberálisok jelentős része kevésbé tartja elfogadhatónak az olyan, úgyszintén a vallásgyakorlás szabadságán alapuló követeléseket, melyek arra vonatkoznak, hogy egy vallási csoportnak (vagy annak tagjainak) jogában áll hatalmat gyakorolni mások felett.

²⁵ BAKER i. m. (1. lj.) 210–218.

²⁶ E megfontolások bizonyos jogi precedensek figyelmen kívül hagyása mellett szólnak. Így pl. a bíróságnak engedélyeznie kellett volna a szakszervezeti tevékenységet az *Abood v. Detroit Board of Education* ügyben, miközben fenntartja a vállalatokra vonatkozó állami korlátozást a *First National Bank of Boston v. Bellotti* (435 U.S. 765) ügyben (1978). BAKER i. m. (1. lj.) 223–224. és jegyzetek. L. még: Sheldon LEADER: *Freedom of Association*. Yale University Press, 1992.

²⁷ *Employment Division v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990).

Nyilvánvalóan lényeges különbség van aközött, hogy valaki vallásos indíttatásból vesz magához valamilyen kábítószert vagy tagadja meg a katonai szolgálatot és aközött, hogy ugyancsak vallási alapon valaki emberölést vagy emberrablást követ el, hiszen az utóbbi esetben a hívő elkövető erőt vagy erőszakot alkalmaz egy másik emberrel szemben. Nem meglepő módon, a vallási alapú hivatkozások kevésbé meggyőzőek az olyan esetekben, amikor versenylőnyhöz vezetnénk a piacon. A hívő dolgozók alacsony bére, a biztonsági előírások költségcsökkentő hatású elhanyagolása egy egyházi napközi otthonban, vagy a nyitva tartás olyankor, amikor a törvény a versenytársak számára előírja, hogy zárva tartsanak, mind versenyhátrányt jelentenek a többi, nem vallási jellegű vállalkozás számára. Hasonlóan problematikusak a szabad vallásgyakorlásra irányuló igények mások viselkedésének irányítása céljából. Még ha valaki vallási alapon követelhetné is, hogy ne azonosítsák egy számmal, az, hogy igényt tart arra, hogy a többiek e vallásos személy számára elfogadható módon szervezzék a könyvelést, annyit tesz, hogy az illető hatalmat kíván gyakorolni felettük. Ez a probléma a földhasználattal kapcsolatban is felmerül. Az, ha egy vallási csoport vallási alapon dönt földje adott módon történő használatáról, általában jóval kisebb magánhatalmi fenyegetést jelent annál, mint ha jogot formálna arra, hogy döntsön mások földjeinek felhasználásáról. Anélkül, hogy megkísérelnénk megoldani ezeket a problémákat – jómagam úgy hiszem, hogy több, a bíróságok által elutasított keresetnek helyt kellett volna adni –, a lényeg az, hogy számos jogelvi kezdeményezés a vallásszabadságra való hivatkozással működő magánhatalom korlátozásával kapcsolatos aggályokra reagál.

4. Párhuzamok és különbségek

Az állami cselekvés korábbi vizsgálata és a vallás- és egyesülési szabadsággal kapcsolatos fenti példák jól mutatják a magánhatalommal kapcsolatos aggályok széles körű befolyását az alkotmányértelmezésre. Ugyanakkor e fenti problémák a magánhatalommal kapcsolatban több érdekes különbséget is mutatnak ahhoz a problémához képest, amit a magánhatalom kérdése a sajtószabadság értelmezésével kapcsolatban vet fel. E különbségek akkor válnak világossá, amikor összehasonlítjuk az értelmező válaszok lépéseit. A fent tárgyalt esetekben a két leggyakoribb értelmező válasz a jog kiterjesztése – rendszerint valamilyen állami cselekvés megállapítása révén –, vagy a jog akár a gondos lefaragás (az abszolutista megoldás), akár az indokolt jogkorlátozások elfogadása (a kiegyensúlyozó megoldás) révén történő korlátozása volt.

Ha például egy munkáltató vagy tulajdonos²⁸ alkotmány által nem védett magánhatalmának gyakorlása egy alkotmányon alapuló jogot vagy érdeket veszélyeztet,²⁹ úgy e magánhatalom

²⁸ Jómagam kevésbé tartom életszerűnek az azon jogra vonatkozó legtöbb alkotmányos igényt, hogy kereskedelmi tulajdont mások feletti hatalomgyakorlásra használjanak fel – lásd pl. a bíróság által a *Pruneyard Shopping Center v. Robins* [447 U.S. 74 (1980)] ügyben elutasított kereseteket –, mindazonáltal a magánhatalom alkotmányos védelmének terjedelmét lehetséges és szükséges is vitatni.

²⁹ Egy indokolásban, amelyben visszaköszön a Tizennegyedik Alkotmánymódosítás ötödik paragrafusával kapcsolatos „racsní-elmélete” [l. pl. *Katzenbach v. Morgan*, 384 U.S. 641 (1966)], Brennan bíró egy ízben megjegyezte, hogy lehetséges, hogy az Alkotmány elismerjen egy jogot, ám azután ne részesítse teljes körű védelemben, azaz lehetséges olyan eset, hogy az Alkotmány kizárólag az „állami” cselekvéssel szemben nyújt védelmet. L. *Egyesült Államok v.*

korlátozható, a jog pedig érvényesíthető valamely állami cselekvés megfelelően kiterjedt megállapítása révén (jóllehet a szabadsághoz, egyenlőséghez, vagy méltósághoz fűződő érdek a legtöbb esetben kénytelen kivárni, hogy a jogalkotás védelmet biztosítson a számára). Hasonlóképpen, ahogyan az egyesülési szabadság és a szabad vallásgyakorlás vizsgálata során láthattuk, hogy ha az alkotmányos védelem kiterjed a magánhatalomra, akkor az alkotmányos jog fenyegetést jelenthet más fontos érdekekre – köztük a hatékony gazdasági tevékenységhez vagy a környezet hatósági védelméhez fűződő érdekekre, vagy akár egyéb, alkotmányosan megalapozott érdekekre.³⁰ A válasz gyakran vagy a jog szűkítése, vagy korlátozásának elősegítése.

A magánhatalommal és a sajtóval kapcsolatos korábbi vizsgálatom egy másik problémát vet fel: a sajtószabadságot aláásó hatalom egyúttal a sajtószabadság részeként tart igényt védelemre. Másképpen fogalmazva, a sajtó egyes tényezőinek magánhatalma korlátozhatja más tényezők szabadságát, és ezáltal pontosan azon teljesítmények tekintetében ronthatja le a sajtó működését, amelyek az alkotmányos védelmet indokolják. Ez a probléma szorosan hozzátartozik a sajtószabadság fogalmához.

Ezt az ellentmondást nem oldja fel az állami cselekvés megállapítása, a sajtószabadság egyensúlyba állítása más értékekkel, vagy a sajtószabadság következetes fenntartásának ötvözése olyan egyéb eszközökkel, amelyek alkalmasak e szabadság esetleges nemkívánatos hatásainak kezelésére. A többi vizsgált példával ellentétben, a sajtószabadság esetében az adott jogon alapuló igények elismerése vélhetően aláássa magát a sajtószabadsághoz való jogot. Ha a sajtószabadság a hirdető és a magántulajdonosok saját kommunikációs céljaik érdekében végzett tevékenységének szabadságát jelenti, akkor e szabadság elismerése alááshatja a sajtószabadságot abban az értelemben, hogy az az újságírás szabadságát jelenti éppen azon kommunikációs célok megvalósítására, amelyek az alkotmányos védelem indokául szolgálnak. Ebben a kérdésben választani kell a sajtószabadság eltérő felfogásai közül. Az egyik nézet szerint a sajtószabadság kiteljesedése minden bizonnyal megengedi, sőt vélhetően szükségessé is teszi³¹ az állami beavatkozást, mégpedig nem azért, hogy egy, a sajtóhoz képest külső magánhatalmat – például egy munkaadó vagy egy bevásárlóközpont hatalmát – korlátozzon a szólásszabadság érdekében, hanem azért, hogy hatást gyakoroljon magának a sajtónak az intézményi szervezetére.

Guest 383 U.S. 745, 774-86 (1966) (Brennan bíró részben egyetértett, részben különvéleményt fogalmazott meg.) Az Alkotmány csak ilyen, nem-pozitivistá értelmezése teszi lehetővé, hogy az Első Alkotmánymódosítás biztosította jogok magánhatalom általi veszélyeztetéséről beszéljünk, szemben az alkotmányos érdekekkel vagy értékkel. L. pl.: Jason P. ISRALOWITZ: *The Reporter as Citizen: Newspaper Ethics and Constitutional Values*. 221 *University of Pennsylvania Law Review* (1992) 141.

³⁰ Lehet pl. amellett érvelni, hogy a Fialat Üzletemberek Kamarájának állítólagos egyesülési „jogai” korlátozták a nők egyenjogúsághoz fűződő „érdekeit”. A sajtózáradék vonatkozásában ezzel analóg azoknak a kiadványoknak az esete, amelyek állítólagosan behatolnak az emberek magánszférájába, sértik a jó híreket vagy érzelmi károkat okoznak.

³¹ A kormányzati beavatkozás engedélyezése és megkövetelése közötti megkülönböztetésnek komoly múltja van a műsorszórás területén, ahol a beavatkozást engedélyezték, de nem követelték meg. L. *Red Lion Broadcasting Corporation v. Szövetségi Kommunikációs Bizottság*, 395 U.S. 367 (1969) (a méltányosság elvének fenntartása); *CBS v. Szövetségi Kommunikációs Bizottság*, 453 U.S. 367 (1981) [a műsorszórók azon kötelezettségének fenntartása, hogy a jelöltek számára megfelelő (fizetett) hozzáférést biztosítsanak]; *CBS v. Democratic Nat'l Comm.*, 412 U.S. 94 (1973) (a műsorszóróknak nem alkotmányos kötelessége fizetett hirdetéseket közzétenni felelős személyek vagy csoportok számára, jóllehet a Kongresszus előírhat ilyen kötelezettséget).

E belső konfliktus számos hasonlóságot mutat a szólásszabadsággal kapcsolatos nemrégiben lefolytatott vitákkal. A pornográfia és a gyűlöletbeszéd egyes bírálói úgy vélik, hogy az ilyen kommunikáció olyan negatív következményekkel jár, amelyek túllépik a bántó és sérelmes megnyilatkozást vagy az ilyen kommunikáció által szándékosan vagy akaratlanul bátorított antiszociális vagy bűncselekmény jellegű magatartást. Eme érvelés szerint a legfőbb rosszat a domináns társadalmi csoportok azon lehetősége jelenti, hogy az ilyen beszédformát társadalmilag alárendelt csoportok – például a nők vagy a faji kisebbségek – elhallgattatására használják fel.³² (Egyesek szerint hasonlóan elnyomó hatással jár a nagy vagyoni politikai folyamatban történő felhasználása.) Jóllehet jómagam számos alapvető szempontból csábítónak, ugyanakkor empirikusan megalapozatlannak tekintem ezeket az érveket, azok mindenesetre párhuzamba állíthatók a magánhatalommal és a sajtóval kapcsolatos érveléssel. Azt példázzák, hogy a magánhatalom védelme valamely alkotmányos jog alapján hogyan képes magát az adott jogot, vagy legalábbis annak a védelmet megalapozó megerősítő logika viszonylatában való működését aláásni. Annyi bizonyos, hogy ha az elhallgattatás vádjai empirikusan meggyőzők, akkor a szólásban megnyilvánuló magánhatalom befolyásolhatja az anyagi jog értelmezésével kapcsolatos döntést.

Mindazonáltal a szólásszabadsággal és sajtószabadsággal kapcsolatos ügyek közötti egyik lényeges különbség eltérő értelmező válaszokhoz vezethet. A két jog megalapozásának logikája eltérő. A szólás, az egyesülés és a vallás (legalábbis részben) az egyéni szabadság vagy autonómia kollektív tiszteletének megtestesüléseként részesülnek alkotmányos védelemben. A liberális alkotmányelméletben ezek a jogok nem csupán instrumentális, hanem önértékkel is rendelkeznek. Azonban az alapvető jogok gyakorlása problémákat, sőt akár súlyos károkat is okozhat. Az egyéni döntés bárminemű korlátozása a jog megfelelő hatáskörén belül implicit módon intoleranciát fejez ki a személyiséggel vagy a cselekvés autonómiájával szemben, és szükségképpen a jog megkurtítását jelenti. Ez az érv jelentős mértékben megerősíti azt a polgári libertárius elképzelést, amely szerint a megfelelő kollektív reakciónak olyan formát kell öltetnie, amely nem fojtja el a szabadságot, és nem kurtítja meg a jogot.

Ezzel szemben a liberális alkotmányelmélet kizárólag instrumentális értéket tulajdonít az intézményeknek, például a sajtónak. Az intézmények világi értéke és a szabadságuk kizárólag a – tág értelemben vett – emberi érdekeknek tett szolgálatukban rejlik. Tekintettel arra, hogy az egyes jogok terjedelme az adott jog indokolásán alapul, a Sajtózáradékkal kapcsolatos megfelelő értelmezési döntéseknek azt kell figyelembe venniük, hogy az adott értelmezés előmozdítja-e az olyan szabad és független sajtó működését, amelytől elvárható, hogy a legmegfelelőbb módon lássa el demokratikus funkcióit.

A sajtószabadság e két sajtóosságának – vagyis annak, hogy a magánhatalom a sajtószabadság fogalmától elválaszthatatlan problémát jelent, és annak, hogy az alkotmány kizárólag

³² A pornográfia hatásával kapcsolatban Catharine MacKinnon úgy érvel, hogy az „normalizálja azt a rettegést, ami elhallgattatja a nők szempontjait”. „Meghallhatatlanná teszi a tiltakozást.” Így „a férfiak úgynevezett szólásszabadsága elhallgattatja a nők szabad szólását.” Catharine A. MACKINNON: *Toward A Feminist Theory of the State*. Harvard University Press, 1989. 205. L. még: Frank I. MICHELMAN: Conceptions of Democracy in American Constitutional Argument: The Case of Pornography Regulation. 291 *Tennessee Law Review* (1989) 56.; Charles R. LAWRENCE III: If He Hollers Let Him Go: Regulating Racist Speech on Campus. *Duke Law Journal* (1990) 431.

instrumentális értéket tulajdonít a sajtónak – hatással kell lennie az alkotmányelméletre. Ha egy alkotmány által védett hatalmi központ kedvezőtlen hatással van más jelentős érdekekre, akkor az állam (és a magáncsoportok) általában úgy képesek a leghatékonyabban támogatni e kedvezőtlenül érintett érdekeket, ha közben nem korlátozzák az érdekeiket sértő alkotmányos jogot. Ez a válasz azonban kevésbé kielégítő abban az esetben, ahol a magánhatalom problémája elválaszthatatlan az illető jogtól, hiszen éppen arról van szó, hogy e hatalom megnyomorítja magának az adott jognak a működését. Az olyan esetekben pedig, ahol az alkotmányos oltalmat élvező magánhatalmat önértéknek tekintik, a jognak a visszaélésre való figyelemmel történő módosítása rendszerint ellentétes azzal, amin az adott jog alapul. Erre példa az az eset, amikor valakit megakadályoznak abban, hogy rossz döntést hozzon, holott éppen az az érdeke – vagy joga –, hogy jól vagy rosszul, de önállóan döntsön. Ez az ellenvetés azonban nem áll meg abban az esetben, ha a jog megalapozása elsődlegesen instrumentális jellegű.³³

Így tehát, jóllehet a magánhatalom birtokosai – a tulajdonosok, illetve a hirdetőik – értékelhető érveket hoznak fel a Sajtózáradék nyújtotta védelem mellett, ezeket az érveket gyengíti az a tény, hogy magánhatalmuk révén cenzúrát gyakorolnak a védett intézmény egyéb részlegeinek, a védett intézményi rendszer egyéb tagjainak megnyilvánulásai felett.³⁴ Tovább gyengíti ezeket az érveket az a gyakorlati felismerés is, hogy e magánhatalom jelentős mértékben aláássa az intézmény teljesítményét pontosan azon szerepe vonatkozásában, amely megalapozná az alkotmányos védelem szükségességét. Az értelmezői válasznak olyan formában kell a jogot instrumentálisan értelmeznie, hogy az borotvaélen táncoljon az állam és a magánhatalom általi visszaélések ikerveszélei között. Ezen a ponton pedig közvetlenül meg kell vizsgálnunk ezt az értelmezési kérdést.

5. A Sajtózáradék négyféle értelmezése

Tekintsük át a Sajtózáradék négy lehetséges elméleti értelmezését! Először, a garancia értelmezhető mindennemű állami cselekvés tilalmaként, különösképpen, ha az a sajtóra irányul. Itt egy olyan ‘semlegességi’ vagy ‘válaszfal-’ követelmény fogalmazódik meg, amely hasonlatos ahhoz a választóvonalhoz, amely egyesek szerint az államot és az egyházat egymástól elválasztja.³⁵ Ez az

³³ Ellentétben a szabad vallásgyakorlással, a szólásszabadsággal és az egyesülési szabadsággal, de hasonlóan a Sajtózáradékhoz, a Vallásalapítási Záradékot célszerűbb inkább instrumentalista, mint autonómiaközpontú szemüvegen keresztül nézni. A hasonlóságok mellett ugyanakkor legalább ilyen fontos különbségek is akadnak e két intézményorientált rendelkezést megalapozó instrumentalista megfontolások és hatalommal kapcsolatos aggályok között, amiket ugyancsak célszerű figyelembe venni értelmezésük során.

³⁴ Hugo Black bíró igen éleslátó észrevételt tett ezzel kapcsolatban. A következőképpen érvelt a bíróság nevében: „Igen különös lenne (...), ha a sajtószabadsággal kapcsolatos és az Első Alkotmánymódosítás elfogadásához vezető súlyos aggodalmat arra vonatkozó előírásaként kellene értelmezni, hogy az államnak ne álljon hatalmában e szabadság védelme. A sajtónak az állami beavatkozástól való, az Első Alkotmánymódosítás által garantált szabadsága nem szentesítheti a sajtó magánérdekek általi elnyomását.” *Associated Press v. Amerikai Egyesült Államok*, 326 U.S. 1, 20 (1945).

³⁵ A vallásalapítási szabadságra vonatkozó záradékkal kapcsolatos jogtudomány valóban megkülönbözteti egymástól a ‘válaszfal’ metaforáját és a ‘semlegességet’; a Sajtózáradék ezen első értelmezésben inkább a ‘semlegesség’ követelményéhez hasonlatos. Mégis használni fogom az előbbi metaforáját, mivel képként a válaszfal kifejezésben

értelmezés abban az esetben lenne logikus, ha a sajtószabadságot kizárólag az állam fenyegetné. Ebben az esetben az állami beavatkozás minden esetben veszélyeztetné a sajtószabadság eszméjét és annak arra soha nem lenne szüksége. Ennek megfelelően, a sajtószabadságot így jó közélettel úgy lehetne értelmezni, mint a vállalkozás szabadságát egy viszonylag kevésbé szabályozott piacon. Az ilyen 'válaszfalon' alapuló értelmezés azonban nem veszi figyelembe a kormányzati beavatkozás két évszázados gyakorlatát.

Történelmünk során az állam – gyakran az igazságszolgáltatás jóváhagyásával – számtalanszor támogatta a sajtót, nem ritkán azzal a céllal, hogy annak fejlődését valamilyen adott irányba terelje. Az állami politika természetesen jelentősen kihat a rádiók és televíziók műsor-szerkezetére és tartalmára. Ez azonban mindig is igaz volt a nyomtatott sajtó tekintetében is. Sok esetben éppen a postának nyújtott támogatás – különösen a 19. század során – tette lehetővé az újságok létét, és e támogatások feltételei nagyban kihatottak a sajtóvállalkozások jellegére. A védnökség, az állami hirdetések és az állami nyomdai szerződések ugyancsak jelentős mértékű – és kifejezetten a médiavállalkozások egy meghatározott csoportjának támogatására irányuló – befolyást jelentettek.

Az állami politika továbbra is jelen van és jelentős befolyással rendelkezik számos területen. Talán a leggyakrabban emlegetett példa az újságok megőrzéséről szóló törvény (*Newspaper Preservation Act*), egy olyan sajtótörvény, amely szelektíven nyújt előnyöket bizonyos lapoknak, míg másokat hátrányos helyzetbe hoz. A Rand Corporation tanulmánya arra a következtetésre jutott, hogy az újságok láncszerű tulajdonosi szerkezete a szövetségi jogalkotás – elsősorban az adótörvények – miatt, nem pedig a hatékonysággal vagy a piaccal kapcsolatos megfontolások miatt terjedt el.³⁶ A különböző mértékű postának nyújtott támogatások is fennmaradtak, és ezek továbbra is befolyásolják a sajtó arculatát. A Fehér Ház olyan előjogokat biztosít a sajtó számára, amelyek nyilvánvalóan a sajtó támogatásának minősülnek, hiszen csökkentik a tudósítások költségét bizonyos típusú információk vonatkozásában. E támogatásokat a Fehér Ház differenciáltan nyújtja egyes médiatársaságok egyes újságíróinak, míg mások nem részesülnek azokból.³⁷ Számos tagállami jogszabályt is lehetne idézni. 1991-ben például Pete Wilson kormányzó alatt Kalifornia általános forgalmi adót vezetett be az újságok értékesítési bevételére, amely azonban nem vonatkozott a reklámfelület értékesítéséből származó bevételekre. Ez a szabályozás csaknem pontosan a fordítottja a legtöbb európai országban hatályos szabályoknak, ahol felvilágosultabb módon gondolkodnak a sajtószabályozásról. A kaliforniai adórendszer arra ösztönzi az újságokat, hogy mind jobban kiszolgálják a hirdetőik igényeit, és minél kevésbé törődjenek az olvasókéval.

E példák – amelyek közül több bírói jóváhagyást is kapott – csupán ízelítőt nyújtanak abból, hogy a gyakorlat milyen mértékben utasította el a Sajtózáradék 'válaszfal' típusú értel-

képes érzékeltetni a Sajtózáradék ezen értelmezése alapján az államtól megkövetelt gyakorlatot.

³⁶ James N. DERTOUZOS – Kenneth E. THORPE: *Newspaper Groups: Economies of Scale, Tax Laws, and Merger Incentives*. (Rand, R-2878-SBA, 1982).

³⁷ Ahogy a *Sherril v. Knight* ügyből [569 F.2d 124 (Washington D.C. Kerületi Bíróság 1977)] kiderült, a Fehér Házba szóló sajtóbelépő megszerzéséhez szükséges, hogy a tudósító washingtoni lakhellyel rendelkezzen és rendszeresen feladata legyen a tudósítás a Fehér Házból. Nyilvánvaló, hogy számos médiatársaság – különösen a kisebb társaságok – nem rendelkeznek e feltételeknek megfelelő újságírókkal.

mezését. Tézisemet alapul véve – miszerint a magánhatalom éppúgy jelentős fenyegetést jelent a sajtószabadságra nézve, mint az állam hatalma – bölcs dolog volt elvetni ezt az értelmezést.

A három további értelmezés vagy megengedi, vagy egyenesen megkívánja a közvetlenebb állami beavatkozást. A második – ‘hatáselvű’ – értelmezés lehetővé tenné a kormányzati támogatást, ugyanakkor tiltaná a sajtó bármely részére negatív hatással járó jogszabályokat. A harmadik – a ‘helytelen célokra’ vonatkozó – értelmezés szerint megengedhető bizonyos mértékű korlátozás (a cenzúra kivételével), kivéve, ha azzal a céllal fogadnak el szerkezeti szabályokat, hogy korlátozzák a sajtó életképességét vagy szabadságát. Végül a negyedik – a leginkább beavatkozás-párti – értelmezés a sajtószabadságra vonatkozó garanciának azt az olvasatát tekinti mérvadónak, amely szerint az állam köteles a sajtószabadságot – vagyis a szabad sajtó eszményének tényleges megvalósulását és működését – előmozdító jogszabályokat elfogadni.

E negyedik megközelítésmóddal itt nem foglalkozom. Hasonló megközelítést alkalmaznak azokban az országokban, amelyekben a miénkkel ellentétben a sajtószabadság alkotmányos garanciájára nem vonatkozik az állami cselekvés megszorítása. Másfelől, hazánkban is hallhatunk olyan hangokat, amelyek e negyedik megközelítéshez hasonló elgondolásokat támogattak, különösen azzal kapcsolatban, hogy az alkotmány (legalábbis a sajtó bizonyos részei vonatkozásában) bizonyos kötelezettségeket szab a nyilvános hozzáféréssel kapcsolatban. Országunkban azonban ez az értelmezés szinte semmilyen bírói elismerést nem nyert. Sőt, aligha volna bölcs dolog egy alkotmánybírárságtól elvárni, hogy instrumentális döntéseket hozzon arról, hogy miképpen lenne leginkább célszerű előmozdítani a sajtó működését, illetve hogy normatív ítéleteket alkosson azzal kapcsolatban, hogy a sajtó teljesítményére vonatkozó elvárások közül melyeknek kedvezzen az alkotmány.

Marad tehát a második és a harmadik értelmezés, amelyek közül mindkettő engedélyezi a korlátozott mértékű kormányzati beavatkozást. Első látásra a második értelmezés tűnhet vonzóbbnak, vagyis az, amelyik engedélyezné a kormányzati beavatkozást, de kizárólag a sajtó védelme, haszna vagy támogatása érdekében. Ha azonban az alkotmányos garancia által eloszlatni kívánt aggály az állam helytelen befolyásával kapcsolatos – amely aggodalom hívta életre a ‘válaszfal’ jellegű értelmezést –, akkor a második, ‘hatáselvű’ értelmezés valójában nem képes kiküszöbölni ezt a veszélyt, hiszen nem gátolja meg az államot abban, hogy egy mézesmadzag – azaz különböző juttatások – alkalmazásával aláássa a sajtó megfelelő teljesítményét. Márpedig mézesmadzagot – akár pénzbeli támogatást, szelektíven adagolt szenczációkat, interjúkat és hozzáférést, vagy különféle engedélyeket és mentességeket³⁸ – fel lehet használni, és a történelem folyamán mindig fel is használták a médiatartalom befolyásolására.³⁹ Így, ha az egyetlen aggodalom kizárólag az államra vonatkozik, akkor a második értelmezés sem megfelelő. Ezzel szemben

³⁸ Amikor a Knight-Ridder birtokolta *Detroit Free Press* Edwin Meese legfőbb ügyész jóváhagyását várta, hogy közös üzemeltetési szerződést köthessen a *Detroit Newsszal*, a tudósítások szerint mind a *Free Press*, mind az ugyancsak a Knight-Ridder tulajdonában álló *Miami Herald* ‘visszavett’ Meese bírálatából, és a Meese-karikatúrák „a szerződésre vonatkozó döntés meghozataláig tilalom alá estek.” James D. SQUIRES: *Read All About It!* Times Books, 1993. 123.

³⁹ Mark Hertsgaard szerint a Reagan-adminisztráció hatékonyabban tudta manipulálni a sajtót a mézesmadzag-módszerrel, mint a Nixon-adminisztráció a szankciókkal vagy az azokra vonatkozó fenyegetésekkel. Mark HERTSGAARD: *On Bended Knee: The Press and the Reagan Presidency*. Farrar Straus Giroux, 1989. 182. Mexikó állam állítólag ennél is látványosabban, csaknem kizárólag készpénzes ‘hirdetési’ kifizetésekkel tartja széles körű ellenőrzés alatt a lapokat. Raymundo Riva PALACIO: *The Kept Mexican Press*. *Nieman Reports* (1992. nyár), 53.

– jóllehet számos esetben túlságosan homályosak a körülmények ahhoz, hogy alátámasszák a jogi korlátozást – a ‘helytelen célokra’ összpontosító megközelítés megfelelő eszköz a mézes-madzag kifogásolható alkalmazásának megrendszabályozására.

Másfelől, ha egy egészséges, erős és demokratikus sajtó tekintetében válik szükségessé a sajtószabadságot aláásó magánhatalom korlátozása, akkor a második megközelítésmód túlzott mértékű korlátozást jelent. A ‘válaszfal’ jellegű megközelítéstől az állami támogatást vagy szubvenciót lehetővé tevő megközelítés irányába történő elmozdulást az a felismerés indokolja, hogy bizonyos állami beavatkozások jótékony hatásúak. Ez az érvelés azonban egy még szélesebb körű állami beavatkozást támogat, és számos, kifejezetten a médiára irányuló intézkedést tart elfogadhatónak, még abban az esetben is, ha azok hátrányosak a média egyes elemei számára, feltéve, hogy más elemek tekintetében azonban előnyösek. A magánhatalommal kapcsolatos aggodalom és az az álláspont, hogy az állami beavatkozás hasznos is lehet, mindaddig hozzájárulhat a médiavállalatok belső hatalmi szerkezetére (vagyis egy médiaorientált munkajogra) és a média területén működő gazdasági ösztönzőkre vonatkozó jogszabályok helyes irányához, amíg e jogszabályok célja a média függetlenségének és teljesítményének előmozdítása, nem pedig aláásása.⁴⁰

Természetesen az ilyen megerősítő jellegű jogalkotói hatalom visszaélésekre is lehetőséget ad. A harmadik értelmezés szerint a Sajtózáradék elsődlegesen az ilyen jellegű állami visszaéléseket tiltja. Bírósági felülvizsgálat keretében az alkotmánybíróság feladata lehetne a jogalkotás felügyelete. Amellett, hogy minden formában tiltja a cenzúrát, ez az értelmezés alkotmányellenesnek tekinti az annak aláásására irányuló állami törekvéseket, hogy a sajtó képes legyen ellátni az alkotmányos védelmet indokoló funkcióit. Alkotmányos szempontból elfogadhatók ugyanakkor más (nem cenzurális) jogszabályok, amelyek a sajtó működésének javítását, különösképpen a sajtószabadság kiterjesztését és megerősítését szolgálják.

Ez az elvi áttekintés azt mutatja, hogy minél nagyobb az aggodalom a magánhatalommal kapcsolatban, annál nagyobb a harmadik, a ‘helytelen célokra’ hivatkozó értelmezés vonzereje, és annál világosabbá válnak az első és második értelmezés hiányosságai. Ha a magánhatalom elégséges és visszaéléstől mentes lenne a médiagyártás összefüggésében, úgy a ‘válaszfal’ típusú elemzés lenne a leginkább vonzó. Ha azonban a magánhatalom nem megfelelő – azaz, ha az jelenti a problémát, hogy a piac elégtelen erőforrásokat biztosít a média számára –, akkor a második, ‘hatáselvű’ elemzés szerinti állami támogatás tűnhet megfelelőnek. Ha viszont a magánhatalom egyúttal fenyegetést is jelent a demokrácia számára szükséges sajtóteljesítményre nézve, akkor a harmadik, ‘helytelen célokra’ összpontosító (vagy esetleg a negyedik) értelmezés vonzereje nagyobb.

Ezen túlmenően utalok arra is, hogy a ‘helytelen célokra’ összpontosító értelmezés alapján érthető meg leginkább a médiával kapcsolatos történeti joganyag és az annak jogszabályait jóvá-

⁴⁰ Jóllehet hazánkban a jogi gondolkodás gyakran azonosítja a sajtót a tulajdonosokkal, az ésszerű válasz arra a kérdésre, hogy pontosan kiből is áll a védelem alatt álló sajtó, az lehetne, hogy azokból az emberekből, akik szakmai tevékenysége a sajtót alkotja. A két lehetséges válasz közötti választás nem logika kérdése; ahogyan korábban már kifejtettem, a kérdést a megfelelő kontextusban, nyilvános viták alapján kellene megválaszolni. L. BAKER i. m. (1. lj.) 250–271. Jóllehet a hatáselvű megközelítés alighanem kizárja, hogy a törvényhozás ilyen nyilvános vitán alapuljon, a helytelen célokra összpontosító megközelítés ezt – bár korlátok között – egyértelműen lehetségesnek tartja.

hagyó ítélkezési gyakorlat. Kizárólag ez a megközelítés teszi lehetővé az újságok megőrzéséről szóló törvény (Newspaper Preservation Act) elfogadását, azokat az egyedülálló módon (néhány) újságra vonatkozó korlátozásokat, amelyek megakadályozzák, hogy ezen újságok műorszóró létesítmények birtoklása révén felerősítsék 'hangjukat', a közművekre vonatkozó olyan szabályokat, mint például az a követelmény, hogy a telefontársaságok általános szolgáltatóként működjenek, vagy, hogy a *Baby Bell* társaságok ne birtokolhassanak és ne végezhesenek kábeles műorszolgáltatást. Jóllehet a sajtójog e strukturális területe folyamatos változásban van, úgy tűnik, a meglévő alkotmánytan biztosítja a legátfogóbb kereteket ahhoz, hogy bölcs választ találjunk a magánhatalomnak a sajtószabadság aláásásával kapcsolatban felmerülő problémáira.

FORDÍTOTTA: NAGY SZABOLCS ÉS KOLTAY ANDRÁS

Adalékok a Horthy-korszak sajtórendészeti szabályozásához I.

(1919–1931)

KLEIN TAMÁS*

„Néhány hónappal ezelőtt az újságírók kérvénnyel fordultak a nemzetgyűléshez a sajtószabadság helyreállítása végett. Mi öregek kissé megdöbbenünk e kérelmen, mert egy pár év előtt képtelenségnek tartottuk volna, hogy Magyarországon még ezért is folyamodni kell. Hiszen 48-ban a sajtótörvény örökre eltörölte az »elővizsgálatot« és 67 óta szinte vallásos hitünk volt, hogy az a törvény szabadságunk palládiuma. (...) Ezért az eszméért küzdöttek régi országgyűléseink évtizedeken át, ezzel nőttünk fel és vallottuk törhetetlenül. (...) Az utóbbi évek nyomorúsága mintha kiölte volna belőlünk ezt az eszményt. A háborús idők mámora közben elhitették velünk, hogy a sajtó korlátozása egyik előfeltétele a hadi sikereknek.”¹

Tarnai János a „nagy öregek” nevében a *Jogtudományi Közönyben* 1920 novemberében jajdult fel ekként az elveszített, s ki tudja, mikor visszanyerhető sajtószabadság eszméjét siratva. Az idézett sorok lényeglátóan mutatnak rá a kortársak dilemmáira, felidézve a sajtószabadság alkotmányunkban kiemelt védelmét. A jogásztársadalom prominensein kívül mások is követelték a már kivívott szabadság, a sajtószabadság helyreállítását. A jogtudós gondolatait bár 1920-ban fogalmazta meg, mégis azt mondhatnók, hogy azokat a következő negyed században, a Horthy Miklós nevével fémjelzett, s a két világháború tragédiájával keretezett korszakban bármikor jogosan hangoztathatta volna.

Az 1919 és 1944 közötti történelmi periódus a sajtószabadság hol keményebb, hol némi képp enyhülő, ám permanens korlátozásának időszak. A Horthy-korszak sajtószabályozásának, s azon belül sajtórendészetének történetje azonban semmi esetre sem szemlélhető egységesen, csakúgy nem, mint annak köztörténete. A központi hatalom sajtóhoz való viszonyában legalább három időszak különböztethető meg. A rendszer irányítói az első években nyilvánvalóan ellenséges attitűddel viszonyultak a sajtóhoz, a lapoknak a ténylegesnél sokkal nagyobb hatalmat tulajdonítva és misztifikálva, illetve „nemzetvesztőként” aposztrofálva azokat, sok esetben még a tanácsköztársaságért is az ellenséges szerkesztőségeket, az ún. destruktív sajtót tették felelőssé, amelyhez többnyire a „kommunista”, „bolsevista”, „anarchista” és „zsidó” jelzőket társították.

A Bethlen István miniszterelnök vezényelte konszolidáció célul tűzte ki a társadalmi viszonyok normalizálását, amely számos vonatkozásban eredményesnek is bizonyult, ám sajnálatosan éppen a politikájának fókuszába állított sajtóviszonyok terén igencsak szerény eredményeket mondhatott magáénak. A húszas esztendőben elsősorban a sajtórendészet gyakorlatában idővel némi önmérsékletet tanúsított a központi hatalom, ellenben a jogalkotásban a liberalizáció

* Doktorandusz, ELTE ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék. E-mail: ktamas0524@freemail.hu

¹ TARNAI János: A sajtószabadság felé. *Jogtudományi Közöny*, 1920. november 15. 169.

gondolatát már nem valósította meg. Bethlen lemondását követően, a hosszabb-rövidebb ideig működő kormányok, s maga a rendszer egésze is mind inkább jobbra tolódott, ami hátrányosan érintette az egyes szabadságjogok, kiváltképpen a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság érvényesülési esélyeit. Gömbös Gyula kormányzása már egyenesen a sajtó megrendszabályozásának igényével lépett fel, mindamelllett, hogy sajtópolitikájában a korábbi rendészeti felfogás mellett dominánsan jelent meg a propaganda szerepe, s a sajtószabadságnak a nemzetérdek védelmében való korlátozását készítette elő.

A gömbösi elképzeléseket végül a Darányi- majd Imrédy-kormány valósította meg, a sajtószabályozás novelláris módosítása egyes szervezeti szabályokkal, elsősorban a sajtókamara megszervezésével 1938–39-ben a sajtószabadság eszményét már feledtetni volt képes. A világháborús törvényhozás mindinkább szélsőjobbra tolódó politikájának középpontjába pedig az állampolgárok jogegyenlősége helyett a (vallási, majd faji alapú) nyílt különbségtétel és jogfosztás került.

A sajtóreform szükségességében, mondhatnók, teljes egyetértés mutatkozott a különböző társadalmi, szakmai érdekeket képviselő csoportok, kormánypárti, vagy éppenséggel annak politikáját opponáló politikai erők között, ám annak irányában, a hatályos szabályok liberalizálásának, avagy ellenkezőleg, szigorításának követelményét illetően már jelentékenyen eltértek az álláspontok.

A korszak sajtóra vonatkozó jogforrási rendszeréről elmondható, hogy valamennyi jogalkotási dokumentum alapvetően két kútfőre volt visszavezethető. Új sajtótörvény nem született, így a sajtójog alapját elméletileg a Monarchia idején megalkotott törvény képezte. Ennek a sajtószabadságot mint a nemzet „palládiumát” garantáló szabályait lerontotta a két esztendővel korábban megalkotott, 1912-es felhatalmazási törvény, amely a háború esetére szóló kivételes intézkedéseket sorjázta, és amely jelentékeny mozgásteret biztosított a kormánynak a szabadságjogok, így a sajtószabadság korlátozására.

Az 1914-es törvénytárba tizennegyedikként felvett sajtótörvény megítélése már elfogadásakor, majd azt követően évtizedeken át szélsőségesen divergáló vélemények megfogalmazására készítette elemzőit. Pártolói szerint a sajtószabadság megvalósításának remekművét alkotta meg a törvényhozó, ellenzői azonban a nyomtatott gondolat kifejezése intézményes elfojtásának biztos eszközét látták benne. Azt el kell ismerni, hogy a tizenégyes sajtótörvény távolról sem volt a liberális törvényhozás iskolapéldája, ám nem hordozta magában a *praeventiva censura* gyakorlatának reális esélyét sem.

1. Előzmények

1.1. A háborús törvényhozás sajtójogi következményei

Az 1910-es évek elején már tapintható volt az az európai feszültség, amely egy háborús konfliktus lehetőségével fenyegetett, s ami a Monarchia, s benne Magyarország háborúra való felkészüléséhez vezetett. A második sajtótörvény elfogadása már ebben a helyzetben született. A háborús felkészülés folyamatában – a hadászati, katonai feladatokon túl – meghatározó jelentőségre tett szert a törvényhozás. A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi

LXIII. törvénycikk² felhatalmazó rendelkezéseinek köszönhetően a „ministerium” kivételes hatalom (háború vagy annak fenyegető veszélye)³ esetén elrendelhetette az időszaki lapoknak és más sajtótermékeknek a szétküldés előtti sajtórendészeti hatóságnak (ügyésznek vagy rendőrhatalóságnak) való megküldését. A szétküldés csak azután volt lehetséges, ha a törvényben meghatározott időn belül (időszaki lapoknál három óra, más sajtótermékekénél egy hét) az illetékes hatóság a terjesztést nem tiltotta meg.⁴ E felhatalmazási rendelkezés visszahozta hazánkba a cenzúra alkalmazhatóságának elvi lehetőségét, amelyet a háború kitörésekor a politika a gyakorlatban is bevezetett.

A háború, amely nem tűrheti a központi akarattól eltérő, alternatív vélemények artikulálását, a sajtószabadság esélyét mindenkor lerontja, ellehetetleníti. Nem volt ez másként az első világháború időszakában sem, amikor a hadban álló államok, így a magyar kormányzat is a honvédelem és a hadviselés érdekére tekintettel, egymás után vezették be a sajtó működését korlátozó intézkedéseket. Magyarhonban 1914-től a cenzúrát a Hadi Felügyeleti Bizottság kebelén belül szervezett Sajtóbizottság gyakorolta. A kormányokat világszerte az a hamis elgondolás vezette ugyanis, hogy a hadi sikerek egyik legfőbb záloga a sajtó teljes domesztikálása, vagy még inkább: leigázása. „Csak mikor láttuk, hogy a háborút a sajtó némasága mellett is el lehet vezetni, csak akkor támadt fel bennünk újra a gondolat szabad közlésének kívánsága” – írta a krónikás,⁵ ám mivel a megerősödő új hatalom prominensei továbbra is úgy vélték, hogy a sajtó tevékenysége nagyban hozzájárult a „nemzet sorstragédiájához”, s mert hatalmukat ingatagnak érezték, a nyomtatott gondolat szabadságához továbbra is szembevetendő fenntartással viszonyultak.

1.2. Az őszirózsás forradalom és a Népköztársaság sajtószabályozása

A háború végén bekövetkező baloldali fordulat a sajtóviszonyokban és -szabályozásban a baloldali lapok létfeltételeinek addigi ellehetetlenítésére is reagálva, kifejezetten szabadelvű, a bevezetett korlátozásokat felszámoló változást eredményezett.

Az 1918. december 8-án megjelent, lakonikus rövidségű második néptörvény⁶ már a sajtó szabadságáról szólt. Első szakaszában deklarálta a háborúban már-már elfelejtett jogot, miszerint „[g]ondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti és szabadon terjesztheti” (1. §), majd közvetlenül utána a háborús évek sajtórendészetét jellemző tapasztalatok okán azt is rögzítette, hogy „[e]lőző vizsgálatnak nincs helye” (2. §). A néptörvény a további szakaszaiban megszüntette a sajtótermék utcai árusításának engedélyhez kötését, és eltörölte a lapbiztosíték hetven esztendeig kárhoztatott rendszerét.

² *Magyar Törvénytár. 1912. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin, 1913. 691–710.

³ 1. § „Háború idején, sőt ha szükséges, már a háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett az ebben a törvényben meghatározott kivételes hatalmat a szükség mértékéhez képest igénybe veheti.”

⁴ A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. tc. 11. §.

⁵ TARNAI i. m. (1. lj.) 169.

⁶ *Országos Törvénytár. 1918. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin, 1918. 221–222.

A sajtó korlátlan szabadsága azonban ismét tiszavirág-életűnek bizonyult. A Tanácsköztársaság megalakulását követően a kommunista vezetés a gyakorlatban is érvényesíteni kezdte a Szovjet-Oroszországból importált proletárdiktatúrát, s ennek részeként támadást indított a polgári sajtó ellen. 1919. május 14-én a Forradalmi Kormányzótanács – papírhíányra hivatkozva – betiltotta a polgári szellemiségű lapokat.

2. Az ellenforradalom sajtópolitikája

A Tanácsköztársaság bukását követően az ellenforradalmi erők meghosszabbították a rendkívüli jogrendre vonatkozó '12-es felhatalmazási törvény rendelkezéseit, s azzal az előzetes vizsgálat kormányzat általi gyakorolhatóságának lehetőségét. A cenzúra adta jogosítvánnyal az éppen berendezkedő, pozícióját megerősíteni igyekvő hatalom élt is.

A központi kormányzat habozás nélkül látott hozzá az ellenséges politikai nyilvánosság hatókörének radikális szűkítéséhez. A Friedrich István vezette végrehajtó hatalom 4680/1919. ME rendelete⁷ megtiltott minden „a közrendet és közbiztonságot veszélyeztető” sajtótermék birtoklását, forgalomba hozatalát. A jogszabály az ilyen „kommunista, bolsevista, anarchista irányú” felforgató *opus*okat büntetés terhe mellett rendelte a rendőri hatóságoknak beszüntetni.

A Tisza-kormány sajtótörvénye nem biztosított kellően hatékony fegyvertárat a Tanácsköztársaság százharminchárom napja után a baloldali és liberális lapok megrendszabályozására, elnémítására, s mivel nem volt alkalmas a politikai alapú tisztogatásra, a berendezkedő új hatalomnak az ellenzéki, zömmel munkásmozgalmi sajtó ellehetetlenítésére más jogforrásokban kellett megteremtenie a jogi alapot.

Az új hatalom prominensei közül sokan a sajtót mint egészet azonosították a tanácsköztársaság eszmeiségével, s tették felelőssé a vörös terror bűneiért, s még olyanok is akadtak, akik a háború elvesztéséért, az ország trianoni megcsonkításáért is a zurnalisztákat tették meg bűnbaknak. Kicsit leegyszerűsítve álláspontjukat, úgy vélték, az országot ért rendkívüli csapás következményeinek enyhítése, mi több, a revízió kérdésének megoldása is a rendszerrel ellenséges, s így „destruktív” minősített lapok sajtórendészeti úton, vagy közvetettebb módszerekkel való felszámolása, a nyilvánosságban meg-megjelenő rendszerkritikus hang elhallgattatása útján érhető el. A tizenkilences Károlyi-féle, illetve a tanácsköztársaság ellenében létrejött politikai összefogás radikálisabb csoportjait a „nemzeti kibontakozás” érdekében alkalmazandó preventív intézkedések mellett a megtorlás, a bosszú vágya is hajtotta. 1921. február 22-én a kormányparti Társadalmi Egyesületek Szövetségének (TESZ) Központi Választmánya, Bethlen István elnöke alatt ülést tartott⁸ „a sajtó ügyének halaszthatatlan rendezésére irányuló mozgalom[ról],”⁹ s egyhangú határozatban elfogadott memorandumát a kormányzó, a miniszterelnök és a nemzetgyűlés elé terjesztette.

⁷ *Magyarországi Rendeletek Tára 1919*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 702.

⁸ Az eseményről részletesen beszámolt a Magyar Távírtati Iroda, MTI „könyvomas” hírek, Napi tudósítások, 1920–1944, MOL – K. 428. a) sorozat/ 2012. 02. 22. 11. oldal.

⁹ Uo.

A TESZ-be tömörült jobboldali társadalmi mozgalmak gyülekezete a destruktívnak minősített lapokkal szemben átfogó és hatásos társadalmi bojkottra szólított fel, a kormányzati szereplőket, politikusokat és „vezető egyéniségeket” pedig arra, hogy az ilyennek bélyegzett lapoknak adandó nyilatkozatoktól, felvilágosítás adásától a „legszigorúbban tartózkodjanak.”¹⁰ A tanácskozás és az elfogadott dokumentum fókuszában a forradalomban szerepet játszó lapok szigorú, példának szánt megbüntetése igényének megfogalmazása állt. Azt követelték, hogy a kormány ezeket az újságokat¹¹ tiltsa be. A kiáltvány többek között leszögezte, nem tűrhető annak a sajtónak a működése, amely „Károlyi átkos forradalmát előkészítette és a kloáka zsidainak kommunizmusát nemzetmegváltó eredményként fogadta, ocsmány alkalmazkodás után újra megkezd[je] a magához tért magyar lélek megfertőzését.” Ezek a lapok, hangsúlyozta a politikai nyilatkozat, „nem javultak, mert nem is tudnak megjavulni (...) Bűnhődjenek tehát mindazért, amit a közerkölcs megrontásával, a nemzeti érzés elfojtásával, a nemzeti hagyományok és múlt meggyalázásával, a haza elárulásával, a nemzetköziség és a vallástalanság hirdetésével okoztak.”¹²

Megjegyzendő, hogy a kormány – magáévá téve szellemi holdudvarának érvelését – még 1919 szeptemberében rendeletet fogadott el „a közrendet és a közbiztonságot veszélyeztető kommunista, bolsevista, anarchista irányú sajtótermékek” ügyében,¹³ megtiltva forgalomba hozatalukon túl birtoklásukat is. Az ilyen veszedelmes sajtó felkutatása érdekében a rendőrhatalóság személymotosztást és házkutatást is eszközölhetett, s a megtalált példányokat elégetés útján tartozott megsemmisíteni. Aki a rendelet előírásait nem tartotta be, akár hathavi elzárással és 2000 korona pénzbüntetéssel volt sújtható.

A hatalmát megszilárdítani igyekvő kormányzat a sajtószabadság „államérdekből” történő korlátozásának elsődleges eszközeként kezdetben a sajtórendészet évszázados hagyományokkal rendelkező, s a gondolatot leginkább elnyomó intézményét, a cenzúrát szervezte meg. A Friedrich-kormány „A sajtóról” címet viselő 5499/1919. ME rendelete¹⁴ ismét bevezette a korábban már (többször mindenidőkre) megszüntetett cenzúrát, azzal, hogy kimondta, „minden időszaki lapnak és más sajtóterméknek a sajtóügyi közbíróhoz benyújtandó sajtórendészeti köteles példányát a terjesztés megkezdése előtt kell (...) beszo­l­gáltatni, és terjesztését (...) időszaki lapoknál csak a sajtórendészeti köteles példány kézbesítésétől számított három óra múlva, más sajtótermékek­nél pedig a kézbesítés napjától számított egy hét múlva szabad megkezdni.”¹⁵

¹⁰ Uo.

¹¹ *Az Est, a Pesti Napló, a Magyarország, a Világ.*

¹² Kiss Menyhért fajvédő politikus 1922. augusztus 23-i képviselőházi felszólalásában idézte fel a másfél esztendővel korábbi TESZ-dokumentumot. In *Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés naplója*, III. Budapest, Athenaeum, 1922. 450. Bethlent mint a konszolidáció miniszterelnökét párta radikálisabbjai és a szélsőjobb sokszor támadták – a szerintük – a sajtóval szemben tanúsított engedékenysége miatt, s ilyenkor többnyire szembesítették az 1921-es TESZ-dokumentummal, amelyet mint a tanácskozás elnöke a későbbi kormányfő jegyzett.

¹³ 4680/1919. ME rendelet a közrendet és közbiztonságot veszélyeztető sajtótermékek beszo­l­gáltatásáról és megsemmisítéséről, In *Magyarországi Rendeletek Tára*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 1919. 702. 6. lj.

¹⁴ Uo. 874–875.

¹⁵ 5499/1919. ME rendelet 2. § 2. bekezdés.

1920. június elején az ellenforradalom harmadik kormánya rendeletben szabályozta újra „a rotációs újságpapír és íves nyomópapír” beszerzését és elosztását.¹⁶ Az ország papírellátásában – tekintve, hogy a trianoni békeszerződés következtében a papírgyárak nagy része a határokon kívülre került – valóban fennakadások voltak, a kormány azonban, a valós gazdasági problémát ürügyként használva, olyan elosztási rendszert alakított ki, amely a saját, de még inkább a kormányfő akaratától tette függővé a nyilvánosság összetételének meghatározását, az országban szabadon megjelentethető sajtótermékek körét.

A papírkontingens-rendelet szinte teljhatalmat adott a miniszterelnöknek a lapok létfeltételét biztosító papírkiutalások, s egyúttal az egyes redakciók működése felett azáltal, hogy a nélkülözhetetlen alapanyag beszerzése és szétosztása felett korlátlanul diszponálhatott. A lapkiadáshoz elengedhetetlen papíralapanyag beszerzésére az állam „kizárólagossági hatályú” jogot adott a Hangya Szövetkezetnek,¹⁷ míg az elosztás irányítására központi szervezet hozott létre, amelyet lakonikusan „Papírelosztó Bizottság” névre keresztelt. A Bizottság tagjait a miniszterelnök nevezte ki, különböző állami szervek, érdekképviseleti testületek ajánlása alapján. Így javaslattevői joga volt egyes minisztériumoknak, a vasútnak, a postának, lapkiadó-, illetve nyomdavidallatok képviselőinek. A miniszterelnök által kinevezett tagokból álló grémiumban helyet foglalt továbbá a kormányfő megbízottja, aki a testület valamennyi határozata ellen óvást emelhetett. A kormányelnök képviselője által megvétózott döntés érvényességéről végül maga a miniszterelnök volt jogosult határozni.

A rendelet az egyes laptípusokra (így a fővárosi és vidéki újságokra) eltérő, de egyaránt igen szigorú terjedelmi korlátozásokat állapított meg, amelyek alól kivételes esetekben, az adott lap vonatkozásában a miniszterelnök adhatott felmentést. További súlyos, a sajtószabadságot is érintő rendszeti korlátozásként a rendelet az új időszakos lapok alapítására moratóriumot állapított meg, azonban azzal a kitételrel, hogy „rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben” a lapindításra a miniszterelnök engedélyt adhat. Ez a kizárólagos jog a papírínség idején is lehetőséget teremtett a kormánybarát szellemi körök nyilvánosságához juttatására.

A jogszabály büntető rendelkezései értelmében, aki a benne foglaltakat megszegte, így példának okáért a terjedelmi korlátokra, vagy a lapindítási moratóriumra vonatkozó előírásokat kijátszotta, a hatáskörrel rendelkező rendőrhatalóság mint rendőri büntetőbíróóság eljárásában akár hat hónapig terjedő elzárással, vagy pénzbüntetéssel volt sújtható.

Az 1920–1922 közötti időszakra meghirdetett Nemzetgyűlés ülésein több ízben felmerült a sajtóvizsgálat kérdése: különböző pártállású képviselők panaszták, hogy „a szabad sajtó hiánya az egészséges közszellem rovására megy.” 1920 októberében, miután az ellenzék nehéztüzérségi támadás alá vette a cenzúra intézményét, Teleki Pál miniszterelnök több rendeletet is kiadott sajtóügyben, amelyek részben a sajtórendszet szervezetében hoztak változást, részben pedig az előzetes vizsgálat rendszerét a fakultatív cenzúra koncepciójának megfelelően alakították át. Az 1616/1921. ME rendelet¹⁸ a kivételes sajtórendszeti ellenőrzés korlátozásáról szolt,

¹⁶ 4578/1920. ME rendelet. In *Magyarországi Rendeletek Tára*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 1920. 228–232.

¹⁷ A kizárólagossági jogot a Hangya az év végéig, illetve eltérő rendelkezés hiányában a következő esztendő végéig kapta meg. A rendelet elfogadását egy hónappal követő, azt módosító jogszabály már határozatlan időre, újabb kormányrendelettel fenntartotta a monopóliumot [5721/1920. ME rendelet, i. m. (16. l.) 321–322.].

¹⁸ *Magyarországi Rendeletek Tára 1921*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 60.

és „abból a célból” született „hogy a sajtó működése addig is, amíg a sajtó kivételes ellenőrzése mellőzhetővé válik, minél kisebb mértékben korlátoztassék.” A cenzúra gyakorlására jogkörrel bíró szervezet (Miniszerközi Sajtótájékoztató Bizottság) „hatásköre csupán arra terjed ki, hogy véleményt nyilvánítson abban az esetben, ha valamely lapban közzétételre szánt közlemény (...) [az] állami érdekeket közvetlenül veszélyezteti.” A normaszöveg továbbá arról is tudósított, hogy „[a] sajtó munkájának megkönnyítésére szolgáló véleményező szerv[nek] intézkedési joga nincs.” A fakultatívnak mondott vizsgálati modellben a szerkesztőknek, kiadóknak láthatóan nem volt kötelező a sajtóterméket cenzúra alá küldeni.

A Teleki-féle „reformmal” a korábbi merev, a büntetőjog által is támogatott kötelező sajtóellenőrzést enyhébb szabályok váltották fel. Mégis hamarosan újabb bírálókat fogalmazódtak meg a megújított intézménnyel kapcsolatban. Valóban, a könnyített sajtórendészeti szabályozás első pillantásra haladó szelleműnek látható képét lényegesen árnyalta, hogy a szerkesztősegeket az a veszély fenyegette, hogy ha utóbb a meg nem vizsgált cikk miatt az ügyész betiltotta a terjesztést, a közzététel ezen intézkedése jelentékeny kárt okoz a lapnak. Az ellentmondásos helyzetet döntően az idézte elő, hogy a szabályozás nem fűzött pozitív joghatást a testület kedvező véleményéhez, vagyis a közlemények előzetes vizsgálat alá bocsátása, kifogás hiányában, vagy annak kifejezett támogatása esetén sem eredményezte az utólagos felelősség, a kivételes sajtórendészeti intézkedések esetleges alkalmazása alóli mentesülést.

3. A bethleni konszolidáció sajtópolitikája

3.1. Jogalkotási lépések a sajtóviszonyok mérsékelt liberalizálására

A cenzúra intézményének felszámolása már Bethlen István miniszterelnökségéhez kötődik, hiszen annak konszolidációs jellegéhez. A 10.501/1921. ME rendelet¹⁹ a kivételes sajtórendészeti ellenőrzést megszüntette, hatályon kívül helyezett számos, a kivételes jogrenddel összefüggésben meghozott és a sajtószabadságot gúzsba kötő rendelkezést. A következő esztendőben az Egységes Párt által dominált Nemzetgyűlés is lépett az előzetes vizsgálat ügyében. Az 1922–23-as költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk 6. §-a²⁰ rendelkezett „a kivételes hatalom alapján kibocsátott egyes rendelkezések[nek,] (...) közszabadságoknak (...) visszaállítására irányuló átmeneti” szabályok időtartamáról. A törvény a jövőre nézve a Kormányt eltiltotta a lapvizsgálat ismételt bevezetésétől, kimondta ugyanis, hogy a „kivételes sajtórendészeti ellenőrzést (előzetes cenzúra), amelyet a 10.501/1921. ME rendelet különben már megszüntetett, a jelen § felhatalmazása alapján a kormány nem léptetheti újból életbe.” Ellenben ugyanez a dokumentum hatalmazta fel a kormányt, hogy a cenzúrát kivéve, a sajtószabadság érvényesülését lehetetlenné tévő sajtórendészeti intézmények sorát, így a belügyminiszter hatáskörébe tartozó lapbetiltás, kolportázs-jog-megvonás lehetőségét, vagy éppen a külföldi sajtótermékek rendszetére vonatkozó szabá-

¹⁹ Uo. 320.

²⁰ *Magyar Törvénytar. 1922. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin, 1923. 121–138.

lyokat az „átmenet időtartama alatt ideiglenesen hatályban tarthassa és a szükséghez képest módosíthassa vagy kiegészíthesse.”

A központi hatalom kivételes sajtórendészethez való viszonyát jól példázza az 1921-ben elfogadott, az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló törvény²¹ miniszteri indokolásában szereplő álláspont, miszerint „gondoskodnunk kell oly jogszabályokról, amelyek alkalmasak arra, hogy a jelen kor felforgató eszméitől félrevezetett elemeket visszariasszák az állam és a társadalom fennálló törvényes rendjének jogellenes megtámadásától.”²²

A lapok előzetes vizsgálatának eltörlése – amint arra már utaltam – közel sem jelentette egyúttal a sajtószabadság eszméjének és gyakorlatának visszatérését a magyar közjogba, ellenben a cenzúra kétségtelenül hatékony eszközének hiányában is képes volt a kormányzat a sajtó egésze felett komoly ellenőrzést gyakorolni. A lapok alapításának miniszterelnöki engedélyezése, a lapbetiltások és a postai szállításból, illetőleg az utcai terjesztésből való kitiltás fenntartása mellett a kortársak közül sokan joggal kifogásolták, hogy „meg van sértve a sajtószabadságnak ama sarkalatos elve, hogy a sajtótermék megjelenését, annak csupán általános irányzata miatt lehetetlenné tenni nem szabad. Nem térünk vissza az 1914. évi XIV. törvénycikk rendszeréhez, mely az engedélyezést nem ismeri, sőt egyenesen kizárja (...). Gyakorlatilag tehát a helyzet ez. A cenzúra alatt tilos volt az egyes lapszámot a kifogásolt rész elhagyása nélkül kiadni; most az egyes lapszám nem szorul előzetes jóváhagyásra, de egy cikk, egy mondat vagy akár egy szó miatt a lap megjelenését végképen meg lehet akadályozni.”²³

A lapok rendészetének igen súlyos eszköze volt tehát a belügyminiszter hatáskörébe tartozó betiltás intézménye. Érdemes itt utalni arra a nem elhanyagolható különbségre, hogy míg a külföldi sajtótermékek kitiltása a tizennégyes sajtótörvény értelmében minisztériumi, vagyis összkormányzati kompetencia volt, addig a belföldi lapokat sújtó szankció alkalmazása a belügyminiszter hatáskörébe tartozott, vagyis a minisztérium egyetlen tagjának belátásán múlt. Mindez természetesen közel sem jelentette azt, hogy a kormány többi tagja nem kívánta befolyásolni a nyilvánosság összetételét: számos levéltári forrás utal arra, hogy miniszter társai rendszeresen igyekeztek jelentékeny nyomást gyakorolni a belügyi tárca mindenkori vezetőjére egyes lapok ellehetetlenítése érdekében.

A nyomásgyakorlásban a legaktívabb és értelemszerűen a leghatékonyabb a miniszterelnök volt, ám találhatók források példának okáért a honvédelmi miniszter ilyen irányú megkeresésére is. A *Függetlenségi Szemle* című kulturális folyóiratot 1923-ban Rakovszky Iván Bethlen közbenjárására tiltotta be, „a magyar állam belső rendje és külső biztonsága ellen állandóan és tervszerűleg intézett támadásai miatt.” Bethlen javaslatában utalt arra, hogy a lap gyökeresen szakított eredeti céljával, „az úgynevezett intellektuális osztályok modernebb szükségletei[nek]” kiszolgálásával, s helyette „mindig merészebben kezdte támadni azokat az intézményeket, amelyek a magyar államhatalom fenntartó oszlopai.”²⁴

²¹ 1921. évi III. törvénycikk. In *Magyar Törvénytár. 1921. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin, 1922. 8–10.

²² 125. számú iromány, In *Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai*, IV. 308.

²³ TARNAI János: Sajtószabadság? *Jogtudományi Közöny*, 1921. december 15. 169.

²⁴ MOL – K 26. ME irom. [A miniszterelnökség központilag iktatott és irattározott iratai 1867–1944.] 1923. V. t. 299.

A lapbetiltásokról és kolportázsjog-megvonásokról szóló belügyminiszteri döntések indoklása többnyire lakonikusan rövid volt, mint ahogy az a *Függetlenségi Szemlét* érintő dokumentumban is olvasható. A ritkán szerkesztett hosszabb indoklásokból nyerhetünk pontos képet azokról a „bűnökről”, amelyek egy-egy ellenzéki lap betiltásához vezettek. Így a Hajdúszoboszlón megjelenő szélsőjobboldali *Hortobágy* című politikai hetilap betiltása kapcsán meg tudhatjuk, hogy a lap „közleményeinek tárgya, hangja a felekezeti békétlenség szítását és különösen a zsidó felekezet elleni gyűlölet felkeltését célozza”, mindamelllett, s gyaníthatóan ez nagyobb súllyal esett latba, „a közélet és a társadalom tekintélyeinek lerombolására törekedve a felelős miniszterek erkölcsi integritásának kétségbevonása által a társadalom bizonyos rétegeiben alkalmas azt a nézetet felkelteni, hogy Magyarország felelős kormányában nem olyan egyéniségek ülnek, akik úgy nemzeti, mint etikai szempontból teljesen kifogástalanok.”²⁵ A *Szeged* című lap betiltását szintén a miniszterelnök kezdeményezte, mivel az több közleményében személyesen a kormányfőt támadta, a kormány egészét pedig korrupcióval vádolta.²⁶

A kizárólag példaként és némiképp önkényesen felvillantott esetek ellenére, Bethlen többször határozottan visszautasította azt a gyakorta megfogalmazott vádat, hogy a lapbetiltások mögött esetenként pártérdekek húzódnának meg. A miniszterelnök a szigorú sajtórendészeti szankciók védelmében, azok hátterét megvilágítandó, alkalmazásuk magyarázataként rendre a társadalom védelmét hangoztatta, és az össznemzeti érdek megóvását jelölte meg okként.

A kolportázsjog megvonása a lapbetiltásnál lényegesen enyhébb joghátrány volt. Szemléletes példa a *Magyar Hírlap* esete, amelynek utcai terjesztését arra hivatkozással tiltották meg, hogy a munkanélküliek kormányellenes demonstrációjáról beszámoló lapot nyilvánvalóan izgalomkeltés céljából ingyenesen osztogatták a járókelőknek.²⁷ A kereskedelmi minisztert illetve a lapok postai forgalomból való kizárásának joga, amely még a kolportázsjog megvonásához képest is enyhébb rendészeti szankció volt, mégis elmondható, hogy ez az áruforgalmi adminisztratív korlátozás tovább rontotta a sajtószabadság kibontakozásának esélyeit.

3.2. A Bethlen-kormány sajtóreform-koncepciói

A korszakban kezdetben intenzíven, később csökkenő lelkesedéssel készültek a végrehajtó hatalom különböző apparátusaiban a sajtórendészet (és a sajtóbüntettek) reformjára vonatkozó kormányzati koncepciók. Ezek a tervezetek azonban nem céloztak átfogó sajtószabályozást, ellenben a tizennégyes sajtótörvény megtartása mellett, olykor annak novelláris módosítását, máskor a büntető törvénykönyvi tényállások sajtófegyelmi regulákkal való kiegészítését szorgalmazták. A szabályozási koncepciók központi gondolata kezdetektől arra irányult, hogy a rendkívüli jogrendből megörökölt, kivételes sajtóellenőrzés feladásáért cserébe olyan sajtórendészetet intéz-

²⁵ 69.124.1924. BM határozat, In *Belügyi Közlöny*. Budapest, Magyar Királyi Belügyminisztérium, 1924. 464.

²⁶ MOL – K 26. ME irom. 1925. V. t. 1864.

²⁷ MOL – K 26. ME irom. 1926. V. t. 1651.

ményesítsen, amely bár a korábbiakhoz képest nagyobb szabadságot teremt a sajtónak, ezzel együtt is kellően hatékony eszközöket biztosít a központi kormánynak az érdekeit sértő lapokkal szemben.

Feltűnő jelenség az egyes reformkoncepciókban, hogy valamelyest a sajtószabadság híveinek tesznek engedményeket, mégis több, e szabadságjoggal össze nem férő, s a rendkívüli sajtórendészet idején rendeleti úton bevezetett sajtórendészeti intézményeket kívántak törvényben átmenteni a konszolidáció utáni időre.

A kodifikációs folyamatról összességében azonban elmondható, hogy a kormánynak nem volt kifejezett érdeke annak végigvitele, s így teljes szívvel nem is ambicionálta azt. Egy ügyes jogtechnikai megoldással (határidő tűzésével és egy ugyancsak szokatlan feltétel meghatározásával) ugyanis a nemzetgyűlés határozatlan időre biztosította a kormánynak a rendkívüli, rendeleti sajtórendészet gyakorlásának lehetőségét. Az 1922. évi XVII. törvénycikk kimondta ugyanis, hogy „[a]zok a rendelkezések, amelyeknek tárgyában a kormány a jelen törvény életbelépésétől számított négy hónap alatt törvényjavaslatot nem terjeszt a nemzetgyűlés elé, a jelen törvény életbelépésétől számított hat hónap elteltével hatályukat veszítik.”²⁸ Ezzel tehát megnyílt az a kiskapu a kormány előtt, hogy egy határidőben beterjesztett törvényjavaslat esetén a felhatalmazást minden további feltétel nélkül meghosszabbíthatta, majd akár a javaslatot vissza is vonhatta. Ezzel a törvényhozó hatalom végtelenített felhatalmazást adott a kormánynak. A kínáló esélyt a rendkívüli sajtórendészet gyakorlásának határidő nélküli megszerzésére a kormány nem szalasztotta el, ennek érdekében született a korábban tárgyalt koncepció.

3.2.1. Az első sajtóreform-kísérlet

1921. június 21-én terjesztette a Nemzetgyűlés elé Tomcsányi Vilmos igazságügy miniszter a sajtóról szóló 1914. évi XIV. törvénycikk egyes rendelkezéseinek ideiglenes módosításáról és kiegészítéséről szóló törvénytervezetet,²⁹ amely mindamelllett, hogy át kívánta törni a sajtójogi felelősség negyvennyolcas rendszerét és a sajtóeljárásra vonatkozó szabályokat is magába foglalt, olyan sajtórendészeti regulákat tartalmazott, amelyeket kivételesnek titulált, s amelyeket az államellenes irányú időszaki lapok tekintetében szándékolt bevezetni.

Az 1848-ban bevezetett tisztán fokozatos és kizárólagos felelősségi rendszer irányából határozott lépést tett a javaslat az egyetemleges (köztörvényi) sajtójogi felelősség felé,³⁰ amely közvetett módon ugyan, de hatással lett volna a sajtórendészet eszköztárának alakulására is. A bíróság ugyanis olyan bűncselekmények esetén, amelyeket sajtó útján követtek el (ez a kör természetesen sokkal tágabb, mint a klasszikus sajtójogi érvényesülési köre), a szerzőt, szerkesz-

²⁸ Az 1922/23-as költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk 6. §, In *Magyar Törvénytár. 1922. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin, 1923. 122.

²⁹ 308. számú iromány (továbbiakban T308.), In *Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai*, X. Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1921. 128–148.

³⁰ A sajtójogi felelősség kérdéskörét részletesen nem elemzem, mivel csak távoli összefüggésben áll a sajtórendészeti szabályozással.

tőt, sőt még a kiadót is mellékbüntetésként úgynevezett „sajtótilalommal” sújthatta volna. Az akár öt esztendeig is terjedhető sajtótilalom alkalmazásának mérlegelésekor a bíróságnak azt a közel sem egzakt feltételt kellett volna vizsgálnia, vajon veszélyes-e az elítéltnak a sajtó terén végzett működése a közérdekre. A sajtótilalom alá helyezett személy annak tartama alatt nem végezhetett volna sajtóval kapcsolatos tevékenységet, így nem lehetett volna újságíró, szerkesztő vagy kiadó. A kiadónak sajtótilalom alá helyezése indirekt típusú sajtórendészeti eszközként is értelmezhető, hiszen a lap megjelenése kiadója működésének megtiltásával igencsak megnehezített volna.

A törvénytervezet továbbá az időszaki sajtótermékek utcai terjesztésének – kivételes sajtórendészeti szabályként rendeletben addig is létező – megtiltását is intézményesíteni óhajtott, s tartalmazott rendelkezéseket az újságok időleges, vagy végleges betiltására is. A kivételes sajtórendészeti szabályokhoz képest azonban ezeket a hatásköröket nem a kormányhoz, a kormányelnökhöz vagy a belügyi tárca vezetőjéhez telepítette, hanem azok gyakorlását a bíróságra kívánta bízni. A preventív jellegű vizsgálatnak egy egészen kivételes módját szabályozta a tervezet. Bizonyos esetekben ugyanis nem egyes sajtóközlések konkrét tartalmát, összefüggéseit, hanem egyes lapok általános (politikai) irányának kifürkészését is tervbe vette, hogy azután, annak alapján a cikkeket közlő lapot a bíróság a legkülönbözőbb intézkedésekkel sújthassa.

A normaszöveg tervezete az alábbiak szerint formulázott: „[v]izsgálat tárgyává kell tenni, vajjon egyes időszaki lapok közleményeikkel nem folytatnak-e olyan működést, amely a magyar állam belső békéjét vagy külső biztonságát vagy a *közkerkölsiséget* veszélyezteti.”³¹ (Kiemelés tőlem – K. T.) Amennyiben valamely lappal szemben bizonyítást nyert volna, hogy működésével a fenti különösen fontos érdekekre nézve veszélyt jelenthetett, úgy a sajtórendészeti eszközök széles palettája állt volna rendelkezésre a végrehajtó hatalom rendelkezésére. Legerélyesebb szankcióként a bíróság az ilyen működést folytató lapot határozott időre, vagy akár véglegesen is betilthatta. S bár sokan joggal kritizálták a lapbetiltás belügyminiszteri jogát, nem igen szorgált megnyugtatójukra, hogy a tervezet a – mindenképpen a sajtószabadságot fenyegető – hatáskört a bírósághoz telepítette, mivel a nyomtatott szó szabadságát védő alkotmányos fundamentummal össze nem békíthető intézmény ellenségei leginkább annak a jogrendszerrel való inkompatibilitását hangsúlyozták. „Ezzel a bíró oly megbízatást nyer, amely hivatásának természetével ellenkezik. (...) Az általános jellemzés, a megbélyegzés, vagy a korrektség megállapítása nem tartozik az ő feladatai közé.”³²

Már a húszas esztendőök elején többen felvetették a sajtókamara felállításának szükségességét, amelynek létjogosultságát eltérő szempontból igyekeztek megokolni. A szakmai közvélemény szinte egyöntetűen definiálta a kamarát, mint az újságírói érdekvédelem oly régóta kívánatos intézményét, míg mások speciális rendészeti instrumentum jellegét hangsúlyozták. A törvénytervezet egyértelműen állást foglalt a szakmai disputában, azzal, hogy a normaszöveg nem szólt hasonló szervezet szükségességéről. A plánum indokolása ellenben *expressis verbis* ki mondta, hogy a feladat, amelyet egy ilyen intézmény ellátna, „megnyugvással társadalmi szervre

³¹ T308. 14. §.

³² TARNAI JÁNOS: A sajtójog a Javaslatban. *Jogtudományi Közöny*. 1923. október 1. 145–145. Tarnai ugyan nem erről a tervezetről ír, de okfejtése erre is vonatkozatható.

nem bízható.³³ A kamara szükségességét szorgalmazó közéleti vita időleges eldöntésén túl azonban többre is vállalkozott a tervezet, hiszen azáltal, hogy egy esetleges jövőbeni kamara sajtóval kapcsolatos „fontos állami feladatait” hangoztatta, egyértelművé tette, hogy annak fegyelmi funkcióját sokkal inkább evidenciának tartja, mint esetleges érdekvédelmi szerepét. Ez az elméleti kiindulópont hosszú ideig meghatározta a központi hatalom kamarával kapcsolatos nézeteit, elsősorban alternatív rendészeti eszközt látott benne, mintsem az újságírói autonómia intézményi megvalósulását. A javaslat a fent jelzett felfogás értelmében „e feladatokat (...) a bűncselekmény felett ítélkező bíróságra kíván[ta] bízni.”

A sajtóval összefüggő bírósági feladatok ellátását a tervezet egy külön erre a célra alakítandó „Sajtóvédelmi Bíróság” hatáskörébe utalta. A Sajtóvédelmi Bíróság kivételes eljárási szabályok szerint kötetlenül járt volna el, azzal, hogy „ítélete végérvényes” jelleget öltött volna, vagyis döntésével szemben nem nyílt volna jogorvoslatra mód.

A egyes és záró rendelkezésekben végül utasított a végrehajtó hatalom, „hogy a sajtóra vonatkozólag s kivételes hatalom alapján eddig kiadott kivételes sajtórendészeti szabályokat haladéktalanul helyezze hatályon kívül,³⁴ ugyanis amennyiben „a javaslat rendelkezései törvénnyé válnak, (...) meg lehet szüntetni a kivételes sajtórendészeti szabályokat annak a veszélye nélkül, hogy a nemzet nagy érdekeit egyes lelkiismeretlen, könnyelmű vagy meghibbant elméjű emberek az időszakai sajtó útján büntetlenül veszélyeztethessék.”³⁵ A javaslatot végül Tomcsányi igazságügyi miniszter visszavonta, s így bár annak a sajtót korlátozó szabályai nem váltak a magyar jog részévé, az előzetes cenzúrát bevezető, s más súlyos, a sajtószabadságot korlátozó, a kivételes sajtórendészetet szabályozó rendeletek is hatályban maradtak.

3.2.2. *A sajtórendészet reformjának második tervezete, a „közrend fokozottabb biztosítása” érdekében*

Az imént dióhéjban felvillantott tervezetet másfél esztendő múltával újabb reformkísérlet követte, amelynek jelentősége többek között abban állt, hogy ennek a törvényjavaslatnak a nemzetgyűlés elé terjesztésével teljesítette a kormány a kivételes rendeleti úton bevezetett sajtószabályok további alkalmazhatóságának feltételét.³⁶ A kormány második törvénytervezete³⁷ a sajtónál lényegesen szélesebb szabályozási kört érintett. Az előterjesztés a menekültek beköltözéséről, a rendőri felügyelet alá helyezés szabályairól, a személyes szabadság korlátozásáról is tartalmazott jogkorlátozó rendelkezéseket, s címében a közrend fokozottabb biztosításáról szólt. Az újabb plánum abból az elméleti premisszából indult ki, hogy „a hosszú háború az emberiség lelkületét alapjaiban megrendítette, erkölcsi felfogását aláágyasztotta,” s helyettük

³³ T308. indokolás, KI (1920) X. kötet, 137.

³⁴ T308. 17. §.

³⁵ T308. indokolás, KI (1920) X. kötet, 139.

³⁶ Lásd az 1922. évi XVII. törvénycikknél leírtakat.

³⁷ 109. számú iromány (a továbbiakban: T109.), In *Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés irományai* [továbbiakban: KI (1922)] III. kötet, 364–380.

„a tétlenséggel és kapzsisággal elérhető könnyű vagyonszerzésre irányuló törekvés”³⁸ lett sokak mozgató eszményévé. Ebben a helyzetben az állam önértékének védelmében a legsúlyosabb szabadságjog-korlátozásra is jogosult, s egyben köteles is azt megtenni. A javaslat indokolása azonban még ennél is tovább ment, s a rendkívüli jogrend utánra is indokoltan látta a szabadságjogokat korlátozó regulák fenntartását, jelezvén „akkor sem lesznek fölöslegesek az ilyen rendkívüli jogszabályok, mert mindig merülhetnek fel újabb és újabb olyan okok, amelyek káros következményeinek elhárítása csakis ilyen kivételes eszközök segítségével lehetséges.”

A sajtórendészetre vonatkozó előírások élén a tervezet javasolta a lapalapítás miniszterelnöki engedélyhez kötését, amely a kivételes jogrendre tekintettel rendeletileg már korábban bevezetésre került, de amelyet ez a javaslat a rendkívüli körülmények elmúltá utánra is fenntartani szándékozott. A miniszterelnök mérlegelési jogát nem korlátozták formális feltételek, bár példálózó jelleggel a tervezet felsorolt egynéhány megtagadási okot.

A lapokat nyomorgató rendészeti szabályok miatt számos sajtótermék úgy igyekezett kibújni a szabályozás hatálya alól, hogy bár rendszeres periodicitásban jelentkeztek, megjelenésük gyakoriságára tekintettel – a sajtótörvény definíciója értelmében – nem minősültek időszaki lapnak. A végrehajtó hatalom tervezete, érzékelve a fenti jelenséget, az időszaki lap fogalmi körét oly módon kívánta kiterjeszteni, hogy annak szabályai „az egy hónapot meghaladó időközökben, de folytatólagosan” megjelenő sajtótermékekre is alkalmazhatóvá váljanak.

Az előterjesztés nem feledkezett meg a lapbetiltás intézményéről, azonban, ellentétben az 1921-es megoldással, ahol e rendkívül súlyos, a sajtószabadságot korlátozó hatáskör még a bíróság kezébe adatott, s amelyet – szintén – joggal ért kritika, a nyilvánosság pluralitását befolyásolni képes rendészeti intézmény immár a belügyi tárca vezetőjét hozta volna döntési helyzetbe. Az előadói tervezet kimondta ugyanis, hogy „[a] belügyminiszter határozott vagy határozatlan időtartamra megtilthatja olyan belföldi, időszaki lapnak a megjelenését, amely az állam érdekeit, a közrendet vagy a közérkölcstiséget sérti vagy veszélyezteteti.” A sajtószabadság ilyen rendkívül súlyos korlátozásának indokaként Rakovszky belügyminiszter az alábbi érvelést adta elő: „[a]z a széleskörű és nagyarányú visszaélés, amelyet az időszaki lapok a sajtószabadság örve alatt elkövetnek, amely az állam rendjét mindennél jobban veszélyezteteti (...) elkerülhetetlenné teszi, hogy olyan időszaki lapoknak a megjelenése lehetetlenné tétessék, amelyek a lelkek mérgezését rendszeresen és céltudatosan űzik, és amelyek ezúton az állam érdekeit, a közrendet vagy a közérkölcstiséget sértik vagy veszélyeztetik.”³⁹

A külföldi lapok „rendeltetési helyükre juttatása előtt[i]” ellenőrzésének szabályozásáról szintén gondoskodni kívánt a tervezet, amelyet – miként formulázott – „némely külföldi sajtó részéről tapasztalt célzatos rosszindulat feltétlen szükségessé tesz.”⁴⁰ Az olyan sajtótermékek forgalmazása és birtoklása, amelyek „megvalósíthatatlannak bizonyult örületes eszmék magasztalásával és hamis beállításával mételezik meg a nehéz viszonyok következtében amúgy is hábor-

³⁸ T109. Indokolás, KI (1922) 372.

³⁹ T109. Indokolás, KI (1922) 378.

⁴⁰ T109. Indokolás, KI (1922) 379.

gó lelkeket,⁴¹ pusztán irányuknál fogva, tilalom alá estek. Ennek értelmében „a kommunista, bolsevista, anarchista irányú sajtótermékek birtoklása és forgalomba hozatala tilos” lett volna.⁴²

A külföldről behozott sajtótermékeket is rendészeti ellenőrzés alá vehette a belügyminiszter, s amennyiben annak tartalmát veszélyesnek ítélte meg, úgy lefoglaltathatta.

A tervezet a „papiros-ínségre” hivatkozva felelevenítette az újságpapírra vonatkozó, a korábbi évekből már ismert kontingens-szabályokat, a miniszterelnök ugyanis a nyomópapír forgalmát és felhasználását esetről esetre korlátozhatta volna, az állam pénzügyi érdekeinek megóvása céljából. A Bethlen-kormány sajtóreformra vonatkozó korábbi elképzeléseihez képest elmondható, hogy a második szabályozási hullámban megfogalmazott terv sokkal szigorúbb volt, az ellenzéknek és a sajtószabadságnak sokkal kevesebb engedményt tett. Azon túl, hogy az egyes, sajtóval kapcsolatos hatásköröket a bíróság helyett a végrehajtó hatalomhoz, vagy a kormány egy tagjához telepítette, elfogadása esetére – záró rendelkezései között – nem ígérte a kivételes hatalom alapján megalkotott sajtórendészeti szabályok hatályon kívül helyezését. Amennyiben a nemzetgyűlés az előterjesztést elfogadta volna, a sajtó helyzete érzékelhetően nem változott volna, csupán annyiban, hogy akkortól fogva a sajtótermékek engedélyezésére, betiltására, kolportárszjoguk megvonására stb. már nem a kivételes hatalom alapján, hanem egy békeidőre megalkotott törvény szabályait alkalmazva került volna sor. Ez a fejlemény azonban progresszióként semmi esetre sem lett volna értelmezhető. Ellenkezőleg: súlyos és méretes vissza lépést jelentett volna.

3.2.3. Sajtóreform-kísérlet 3.0

Két elvetelt sajtónovella-tervezet után, s azt követően, hogy a kormány rendkívüli hatalma a sajtóviszonyok irányításában határozatlan időre, biztonságos módon meghosszabbodott, Pesthy Pál igazságügy miniszter 1924. május 14-én terjesztette a Nemzetgyűlés elé „a büntetőtörvények kiegészítéséről és egyes rendelkezéseiknek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről” szóló törvényjavaslatot.⁴³ A politikai szabadságjogok gyakorlását széles körben korlátozni szándékozó szövegtervezet a sajtó vonatkozásában ismét a felelősségi rendszer átalakítására tett kísérletet, s a lapbetiltás vonatkozásában (a Tomcsányi-féle javaslatához hasonlóan) megint csak a bíróság hatáskörét hozta javaslatba.

1924 decemberében Rakovszky belügyminiszter ismételten betervezte a két esztendővel korábban már a Nemzetgyűlés elé vitt regulát, amely mind tartalmában, mind címében megfelelt elődjének, amennyiben a sajtószabadságon túl több politikai szabadságjog törvényi korlátozását is előkészítette, s a „közrend fokozottabb biztosításáról” szöveget.⁴⁴ A sajtóra vonatkozó rész szövegszerűen is szinte szó szerinti átvétele a 109-es számú reformelképzelésnek,⁴⁵ annyi

⁴¹ Uo.

⁴² NB. a 4680/1919. ME rendelet (I. 8. lj.) a kivételes sajtórendészeti szabályok között már külön nevesítve foglalkozott e sajtótermékekkel, amikor azokat megsemmisíteni rendelte.

⁴³ 470. számú iromány, In KI (1922) X. kötet, 442–459.

⁴⁴ 566. számú iromány, In KI (1922) XII. kötet, 227–237.

⁴⁵ L. a 3.2.2. pontban.

eltéréssel, hogy a felélesztett tervekben az újságpapírra vonatkozó korlátozások már nem, a kauciót érintő szabályok pedig módosítva szerepeltek.

3.2.4. *Második kísérlet a közrend fokozottabb biztosítására sajtórendészeti eszközökkel*

Bő egy hónappal a közrend fokozottabb biztosítását másodszor is megteremteni igyekvő előterjesztés után (a 470-es számon korábban már javaslatba hozott) a „büntetőtörvénykönyvek kiegészítéséről és egyes rendelkezéseinek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről” címet viselő „salátatörvény”-tervezetben⁴⁶ a kormány ismételten nekiveselkedett a sajtórendészet reformjának. A jogszabálytervezet novumát az az összeférhetetlenségi szabály jelentette, amely előírta volna, hogy „időszaki lap felelős szerkesztője nem lehet az, aki a törvényhozó testületnek tagja.”⁴⁷ A korábbi javaslatához képest az összeférhetetlenség szabálya „célszerűbb rendelkezéssel óhajtja biztosítani, hogy a felelős személy mentelmi joga a sajtó-bűncselekmény gyors és biztos megtorlásának ne legyen akadálya.”⁴⁸ Az összeférhetetlenségi szabály kimondására a kormányzóerőket feltehetőleg az motiválta, hogy egyes, a kormány politikájával szemben kritikus lapok sajtójogi felelősséggel terhelt pozícióit – a felelősségre vonatóság megakadályozása érdekében – ellenzéki képviselőházi tagok töltötték be. A tervezet a lapok betiltásának jogát a Kúria külön tanácsa elé utalta és kivételes eljárásra kívánta bízni. A tervezet további említésre érdemes újdonságot nem tartalmazott.

Rakovszky Iván 1925 májusában egy nemzetgyűlési felszólalásában reagált a háború esetére szóló kivételes sajtórendészet megszüntetését és a sajtószabadság helyreállítását sürgető ellenzéki követelésekre. A miniszter határozottan kijelentette, hogy a társadalmi helyzet még nem teszi lehetővé, hogy „a társadalom s a köznyugalomnak veszélyeztetése nélkül a sajtó korlátozásától eltekinteni” lehessen, s ezért a kormány „felelőssége tudatában nem jutott eddig abba a helyzetbe,” hogy a kivételes sajtórendészet gyakorlásától eltekintsen, s a sajtószabadságot visszaállítsa.

3.2.5. *Sajtóankét, az utolsó erőtlen kísérlet*

A Bethlen-korszak utolsó jelentős jogalkotási kísérletére 1929-ben került sor, amikor elkészült a sajtóról szóló 1914. évi XIV. törvénycikk kiegészítéséről és egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló törvényjavaslat. A korábbiakhoz képest a tervezet szerényebb karriert futott be, hiszen még a Nemzetgyűlés irományai közé sem vétetett fel, tekintve, hogy nem terjesztették a Ház elé. A tervezetről kizárólag egy kétnapos sajtójogi értekezletet tartottak 1929 februárjában az Országház Delegációs Termében.

Az ankéton Bethlen István – amint az más koncepciók kapcsán is gyakorta megesett – egyértelművé tette, hogy ennek a javaslatnak az esetleges elfogadása elemi feltétele annak, hogy

⁴⁶ 592. számú iromány (továbbiakban: T592.), In. KI (1922) XII. kötet, 343 – 363.

⁴⁷ T592. 43. §.

⁴⁸ T592. Indokolás, 362. In. KI (1922) XII. kötet, 362.

a kormány kivételes hatalmáról lemondjon. A miniszterelnök úgy nyilatkozott, hogy „amennyiben a sajtótörvényen olyan módosítások vitetnek keresztül (...), amelyek biztosítják azt, hogy olyan visszaélések és olyan tünetek nem ismétlődhetnek meg, aminőknek ‘sajnos’ tapasztalói voltunk a múltban, abban az esetben a kormány készséggel lemond arról a kivételes jogáról, amelyet ma gyakorol. (...) kilátásba helyezem, hogy abban a percben, amikor ez a novella, vagy egy hasonló olyan törvényjavaslat, amely az említett biztosítékot »nézetem szerint« nyújtja, törvénnyé válik, abban a percben a kormány ezt a jogát többé gyakorolni nem kívánja.”⁴⁹

Az 1929-es novellatervezet kudarcát követően a sajtókérdés egy ideig kikerült a törvényhozás homlokteréből, mindez azonban nem jelentette azt, hogy a politikai nyilvánosság és a szélesebb értelemben vett szakmai közvélemény is megfeledkezett volna róla. A *Képviselőházi Napló* tanúsága szerint folyamatosan a politikai diskurzus része maradt, levéltári források sora pedig arra emlékeztet, hogy a kormányzat sem tett le a szigorítás szándékáról. A Képviselőházban jobbra ellenzéki képviselők interpellálták a kormányt, annak sajtórendészeti gyakorlatát kifogásolva. A felszólalásokban megfogalmazott panaszok verifikálására többnyire egy-egy konkrét lappal szembeni eljárás története, vegzatúra ecsetelése teremtett kedvező apropót.

A Bethlen István vezette kormányok által kidolgozott sajtóreform-kísérletek közül egy sem került a Nemzetgyűlés plénumának napirendjére. A javaslatokat az előterjesztők rendre visszavonták, de olyan szövegtervezet is készült, amely még a parlamenti irományok között sem található meg, hiszen „karrierjéből” csak egy nagy külsőségek mellett megszervezett, s a távirati iroda által percről percre tudósított sajtóankét megrendezésére futotta, ám kidolgozója már nem terjesztette a meg tárgyalására és elfogadására jogosult alkotmányos intézmény elé.

4. A korszak sajtórendészetének összefoglaló értékelése

A korszak sajtórendészetét és a kidolgozott rendészeti koncepciókat vizsgálva összefoglalóan elmondható, hogy abban a progresszív törekvések és a „retrográd” szemlélet egyszerre érvényesült. Bethlen konszolidációs politikája a miniszterelnök békülékeny, kompromisszumot kereső, s nem utolsósorban reálpolitikusi alkata a nevével fémjelzett bő egy évtized jellegadó vonása volt. A forradalmakkal szemben szerveződő ellenforradalmi rendszert és a gazdaságilag államcsőd szélére sodródott ország konszolidációját a Bethlen István vezette kabinet megközelítően – ám el nem tagadható szépségfoltokkal – elvégezte. Különösen mostohán bánt az egyes politikai szabadságjogok tételezésével, s köztük is elsősorban a sajtó szabadságát korlátozta számottevően, melynek érvényesülését a háború esetére vonatkozó kivételes hatalma alapján a kormány változatos eszközökkel szorította szűk abroncsok közé. Az egyes sajtóreform-koncepciók „unisono” a kivételes rendészeti jogkörök feladásáért cserébe egyhangúlag, a tizennégyes sajtótörvényhez képest, a kormány sajtórendészeti hatásköreinek, sajtóval szemben érvényesülő hatalmának erősítését célozták. Bethlen vitathatatlan érdeme a sajtószabadság legsúlyosabb korlá-

⁴⁹ Bethlen István miniszterelnök nyilatkozata a sajtóankéton. In *Az 1929. évi február hó 18. és 19. napjain az Országház Delegációs Termében tartott Sajtójogi értekezlet irományai*. Budapest, Magyar Királyi Igazságügyminisztérium, 1929. 27.

tozását jelentő intézmény, a cenzúra eltörlése, ám a kivételes sajtórendészet lapokat szorongató gazdag eszköztára (lapalapítás engedélyhez kötése, lapbetiltások gyakorlata, az utcai terjesztés jogának gyakori megvonása stb.) kormányzásának egy évtizede alatt végig a sajtószabályozás, s a mindennapi politika része maradt, s ezekkel a „kivételes” jogosítványokkal a végrehajtó hatalom a háborút követő konszolidációs időkben is előszeretettel élt. A magyar sajtójog „pacifikálásához” a konszolidáció miniszterelnökének nem volt kellő ereje és elszántsága, amit e téren ugyan csak próbára tett pártja héjájának sajtóellenes zsigeri attitűdje.

A tanulmányunk bevezető soraiban idézett gondolatok – az elővizsgálatra vonatkozó tétel kivételével – megjelenésüket (és a világháborút lezáró békek megkötését) követően, bő egy évtizeddel később is hű képet rajzoltak volna a magyar sajtószabadság helyzetéről, a szabad gondolatok nyilvános publikálásának esélyeiről. Bethlen István miniszterelnök lemondását követően, elsősorban Gömbös Gyula egy esztendővel későbbi hatalomra kerülésével a politikai erőter epicentruma mind szélsőségesebb irányba sodródott, amelynek érzékelhető hatása volt a sajtószabadság érvényesülési lehetőségeire. Az elkövetkező bő fél évtizedben a sajtószabadságot egyre jobban beszűkítő jogszabályok sorjáztek, amelyek a lapokkal szembeni fokozatosan szigorodó fellépésnek szabad és legális teret engedtek.

A sajtószabadság érvényesülését befolyásoló feltételrendszer, köszönhetően – elsősorban – a sajtórendészeti szabályozás 1931. utáni fejleményeinek, a bethleni sajtópolitikához képest minőségileg eltérő mozgásteret szabott a nyilvánosság szereplőinek.

Beharangozó

A média-értéklánc szerzői jogi vonatkozásai című tanulmányhoz

SARKADY ILDIKÓ* – GRAD-GYENGE ANIKÓ**

Az *In Medias Res* című fiatal, médiaszabályozási tárgyú szakmai folyóirat először próbálkozik azzal, hogy a lap második, őszi számában előzetest, beharangozót tesz közzé egy olyan kötetről, amely a közeljövőben jelenik meg. Ami miatt örömmel teszünk eleget a hagyományokkal szakító előzetes írás elkészítésének, az éppen annak szokatlansága. Nem szeretnénk a 'szédelő feldicsérés', vagy a 'reklámszédelés'¹ hibájába esni, ezért a tanulmány egy részletével adunk ízelítőt írásunkból.

Átfogó tanulmányunk témája a média(jog) és a szerzői jog határterületeivel kapcsolatos felvetések és megoldások értelmezése, bemutatása, szűkebb értelemben pedig a média-értéklánc szerzői jogi vonatkozásainak ismertetése.

A tanulmány történeti kontextusban vizsgálja a közös eredetet, az egymást érintő, egymáshoz kapcsolódó vagy adott esetben egymást átfedő, kiegészítő jogintézmények kialakulását és formálódását. Ennek keretében az írás elemzi a két jogterület létrejöttének egymással összefüggő állomásait egészen a jelenleg hatályos szabályozásig, kitekintve a nemzetközi és uniós jogfejlődés eredményeire és azoknak a nemzeti jogra gyakorolt hatásaira is.

A beharangozóval nem előre kívánjuk dicsérni a portékát, hanem érdeklődésüket szeretnénk felkelteni a készülő kötet iránt. Olvassák szakmai megelégedésükre és élvezettel a várhatóan hamarosan megjelenő írásunkat!

Az audiovizuális médiaszolgáltatás tartalmáról általában

Az audiovizuális médiaszolgáltatás tartalma a műsor (az Mttv.² 203. § 44. pontja alapján: műsorszámok megszerkesztett és nyilvánosan, folyamatosan közzétett sorozata), amelynek egyes elemeit (a műsorszámokat) jórészt – védelem alatt álló – szerzői művek vagy szomszédos jogi

* Tanácsadó (MEDIA CONTENT), a Szerzői Jogi Szakértő Testület (SZJSZT) elnökségi tagja. E-mail: sarkadydr@mediajog.hu.

** Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék tan-székvezető-helyettes egyetemi docens. E-mail: grad-gyenge.aniko@kre.hu.

¹ Szédelő feldicsérés, reklámszédelés a tisztességtelen verseny azon fajtája, amelynél az iparos vagy a kereskedő az üzleti élet körében magára, üzletére vagy árucikkeire, jobb tudomása ellenére, valótlan vagy megtévesztő adatot vagy kifejezést használ abból a célból, hogy ez által árucikkeinek kelendőségét előmozdítsa – a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvény alapján.

² A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

teljesítmények alkotják. Műsorszámnak az Mttv. a hangok, illetőleg hangos vagy néma mozgóképek sorozatát tekinti, mely egy médiaszolgáltató által kialakított műsorrendben vagy műsor kínálatban önálló egységet alkot, és amelynek formája és tartalma a rádiós vagy televíziós médiaszolgáltatáshoz hasonlítható. Ebből fakadóan a műsorban megjelenő szerzői mű abban az esetben tekinthető műsorszámnak, ha az Mttv. szerinti kritériumoknak megfelel. Ebből logikusan következik, hogy nem minden, a műsorban megjelenő szerzői mű tekinthető önálló műsorszámnak, de minden, a műsorban megjelenő szerzői mű mindenképp részét képezi valamely műsorszámnak is. Ez azért fontos, hogy láthatóvá váljon: a szerzői mű – általában szerkesztői jellegű – többletteljesítmény során válik műsorszámmá vagy a műsorszám részévé.

Figyelemmel arra, hogy a fentiek szerint nem lehet egyenlőséjelet tenni a két jogterület fogalmai közé, az alábbiak könnyebb megértése érdekében – kizárólag szerzői jogi vonatkozásokban – itt bevezetjük a műsorelem³ fogalmát, amelyet minden szerzői jogi védelem alatt álló szerzői műre vagy kapcsolódó jogi teljesítményre alkalmazunk, amely a műsor részét képezi, függetlenül attól, hogy önálló műsorszámnak tekinthető-e, vagy sem.

A műsorelem lehet olyan szerzői mű, amelyet kifejezetten a médiaszolgáltatás céljára készítettek (tipikusan ilyenek a tévéfilmek, rádiós hangjátékok, egyes reklámozás céljára készült művek, ezek az adott esetben önálló műsorszámok is), illetve olyan szerzői mű is, amely a médiaszolgáltatáson kívül született, viszont alkalmas arra, hogy abban felhasználják (ilyenek jellemzően a filmalkotások, zeneművek, műsorszámban bemutatott képzőművészeti alkotások).

Lehet műsorelem kapcsolódó jogi teljesítmény is (a fogalomról részletesen később), azaz előadóművészi, hangfelvétel-előállítói, film-előállítói teljesítmény, rádió- vagy televízió-szervezet teljesítménye, vagy ritkábban adatbázis-előállítói teljesítmény. Fontos itt hangsúlyozni, hogy a műsorelemek többféle teljesítményt is egyesíthetnek: ilyenkor az oltalmak párhuzamosan állhatnak fenn. Természetesen a kapcsolódó jogi teljesítmények is készülhetnek kifejezetten a médiaszolgáltatás céljára, és lehetnek korábban készült teljesítmények is.

Figyelemmel arra, hogy az előbbiek szerint a médiaszolgáltató igen sok esetben nem maga hozza létre azt a – médiaszolgáltatási szempontból legalábbis – ‘nyersanyagot’, amelyből a műsor készül, ezért kulcsfontosságú annak az áttekintése, hogy egyáltalán melyek is a védelem alatt álló műsorelemek (amelyekkel kapcsolatban a médiaszolgáltatónak a felhasználási jogokat meg kell szereznie, vagy maga rendelkezik szerzői joggal).

E fejezetben azt mutatjuk be, hogy milyen feltételekkel tekinthető egy leendő műsorelem szerzői műnek, illetve kapcsolódó jogi teljesítménynek, illetve melyek azok az új műsортípusok, amelyek vonatkozásában a védelem fennállása kérdéses lehet. Ez egyrészt a jogok keletkezése és megszerzése szempontjából, másrészt viszont a jogszerzéssel kapcsolatos költségelem szempontjából releváns kérdés. Azonban már itt előre lehet bocsátani azt a megfigyelést, hogy a médiaszolgáltatás piaci értéke szempontjából egyáltalán nem biztos, hogy az a tartalom nem bír értékkel, amely nem áll szerzői jogi védelem alatt. Ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy a médiaszolgáltató által előállított program mint szomszédos jogi teljesítmény mindenképpen értéket képvisel.

³ A fogalmat a Szerzői Jogi Szakértő Testület is alkalmazta többek között az ún. Cappuccino-ügyben. L. SZJSZT 26/2000 – Rádiós műsorformátum és szerzői jogi védelme.

1. Szerzői művek mint műsorelemek

A hatályos szerzői jogi rendben ahhoz, hogy egy szellemi alkotás szerzői jog által védettnek minősüljön, két pozitív és konjunktív feltételnek kell megfelelnie. Ezek hiánya nem feltétlenül jelent teljesen védelem nélküli állapotot, ugyanis azt nem zárja ki a törvény, hogy ezek az alkotások más jogterület eszközei által védettek legyenek. Ha több oltalmi forma feltételeinek is megfelel a vizsgált szellemi alkotás, akkor pedig akár több oltalmi forma is védheti.

A szerzői jogi védelem elsődleges feltétele, hogy az alkotás az irodalom, a tudomány vagy a művészet területére essen. Ezt a kategóriát tágan értjük: az Szjt.⁴ nem definiálja, hogy mit kell irodalom, tudomány, művészet alatt érteni, ez a mindenkori irodalom, tudomány és művészet saját feladata. A törvény csak egy példálódzó felsorolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mit tekintünk úgy, hogy az az irodalom, a tudomány vagy a művészet területére tartozik (vagyis szerzői jog védheti).

A hatályos Szjt. 1. §-ában szereplő lista példálódzó jellege lehetőséget ad arra, hogy a bírói és a szakértői gyakorlat továbbfejlessze azt úgy, hogy az újonnan létrejövő műtípusok folyamatosan bekerülhessenek a védelem alá akár törvénymódosítás nélkül is. Az SZJSZT gyakorlata ebből a szempontból rendkívül szerzteágazó. A Testület szerzői jogi védelemre alkalmasnak tekintette egy – még a régi Szjt. alapján vizsgált esetben – a bohóctréfát.⁵ A lézer fényjáték esetében továbbá az SZJSZT kimondta, hogy az szerzői jogi oltalom alatt álló vizuális művészeti alkotás lehet, amelyben a technikai háttér is a mű része, így a fényjáték szerzőjének minősül a zeneszerző, a koreográfus, a fényjáték alkotója és a szoftver szerzője is.⁶

Témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy az SZJSZT álláspontja szerint szerzői jogi védelem illetheti a weboldalt is, mivel az abban megjelenő grafikák, színvilág, a honlap mérete, formátuma, a feliratok, képek elrendezése egyéni, eredeti jellegű lehet. A honlapok tartalmazhatnak irodalmi műveket és szoftvereket is, amelyek szintén védelem alatt álló, a honlaptól függetlenül is védelem alatt álló szerzői alkotások.⁷ Vagyis nem csupán a honlap egésze, de az abban megjelenő egyes részek is állhatnak önálló szerzői jogi védelem alatt.

Az SZJSZT több ügyben is érintette azt a kérdést,⁸ hogy mi minősül multimédia műnek, ugyanakkor ennek egzakt megfogalmazására mindeddig nem került sor. Mindenesetre annyit meg lehet itt jegyezni, hogy a multimédia művek körébe tartozhatnak az olyan DVD-k, amelyek például egy filmalkotás mellett ahhoz kapcsolódóan szerkesztett formában egyéb információkat, műrészleteket, riportokat, zenei felvételeket is tartalmaznak. Ennek azonban ma már csak annyi jelentősége van, hogy az ilyen alkotások egyben is állhatnak védelem alatt, nem csak az egyes elemeik.

⁴ A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény.

⁵ SZJSZT 7/1973 – Bohóctréfák szerzői jogi oltalma.

⁶ SZJSZT 31/2005 – Az átdolgozás szintjét el nem érő inspiráció színpadli lézerprodukciónál esetén.

⁷ SZJSZT 3/2005 – Internetes portál (weboldal) szerzői jogi védelme.

⁸ SZJSZT 36/2007/1 – Szakirodalmi mű közzététele és felhasználása az internet útján; SZJSZT 15/2008 Felhasználási engedély szerzése filmben felhasznált zeneműnek a filmmel együtt DVD-n; SZJSZT 01/2009/1 – A zene-művekre és zeneműszövegekre fennálló kizárólagos többszörözési és terjesztési jog gyakorlása, különös tekintettel az Szjt. 19. §-ára.

A szerzői jogi védelem kizárólagos feltétele, hogy az alkotásnak a szerző szellemi tevékenységéből fakadó egyéni, eredeti jelleggel kell rendelkeznie. A szerzői jogi védelem a törvény szerint olyan alkotásra áll fenn, amely szerzőjének önálló, egyéni szellemi terméke. A törvény általános meghatározása egészen az 1921-es szabályozás⁹ alapján kialakult bírói gyakorlatig nyúlik vissza. A Kúria ítélete szerint „[a] szerzői jogi védelem szempontjából csak azok a művek jöhetnek tekintetbe, amelyek alkotóik egyéniségének bizonyos sajátosságát viselik magukon.”¹⁰ Az ítélet – a szellemi alkotások egymással összefüggő rendszere és a szellemi teljesítményekkel kapcsolatos joggyakorlat vélhető kiforratlansága miatt –, az alkotás egyéni, eredeti jellege mellett megemlíti az ‘újszerűség bélyegét’ is, mint a szerzői jogi oltalom követelményét: „Ismert adatoknak, meglévő anyagnak feldolgozása is védelem alatt álló mű, ha ebben önálló, egyéni tevékenység nyilvánul meg, és az újszerűség bélyegét viseli magán.” A régi Sztj. előtti bírói gyakorlat átvételét igazolja egy másik, még 1955-ben született ügyben kifejezésre jutott örökérvényű álláspont is, miszerint „A szerzői jogi védelem szempontjából közömbös az, hogy a műnek mennyiben van irodalmi vagy művészeti értéke.”¹¹ Ugyanez a bírói álláspont ugyanakkor a szerzői mű minimális mércéjét a „használhatóság” fogalmában határozta meg: „A használható szerzői mű gyengébb minősége csak a szerzői jogdíj mérvére lehet befolyással.”

Fontos, hogy a szellemi tevékenység azé a személyé legyen, akit szerzőnek tekintünk, és nem másé: ha más a mű tényleges alkotója, az csak az ő javára keletkeztethet szerzői jogi védelmet. Az, aki a televízió-műsornak csak az ötletét adja, vagy az anyagi támogatást biztosítja a létrejöttéhez, nem minősül szerzőnek. (Ez nem zárja ki a kapcsolódó jogi jogosultságát.)¹² A régi Sztj. is az alkotás érzékelhető eredményét, de nem az alkotás folyamatának minden mozzanatát védte. A régi Sztj. és az annak nyomán kialakult gyakorlat megerősítette azt a BUE¹³ alapján már korábban is alkalmazott elvet, miszerint egy szerzői mű ötlete önmagában nem részesül védelemben. Az „alkotás” és a „mű” kifejezések egyrészt a szellemi teljesítményre, másrészt a befejezett cselekményre, annak eredményére utalnak. A szerzői jogi produktumot elindító ötletet – ennek megfelelően – a jog már akkor sem értékelte önálló védelemre méltónak. A Legfelsőbb Bíróság egy filmnovella társszerzőségének megállapítására irányuló perben megállapította: „[e]gyedül a gondolat, az ötlet szerzői jogi védelemre nem tarthat igényt, mert csak a formába öntött gondolat az, amely oltalomban részesül, ha egyéni és eredeti.”¹⁴ A bíróság annak az esetnek kapcsán, miszerint a „Halálmadár” című dal a „Fönix éjszakája” című dal létrejöttéhez az ötletet szolgáltatta, megállapította, hogy „[a] téma, a gondolat fölvetése nem jelenti a mű megalkotását, nem alapozza meg a szerzői jogot.”¹⁵

A szellemi tevékenység követelménye azt jelenti, hogy nem lehet az alkotás teljesen mechanikus, körülmények, szabályok által determinált: csak abban az esetben keletkezik szerzői jogi oltalom, ha az eredmény létrehozásában van mozgásteret, a megoldási, kivitelezési, megfogalma-

⁹ A szerzői jogról szóló 1921. évi LIV. törvény.

¹⁰ Kúria, P.I.3581/1934.

¹¹ Áf.II.20 954.

¹² SZJSZT 41/2004 – Azonos ötlet megjelenése különböző alkotásokban.

¹³ Az irodalmi és a művészeti művek védelméről szóló 1886. szeptember 9-ei Berni Egyezmény (a továbbiakban: BUE).

¹⁴ Legf. Bír. Pf. III.20107/1970.

¹⁵ Legf. Bír. Pf. IV.21 060/1984.

zási lehetőségek között van választási lehetősége az alkotónak. Az egyéniség követelménye a szerzői jogi védelem eredője: ennek alapján a műnek hordoznia kell a szerző személyiségének lenyomatát. Az eredeti jelleg kritériuma pedig azt a követelményt állítja, hogy nem lehet a mű egy másik alkotás másolata, szolgai utánzása.

Az egyéni, eredeti jelleg fennállásának vizsgálatánál – adott esetben – műfajonként más és más mércét kell alkalmazni, hiszen a védelem fennállásának megítélése igazodik a mű tartalmának és műfajának sajátosságaihoz. „A szerzői mű fogalomnak reális és objektív alapon kell nyugodnia, ami nem lehet sem több, sem kevesebb, mint a saját szellemi alkotás ténye.”¹⁶

A védelem nem függ mennyiségi, minőségi, esztétikai jellemzőktől, vagy az alkotás színvonalára vonatkozó értékítéllettől. Vagyis a szerzői mű terjedelme csak annyiban szempont, hogy az adott méret alkalmas-e a szerző egyéni, eredeti szellemi tevékenységének tükrözésére. Szerzői mű lehet egy reklámspot is, vagy egy film trailere, de akár egy több órás film is. Az általános feltételek teljesítése esetén egy Oscar-díjas film mint filmalkotás ugyanúgy védett, mint egy olyan alkotás, amely esetleg művészileg kevésbé minősül értékesnek. Nem számít az sem a védelem fennállása szempontjából, hogy a mű milyen művészeti stílusban született: a korszak modern irányzatainak megfelelő-e, vagy valamely korábbi művészeti irányzatba illik. Végül nem tekinthető a védelem feltételének az sem, hogy az adott mű jó, vagy gyenge alkotás-e. Ehhez hozzá lehet tenni, hogy a védelemből nincsenek kizárva a funkcionalitással bíró alkotások sem, tehát attól függetlenül, hogy az alkotás hasznosítható-e valamilyen gyakorlati célra, ha egyébként teljesíti a védelem feltételeit, állhat szerzői jogi védelem alatt. Mindegyik alkotás ugyanolyan erősségű, tartalmú szerzői jogi védelem alatt áll.

Témánk szempontjából különösen fontos a filmalkotással mint olyan műtípussal foglalkozni, amely tipikus műsorelem és amelyre vonatkozóan az Sztj. több szempontból is sajátos, az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket ad. Ennek az oka elsősorban az, hogy a filmalkotások és más audiovizuális művek jellemzően ipari viszonyok között születnek, így szabályai is ehhez a környezethez igazodnak. Tehát az Sztj. 1. §-a a szerzői művek példálódzó listájában említi a filmalkotásokat és más audiovizuális műveket. Emellett a külön, rájuk vonatkozó (IX.) fejezetben definiálja is a filmalkotást: olyan mű, amelyet meghatározott sorrendbe állított mozgóképek hang nélküli vagy hanggal összekapcsolt sorozatával fejeznek ki, függetlenül attól, hogy azt milyen hordozón rögzítették. A példálódzó felsorolás szerint ilyen különösen a film-színházi vetítésre készült játékfilm, a televíziós film, a reklám- és a dokumentumfilm, valamint az animációs és az ismeretterjesztő film [64. § (1) bekezdés].

A filmalkotás Sztj.-beli fogalmát szükséges összeolvasni az Mttv. és a Filmtörvény¹⁷ vonatkozó fogalmával is (előbbi a 203. § 11., utóbbi a 2. § 2. pontjában). Alapvetően abból kell kiindulni, hogy e törvények alapján ugyanazt kell filmalkotás alatt érteni, mint amit az Sztj. ilyenek tekint. Ugyanakkor azonban vannak olyan alkotások, amelyeket az Sztj. szerint filmalkotásnak kell tekinteni, de ezen törvények alapján mégsem tartoznak ebbe a körbe, a szabályozás eltérő céljai miatt. Az Mttv. 203. §-ának 11. pontja szerint filmalkotás a szerzői jogról szóló törvény szerinti filmalkotás, ilyen különösen a játékfilm, a televíziós film, a televíziós film-

¹⁶ SZJSZT 01/2005 – Azonos, illetve hasonló ötlet alapján egymástól függetlenül készült grafikai alkotások tárgyában adott szakvélemény.

¹⁷ A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény.

sorozat, az animációs film és a dokumentumfilm. Nem tartozik azonban ide a hír- és politikai tájékoztató műsorszám, az aktuális- és szolgáltató magazin műsorszám, a sportműsorszám vagy egyéb esemény közvetítését tartalmazó műsorszám, a játék- és vetélkedő műsorszám és a kereskedelmi közlemények. A kivételek oka az, hogy az egyes médiaszolgáltatók vonatkozásában irányadó előírások alapján ez utóbbiak médiajogi szabályozási és/vagy támogatási szempontból ne legyenek filmalkotásoknak tekinthetők. Az, hogy más az Szjt. és az Mttv. filmalkotás-fogalma, jelentőséggel bír aszerint, hogy mely műsorszámokban megengedett a termékmegjelenítés,¹⁸ hogy az adott műsorszám milyen gyakran szakítható meg reklámmal,¹⁹ hogy mely műsorszámot kell a hallássérültek számára hozzáférhetővé tenni,²⁰ és hogy a lineáris médiaszolgáltató számára előírt támogatási kötelezettség mely alkotások támogatásával teljesíthető.²¹

A lineáris médiaszolgáltatókra vonatkozó, magyar mű szolgáltatási kötelezettség²² szempontjából is van jelentősége annak, hogy mi minősül filmalkotásnak. Itt összekapcsolódik az Mttv. a Filmtörvény definíciójával is, ugyanis az Mttv. szerinti filmalkotások közül csak az minősül magyar műnek, amelyet a Filmtörvény magyar műnek minősít. Ez a meghatározás pedig beemeli a mediaszabályozásba a Filmtörvény filmalkotás-fogalmát is, hiszen a Filmtörvény csak olyan műveket minősít magyarnak, amelyek a saját filmalkotás-definíciója szerint filmalkotások. (A Filmtörvény a filmgyártás, illetve a filmterjesztés állami támogatásának szabályait határozza meg. Ilyen támogatásokban azonban pl. a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló törvény hatálya alá tartozó reklámfilmeket nem kívánta részesíteni, ezért ezek a Filmtörvény alkalmazása során nem tekintendők filmalkotásnak.) Mindenesetre azt fontos hangsúlyozni, hogy az eltérő fogalomhasználat nem befolyásolja a szerzői jogi védelem fennállásának kérdését, illetve a szerzői jogi szempontból filmalkotásnak minősítést.

A külön nevesített műtípusok között meg kell említeni a gyűjteményes műnek minősülő adatbázist is. Adatbázis az Szjt. 60/A. § (1) bekezdése alapján önálló művek, adatok vagy egyéb tartalmi elemek valamely rendszer vagy módszer szerint elrendezett gyűjteménye, amelynek tartalmi elemeihez – számítástechnikai eszközökkel vagy bármely más módon – egyedileg hozzá lehet férni. Mindazonáltal nem minden, a törvényi definíciónak megfelelő adatbázis áll szerzői jogi védelem alatt, hanem csak a gyűjteményes műnek minősülő adatbázisok: így azok, amelyek tartalmának összeválogatása, elrendezése vagy szerkesztése egyéni, eredeti jellegű. Ilyen adatbázis lehet az audiovizuális médiaszolgáltató napi vagy heti programja, amelynek összeállítása, elrendezése lehet egyéni, eredeti jellegű. Ennek a szerzője nem a médiaszolgáltató, hanem a médiaszolgáltatóval polgárjogi, vagy munkajogi kapcsolatban álló természetes személy (adott esetben a médiaszolgáltató munkavállalója), akinek feladatát képezi a médiaszolgáltató műsorainak adatbázisát létrehozni.

Külön meg kell itt említeni, hogy a mű (például egy film, egy műsorszám) címe a műtől elválasztva (akár mű nélkül), önállóan is védelem alatt állhat akkor, ha sajátos jelleggel bír (ez lényegében a műcímeikkel kapcsolatban is az egyéni, eredeti jelleg kritériumát jelenti). Az

¹⁸ Mttv. 30. § (2) bekezdés *a*) pont.

¹⁹ Mttv. 34. § (2) bekezdés.

²⁰ Mttv. 39. § (2) bekezdés *b*) pont.

²¹ Mttv. 136. § (8) bekezdés.

²² Mttv. 20. § (1) bekezdés *b*) pont.

SZJSZT kialakított egy általános elvet is a művek címének védelmével kapcsolatban: eszerint minél speciálisabb egy cím az azonos műfajú művek címeivel összehasonlítva, annál nagyobb esélye van annak, hogy oltalomban fog részesülni. Nem az a lényeges tehát a védelem fennállása szempontjából, hogy a 'fogyasztók' egy műcímet hozzákapcsoltak-e már egy konkrét műhöz. Egy pop zenei szám esetében az „Ezüst Gitár” cím nem minősült sajátos címnek,²³ miközben a „Szomorú Vasárnap” sajátos és ilyen módon védett címnek minősült,²⁴ és a „Matrix – Újratöltve” cím egy mozifilm esetében ugyanígy.²⁵ Az SZJSZT legújabb gyakorlata alapján a „Csiribiri”²⁶ nem minősült sajátos címnek, ugyanakkor az „Egy boltkóros naplója” cím igen.²⁷

Az Sztj.1. §-beli példaláldozó listában nem szerepel a reklámozás céljára létrejött mű²⁸ mint funkcionális alkotás, de az egyes műfajokra vonatkozó külön rendelkezések között megjelenik. A reklámozás céljára létrejött mű sajátos, ugyanis nem egy elkülönült műtípusról van szó, hanem olyan alkotásról, amely lehet akár például filmalkotás, más audiovizuális alkotás, grafikai alkotás, amelyet kifejezetten a reklámozás céljára hoznak létre. A rá vonatkozó speciális szabályok is a célra rendelt felhasználásához köthetők, egyebekben ezek a művek ugyanúgy használhatók fel, mint bármely más alkotás.

A sajátosságok legfőbb oka a felhasználás általánostól eltérő voltában jelentkezik. Az általánostól való eltérés az, hogy a reklám céljára megrendelt mű – ahogy elnevezéséből is következik – kifejezetten és csakis (gazdasági, politikai) reklámban használható fel; minden reklám céljára megrendelt mű gazdasági döntés eredménye, a megrendelő igényei szerint létrejött funkcionális alkotás. További sajátosság, hogy a szerzői jogi értelemben vett felhasználó a Grtv.²⁹ *terminus technicus*a szerint részben a reklámszolgáltató, aki önálló gazdasági tevékenysége körében a reklámot megalkotja, létrehozza, illetve ezzel összefüggésben egyéb szolgáltatást nyújt, részben pedig a reklám közlétevéője, amennyiben a felhasználás során szerzői jogilag releváns cselekményt végez.³⁰

²³ SZJSZT 8/1986 – A mű „nem sajátos” címe.

²⁴ BH1986. 14.

²⁵ SZJSZT 13/2003 – Játékfilm lényeges elemeinek jogosulatlan felhasználása reklámfilmben.

²⁶ SZJSZT 22/2010 – Cím szerzői jogi védelme.

²⁷ SZJSZT 21/2009 – Cím szerzői jogi védelme.

²⁸ Sztj. 63. §

²⁹ A gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény.

³⁰ A rádió- és televízió szervezetek, illetőleg az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.) értelmében vett tartalomszolgáltatók – az Sztj. 26. §-a értelmében – szerzői jogi felhasználást, nyilvánosság-hoz közvetítést végeznek. Az audiovizuális médiaszolgáltatásban felhasznált reklámok esetében a reklám közlétevéője, nevezetesen a rádió, a televízió és a tartalomszolgáltató közvetlenül szerzői jogi felhasználónak minősül, amely a jogokat egyenesen a szerzőtől szerzi meg. Ez akkor is így van, ha a közbeiktatott reklámügynökség mint reklámszolgáltató jogosultsága arra is kiterjed, hogy a megrendelő reklámozó javára, annak nevében a reklám közlétevéőjére vonatkozó szerződést/szerződéseket is megkötse. (L. bővebben: SZJSZT 29/2006 – Reklámcélna készített művekre fennálló szerzői vagyoni jogok átruházása, illetve ilyen művekre adott felhasználási szerződések.) Tekintettel a reklámcélú művek speciális felhasználási módjára, az Sztj. speciális joggyakorlási szabályokat állapít meg, különös tekintettel a jogkezelés módjára. Ezt a kérdéskört a teljes tanulmányunkban részletesen ismertetjük.

Bár a védelem általános feltételeinek rendszerint megfelelnek, valamilyen egyéb okból kifolyólag a törvény egyes alkotásokat kifejezetten kivesz a szerzői jogi védelem alól annak érdekében, hogy ezek az alkotások szabadon hozzáférhetők legyenek. Az alkotások védelmének azon kritériumából, hogy a szerző szellemi tevékenységéből fakadó egyéni, eredeti jelleggel kell bírniuk, következik az, hogy az egyszerű tények, napi hírek (például az Országgyűlés megalakulása, egy színházi bemutató időpontja és a darabban szereplő színészek neve) nem állnak szerzői jogi védelem alatt. Ez természetesen csak a tényekre vonatkozik. Ha az újságíró ezeket a tényeket önálló értékelésre, a saját véleményének kifejtésére használja fel (például, hogy mi következik az adott választásokon létrejött parlamenti arányokból, vagy hogy hogyan sikerült a bemutató előadás), azt már illetheti szerzői jogi védelem, de az is igaz, hogy a sajtón belül az aktuális közleményekre nézve szabad az átvétel.³¹

Valamely ötlet, elv, elgondolás, eljárás, működési módszer vagy matematikai művelet nem lehet tárgya a szerzői jogi védelemnek. Az ötletek (például egy TV-műsor ötlete) általában még nem bírnak olyan kidolgozottsággal, ami tükrözhetné a szerző egyéni, eredeti szellemi tevékenységét, és így érdemes lenne a szerzői jogi védelemre. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy például titoktartási megállapodás vonatkozzon rájuk.

Témánk szempontjából különösen fontos a műsorformátumok védelmének kérdése. A műsorleírásra, műsorformátumra vonatkozó szerzői jogi felvetésekkel az SZJSZT több ügy kapcsán is foglalkozott.³² „A műsorformátum azonos cím alatt futó, azonos külső és műsorszám-felépítési jellegzetességekkel sugárzott, eltérő tartalmú műsorszámok közös vonásait jelölő, nem jogi, üzleti fogalom.”³³ (Teljes tanulmányunkban részletesen ismertetjük a Cappuccino-ügyben hozott döntés érvelését is.)

Az ítélet a konkrét ügyben – anélkül, hogy a formátum szerzői jogi védelmét kimondta volna, – a szerkesztői teljesítmény értelmezésével összetett műnek tekintette a formátum összeállított elemeinek összességét. Nem szabad ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság döntését félreértelmezni. Nem állapította meg, hogy a formátum védelem alatt áll – ezt nem is tehetette, de a konkrét esetben a szerkesztői teljesítmény értelmezésével összetett műnek tekintette a ‘formátum’ összeállított elemeinek összességét.

A rádiós és televíziós műsorformátum szerzői jogi megítélésével kapcsolatban – összefoglalóan – leszögezhető, hogy nincs általános, önálló műsorformátum-védelem sem a magyar, sem a külföldi szerzői jogban. Az audiovizuális médiatartalom megszületésének alkotói folyamatában csak esetenként, valamennyi körülmény ismeretében dönthető el, hogy „a műsor egymás utáni adásai egységes vonásainak összessége, (amelyet esetleg szinopszisban, forgatókönyv-

³¹ SZJSZT 19/2003 – Cikkek másolatainak engedély nélküli többszörözése és terjesztése, 28/2003 – A sajtófigyeléssel kapcsolatos szerzői és szomszédos jogi kérdések, 25/2000 – Tények, hírek a szerzői jog tükrében, 11/07 – Cikkek szerzői jogi védelme.

³² SZJSZT 09/00 – Televíziós műsorformátumok és műsorok szerzői jogi védelme, SZJSZT 26/00 – Rádiós műsorformátum és műsor szerzői jogi védelme, SZJSZT 28/00 – Televíziós műsorformátum és műsor szerzői jogi védelme, SZJSZT 24/08 – Televíziós műsor formátumának egyéni, eredeti jellege stb.

³³ SZJSZT 24/08 – Televíziós műsor formátumának egyéni, eredeti jellege.

ben rögzítenek) megfelel-e a szerzői jogi védelem követelményeinek.³⁴ Szintén egyedi megítélés tárgya lehet az adott műsorformátum elemeinek, az egyes műsorok, műsorrészletek szerzői jogi vizsgálata.

Egy mérlegelés járhat azzal az eredménnyel, hogy a forgatókönyv kidolgozottságát elérő műsorformátum mint szakirodalmi mű megfelel a szerzői jogi követelményeknek és ezáltal védelemben részesül.³⁵ A csak műsorleírást tartalmazó 'formátum' ugyanakkor – egyszerű kifejezőmódja és az esztétikai megformáltság hiánya miatt – önmagában nem olyan szerzői jogi teljesítmény, amely oltalomban részesülhetne; ilyenkor ugyanis a leírás célja, hogy utasításokat adjon.³⁶

A műsorformátum egyes elemei ugyanakkor a különböző epizódokban töltődnek fel olyan tartalommal, amelyek egyéni, eredeti jellegüknel fogva élvezhetnek szerzői jogi védelmet.³⁷

A műsorformátum részeit alkotó műsorszámok ennél fogva egyenként audiovizuális műnek minősülnek és szerzői jogi védelemben részesülnek.

Itt felmerül természetesen az a kérdés is, hogy az adott formátum a hatályos Ptk.³⁸ szerint nem nevesített szellemi alkotásként vagy *know-how*-ként védett lehet-e. Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy mindkét esetben feltétele a védelemnek, hogy ne váljon bárki számára megismerhetővé a formátum. Vagyis, ha a formátumban előállított műsört sugározták, azzal az ilyen jellegű védelem lehetősége is megszűnik.³⁹ (Itt utalunk arra, hogy az új Ptk. alapján a nem nevesített szellemi alkotásként való védelem már nem lesz biztosított, a *know-how* védelme pedig az üzlettitok-védelem altípusaként kerül majd szabályozásra.⁴⁰)

Idetartozik még az is, hogy a gyűjteményes mű egészére a szerzői jog a szerkesztőt illeti anélkül, hogy a gyűjteménybe felvett egyes részek önálló szerzői jogát ez érintené. A szerkesztő olyan sajátos társszerző, aki a gyűjteménybe, adott esetben az audiovizuális műsorba a média-tartalmakat egyéni, eredeti szempontok szerint válogatja és állítja össze. A szerkesztőnek ez a tevékenysége akkor válik a szerzői jog szempontjából értékelhetővé és védetté, ha éppen e szerkesztési, válogatási és összeállító tevékenység eredményeként jön létre a műsor mint szerzői alkotás; a műsorban szereplő elemek pedig nem feltétlenül szerzői művek és élveznek szerzői jogi védelmet. A szerkesztői tevékenységnek egyéni, eredeti jellege a védelem alapfeltétele, szükséges, hogy „[az] összeállításon az alkotó szellemi tevékenységéből fakadó eredetiség jegyei felismerhetők legyenek. Ilyen esetben a szerkesztő követelheti, hogy mint szerkesztőt művén feltűn-
tessék.”⁴¹

³⁴ id. FICSOR Mihály (szerk.): *Szerzői jog a gyakorlatban. A Szerzői Jogi Szakértő Testület véleményeinek gyűjteménye (1997–2003)*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2004. Bevezető megjegyzések, 97.

³⁵ SZJSZT 08/2010.

³⁶ SZJSZT 32/2010.

³⁷ SZJSZT 08/2010.

³⁸ Ptk. 86. § (3)–(4) bekezdés, 1978. évi 2. törvényerejű rendelet 4. § (1) bekezdés.

³⁹ SZJSZT 9/2000 – Televíziós műsorformátumok és műsorok szerzői jogi védelme, SZJSZT 26/2000 – Rádiós műsorformátum és műsor szerzői jogi védelme, SZJSZT 28/2000/1–2 – Televíziós műsorformátum és műsor szerzői jogi védelme, SZJSZT 24/2008 – Televíziós műsor formátumának egyéni, eredeti jellege, SZJSZT 32/2010 – Televíziós műsor alapját képező szinopszis szerzői jogi védelme.

⁴⁰ T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről. 2:47. §.

⁴¹ Legf. Bír. Pf. III. 20 015/1977., BH1978. 376.

2. Kapcsolódó jogi teljesítmény mint műsorelem

Ahogy arra már utaltunk korábban, a műsorelem nem feltétlenül szerzői mű, de ez nem jelenti azt, hogy ne állhatna a szerzői jogihoz hasonló védelem alatt, illetve, hogy a műsorelemen a szerzői jogi védelem mellett esetleg ne állhatna fenn más tartalmú védelem is. A szerzői jogihoz hasonló védelmi formák átfogó néven a kapcsolódó jogi oltalmak. A kapcsolódó jogi oltalom közvetett tárgya kapcsolódó jogi teljesítmény, amely a jogosult személyétől függően lehet előadóművészi teljesítmény, hangfelvétel, film, rádió- vagy televízió-műsor (e négy együtt szomszédos jogi teljesítmény), illetve esetleg adatbázis.

Az előadóművészi teljesítmény jelentős arányban jelenik meg műsorelemként vagy ennek részeként. Az előadóművészi teljesítmény ugyanakkor nagyon sokféle lehet, ezek kimerítő felsorolását nem találjuk egyetlen normában sem. Jellemzően ide tartozik az énekes, hangszeres zene, tánc, színművészeti előadás, cirkuszművészeti előadás. Az előadóművészi teljesítmények esetében a szakirodalom szintén az egyéni, eredeti jelleget jelöli meg a védelem feltételeként, bár erre az Szjt.-ben – és a vonatkozó nemzetközi egyezményekben – nincs utalás. Mindenképp indokolt azonban a védelem parttalaná válásának megakadályozása, ehhez pedig ‘minőségi’ kritérium meghatározása szükséges. Ennek eredményeként azonban például a gyermekelőadások tipikusan nem állnak védelem alatt.

Előfordulhat azonban az (1. a tehetségkutató vetélkedőkben feltűnő előadókat), hogy egy gyermekelőadás is védelem alatt áll, ha az ilyennek tekinthető. Az SZJSZT gyakorlatában kérdésként felmerült már, hogy dokumentumfilm szereplőjének részvétele előadóművészi teljesítménynek tekinthető-e. Az SZJSZT azonban megállapította, hogy a dokumentumfilm szereplője nem egyéni, eredeti teljesítményt nyújt, hanem a dokumentumfilm jellegének megfelelően abban csupán közreműködik, ebből fakadóan sem szerzőként, sem előadóművészként nem élvezhet védelmet.⁴²

Egy friss ügyében az SZJSZT azt mondta ki, hogy a színpadi rendező teljesítménye is elsősorban a mű előadása, és csak egyes kivételes esetekben teljesítheti a szerzői műre vonatkozó kritériumokat.⁴³ Bár az Európai Bíróság egy friss, labdarúgó mérkőzések nyilvánosságához közvetítésével kapcsolatos kérdéseket vizsgáló ügyében utalt arra, hogy a sportteljesítmények a nemzeti jogalkotó hatáskörében hozott döntés alapján állhatnak védelem alatt,⁴⁴ a magyar joggyakorlat jelenleg nem ismeri el szomszédos jogi teljesítményként a sportteljesítményeket, még abban az esetben sem, ha azoknak részben van esztétikai értéke is (pl. egy művészitorna-gyakorlat vagy egy jégtánc-kűr). Itt is hangsúlyozni kell, hogy e védelem hiánya természetesen megint csak nem befolyásolja azt az üzleti értéket, amelyet egy magas színvonalú sportrendezvény közvetítése képviselhet (illetve nem érinti az egyéb oltalmi formák fennállásának lehetőségét, például a meccs elején elhangzó szignálok, himnuszok szerzői jogi védelmét).

⁴² SZJSZT 42/00 – Dokumentumfilm közreműködői mint szerzők, illetve előadóművészek.

⁴³ SZJSZT 3/2012 – Színpadi mű rendezésének szerzői jogi védelme.

⁴⁴ A C-403/08. sz. Football Association Premier League Ltd. és társai kontra QC Leisure és társai, valamint a C-429/08. Karen Murphy kontra Media Protection Services Ltd. ügyben 2011. október 4-én meghozott ítélet. (Az ítéletet még nem tették közzé a Határozatok Tárában.)

A műsorba műsorelemként gyakran kerülnek be korábban készült hangfelvételek (akár önálló zenei műsorként egy rádióműsorba, akár valamely vizuális műsorelem hangjaként). Azt, hogy mi tekinthető hangfelvételnek, annak fogalmát az Szjt. szintén nem határozza meg, de az alkalmazandó nemzetközi egyezményekben megtalálható.⁴⁵ Hangfelvétel egy előadás hanganyagának, más hangoknak, vagy egyéb hangmegjelenítéseknek a rögzítése, ide nem értve azonban a filmben vagy más audiovizuális műben történt rögzítést. A rögzítés a hangoknak, illetve azok megjelenítéseinek a megtestesítését jelenti, ahonnan azok valamely készülék segítségével érzékelhetővé, többszörözhetővé vagy közvetíthetővé tehető. Az értelmező rendelkezés kapcsán kiemelendő, hogy a hangfelvétel akkor is védelem alatt áll, ha az nem szerzői mű hangjait, hanem például – szerzői jogi védelem alatt nem álló – népdalokat, vagy madárhangokat rögzít. Viszont, ha az előadás felvétele kifejezetten az audiovizuális alkotás keretében történik (például egy képes koncertfelvétel hangsávja, vagy egy filmalkotás párbeszédei), akkor nem beszélünk hangfelvételről.

Szomszédos jogi teljesítménynek minősül a film is, ami azonban nem azonos a filmalkotással, ugyanakkor a fogalmát az Szjt. nem határozza meg. E tekintetben ismét az SZJSZT gyakorlatára lehet hagyatkozni, amely az Szjt. 64. § (3) bekezdését értelmezve mondja ki, hogy – az Szjt. rendelkezését az uniós jog, méghozzá a Bérlet irányelv⁴⁶ 2. cikkének 1. bekezdése fényében értelmezve – filmnek minősül a hanggal kísért vagy hang nélküli filmalkotás, audiovizuális mű vagy mozgókép. Az ügyben az SZJSZT kimondta, hogy azon videofelvételek is hordozhatnak filmelőállítói teljesítményt, amelyek egyéni eredeti jelleggel nem rendelkeznek, és ezért szerzői jogi védelem alá nem tartozhatnak.⁴⁷ Ebből viszont következik, hogy a szomszédos jogi teljesítményként értékelt filmelőállítói tevékenység eredménye lehet alkotásnak minősülő, de akár annak nem tekinthető mozgóképes anyag is. Így viszont filmnek minősül a meghatározott sorrendbe állított mozgóképek hang nélküli vagy hanggal összekapcsolt sorozata, függetlenül attól, hogy azt milyen hordozón rögzítették, és attól is, hogy az egyéni eredeti jelleggel rendelkezik-e.

Az Szjt. nem tartalmazza a műsor definícióját sem, hiszen a műsor sem áll feltétlenül teljes egészében szerzői jogi védelem alatt, inkább csak az egyes műsorelemek. Jogtörténeti kitekintésként szükséges itt megjegyezni, hogy a régi Szjt.⁴⁸ sem ismerte a rádiók és televíziók műsoraiknak önálló szerzői jogi teljesítményt, a rádiós és televíziós programok szerzői joghoz kapcsolódó ún. szomszédos jogainak intézményesített védelmét. A törvény már bizonyos védelmet nyújtott a rádió- és televízió-műsorok számára, elismerve a műsorokban felhasznált művekhez kapcsolódó önálló szerzői jogi teljesítményt, amelyet akkor még a gyakorlatban lényegében a

⁴⁵ A Szellemi Tulajdon Világszervezetének az Előadásokról és Hangfelvételekről szóló, 1996. december 20-án Genfben aláírt Szerződése (Magyarországon kihirdette a 2004. évi XLIX. törvény) 2. cikk; Az előadóművészek, a hangfelvétel-előállítók és a műsorsugárzó szervezetek védelméről szóló, 1961. október 26-án aláírt Római Egyezmény (Magyarországon kihirdette az 1998. évi XLIV. törvény), 3. cikk.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/115/EK irányelve (2006. december 12.) a bérleti jogról és a használati jogról, valamint a szellemi tulajdon területén a szerzői joghoz kapcsolódó egyes jogokról.

⁴⁷ SZJSZT 8/2002 – Videofelvétel szerzői jogi védelme; filmelőállítói jogok.

⁴⁸ A szerzői jogról szóló 1969. évi III. törvény.

szerkesztői feladatokkal⁴⁹ azonosítottak. (Teljes tanulmányunkban részletesen ismertetjük ennek a kérdéskörnek a korábbi szabályozáson alapuló joggyakorlatát.)

A hatályos jogban alkalmazott fogalom tartalma vonatkozásában ugyanakkor itt nem kell eljutni a nemzetközi egyezményekig, hiszen az Mttv. ad műsordefiníciót. A műsorral kapcsolatos teljesítmény pedig, amelyre vonatkozóan a rádió- vagy televízió-szervezetet a szomszédos jogi védelem megilleti, a műsor szerkesztésére és közzétételére irányuló tevékenység. Ez az oltalom elsősorban nem a konkrét műsorszám szerkesztése (például a kameraállások, vágások összeállítása – ezek a teljesítmények akár szerzői jogot is keletkeztethetnek), hanem a teljes műsor létrehozatala, a műsorfolyam összeállítása, kiválogatása, finanszírozása teljesítményét értékeli. Itt kell tenni azt a kiegészítést, hogy a bírói gyakorlat viszont – helyesen – a műsor védelmét kiterjeszti a műsorszámra is.⁵⁰

Az adatbázison fennálló kapcsolódó jogi oltalom az audiovizuális médiaszolgáltatás vonatkozásában csak kiegészítő jellegű. Az adatbázison fennálló szerzői jogi oltalomtól független, hogy annak előállítója részesülhet-e kapcsolódó jogi oltalomban, vagyis egy szerzői jog által nem védett adatbázison is lehet kapcsolódó jogi teljesítmény. A kapcsoló jogi védelem feltétele, hogy az adatbázis tartalmának megszerzése, ellenőrzése vagy megjelenítése az előállító részéről jelentős ráfordítást igényeljen [84/A. § (5) bekezdés]. Az előzőekből következően a szerzői jogi és a kapcsolódó jogi oltalom párhuzamosan is fennállhat, ha azok feltételei egyidejűleg teljesülnek, miközben gyakorta előfordul, hogy egyes adatbázisok csak gyűjteményes műként, vagy csak kapcsolódó jogi teljesítményként állnak védelem alatt. Az Európai Bíróság eseti döntései, illetve az SZJSZT nyilvánosságra hozott szakvéleményei alapján nem állapítható meg jelentős ráfordítás, ha az adatbázis a szervezet fő tevékenységének melléktermékeként jött létre (ilyen melléktermék például a futballmeccseket rendező szervezet esetében a mérkőzések idejére, helyszínére, eredményére vonatkozó adatsor), de ha ezen túlmutató összefüggések is vannak az adatbázisban, akkor azok vonatkozásában fennállhat a védelem.

⁴⁹ PETRIK Ferenc (szerk.): *A szerzői jog*. Budapest, Közgazdaságtani és Jogi Könyvkiadó, 1990. 104.

⁵⁰ BH2005. 56.

Citizens United – Nem európainak való vidék

A társaságok független részvétele a politikai kampányokban

UDVARY SÁNDOR*

1. Bevezetés

A választási kampányok, a választási szólás szabadsága különösen érzékeny területe a demokratikus rendszerek szólásszabadságra vonatkozó szabályozásának. A politikai vélemény kifejezése a szólásszabadság lehető legmagasabb szintű védelemre érdemes megnyilvánulása,¹ ugyanakkor a jog más érdekek – így a választás tisztasága, a korrupció elleni harc, a szavazás egyenlősége² – védelmében bizony korlátokat is kényszerít a politikai kampányok lefolytatására. A korlátozás jellemzően lehet időbeli, tárgyi, személyi alapú, s meglehetősen széles körben elterjedt a politikai mondanivaló terjesztéséhez rendelt pénzügyi források korlátozása is mint szabályozási módszer.³ Annyi azonban bizonyos, hogy a demokratikus politikai rendszer két fontos oszlopát érintő kérdésről van szó, nevezetesen a politikai célú szólás szabadságáról és az alkotmányos garanciáknak megfelelő választási jogról. Bizonyos esetekben a két alapjog ütközhet, mert előfordulhat, hogy a választások tisztaságához fűződő alapvető jogállami érdeket a szólás korlátlan szabadsága esetleg sértené. Erre példaként a választási kampányokhoz fűződő „puha pénzeket” szokták felhozni,⁴ amelyek akár magánszemélyektől, akár társasági forrásból érkeznek, alkalmassak arra, hogy a választás eredményét befolyásolják, torzítva ezzel a valódi választói akaratot.

Az alapvető jogok ütközése egy, a szólásszabadságra mégoly nagy hangsúlyt fektető államban is, mint az Amerikai Egyesült Államok, komoly jogi és társadalmi vitát generál. A vitában minden elnöki, kongresszusi, szenátusi választás új fejezetet nyit, s a választási költség hatalmas méreteket ölt: 2012. augusztus 21-én a Szövetségi Választási Bizottság (Federal Election Commission – FEC) adatai szerint 600 millió dollárt költöttek az elnöki kampány résztvevői,⁵

* Tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: udvary@mkab.hu.

¹ KOLTAY András: A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2225.

² Így pl. a kampánycsend, ami a szólást a választást megelőző rövid időszakban zéróra redukálja, a választási akarat zavartalan kifejezését szolgáló eszköz, l. DOMAHIDI Ákos: Választójog. In JAKAB i. m. (1. lj.) 2489. Ugyanezt az Alkotmánybíróság is elismerte a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában, amelyet e sorok szerzője kritikával illetett, és a kampánycsend csökkentése, átgondolása mellett szállt síkra. L. UDVARY Sándor: Alkotmányos médiajog. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2008. 123–136.

³ UDVARY Sándor: Hozzáférés a médiához. In KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.) *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 570–578.

⁴ UNGER Anna: Puha pénzek, kemény kampány és a szólásszabadság. *Fundamentum* 2010/3. 53. skk.

⁵ <http://www.fec.gov/disclosure/pnational.do>

de más csatornákat is figyelembe véve várható, hogy az elnöki kampány teljes összege több milliárd dollárra fog rúgni.⁶ Túl az összegek fantáziára gyakorolt hatásán – pl. hogy vajon mennyit lehetne ezekből akár az egészségügyi rendszerre költeni – egyre többször merül fel a kérdés, hogy torzítja-e a választói akaratot a költés ilyen mértéke, vagy éppen ezáltal érhető-e el, hogy a választópolgárok jólinformáltságon alapuló döntésre juthassanak az ügyeiket érintő kérdésekben.⁷ Ebben a kérdésben a politikai akarat a felszínen jellemzően arra irányul, hogy a választások tisztaságát megőrizve, korlátozhatók legyenek a szólásszabadság vadhajtásai, természetesen nem a politikai üzenet tartalmának nyesegetésével, hanem pl. a megafon méretének meghatározásával, annak használata időbeli korlátozásával, esetleg a társasági forrásokból érkező pénzek korlátozásával stb. Más kérdés, hogy a felszín alatt lehetnek olyan politikai (politikusi), reklámapari érdekek, amelyek örömmel látnák a friss pénzt a választási rendszerben.

Jól látható, hogy a kérdés számtalan politikai, ipari, választópolgári érdeket érint, befolyásol. Ezért vállalkoztunk arra, hogy áttekintjük a választási szólásszabadság finanszírozási oldalával kapcsolatos amerikai eseteket és azok kritikáit. A cikk első része a fordulópontként kezelt, a tanulmány címében is említett 2010-es döntést megelőző szabályokat, döntéseket ismerteti célirányosan (2.). Ezt követően a *Citizens United v. FEC*⁸ döntést mutatjuk be annak háttérével együtt (3.). A döntést rengeteg kritika érte, amelyek között domináltak a döntést elmarasztaló kommentárok és kisebbségben voltak a döntést védelmező vélemények, ezek között teszünk némi rendet a következő részben (4.). Végül pedig arra a kérdésre keresünk választ, hogy várható-e ezen döntés esetében is olyan hatás, amelyet már egyes amerikai döntések világszerte elértek:⁹ lesz-e ebből a 21. század Sullivan-döntése? Erről a döntésnek az európai és magyar, választási szólásszabadságra vonatkozó doktrínával való rövid ütköztetését követően foglalunk állást (5.).

2. Az amerikai kampányfinanszírozás és a választójogi szólásszabadság

Az amerikai választási szólásszabadság szabályozásának egyik sorsfordító eseménye a Watergatebotrány volt, bár Theodore Roosevelt már 1906-ban tett intézkedéseket a gazdag földtulajdonosok választási praktikáinak letörésére, a választási egalitás biztosítására.¹⁰ A Tillman Act megtiltotta a szövetségi jelöltek közvetlen pénzügyi támogatását üzleti forrásokból. Az 1970-es években azonban Nixon elnök újráválasztási kampánya olyan aggályos volt, hogy új jogalkotást,

⁶ <http://www.ibtimes.com/articles/374045/20120815/presidentail-campaign-ad-spending-super-pac-local.htm>.

⁷ Alexander MEIKLEJOHN: The First Amendment is an Absolute. *Supreme Court Review* (1961) 245., 252–257.

⁸ *Citizens United v. Federal Election Comm'n* (No. 08-205) (2010) (forrás: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>).

⁹ KOLTAY András: Around the World With Sullivan. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/3–4. 101–115.

¹⁰ John B. JUDIS: Putting Liberty First – A Case against Democracy. 82 *Foreign Affairs* (2003) 128–134, 133.

az addigiaknál komolyabb korlátozásokat indukált.¹¹ A szabályozás főbb vonalaiban kettős módszert alkalmazott: az egyéni választópolgári hozzájárulások tekintetében bevezetett egy maximális dotációs összeget, amelyet akár közvetlenül a jelöltnak, akár politikai célú kommunikációs közösségeknek, ún. PAC-eknek (Political Action Community) nyújthattak.¹² Az ilyen korlátozások mértéke jelenleg közvetlenül a jelöltnak nyújtva 2000 dollár, PAC részére pedig 25 000 dollár.¹³ Az eredeti törvényalkotói szándék kiterjedt a jelöltek által maximálisan elkölthető összeg meghatározására is,¹⁴ valamint nyilvánossági, információs előírásokat tartalmazott bizonyos összeget meghaladó támogatások esetére. Fontos lépés volt még a független FEC létrehozása, amely a rendelkezések megtartását ellenőrzi.

2.1. A Buckley-ügy elvi tételei

A szabályozás nagyon rövid időn belül bíróság elé került: egy konzervatív New York-i szenátor, James Buckley indított keresetet annak megállapíttatására, hogy a kiadási maximumok és a további rendelkezések mind-mind az első alkotmánykiegészítésben foglalt szólásszabadsági jogait sértik.¹⁵ A Szövetségi Legfelső Bíróság a Buckley v. Valeo ügyben vizsgálta tehát elsőként a kampányfinanszírozás ilyen új megközelítését, s a fenti szabályokat túlnyomórészt indokoltnak találta, egy fontos pontot viszont – a jelöltek által elkölthető összeg maximalását – alkotmányellenesnek találta.¹⁶ A döntés jelentősége máig ható, ezért röviden összefoglaljuk főbb vívmányait.

Elsőként kiemelendő, hogy a Legfelső Bíróság bizonyos körben egyenlőséget tett a pénz és a beszéd között, pontosabban elismerte, hogy a kommunikáció költségekkel jár, ezért a költségek szabályozása visszahat a kommunikáció szabadságára is.¹⁷ Megjegyezzük, hogy ez az elvi tétel elfogadásra lelt a strasbourgi joggyakorlatban is,¹⁸ és a magyar irodalom is egyetértően nyi-

¹¹ Victoria S. SHABO: "Money, Like Water...": Revisiting Equality in Campaign Finance Regulation After the 2004 "Summer of 527s." 84 *North Carolina Law Review* (2005) 221–281. A Nixon-újra választási kampányban több bizonytalan forrásból származó, illetve kiugróan magas összegű támogatás keltett aggályt, l. 23. skk, különösen 49. lj.

¹² Uo., 230.

¹³ 2 USC § 441a (a) (1) (A)–(B). Eredetileg a személyes adomány 1000 dollár, a párt részére nyújtott adomány 20 000 dollár lehetett.

¹⁴ Eredetileg legfeljebb 70 000 dollárban maximalta volna a képviselőházi jelölt által elkölthető összeget, a szenátusi választásnál pedig választónként 12 cent lett volna ez az összeg. Továbbá az ún. független kiadásokat is maximalták.

¹⁵ Valeo a szenátus főtítkára volt, formális okokból ellene kellett a pert megindítani.

¹⁶ Buckley v. Valeo 424 US 1 (1976).

¹⁷ Buckley v. Valeo 424 US 1, 19 (1976) „Azon pénzüsszeg korlátozása, amelyet egy személy vagy csoport a kampány során a politikai kommunikációra költeni tud, szükségszerűen mérsékli a kommunikáció mértékét a megvitatott kérdések mennyiségének, a vita mélységének és az elérhető közönség nagyságának csökkentésével. Ennek oka, hogy a jelenkori tömegtársadalomban lényegében minden kommunikációs eszköz használata pénzkidást tesz szükségessé.”

¹⁸ Bowman v. UK, Judgment of February 19, 1998, App. No. 24839/94. A döntésről lásd még Joanna R. JOPLIN: Pushing the Limits of Democracy: U.K. Campaign Expenditure Restrictions Held to Violate the Right to Free Expression under Article 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Bowman v. United Kingdom. 7 *Tulane Journal of International and Comparative Law* (1999).

latkozik róla.¹⁹ Az amerikai gyakorlat azóta is széles körben elfogadja ezt az alapfeltevést, sőt egyes vélemények arra mutatnak rá, hogy a lentebb bemutatandó Citizens United döntés nem más, mint ennek az álláspontnak a szükségszerű kiterjesztése.²⁰

Következő fontos elvi tétele volt a Buckley-döntésnek, hogy szembeállította az adományt és a kiadási korlátozásokat, bármennyire is mindkettő pénzt – vagyis ‘beszédet’ – érintett. Az adományok korlátozását az adott körülmények között elfogadhatónak találta, mivel az nem szüntette meg, csak a korrupció elleni harc jegyében korlátozta az egyedi polgárok szólásszabadságát és egyesülési jogát.²¹ További érvként arra is rámutatott a Legfelső Bíróság, hogy az egyéni támogatás csak közvetve érinti a politikai szólás szabadságát, mivel a pénz csak a jelöltek által végzett kommunikáción keresztül gyakorol hatást; minthogy tehát nem maga az adományozó beszél, hanem a jelölt, a kommunikáció korlátozására sem a legszigorúbb mérce vonatkozik.²² A jelölt kiadásainak korlátozását viszont csak a szigorú mérce szerint tudta vizsgálni, és nem talált olyan érdeket, ami alapján az fenntartható lett volna. A legfontosabb indoka a megsemmisítésnek talán az volt, hogy az ilyen összeghatár érdemben korlátozza a politikai beszéd mennyiségét és diverzitását.²³

Kiemelkedő még a Buckley-döntés elvi alapjai közül, hogy a korrupció elleni harcot, annak megelőzését olyan kormányzati érdekek tekintette a Legfelső Bíróság, amely igazolhatja az egyéni adományok limitálását.²⁴ Legalább ilyen fontos azonban az is, hogy mely érvek alapján nem látra korlátozhatónak a kiadási maximumot – vagyis amely érvek véleménye szerint nem elégségesek a szólásszabadság ilyen korlátozásához. Elutasította a Legfelső Bíróság azt az érvet, amely a jelöltek egyenlő pénzügyi esélyeit tette volna a mérleg serpenyőjébe,²⁵ valamint a kampányok iradatlan költségeit sem találta elégségesnek a kiadási maximum meghúzásához.²⁶

Végezetül – s ennek is máig érvényesülő hatásai vannak –, a Legfelső Bíróság alkotmányos értelemben különbséget tett (a jelöltekkel kapcsolatban álló, direkt módon az érdekükben tevékenykedő stb.) támogatók, csoportok és az ún. független kommunikátorok között.²⁷ Amíg a támogatás korlátozható, a független kiadások nem korlátozhatók, mivel nem tehető egyenlőségjel a jelölt által felhasznált pénz és a tőle független személyek által megfogalmazott általános politikai üzenet közé²⁸ – amely utóbbi a szólásszabadság legbelsőbb tartalma. Ez az érvelés elindított

¹⁹ KOLTAY i. m. (1. lj.) 2228.

²⁰ Mark C. ALEXANDER: Citizens United and Equality Forgotten. 35 *New York University Review of Law & Social Change* (2011) 499–526., 512.

²¹ Buckley v. Valeo 424 US 1, 29 (1976) „meghagyva a személyek szabadságát arra, hogy független politikai véleményüket kifejezzék, hogy aktívan szövetkezzenek szolgálataik felajánlása útján, és hogy korlátozott, mégis érdemi segítségüket adják egy jelölt vagy egy bizottság pénzügyi támogatásával.”

²² „Bár a hozzájárulások végső eredménye lehet politikai véleménynyilvánítás, amennyiben a jelölt vagy egy szervezet arra költi azokat, hogy nézeteket közöljön a szavazókkal, a hozzájárulások politikai vitává való átalakulása másvalaké, és nem a hozzájárulást adó kommunikációját feltételezi.”

²³ Buckley v. Valeo 424 US 1, 19 (1976) „A törvényben foglalt kiadási korlátozás inkább érdemi, mintsem elméleti korlátozása a politikai beszéd mennyiségének és sokszínűségének.”

²⁴ Buckley v. Valeo 424 US 1, 26–27 (1976).

²⁵ Buckley v. Valeo 424 US 1, 54. (1976).

²⁶ Buckley v. Valeo 424 US 1, 57–58. (1976).

²⁷ Buckley v. Valeo 424 US 1, 47–48. (1976).

²⁸ SHABO i. m. (11. lj.) 232–233.

ta diadalútjukon az ún. *issue-ad*seket, amelyek a „válaszd”, „szavazz”, „támogasd” kifejezéseket kerülve mégis politikai üzeneteket közvetítettek, de nem estek az adományozás fogalma, *ergo* korlátozása alá.²⁹ Ilyen üzeneteket a politikustól, párttól elméletileg független személyek és szervezetek is feladhatnak, csak tájékoztatási kötelezettségük van, vagyis közzé kell tenniük a kommunikáló személy lényeges adatait, hogy a polgárok informálódhassanak a vélemény forrásáról. Egyes vélemények szerint az ilyen választási praktikák aláásták a választás tisztaságát célzó intézkedéseket.³⁰ A Legfelső Bíróság a Buckley-döntésben azonban arra is utalt, hogy ezek az üzenetek könnyen kontraproduktívak is lehetnek, így az érvek nem elegendők a szólásszabadság korlátozásához.³¹

2.2. A Buckley-ügy hatása és a későbbi döntések

A Buckley-döntést folyamatosan kritizálták,³² mégis a Legfelső Bíróság számos későbbi határozatát alapozta az ott elfogadott érvelésre. A Buckley-érvelés hatályát kiterjesztették a politikai pártok jelölttől független korlátlan költésének lehetőségére,³³ a jelölthöz kapcsolódó párt-költés korlátozhatóságára.³⁴ A *First National Bank of Boston v. Bellotti* ügyben a Legfelső Bíróság rálépett a Citizens United döntéshez vezető útra, amikor is megsemmisített egy állami törvényt, amely bármilyen társasági hozzájárulást, támogatást tiltott, ami befolyásolhatta volna a szavazások eredményét.³⁵ A megsemmisítés indoka az volt, hogy a törvény irreleváns: természetes személyt vagy korporációt hallgattat el a tilalom, ezáltal a szólás szabadsága sérül mindkét alanyánál.³⁶ Mindazonáltal tett egy különösen érdekes megjegyzést a bíróság, nyitva hagyván egy kiskaput, amin keresztül meg lehetett kerülni a meglehetősen végletesnek tűnő álláspontot. A jogszabályt védő államügyész, Bellotti érvelése szerint a társaságok anyagi túlereje elmoshatja a kisemberek véleményét, ezért szükséges a totális tilalom. Mivel azonban az érvelés hipotetikus volt, nem támasztotta alá semmilyen adat, hogy a társaságok veszélyeztették volna a demokratikus folyamatokat szólásukkal – amely esetben a *Red Lion* ügyben elfoglalt álláspont alapján lehetőség lett volna alkotmányos korrekcióra³⁷ – a Legfelső Bíróság nem vette ezt az érvet figyelembe.³⁸ A bíróság később végigment ezen az úton: került elé ugyanis olyan ügy, amelyben arról

²⁹ Uo., 74. lj.

³⁰ Scott HOLLEMANN: *Regulating The Mother’s Milk of Politics: Why Washington’s Campaign Finance Law Constitutionally Prohibits State Parties From Spending Soft Money On Issue Ads.* 80 *Washington Law Review* (2005) 191–218., 191., 200–202.

³¹ *Buckley v. Valeo* 424 US 1, 47 (1976).

³² Pl. Edwin C. BAKER: *Campaign Expenditures and Free Speech.* 33 *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* (1998) 1., 2.; Richard BRIFFAULT: *Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line.* 77 *Texas Law Review* (1999) 1751.

³³ *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC*, 518 US 604 (1996) (Colorado–I.)

³⁴ *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC*, 533 US 431 (2001) (Colorado–II.)

³⁵ *First National Bank of Boston v. Bellotti* 435 US 765 (1978).

³⁶ Vö. a „*money = speech*” doktrínával.

³⁷ *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 US 367 (1969). Az ügyről bővebben lásd: UDVARY i. m. (2. lj.) 69–84.

³⁸ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 US 765 (1978).

a szabályról kellett döntenie, amely csak közvetve korlátozta a korporációs szólásszabadságot. Az *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* ügyben – bizonyos tekintetben felülbírálvá korábbi precedensét – azért nem semmisítette meg a társaságok választási költségi szabályait a Legfelső Bíróság, mert az csak azt tiltotta, hogy a társaság közvetlenül saját költségvetéséből fordítson politikai szólásra, azt viszont nem, hogy független szervezetten, közvetítőn keresztül fejezze ki politikai véleményét.³⁹ Az *Austin*-precedens fontos eleme volt, hogy a szólás korlátozását indokolhatta a korrupció tényleges és vélt veszélye, a választási kampányra gyakorolt torzító hatás, valamint a részvényesek érdekeinek védelme.

A döntések minden esetben megerősítették a Buckley-döntés indoklásának fő érvét: a „pénz = beszéd” paradigmát; a korrupciót mint a korlátozás megfelelő indokát, de egyes kritikusok szerint elmulasztották értékelni pl. a választási egyenlőség követelményét.⁴⁰ Issacharoff és Karlan a folyóvízhez hasonlította a Buckley-döntés által szabadjára engedett *soft-money*⁴¹ útját és rámutatott, hogy az mindenkor megtalálja az utat céljához, különösen mivel a politikusok és a pénz fölött rendelkező üzletemberek is osztják azt az általános nézetet, hogy a pénz(en vett médiafelület) biztosan befolyásolja a választási eredményt.⁴² A választásokra fordított összeg pedig egyre csak nő,⁴³ egyes várakozások szerint a 2012-es évben a választási kampányokra fordított összegek elérhetik a 10 milliárd (!) dolláros összeget.⁴⁴ A már korábban is jelentkezett visszasságok miatt a 2000-es évek elején közös gondolkodásba fogtak az amerikai pártok, hogy milyen módon tudnák korlátozni a választási költséket és annak vélt vagy bizonyított negatív hatásait. 2002-ben mindkét párt támogatásával fogadták el a McCain–Feingold törvényt, más néven a kétpárti kampányreform törvényt (Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA), amely a Legfelső Bíróság Buckley-döntésén és az azokból kinövő döntéseken alapult, különösen kiemelendő itt az *Austin*-döntés, amely alkotmányosnak tartott bizonyos támogatási korlátozásokat. A Clinton-adminisztráció (és a republikánus képviselők) meglehetősen bizonyossággal vágtak neki a reformnak, mivel az *Austin*-döntés alapján maradt lehetőség bizonyos korlátozásokra.⁴⁵

³⁹ *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 US 652 (1990).

⁴⁰ ALEXANDER i. m. (20. lj.) 511.

⁴¹ *Soft-money*: az olyan választási célú adományok, amelyek nem esnek a szigorú pénzügyi limit-szabályok és közzétételi kötelezettség alá; vele szemben a *hard-money*: az olyan adományok, amelyek a pénzügyi limit- és közzétételi szabályok hatálya alá tartoznak.

⁴² Samuel ISSACHAROFF – Pamela S. KARLAN: The Hydraulics of Campaign Finance Reform. 77 *Texas Law Review* (1999) 1705–1738, 1708.

⁴³ A 2008-as lezárt elnöki kampányban a FEC adatai szerint 1681 millió dollár adomány érkezett az összes elnökjelölt számára, amiből a demokraták kb. egymilliárd dollárt, a republikánusok a fennmaradó kb. 600 millió dollárt kapták. A 2012-es elnökválasztási kampány augusztus 28-ai állása szerint közel 700 millió dollár adományt kaptak a jelöltek, amelynek felét Obama, másik felét a republikánus jelöltek egymás közt elosztva kapták. Forrás: <http://www.fec.gov/disclosure/pnational.do>.

⁴⁴ Super PACs Could Drive Total 2012 Election Spending to \$9.8B; <http://adage.com/article/campaign-trail/total-2012-election-spending-hit-9-8b/233155/>.

⁴⁵ „Egyszerre lehet szólásszabadságunk és olyan kormányunk, amire a polgárok büszkék. A bíróság kijelölte az ide vezető utat és a Kongresszus követte a jelet.” Seth WAXMAN: *New York Times op-ed*. July 10, 2002, forrás: http://www.campaignlegalcenter.org/index.php?option=com_content&view=article&id=279%3Apr163&catid=36&Itemid=60.

A reformnak számos eleme volt, így pl. megtiltotta a politikai pártok számára juttatott egyes *soft-money* adományokat (amelyek nem kifejezett jelölti támogatást szolgáltak, hanem pártépítést); 5000 dollárban maximálta a PAC-eknek adományozható összeget; megemelte a jelölti támogatások összegét; megtiltotta a 17 éven aluliak és a külföldiek által nyújtott támogatásokat; megvonta a jelöltektől az alacsony reklámozási díjra való jogosultságot, kivéve, ha vállalták, hogy nem utalnak kifejezetten más jelöltre a kampányukban (ezzel a negatív, lejárató kampányok ellen kívántak fellépni). Mindezeket az elemeket a jelen cikkben bemutatandó Citizens United döntés nem érintette, bár egyáltalán nem biztos, hogy azokat a jövőben nem vonják további alkotmányossági vizsgálatok alá.

A törvények egy részét viszont már vizsgálta a Legfelső Bíróság. Így a *McConnell v. FEC* ügyben számos *soft-money*-ra vonatkozó rendelkezést talált alkotmányosnak arra az elsőprő kormányzati érdekre alapozva, hogy korrupció ellen, szűkre szabott korlátozások útján, de lehetőséget kell adni az államnak a védekezésre. Emellett a demokratikus folyamatba vetett állampolgári bizalom, amelyet a korrupció látszata is erodálhat, szintén kellő érdek volt a szólás szabadságának csekély mértékű korlátozásával szemben.⁴⁶

Egyesek rámutattak, hogy e döntésében a bíróság még a korábbinál is nagyobb empátiával viszonyult a fenti kormányzati érdekekhez, mint a szólásszabadság totális védelméhez, sőt eltolódott egy új érvelés felé: a demokratikus részvétel hangsúlyozása felé.⁴⁷ Ahogy ugyanis Breyer és Hansen is rámutat,⁴⁸ nehezen magyarázható a korrupció elleni közvetlen és közvetett (tehát a látszata elleni) védekezéssel, hogy olyan csekély mértékű hozzájárulási limitet is alkotmányosnak talált a bíróság, mint 1000 dollár. Hiszen hogyan is lehetne egy jelöltet 1075 dollárral megvesztegetni, vagy ennek látszatát kelteni, tesz fel a jogos kérdést. A *McConnell*-üggyel és a 2000. utáni ítélkezéssel a bíróság egészen odáig jutott, hogy a kampányfinanszírozási limitek fenntartásához nem kívánt konkrét bizonyítékot a korrupció meglétére; a korrupció jelentését rendkívül szélesre, akár valamely távoli fenyegetésre is ráhúzta; a szűkre szabott korlátozást nem értelmezte szorosan, és a korrupció látszatát mint végső érvet használta mindenkor, amikor a korábbi érveket maga sem tartotta meggyőzőnek.⁴⁹

Persze a *McConnell*-döntés nem volt ellenvélemény nélküli a bíróságon belül sem; Thomas bíró pl. a közzétételi követelmények alkotmányosságát vitatva utalt az anonim szólás lehetőségének korlátozásának alkotmányos aggályaira,⁵⁰ sőt felvetette az *Austin*-precedens helytelenségét is.⁵¹ Kennedy bíró pedig nála is keményebben fogalmazva úgy vélte, hogy az *Austin*-precedens fenntartása, a kormányzati érdekek iránt tanúsított elnéző bánásmód miatt „fennmaradó törvények elnyomják a spontán és tervezett beszédet, és kevesebb szabadságot hagynak nekünk, mint

⁴⁶ *McConnell v. FEC*, 540 US 93, 124 S. Ct. 619 (2003).

⁴⁷ Richard L. HASEN: *Buckley Is Dead, Long Live Buckley: The New Campaign Finance Incoherence of McConnell v. Federal Election Commission*. *Legal Studies Paper* No. 2004-1, 153. University of Pennsylvania (2004) 31–72., 34, 46–57.

⁴⁸ Stephen BREYER: *Our Democratic Constitution*. 77 *New York University Law Review* (2002) 245., 252. HASEN i. m. (47. lj.) 57–60.

⁴⁹ HASEN i. m. (47. lj.) 62.

⁵⁰ *McConnell v. FEC*, 540 US 93, 124 S. Ct. 619 (2003) Thomas bíró különvéleménye, C) pont.

⁵¹ Uo., B) pont.

ami korábban volt. (...) A mai döntés megtöri a robosztus és háborítatlan vitába vetett tradicionális hitünket.”⁵²

Ezt a bírósági gyakorlatot folytatva született 2006-ban a *Randall v. Sorell* döntés, amelyben megsemmisített egy Vermont állambeli adományozási limitet a Legfelső Bíróság, de tette ezt úgy, hogy a korábbi érveléseket teljes mértékben fenntartotta, s a túlságosan alacsony (200–400 dolláros) limit volt inkább a megsemmisítés indoka.⁵³ Bár a *McConnell*-ügyben azonosított érvek, a korrupció és látszata elleni harc közvetlenül érintik a választási eljárás tisztaságát, ez még nem jelenti feltétlenül azt, hogy minél alacsonyabb a limit, annál jobb a szabályozás. Ennek oka, ahogy a bíróság is felfigyelt erre, hogy az alacsony kampányköltségek leginkább a hivatalt betöltő személy érdekét szolgálják,⁵⁴ tekintve, hogy kihívójának a választási gravitációval is meg kell küzdenie: egy hivatalban lévő jelöltet legyőzni általában nagyobb erőfeszítést igényel, mivel a hivatalban lévő jelölt a rendes hírcsatornákat is ki tudja használni – teljesen törvényesen. A döntést egyesek a korábbiaknál is élesebben kritizálták, mivel spekulatívnak ítélték a már megsemmisítendő és a még alkotmányos támogatás értékhatárának meghatározását, valamint – és ez a későbbi kritikák szempontjából is fontos, állandóan hangoztatott érv – a bíróság egyáltalán nem vette figyelembe a választási kampányok szabályozásának a választási egyenlőségre gyakorolt hatását.⁵⁵

A tematikus kampányok kérdésköre is folyamatosan forrásponton volt. A 2007-es *FEC v. Wisconsin Right to Life*⁵⁶ döntés alapja egy olyan hirdetés volt, amit a *Wisconsin Right to Life, Inc. (WRTL)*, egy politikai célokra alapított, de egyszerű társaság terjesztett volna televíziós sugárzás útján. A hirdetés szerint egy néhány szenátorból álló csoport késleltetni próbálta egyes szövetségi bírók kinevezését, ezért arra hívta fel a nézőket, hogy lépjenek kapcsolatba Feingold és Kohl szenátorokkal annak érdekében, hogy azok lépjenek fel az obstrukció ellen.⁵⁷ A választási kampányba lógó terjesztési időszak alatt elhallgattatták a hirdetést, így a *WRTL* a szólás-szabadság megsértése miatt indított pert. Az ügyben végső fokon eljáró Legfelső Bíróság úgy találta, hogy alkotmányellenes volt e hirdetés elhallgattatása, mivel ez nem funkcionális megfelelője a választási kampány-hirdetésnek. Roberts főbíró egyenesen úgy fogalmazott: „Ügyek megvitatása nem nyomható el pusztán azért, mert az ügyek választási témaként is szerepelhet-

⁵² *McConnell v. FEC*, 540 US 93, 124 S. Ct. 619 (2003) Kennedy bíró különvéleménye.

⁵³ *Randall v. Sorrell*, 548 US 230 (2006).

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Richard L. HASEN: *The Newer Incoherence: Competition, Social Science, and Balancing in Campaign Finance Law After Randall v. Sorrell*. 68 *Ohio State Law Journal* (2007) 849–890., 878–890.

⁵⁶ *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 US 449 (2007).

⁵⁷ A hirdetés figyelemfelhívó szcénája egy esküvő volt, ahol a pap kérdezte az ara apját: „Ki adja ki a menyasszonyt a vőlegénynek?” Erre az apa így válaszolt: „Én mint az ara apja, kiadnám, de inkább most megosztanék néhány tippet arra nézve, hogy miként építsünk fel egy falat. A fal felépítéséhez...” A jelenetet követően egy hang szólal meg: „Néha nem tisztességes egy döntést késleltetni. Pedig Washingtonban ma is ez történik. Szenátorok egy csoportja halogató taktikát alkalmazva gátolja egyes szövetségi bírók kinevezését, pedig csak egy egyszerű »igen«-re, vagy »nem«-re volna szükség. Alkalmas jelöltek nem kapnak így lehetőséget a közszolgálatra. Ilyen a politika működése, holtpontra juttatják az ügyeket, ezzel lehetetlenítik el bíróságaink működését. Lépjenek kapcsolatba Feingold és Kohl szenátorokkal, hogy ellenezzék az obstrukciót! Látogassák meg a *BeFair.org* oldalt!” Végül a következő szöveg jelent meg: „A hirdetést a *WRTL* fizette, s tartalmaért csak ő felelős, egyetlen jelölt vagy jelölti bizottság sem engedélyezte vagy kapcsolódik hozzá.” *L. Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 US 449 (2007).

nek. A szólás szabadságát érintő ügyekben kétség esetén a közlőt, és nem a cenzort kell előnyben részesíteni.⁵⁸ A kritikusok észlelték, hogy a korábbi irányvonal jelentős változása közeleg, sőt már ez a döntés is megtisztította a pályát a társaságok választási kampányrésztvétele előtt, amikor is a Legfelső Bíróság nagyon szűkre húzta a valóban korlátozott választási kommunikáció értelmezési határát: csak olyan beszéd minősül ilyennek, amely semmilyen körülmények között nem fogható fel másnak, mint egy jelöltre való szavazásra szóló felszólításnak.⁵⁹ Hochstadt véleménye szerint a döntés teljesen ellehetetlenítette a későbbi választási kampányreformokat is.⁶⁰ A döntés kevés védelmezője közül Modell azt emelte ki, hogy ha a Legfelső Bíróság kilenc bírāja abban sem tud megegyezni, hogy a szóban forgó szöveg direkt kampányszöveg, vagy egyszerű, kampányon kívüli figyelemfelhívás, akkor talán igaza van a többségi véleményt jegyző Roberts főbírónak, hogy helyesebb „elengedni” az ilyen kommunikációt, mivel a szólás szabadságát hibás módon korlátozni súlyos következményekkel járhat.⁶¹ Milyen ékes kifejezése ez az amerikaiak régóta vallott, szólásszabadság melletti elkötelezettségének! Persze azt se felejtjük el, hogy az ő alkotmányuk meglehetősen határozott szavakkal tiltja a szólásszabadság korlátozását, szemben pl. a Római Egyezmény 10. cikkével, amely több alapját is adja e jog megengedhető korlátozásának. Nem csoda hát, hogy európai szemmel végletesnek tűnő megoldások is születhetnek ebből a helyzetből.

3. A Citizens United döntés

Ezek voltak a lényegesebb előzmények, amelyek szorosabban vett témánkhoz, a Citizens United döntéshez vezettek. A rendkívül tudatos amerikai polgárok és az általuk alapított társaságok folyamatosan tesztelték a kampányfinanszírozás kongresszus által rájuk „erőltetett” szabályozás határait, s maga a Legfelső Bíróság is folyamatosan alakította álláspontját a kérdéskörben. 2008-ra így megérett a helyzet a rendszer nagy próbájára.

A 2008-as elnökválasztási kampányévben a Citizens United, egy nonprofit társaság készített egy filmet „Hillary: The Movie” címmel. Tették ezt abból a feltételezésből kiindulva, hogy a demokrata előválasztások során ő mint a legesélyesebb jelölt jön ki győztesen, és hívja ki a republikánus ellenfelét (John McCain-t). Ma már tudjuk, hogy ez a feltevés helytelen volt: visszatekintve mindig könnyebb... A dokumentum jellegű filmet kábelen, video-on-demand (VOD) rendszerben kívánták terjeszteni. A film ma is megvásárolható, *trailerei* elérhetők az interneten.⁶² Tartalma szerint interjúkból, megszólalásokból, dokumentumokból összevágott anyag, kerüli a „szavazz”, „ne szavazz” kifejezéseket, tehát kifejezett választási kommunikációnak nem minősült. Mindazonáltal nehéz elvonatkoztatni a céljától: ellenszenv keltése Hillary Clinton

⁵⁸ Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc., 551 US 449 (2007) Part III.

⁵⁹ Jennifer L. HOCHSTADT: FEC v. Wisconsin Right To Life, Inc.: Chipping Away at McCain-Feingold and Campaign Finance Regulation. 2 *Phoenix Law Review* (2009) 115–143., 142–143.

⁶⁰ Uo., 143.

⁶¹ Matthew MODEL: Protecting Free Speech In Electioneering Communications: FEC v. Wisconsin Right to Life. 9 *North Carolina Journal of Law & Technology* (2007) 30–45., 44–45.

⁶² <http://www.hillarythemovie.com/index.htm>.

ellen, akit egy helyütt „európai stílusú szocialistának” nevez: kitalálni is nehéz ennél durvább sértést! A film tehát abban volt a korábbi gyakorlathoz képest új, hogy tartalmazott kifejezetten negatív, lejárató tartalmú állításokat egy hivatalban lévő, egyben elnöki választásokon induló szövetségi jelölttel kapcsolatban. A készítő vállalat profitorientált cégektől is fogadott el adományokat, s saját költségvetéséből finanszírozta a mozi készítését, és ebből kívánta állni a terjesztés költségeit is: ez a BCRA rendelkezései alapján tilos lett volna, csak egy PAC-en, egy közvetítőn keresztül lett volna erre módja. A terjesztés módjai közül nem volt tilos a DVD egyedi értékesítése és a moziban való vetítés, csak az 50 000-nél több ember elérésére képes VOD terjesztés volt kérdéses.

A cég elébe ment a várható pernek, és maga indított eljárást a FEC ellen: ideiglenes intézkedésként⁶³ (*preliminary injunctive relief*) azt kérte a bíróságtól, hogy engedélyezze a video terjesztését. A kerületi bíróság (D.C. District Court) elutasította az érvelést a korábbi precedensek alapján, a végzés ellen a cég közvetlenül a Legfelső Bírósághoz fellebbezett, amely eljárási okok miatt visszautasította azt. Az elsőfokú bíróság ezután ún. *summary judgment*⁶⁴ keretében utasította el a Citizens United keresetét. Az ezzel szembeni fellebbezés szintén közvetlenül a Legfelső Bírósághoz ért fel, amely ez ügyben – formabontó módon – kétszeri meghallgatást tartott. Először csak ún. *as-applied*, vagyis alkalmazásában való alkotmányellenességet állított a felperes. Később a Legfelső Bíróság szükségesnek tartotta, hogy másodsor, immár az ún. *on-the-face*, vagyis absztrakt alkotmányellenesség miatt is meghallgassák a felek érveit.

Bár az ügy nem indult igazán jelentős, a kampányfinanszírozás ellen intézett kihívásként,⁶⁵ ekkor már érezni lehetett, hogy a bíróság nagyon körültekintően jár el, és akár földcsuszamlászerű változás is jöhet. A kormányt képviselő jogászok meglehetősen ellenséges környezetben érezhették magukat a bírák erőteljes kérdéseitől.⁶⁶ A következő néhány idézet érzékelteti a hangulatot.

Roberts főbíró: „Tegyük fel a következőt. (...) ez [a könyv] az amerikai politikai rendszerről szól, és a végén azt mondja: szavazz X-re.”

A kormány képviselője: „Igen, álláspontunk szerint a társaság PAC-et lenne köteles a finanszírozás forrásaként használni.”

Roberts főbíró: „És ha nem tenné, betilthatnák?”

⁶³ Az amerikai eljárási rendszernek ezt az eszközt nehéz magyarra fordítani, mert nemcsak az általunk ideiglenes intézkedésben kérhető marasztalásra alkalmas, hanem pl. adminisztratív gyakorlat megváltoztatására is kötelezhetik a bíróságok a hatóságokat, ha alkotmányellenesnek találják az egyedi ügyekben folytatott (*as-applied*) gyakorlatukat. Mégis az „ideiglenes intézkedés” kifejezést fogjuk a jövőben használni, erre is figyelemmel, mivel legközelebb az intézmény.

⁶⁴ Olyan sommás ítélet, amelyet az ellenfél kérelmére akkor bocsát ki a bíróság, ha a fél teljesítette (vagy éppen elmulasztotta) az ún. bizonyítékfelajánlási kötelezettségét (*burden of production*), ami alapján, ha azokat valósnak fogadná el, az ügy akkor sem vezethetne sikerre. L. Fed. Rules of Civil Procedure Rule 56., valamint Linda J. SILBERMAN – Allan R. STEIN – Tobias BARRINGTON WOLFF: *Civil Procedure: Theory and Practice*. New York, Aspen Publishers, 2006. 674–692.

⁶⁵ Richard L. HASEN: Citizens United and the Illusion of Coherence. 109 *Michigan Law Review* (2010) 581–623., 591.

⁶⁶ A bírók sokszor kifejezetten megalázó kérdéseket tettek fel a kormány képviselőinek, több alkalommal neveltség tárgyává téve őket. Az újra kitézött érvelés szövege megtalálható: http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/08-205%5BReargued%5D.pdf.

A kormány képviselője: „Ha nem tenné, betilthatnánk az olyan könyv publikálását, amelyet a társaság költségvetéséből finanszíroztak.”⁶⁷

Visszaemlékezések szerint a teremben lévő tömeg hallható sóhajjal reagált arra, amikor az Egyesült Államok kormányának képviselője kimondta: egy politikai tárgyú könyv betiltható.⁶⁸

Az újratárgyalt ügyben végül 2010. január 21-én született 5:4 arányú döntés, amely bár mindössze két különvéleményt (Stevens és Thomas bírák) tartalmazott, nem tekinthető egységesnek az azt meghozó bíróság. A többségi véleményt Kennedy bíró írta és meglehetősen erőteljes szavakkal nyilvánította ki az addigi szabályok alkotmányellenességét, a megközelítések alkalmatlanságát. Először is elutasította azt a megközelítést, amelyet a felperes és a kormányzati alperes sem vetett volna el: a céges adományok alkotmányellenességének alkalmazott módon való megvizsgálását (*as-applied challenge*), mert arra az álláspontra jutott, hogy a céges adományokból finanszírozott választási kommunikáció tilalmazása semmilyen módon nem alkalmazható alkotmányos keretek között.⁶⁹ Érvénytelenítette az Austin-precedenst,⁷⁰ mivel úgy találta, hogy a korporatív beszélő számára nem jelent kevésbé alkotmányellenes korlátozást, hogy egy politikai akciócsoporton keresztül (PAC) szólhat, hiszen maga a társaság számára tilos a szólás. A „társaságok független adományozására szolgáló korlátozás a szólás korlátozása (...). Ha ez a korlátozás természetes személyekre vonatkozna, senki nem hinné el, hogy az pusztán a szólás idejére, helyére és módjára vonatkozó korlátozás” (s eképpen megengedhető!).⁷¹ Máshol egyenesen úgy fogalmaz, hogy a kormány nem tehet különbséget a beszélő személyére való tekintettel a választási kommunikáción belül, megakadályozva így az elhallgattatott személyeket vagy csoportot abban, hogy értéket állítsanak elő.⁷² Az Austin-precedens lényege, amely szerint a szólás korlátozását indokolhatta a korrupció tényleges és vélt veszélye, a választási kampányra gyakorolt torzító hatás, valamint a részvényesek érdekeinek védelme, egytől egyig vizsgálat alá esett és azokat a bíróság elvetette.

„Ha a [szólás szabadságát garantáló,] első kiegészítésnek van bármilyen hatálya, az az, hogy eltiltja a Kongresszust attól, hogy megbírságot, bebörtönözze a polgárokat vagy a polgárok társulásait pusztán azért, mert politikai szólásba bocsátkoztak. Azonban, amennyiben a torzításmentesség érvelését elfogadjuk, ez lehetővé tenné a Kormány számára, hogy politikai szólást megtiltsa mindössze azért, mert a közlő egy társulás, amely társasági formát öltött.”⁷³ Arra is rámutatott a bíróság, hogy a torzításmentességet korábban abban az értelemben használták, hogy a vélemények piacán ne kerülhessen túlsúlyba egy társaság a gazdasági piacon felhalmozott vagyoni súlya segítségével. Ez az egyenlősítő érvelés már korábban is túlzás volt a bíróság részéről a magánszemélyekkel szemben, hiszen azt nem találták alkotmányellenesnek koráb-

⁶⁷ Az első tárgyaláson elhangzott szöveg, 30. oldal: http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/08-205.pdf.

⁶⁸ Floyd ABRAMS: Protecting the Heart of the First Amendment, *Defending Citizens United*. 9 *First Amendment Law Review* (2010) 193–210, 202.

⁶⁹ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Syllabus 1.

⁷⁰ Uo., Syllabus 2.

⁷¹ Uo., Kennedy bíró véleménye, III. pont.

⁷² Uo.

⁷³ Uo., III. 3. B) pont.

ban,⁷⁴ hogy egy magánszemély a saját vagyonából független választási kommunikációba fogjon. Ez végső soron felveti azt a kérdést, hogy vajon a törvényalkotó, vagy a polgárok döntenek-e a különböző képességű, vagyonnal rendelkező jelöltekről: a Davis v. FEC ügyben a Legfelső Bíróság érvénytelenítette az egyedi kampánytámogatások megemelését lehetővé tévő szabályt, amely kizárólag akkor tette azt lehetővé, ha a másik jelölt saját vagyonából magasabb kampánykiadásokat finanszírozott.⁷⁵ Ha azonban a magánszemélyek nincsenek eltiltva vagyonuk független politikai szólásra való használatától, akkor a társaságokat attól eltiltani – akik egyébként a szólásszabadság lényegét tekintve nem különböznek a magánszemélyektől – nem lehet indokolt.

A kormány azon érvelt, amely a médiatársaságok kivételes szerepét, korlátozásmentességét hangsúlyozza, a visszájára fordítva utasította el a bíróság: ezt a kivételt önmagában elégséges oknak találta arra, hogy a társasági szolás korlátozását megsemmisítse. Mert hiszen mi akadályozza a jogalkotót, hogy a kedvezményt megadván később azt visszavonja, szűkítse? Egyébként – a médiatársaságok bizonytalan definícióján túl – az is aggályos lehet, hogy a médiumokat birtokló konglomerátumok egyik karja (a médium) kifejezheti politikai mondanivalóját, a másik kar (pl. autóipar) viszont nem. Ezt továbbgondolva, azok az autóipari cégek, amelyeknek nincsen média-portfóliójuk, nem jogosultak a független politikai mondanó kinyilvánítására? A bíróság válasza egyértelmű elutasítás volt erre az érvelésre.⁷⁶ Sőt egyértelműen széles körű cenzúrának nevezte a kormány e lehetőségét, figyelembe véve különösen azt a tényt, hogy a társaságok jelentős része kisvállalat, csekély tőkeerővel, és távolról sem képes a választói akarat torzítására.⁷⁷ Összevetve ezt azzal, hogy a 2004-es elnöki választási kampány idején az egyébként erre feljogosított mindössze 24 magánszemély és jogi személyiséggel nem bíró társaság 142 millió dollárral támogatta a PAC-eket,⁷⁸ a bíróság nem az egyenlőség előmozdítására, hanem annak a megkülönböztetésnek a hangsúlyozására használta ezt az érvet, amely szerint nem indokolható a jogi személyiségű társaságok független politikai szólásból való kizárása annak fényében, hogy másokat viszont szólalni engedünk.⁷⁹

A korrupció és annak látszata sem szolgált elégséges érvként a társaságok független kampánykiadásainak (azaz a társaság politikai kommunikációjának) korlátozásához. Fenntartva azt a korábbi érvelést, amely szerint a közvetlen kampánytámogatás potenciális korrumpáló hatása miatt bizonyos feltételek mentén korlátozható, a bíróság elutasította annak kiterjesztését a jelöltektől független társaságok kampánykiadásaira.⁸⁰ Kennedy bíró mindenekelőtt rámutatott – saját korábbi érvelését idézve – arra, hogy a befolyásolás éppen hogy immanens része a részvételi demokráciák működésének: egy választó éppen azért támogat egy jelöltet, hogy a számára szimpatikus programját megvalósulni lássa. S mi sem természetesebb, mint hogy a politikus

⁷⁴ L. Buckley v. Valeo 424 US 48 (1976).

⁷⁵ Davis v. FEC, 554 US 724 (2008). A döntés kritikáját l. pl. E. Stewart CROSLAND: Failed Rescue: Why Davis v. FEC Signals the End to Effective Clean Elections. 66 *Washington & Lee Law Review* (2008) 1265–1314.

⁷⁶ Citizens United v. FEC, 558 US 50 (2010), Kennedy bíró véleménye III. 1. B) pont.

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ Bővebben l.: SHABO i. m. (11. lj.) 280–281., aki amellet érvel, hogy a választási egyenlőséget kellene elsősorban érvként használni annak érdekében, hogy a kampánypénzek ilyen aránytalansága ne torzítsa a választások kimenetelét.

⁷⁹ Citizens United v. FEC, 558 US 50 (2010), Kennedy bíró véleménye III. 1. B) pont.

⁸⁰ Uo., III. 2. pont.

programja megvalósításával a választóinak kedvez.⁸¹ A kormányzati érv, amely szerint a társasági kiadások lerombolnák a demokratikus folyamatokba vetett hitet, alapjaiban hibás – mutat rá elegánsan Kennedy –, mivel egy társaság nyilvánvalóan akkor élne ilyen eszközzel, ha az alkalmas lenne célja elérésére: a választásokon induló jelöltről alkotott értékítélet befolyásolására, aminek éppen hogy előfeltétele a demokratikus folyamatok folyamatos működése.⁸² Ha nem a választópolgárok döntenék el a választásokat, akkor nem őket kellene befolyásolni, nemde?! Majd akkor hajol meg a bíróság a „korrupció és annak látszata”-jellegű érvelés előtt, ha annak valós bizonyítékát tárja fel a kormány, de még akkor sem feltétlenül a kevesebb beszéd a megoldás – az amerikai tradícióval összhangban az inkább a több beszéd, származzék akár társasági forrásból is.⁸³

Azt az érvet pedig, amelyik a társaság részvényeseinek védelmében tiltotta volna meg a társaság politikai szólását, szintén elegánsan, erőteljesen utasította vissza a döntés: ugyanis az akár a médiatársaságok meglévő kivételének az eltörlésére is alkalmas volna, ha csak egy olyan részvényes is akad, aki nem ért egyet a médium választási kampányban játszott szerepével.⁸⁴

A döntés kitért még arra is, hogy az Austin-precedenst miért kellett meghaladni: részben, mert maga a kormány sem védte azt kellő vehemenciával és meggyőzőerővel, részben pedig, mert az idő nem igazolta az annak alapjául szolgáló félelmeket.⁸⁵ A tilalom viszont olyan eredményekhez vezethetne, ahogyan arra rámutatnak, hogy akár egy kampányidőszakban közzétett politikai témájú blogbejegyzés is tiltható lenne, amennyiben társasági költségvetésből finanszírozták a közzétételét. Ez a szólás szabadságával nehezen összeegyeztethető lehetőség, még ha csak feltételezés is.

Nem bizonyultak alkotmányellenesnek a közzétételi kötelezettség alkalmazott szabályai, amelyek kötelezővé tették a társasági finanszírozó személyazonosságának nyilvánosságra hozatalát. A Buckley-precedens e körben továbbra is meggyőző érveléssel szolgált: ez több információt nyújt a választópolgároknak, nem pedig elhallgattat valakit, így *in abstracto* alkotmányos. Alkalmazásában pedig akkor lehetett volna aggályos, ha a Citizens United azt mutatja ki, hogy fenyegetésnek, veszélynek van kitéve pusztán személyazonossága nyilvánosságra hozatala miatt – s minthogy ilyenről szó sem volt, a szabályok kiállták az alkotmányosság próbáját.⁸⁶ S ugyanígy alkotmányosnak bizonyultak azok a választási eljárási bejelentési kötelezések is, amelyek a független kommunikációra 10 000 dollárnál többet adományozók nevének és más adatainak megadására kötelezi ezeket a személyeket. Náluk is elsősorban érdek a választók széles körű informálása mindaddig, amíg az alkalmazásnál ki nem mutatják az adományozók tényleges fenyegettségét.⁸⁷

⁸¹ Uo.

⁸² Uo. A társasági kampányfinanszírozási döntések racionális elemzéséről I. Laura ONKEN: *Game Theory and Citizens United*. 9 *Georgetown Journal of Law and Public Policy* (2011) 517–541.

⁸³ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Kennedy vélemény III. 2. pont.

⁸⁴ Uo.

⁸⁵ Uo., III. C) pont.

⁸⁶ Uo., IV. A) pont.

⁸⁷ Uo., IV. B) pont. A BCRA itt vizsgált 201. §-a megtalálható: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ155/html/PLAW-107publ155.htm>.

Nem érdektelen talán röviden utalni a párhuzamos és különvéleményekre. Roberts főbíró – akihez Alito bíró csatlakozott – elsőként elutasítja azokat a kritikákat, amely szerint meg kellett volna állnia a bíróságnak a törvények értelmezésénél és az alkotmányos kérdés vizsgálatától tartózkodnia kellett volna. Ezután azzal foglalkozik hosszan, hogy mennyiben vizsgálható mégis – a különvéleményt jegyző bírák véleménye ellenére – felül az Austin-precedens. Szólásszabadsági szempontból kiemelendő, hogy ő is erőteljesen rámutat: a médiatársaságok törvényi kivétele a társasági szólás korlátozása alól pusztá jogalkotói jóindulat, ami bármikor elfogyhat, vagy éppen nem kerül kiterjesztésre új szervezetekre.⁸⁸

Scalia bíró – akihez Alito szintén csatlakozott – európai szempontból kicsit távoli társasági jogtörténeti elemzést végez,⁸⁹ szintén az egyik különvéleményre reagálva.⁹⁰ Mindazonáltal ő is fontos szólásszabadsági mondanót öltöztetett igencsak gunyoros köntösbe: „A különvélemény szerint, amikor az Alapítók alkotmányba foglalták a szólásszabadságot, az amerikai polgárokra gondoltak. Kétségtelenül így van. A Bill of Rights minden rendelkezése az egyénre, férfiakra és nőkre vonatkozik, nem pl. a fákra vagy jegesmedvékre. De a személy szóláshoz való joga magában foglalja a *szólás jogát más személyekkel közösségben*.⁹¹

Stevens bíró részben egyetértett a döntés közzétételi kötelezettségre vonatkozó részeivel, különvéleményt írt viszont a fő alkotmányossági kérdés tekintetében. Nem értett egyet azzal, hogy egyáltalán alkotmányjogi kérdést kellett az ügyből csinálni, de a precedens felülvizsgálatát sem tartotta indokoltnak. Rámutat arra, hogy a többségi vélemény által tilalomként felfogott szabály, amely a független kampányszólás költségvetéséből való finanszírozását korlátozta, távolról sem valódi teljes tilalom, hiszen a PAC-ek használhatók, a kisvállalkozások tulajdonosai egyszerűen saját nevükben hirdethetnek. Azt is hangsúlyozza, hogy korábban a választásokat bizony speciálisan kezelte a bíróság, és kizárhatónak tartották a független jelölteket a televíziós vitákból,⁹² vagy megtilthatónak tartották a szavazóhelyiséghez közel kampánycédulák osztogatását.⁹³ A többségi véleménnyel szemben a korrupciót szélesebben értelmezi Stevens bíró, mint pusztá *quid pro quót*, és úgy találja, hogy a választások tisztaságába vetett hit is annak fogalma alá tartozik, amit viszont korábbi ügyekben gyűjtött bizonyítékok alapján igenis csorbíthatnak a társasági hozzájárulások. A torzításmentesség kapcsán pedig kifejti, hogy a társaságok hatalmas anyagi ereje elnémíthatja az egyedi polgárok hangját – ahogy az Austin-precedens ezt kifejtette, és szerinte ez továbbra sem meghaladott érv. A részvényesek védelme kapcsán hozzáteszi, hogy nem meggyőző az az érv, amely szerint a társasági kampánnyal egyet nem értő

⁸⁸ Citizens United v. FEC, 558 US 50 (2010), Roberts főbíró párhuzamos véleménye.

⁸⁹ Bár megjegyezzük, hogy a későbbi kritikák egyik fontos terepe a részvényesek érdekeinek védelme, az *ultra vires* koncepció alkalmazása, így már érthető, miért foglalkozik Scalia és Stevens is sokat e témával.

⁹⁰ Érdekesképpén megjegyzendő, hogy a Legfelső Bíróság bírái egyáltalán nem tartanak attól, hogy a döntés hasábjain közvetlenül keljenek vitára egymás szakmai álláspontjával, szemben pl. az Európai Bírósággal, amelyek még a különvéleményt sem engedélyezi. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában pedig az számíthatna ritkaságnak, hogy a különvélemények és párhuzamos indokolások egymással keltnének vitára, nem pedig a határozat főszövegével.

⁹¹ Citizens United v. FEC, 558 US 50 (2010), Scalia bíró párhuzamos véleménye, kiemelés az eredetiben.

⁹² Arkansas Ed. Television Comm'n v. Forbes, 523 US 666 (1998).

⁹³ Burson v. Freeman, 504 US 191 (1992).

részvényesek eladhatják befektetéseiket – hiszen ez a gazdasági érdekükkel szemben állhat, valamint a szólásszabadságuk megtörtént sérelmét ez nem enyhíti.⁹⁴

Thomas bíró különvéleménye csak a közzétételi kötelezettség alkotmányellenességének elutasítására vonatkozik, ő idézett példák alapján úgy látja, hogy igenis fennáll a veszélye annak, hogy a támogatást nyújtó személy azonosítása e személyre nézve veszélyes lehet, ezért ő a közzétételi kötelezettség megsemmisítésére is látott volna alapot.⁹⁵

4. A döntés kritikája

Kijelenteni pusztán azt, hogy a döntés jelentős hatással bírt az amerikai választási kampányfinanszírozásra, a szólásszabadság értelmezésére, súlyos alábecsülése lenne a valóságnak. Az elmúlt két évben több mint 200 olyan cikk jelent meg, amely kizárólag a Citizens United döntés elemzésével, hatásainak vizsgálatával foglalkozik, s ezt a számot jelentősen meghaladja az olyan elemzések tömege, amelyek érintőlegesen foglalkoznak a döntéssel. Az irodalmat több kategóriába lehet sorolni, egyrésztől vannak szerzők, akik a szólásszabadság nevében ünnepelek a döntést, másik oldalon azok a vélemények találhatók, akik támadják a döntést, mert a szólásszabadságon túl más alkotmányos elvek kellő értékelésének hiányát kifogásolják. A cikk egy másik osztályozási szempontja az lehet, hogy az irodalmi reakciók egy része a döntés ideológiáját vizsgálja, értékeli (ezen belül: támogatja, vagy elutasítja azt, ezért ezt az első osztályozási szempont körében fejtjük ki), míg mások nem ideológiai alapon, hanem a várható hatások szempontjából, semleges nézőpontból közelítik meg a döntést. Még ezen osztályozás segítségével is komoly feladat rendet teremteni a kritikus hangok kakofóniájában, mégis kísérletet teszünk rá. Az irodalmi felzúduláson túl ne hagyjuk figyelmen kívül azt a tényt sem, hogy a 2012-es elnökválasztási kampány jelenleg is folyik, amire a kampányfinanszírozási szabályok lazítása igen komoly hatással bírhat. Ahogy arra Marion Smith, a Common Sense Budapest egyesület elnöke egy vita során rámutatott, minden politikus álma valósulhat meg azáltal, hogy tőlük független szervezetek korlátlanul tematikus kampányokat folytatnak az érdekükben, hiszen az előnyökből részesülhetnek, a potenciális hátrányoktól viszont elvághatják magukat arra való hivatkozással, hogy tőlük független volt a kifogásolt negatív kampány.⁹⁶

4.1. Támogató és ellenző hangok

A támogatókból jelentősen kevesebb van, érdemes talán ezzel kezdeni hát. Floyd Abrams, aki McConnell szenátort képviselte a fentebb már idézett ügyben, azt hangsúlyozta, hogy legyen a

⁹⁴ Citizens United v. FEC, 558 US 50 (2010), Stevens bíró különvéleménye.

⁹⁵ Uo., Thomas bíró különvéleménye.

⁹⁶ Visions of America: The State of US Presidential Politics, July 3, 2012, I. még: <http://www.common sensebudapest.com/en/2012/07/visions-of-america-archive>.

döntés bármennyire is választási kampányfinanszírozással összefüggő, a szólásszabadsági érvek igenis helyesen mindent elsöpörnek.⁹⁷ S ha megnézzük a betiltani kívánt filmet, amelyet a Legfelső Bíróság így „felszabadított”, az bizony olyan magja a politikai szólásszabadságnak, amely nehezen lenne tartalmi alapon tiltható. Mondja ezt Abrams annak ellenére, hogy Hillary Clintonra szavazott – vagyis az ügyet szemlélve felülemelkedett liberális ideológiai hozzáállásán. Valójában, ahogy arra rámutat, az ideológiai álláspontok meglehetősen összekeveredtek ebben a kérdéskörben. Hiszen amíg a '70-es években a konzervatívok védték a kampányköltségeket korlátozó jogszabályokat és a liberálisok érveltek a szólás szabadsága nevében amellet, hogy alkotmányellenes a költési korlát, addig mára megfordult a helyzet. A politikai paletta baloldala védi az egyenlősítő célú és megalapozású kampányfinanszírozási szabályokat, s vele szemben az individualista-konzervatív oldal rohamoz a társasági szólásszabadság nevében.⁹⁸ Végző soron azt a mindent elsöpítő érvet hangsúlyozza, hogy a több információ mindig helyesebb döntés (ide értve a nyilvánosságra hozatali kötelezettséget is), mint az információ elrejtése.

Mark C. Alexander kritikus cikkében a választási egyenlőség kellő súlyú figyelembevételét rója fel a bíróságnak.⁹⁹ Alapvetően nem a szólásszabadság értelmezésével kapcsolatban aggályoskodik, inkább amiatt, hogy azzal vetélkedő érdekeket nem helyezte a mérleg serpenyőjébe a bíróság. Az egyik ilyen szempont – ami kevésbé tűnik vetélkedő alapjogi érvek a hazai szemlélő számára – a jelölt közszolgálatra fordított idejének a védelme. Alexander már korábban is rámutatott arra, hogy a szövetségi vagy helyi választások jelöltjei aránytalanul sok időt fordítanak a kampányhoz szükséges anyagi eszközök összegyűjtésére, támogatói találkozókra, vacsorákra, ami véleménye szerint már a közhivatal ellátását is veszélyeztetheti, hátráltathatja.¹⁰⁰ Nem pusztán az erre fecsérelt idő a probléma, bár azt is lehetne hivatalban lévő jelölt esetében közszolgálatra fordítani, sokkal aggályosabb, hogy a jelölt idejéből így nagyobb szeletet kihalásító támogatók ezzel arányos befolyásra is szert tehetnek, hiszen a jelölt véges idejét kihasználva ők biztosítanak számára információt, benyomásokat.¹⁰¹ Másik érve a nyilvánvalóan egyenlősítő érv, amely szerint a kampánypénzek és politikai befolyás közé egyenlőséget tehetünk, ami viszont elértékteleníti az egyes személyek szavazatait.¹⁰² Ez az érvelés abban az értelemben is egyenlősítő, hogy arra a következtetésre jut, hogy az egyenlő kampánykiadások tudják biztosítani a választójog egyenlőségét is.

Ezzel kapcsolatban mindazonáltal meg kell jegyeznünk, hogy ez a vélemény azon a csábító, ám nem bizonyított feltételezésen alapszik, amely szerint a pénz = beszéd = befolyás, vagyis hogy a választási költség – akár támogatás, akár független hirdetés – bizonyosan eléri hatását, és a jelöltre gyakorolt befolyássá alakul. Csakhogy önmagában az sem bizonyított, hogy a médiahatás ilyen módon érvényesül. Ahogy arról máshol írtunk, eddigi adataink szerint a média polgá-

⁹⁷ ABRAMS i. m. (68. lj.) 194–195.

⁹⁸ Uo., 208–209.

⁹⁹ ALEXANDER i. m. (20. lj.) 499–526.

¹⁰⁰ Mark C. ALEXANDER: Let Them Do Their Jobs: The Compelling Government Interest in Protecting the Time of Candidates and Elected Officials. 37 *Loyola University Chicago Law Journal* (2006) 669–722., különösen 683–707., ahol kifejti, hogy ez már alkotmányos dimenzióba is fordulhat azért, hogy a kiemelkedő adományozók kiemelkedő befolyásra tesznek szert a jelölt felett.

¹⁰¹ ALEXANDER i. m. (20. lj.) 514–518.

¹⁰² Uo., 518–522.

rokra, választókra gyakorolt hatásáról legfeljebb annyi jelenthető ki tudományos bizonyossággal, hogy létezik, de annak minősége, mechanizmusa nehezen igazolható, így arra tudományos következtetéseket alapozni ilyen hiányos adatok alapján nem volna helyes.¹⁰³ Ebből viszont magunk azt a következtetést vonjuk le, hogy hibásan leegyszerűsítő Alexander ezen érve, már csak azért is, mert azt feltételezi, hogy a pénz reklámként meglehetősen közvetlenséggel fordul át választási győzelembe (utóbb befolyásba), holott ismereteink szerint ez a tétel adatokkal nincsen alátámasztva.¹⁰⁴ Továbbá fájóan nem vesz tudomást arról, hogy egy adott jelölt programja milyen hatást gyakorol a választókra (esetleg amiatt nyer, vagy veszít-e inkább) azáltal, hogy viszonylagos automatizmusként kezeli a választási adományt és az abból fakadó győzelmet/befolyást. A hatásokról lentebb még szólnunk a gazdasági elemzés kapcsán, itt azonban annak a véleményünknek adunk hangot, hogy az egyszerűsítő egyenlősítő érvelést nehezen találunk elfogadhatónak.

Alexander azzal zárja kritikáját, hogy egyenesen a föderális köztársasági államforma (a mi kategóriánk szerint a jogállam) van veszélyben amiatt, mert kevesek gyakorolnak túlzó befolyást a választott tisztviselőkre. Erős szavak, amelyek igazát csak az idő mondhatja meg, s csak bízni tudunk Alexander tévedésében.

Randall P. Bezanson sem marad adós az éles hangú kritikával, a határozat kellő alátámasztottságát kifogásolva.¹⁰⁵ Súlyos hibának tartja, hogy a határozat azonosan kezeli a társasági politikai szólást és a médiavállalatok kommunikációs tevékenységét: hova lett az első kiegészítés sajtószabadsági klauzulája, ami számos – a bíróság által korábban nem kifogásolt – privilégiumot adott a médiumoknak?¹⁰⁶ Elvi tételként azt rója fel leginkább a többségi véleménynek, hogy egyenlőséjlet tett a gazdasági társaságok szólásszabadsága és a polgárok szólásszabadsága között, holott a társaságok éppen társadalmi kontrollra szorulnának, nemhogy aktív participációs lehetőségekre a politikai folyamatokban.¹⁰⁷ Bezanson foglalkozik a döntés várható kihatásaival is, amelyekről lentebb szólnunk.

Kathleen M. Sullivan a szólásszabadság kétféle ideológiai alapjára vetíti rá a bíróság elemzett döntését, és ebből jut arra a következtetésre, hogy a döntést sokan indokolatlanul rosszul indulatú kritikával illették.¹⁰⁸ Az ideológiai törésvonalat, térfélcserét, amit Abrams jelzett,¹⁰⁹ más-hol látja Sullivan professzor. Véleménye szerint nem ideológiai alapú, hanem értékalapú a törésvonal, mindkét oldal elkötelezett a szólásszabadság iránt, azonban mindkettő másképpen

¹⁰³ UDVARY i. m. (2. lj.) 24–25. Persze nem felejtkezünk meg arról, hogy valamilyen hatásnak kell lennie, ellenkező esetben egyetlen realista politikus, gazdasági szereplő sem döntene a kampány-kommunikáció mellett. A hatás automatikus feltüntetését azonban nem tudjuk elfogadni.

¹⁰⁴ Másképpen: mindig az győz-e, aki több pénzt költ a választási kampányra. Ennek a tételnek az igazolása komoly kutatást igényelne, amely hiányában pusztán bizonyítatlan kijelentésként kezelhetjük, többként nem.

¹⁰⁵ RANDALL P. BEZANSON: No Middle Ground? Reflections on the Citizens United Decision. 96 *Iowa Law Review* (2011) 649–667.

¹⁰⁶ Uo., 654–655.

¹⁰⁷ Uo., 656.

¹⁰⁸ KATHLEEN M. SULLIVAN: Two Concepts of Freedom of Speech. 124 *Harvard Law Review* (2010) 143–177, 176.

¹⁰⁹ ABRAMS i. m. (70. lj.) 208–209.

értelmezi azt.¹¹⁰ Éles helyzetekben szembekerülhet a szólásszabadság libertárius értelmezése az egalitárius értelmezéssel, az előbbi a szólásszabadságot a kormány diktatúrájától való félelem miatt negatív módon értelmezi, míg az utóbbi a politikai egyenlőség biztosítása érdekében pozitív kormányzati lépéseket is hajlandó tenni, elviselni. Ez utóbbi pedig szükségszerűen felerősíti egyesek hangját, elhalkítván másokét – vagyis beavatkozik a vélemények szabad piacának működésébe. Az egalitárius nézeteknek szükségképpen van egy antidiszkriminációs és egy pozitív beavatkozást igénylő aspektusa.¹¹¹ Ezzel szemben a libertárius nézet mereven elutasítja a kormányzat beavatkozását a választási kakofóniába, csakúgy, mint a tartalom alapú megkülönböztetést szó és szó között. Márpedig a torzításmentesség austini precedense éppen hogy kiáltott a kormányzati beavatkozásért, ezen az alapon tehát nehéz lenne támogatni. Az egyetlen elfogadható korlátozási érv e logika alapján a közvetlen korrupció (*quid pro quo*) megelőzése.¹¹² Legtöbb esetben a két koncepció szépen kiegészíti egymást,¹¹³ ebben a nehéz ügyben azonban vehemensen ütköztek.

Sullivan javaslatokat tesz arra is, hogy milyen irányt vehetne a kampányfinanszírozás az új jogi környezetben, felvetve, hogy a közvetlen támogatási korlátozások eltörlése is elképzelhető (amíg direkt korrupció nem igazolható, más korlátozási alap nem is lenne erre). Erre az is okot adhat, hogy a jelenleg lényegében korlátlan független kampánykiadások nem generálnak politikai felelősséget, míg a választók számára tisztábban átlátható volna, amennyiben ismert adományozók megismerhető összeggel járulnának hozzá valamely kampányhoz: így közvetlenül tudnák őket jutalmazni vagy büntetni a szavazatokkal.¹¹⁴ Azt is lehetségesnek tartja, hogy a közzétételi követelményeket szigorítsák – erre a döntés megfelelő teret ad –, valamint, hogy a kormányzati támogatásban részesülő társaságok tekintetében igenis alkalmazzanak kampányköltségi tilalmat – ilyen esetben ugyanis nehéz lenne elvonatkoztatni attól az aggálytól, hogy maga a kormány finanszírozza az ilyen kampányokat saját népszerűsítése érdekében.¹¹⁵

Richard L. Hasen viszont éppen arra mutat rá, mennyire valószínűtlen, hogy a közvetlen kampány-kontribúció limitálását alkotmányellenesnek találná a Legfelső Bíróság.¹¹⁶ A Citizens United döntés nem tisztázta, inkább homályosabbá tette a választási szólásszabadság komplex kérdéskörét, hiszen a vizsgált döntés alapján azt is nehéz volna indokolni, hogy miért van korlátozva a külföldiek által a jelölteknek (közvetlenül vagy közvetetten) nyújtott támogatás. A Citizens United érvelése során úgy cáfolta az Austin-döntés által korábban használt érveket (korrupció és látszata, torzításmentesség, bizalom a demokratikus folyamatokban), hogy nehéz lenne azokat meggyőzően vonatkoztatni a külföldiek költési korlátjára.¹¹⁷ Amerikában egyes bírói tisztségekre is választás útján kerülnek a jelöltek – meglehetősen idegen módon a mi felfo-

¹¹⁰ A szólásszabadság filozófiai megalapozásáról l. UDVARY i. m. (2. lj.) 52–54.

¹¹¹ SULLIVAN i. m. (108. lj.) 148.

¹¹² Uo., 157.

¹¹³ Uo., 163.

¹¹⁴ Uo., 169–170.

¹¹⁵ Uo., 170–175.

¹¹⁶ HASEN i. m. (65. lj.) 581. skk.

¹¹⁷ Uo., 605–610.

gásunktól –, s e választás tisztasága is veszélybe kerülhet,¹¹⁸ ha a Citizens United lecsupaszított érvelését fogadjuk el erre a helyzetre.¹¹⁹ Hasen arra is felhívja a figyelmet, hogy bár első pillantásra továbbra is van alapja a közvetlen támogatás korlátozásának – ez a Buckley-döntés eredeti „korrupciós” érvelése –, valójában a súlyos korrupciós esetektől eltekintve a finomabb nyomásgyakorlás ténylegesen megjelenő gyakorlatát nem fogja tudni kezelni ez az érvelés.¹²⁰ A döntés inkohereciája mögött egységes (republikánus) politikai frontot vél felfedezni.¹²¹ Hasen egy másik cikkében azt is bemutatja, hogy a torzításmentesség érvét maga a kormányzat sem védte kellő vehemenciával, s részben ez is lehetett az oka, hogy a Legfelső Bíróság ily könnyen vetette el.¹²² Nagyobb csapásként éli azonban meg azt, hogy Stevens bíró különvéleménye sem kezelte méltó helyén az egalitárius alapú, a politikai szféra torzításmentességét hangsúlyozó érveket, amivel a jövő többségi véleményeit és a közvéleményt megfosztotta az értelmes diskurzus lehetőségétől: egy jó különvélemény ugyanis rezonál a közvéleményben, és a jövőben többségi véleménnyé nemesülhet.¹²³

A döntés nemcsak a szólásszabadsággal foglalkozók számára volt jelentős, hanem a társasági joggal foglalkozó szakemberek is találtak benne aggályos pontokat.¹²⁴ Reza Dibadj professzor először arra világít rá, hogy a vállalatok ilyen módon történt „felszabádítása” nem annyira a részvényeseik, mint inkább a menedzsment számára biztosít lehetőséget kommunikációs kampányok finanszírozására.¹²⁵ Nem mellesleg azt sem szabad elfelejteni, hogy a társaságokat nem lehet azonosítani a választópolgárokkal, mert ez arra az abszurd következtetésre vezetne minket, hogy ha már korlátlan politikai szólásszabadsága van, választójogot is kaphatna.¹²⁶ Ahogy egy másik kutató rámutatott, a társaságoknak – minthogy nem választópolgárok – nincsen alapvető joga a választások befolyásolására.¹²⁷ Ehhez hasonlóan egy másik kommentátor, Atiba R. Ellis szerint a vizsgált precedens a társaságok „személyiségét” kiterjesztette az eddig tőlük el-

¹¹⁸ 2009-ben a Caperton v. Massey ügyben a Legfelső Bíróság döntött egy olyan ügyben, ahol a nyugat-virginiai legfelső bíróság elnökét támogatta – PAC-on keresztül – egy vezérigazgató az egyébként irányadó 1000 dolláros limit helyett 2,5 millió (!) dollárral. Persze nem közvetlenül, hanem tematikus támogatást nyújtva, *issue-adj*ként. Ott a bíróság elfogadni látszott a torzításmentesség és a korrupciómentesség érvét. Caperton v. A. T. Massey Coal Co. (No. 08-22) (2009).

¹¹⁹ HASEN i. m. (65. lj.) 611–615.

¹²⁰ Uo., 615–617.

¹²¹ Uo., 618–622.

¹²² Richard L. HASEN: Citizens United and the Orphaned Antidistortion Rationale. 27 *Georgia State Law Review* (2011) 989–1005.

¹²³ Uo., 1000–1005. A különvélemények többségi véleménnyé alakulásának magyar példájáról l. UDVARY i. m. (2. lj.) 100–103.

¹²⁴ L. pl. Lucian A. BEBCHUK – Robert J. JACKSON, Jr.: Corporate Political Speech: Who Decides? 124 *Harvard Law Review* (2010) 83–117.

¹²⁵ Reza DIBADJ: Expressive Rights for Shareholders After Citizens United? 46 *University of San Francisco Law Review* (2011) 459–479., 460–465.

¹²⁶ Citizens United v. FEC, 558 US 50 (2010), Stevens bíró különvéleménye.

¹²⁷ Lloyd Hitoshi MAYER: Breaching a Leaking Dam? Corporate Money and Elections. 4 *Charleston Law Review* (2009) 91., 126.

zárt politikai „személyiségre”, ami annál is meglepőbb, mert az alkotmány a természetes személyek jogainak garantálására volt – és jelenleg is arra – hivatott.¹²⁸

Dibadj mellett is érvel, hogy a társaság részvényeseinek szólásszabadságát sérti, amennyiben a társaság maga bocsátkozik politikai kommunikációba.¹²⁹ Ennek alátámasztására a szólásszabadság negatív oldalára, a hallgatás jogára¹³⁰ hivatkozik: ha a társaság nem kényszeríthető egyet nem értése esetén kommunikációra, miért nem illeti meg ez a jog magukat a társaság részvényeseit?¹³¹ Végül meggyőzően érvel az ellen is, hogy a társasági tagsági jogok elégségesek volnának a tag érdekeinek védelméhez – a szavazásnál kisebbségben maradók legfeljebb perelhetnének egy, az első kiegészítés védelme alatt álló döntés ellen, várhatóan kevés sikerrel.¹³² Az sem érv, hogy a tag egyszerűen eladhatja részesedését – hiszen ekkor a baj már megtörtént,¹³³ ráadásul könnyen lehet, hogy a politikai kommunikációra adott piaci válasz elértékteleníti a társasági részvényeket, tehát veszteséget okoz a tagnak. Végül a Citizens United döntés azon érvelése, amely szerint a társaságok nem állami szereplők, így nem korlátozhatók alkotmányos jogaikban, Dibadj szerint egyszerűen téves, mivel a társaság maga nem más, mint állami elismeréssel létrejött szervezet.¹³⁴ Hozzáteszük: az államnak arra is kiterjed a felelőssége, hogy horizontálisan is biztosítsa az alapjogok érvényesülését, tehát nem állja meg helyét az az érv, hogy az állam ne védhetné meg a tagok szólásszabadságát az azt beolvasztó társasági – valójában a menedzsment számára biztosított – szózással szemben.

4.2. A várható hatások

A várható hatásokat jellemzően (bár nem kizárólagosan) szemleges nézőpontból elemző irodalom meglehetősen széles spektrumot ölel fel.

Maxfield Marquardt a döntés alapos elemzését követően arra mutat rá, hogy a kongresszus azonnal belépett az egyetlen nyitva hagyott ajtón, és szélesíteni kívánta a közzétételi követelményeket.¹³⁵ Azt is jelzi, hogy a PAC-eknek várhatóan leáldozik a napjuk, hiszen más, kevésbé súlyos közzétételi kötelezettséggel terhelt formákat szabadított fel a vizsgált döntés. Bezanson fentebb említett cikkében azt vizsgálja, hogy a társaságok politikai szólásszabadságának kiszélesítése olyan át nem gondolt eredményekre vezethet, mint a cigarettareklám politikai véleménynyé emelkedése,¹³⁶ hiszen pl. az abortusz reklámját egy ideig ilyen védelem alá helyezte a

¹²⁸ Atiba R. ELLIS: Citizens United and Tiered Personhood. 44 *John Marshall Law Review* (2011) 717–749, 745–746.

¹²⁹ DIBADJ i. m. (125. lj.) 465–467.

¹³⁰ Amit a társaságok vonatkozásában a Pacific Gas & Electric v. Public Utilities Commission, 475 US 1 (1986) ügyben a társaságok tekintetében is elismert a SC.

¹³¹ DIBADJ i. m. (125. lj.) 466–471.

¹³² Uo., 471–472.

¹³³ Uo., 472–475.

¹³⁴ Uo., 475–477.

¹³⁵ Maxfield MARQUARDT: Citizens United: A World of Full Disclosure. 31 *Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary* (2011) 555–601., 596–599.

¹³⁶ BEZANSON i. m. (105. lj.) 658.

bíróság.¹³⁷ Vajon a kereskedelmivel vegyes politikai szólást fogják tudni kezelni a bíróságok, vajon a szigorúan szabályozott kommunikációs kérdések (pl. értékpapirokról tett állítások) hogyan minősülnek? Mind-mind megoldatlanok a Citizens United döntés alapján.¹³⁸

A döntést földrengető hatásának tituláltuk korábban, de ez eddig elsősorban a szólás-szabadság értelmezésére gyakorolt hatásban jelentkezett. Csakhogy a precedens változásának komoly tovagyrúzó hatásai lehetnek, ahogy arra Elizabeth Elices is rámutatott a Citizens Unitednek a Szövetségi Kommunikációs Bizottság (FCC) tartalomszabályozási politikájára gyakorolt hatásait elemző tanulmányában.¹³⁹ Bár arra jut, hogy a Citizens United döntés direkt hatásai inkább a választási jog frontján jelentkeznek majd, utal arra, hogy pl. a nem-kereskedelmi (de nem a mi terminológiánk szerinti közszolgálati) médiaszolgáltatók tekintetében várható a korábbi gyakorlat fenntartása – vagyis a fizetett reklámoktól való mentesség, így a döntés nem igazán fog rájuk vonatkozni a gyakorlatban.¹⁴⁰ A *must carry* kötelezettségek tekintetében arra mutat rá, hogy azok elméleti alapja a szólást egyenlősítő filozófia – amit a többségi döntés egyértelműen elvetett; mégis e döntés sajátos tárgya miatt annak korlátozott hatására számít.¹⁴¹ Ami viszont igazán érdekes lehet, az egyenlő esély (minden induló jelölt számára azonos feltételekkel kell lehetővé tenni az adásidő vásárlását)¹⁴² és az egyenlő idő (a kábelszolgáltató nem köteles beengedni a jelölteket, de ha már megtette, a többi jelölt számára azonos feltételekkel kell azt tennie, s azonos időt köteles biztosítani)¹⁴³ választási kommunikációs szabályára gyakorolt hatás. A kiegyensúlyozottsági doktrínát, amely 1985-ben elbukott, majd lassan erodálódtak a maradványai is,¹⁴⁴ az idézett szabályokból visszakövetkeztetve sokan vissza kívánták hozni, jellemzően az egalitárius–demokrata oldalról. A Citizens United egyik potenciális hatása, hogy ennek a lehetőségét végleg megszünteti,¹⁴⁵ mivel a Legfelső Bíróság erőteljes elköteleződése a libertárius megközelítés mellett kizárja a Red Lion-féle precedensek újjáéledését. S végül azt is elemzi, hogy a tulajdonosi diverzifikációra vonatkozó FCC-hatáskör (vagyis a médiamonopólium elleni fellépés lehetősége) érvényesülhet-e majd korábbi formájában, hiszen a Citizens United döntés kevésbé a hallgatóság érdekeire, mintsem inkább a (választási) szólásszabadságára helyezte a hangsúlyt.¹⁴⁶ Márpedig, ha alulértékeljük a közönség jogát a plurális tartalomhoz – ami feltételezi az állam beavatkozását, legalábbis a tulajdonosi struktúra sokszínűsége megőrzése érdekében –, akkor egyáltalán nem biztos, hogy kellő támasztékot tudunk adni a médiaipari vállalatok tulajdoni korlátainak fenntartásához.

Rendkívül érdekes megközelítést alkalmaz Laura Onken, aki a jog gazdasági elemzésének módszertanát vetíti rá a döntésre, és ez alapján von le következtetéseket annak cégekre gyako-

¹³⁷ Bigelow v. Commonwealth of Virginia, 421 US 809 (1975), bár 1976-tól ez az álláspont változott.

¹³⁸ BEZANSON i. m. (105. lj.) 660.

¹³⁹ Elizabeth ELICES: Citizens United and the Future of FCC Content Regulation. 33 *Hastings Communications and Entertainment Law Journal* (2010) 51–66.

¹⁴⁰ Uo., 56–58.

¹⁴¹ Uo., 58–61.

¹⁴² Communications Act § 312(a)(7).

¹⁴³ Uo.

¹⁴⁴ L. UDVARY i. m. (2. lj.) 72–84.

¹⁴⁵ ELICES i. m. (139. lj.) 61–65.

¹⁴⁶ Uo., 65–66.

rolt hatásaira nézve.¹⁴⁷ Közgazdasági-matematikai elemzéssel alátámasztott következtetései arra mutatnak, hogy a cégek számára bár hátrányt is okozhat a pártosodás, vagyis a vevők elpártolhatnak tőlük, mivel kifejezték pártpreferenciájukat a jelölt számára nyújtott közvetlen vagy közvetett hirdetés finanszírozásával, ugyanakkor ezt kiegyensúlyozhatja az adott párt szimpatizánsainak fokozódó gazdasági támogatása.¹⁴⁸ Egy nemzeti jelölt mellett elköteleződő cég pl. elvesztheti a jelölt nézeteivel szembenálló vásárlóit, de megnyerheti a nemzeti érzelmű fogyasztókat. Vagyis a közzétételi kötelezettség szigorítása egyensúlyozó hatással bírhat.¹⁴⁹ Másik oldalról azt is felveti, hogy egy fragmentált piacon a cégek maguk nem ruháznának be ilyen politikai céllal, mivel a saját költségükön megvalósított kampányból a többi cég is profitálna anélkül, hogy a költségekhez hozzájárulnának (*free-rider effect*). Ilyen körülmények között előfordulhat, hogy azok a cégek ruháznak be ilyen célokra, amelyek már a korábbi jogi környezetben is politikai beruházók voltak, csak immár a megkönnyített feltételek közepette.¹⁵⁰

A vizsgált döntés legkomolyabb hatással a kampányfinanszírozási reformok későbbi sorára lesz. Ahogy arra már utaltunk, a jogalkotó azonnal el is indult az egyetlen igazán nyitva hagyott ajtón, és szigorította a közzétételi, információs kötelezettségeket. Erre meg is volt az oka, ahogy Thomas E. Mann jelezte, hiszen a 2010-es évtől folyamatosan csökkent a választási adományozással közzétett információk mennyisége. Mindaddig nem a nagy tőzsdei társaságok jeleskedtek az ilyen pénzadományozásban, hanem inkább a családi tulajdonú nagyvállalatok, amelyek erős ideológiai elkötelezettséggel rendelkeznek. Ráadásul felvirradt a „Super PAC”-ek ideje, amelyek csak tematikus politikai reklámot folytatnak, tehát a részükre adományozók anonimek maradhatnak.¹⁵¹ Michael S. Kang arra mutatott rá, hogy ha a reklámozás és közvetlen adományozás korlátozásának ajtóit alkotmányosan bezárták, az egyetlen célszerű irány a lobbizás feltételeinek szigorítása, pl. kiadási maximumok megszabása útján. Persze az is kérdéses, hogy ilyen extenzív szólásszabadság-értelmezés nem vezetné-e el a Legfelső Bíróságot addig, hogy a lobbizást is hasonló védelem alá helyezze, mint a kampánykiadásokat – végső soron az is a választott tisztviselők informálását szolgálja,¹⁵² bármennyire is megvesztegetésnek tűnik egy avatatlan szemlélő számára.

Vajon vannak-e egyáltalán komoly hatásai a döntésnek? Michael C. Dorf kétségeit fejezi ki ezzel kapcsolatban, amikor a döntés marginalitását elemzi.¹⁵³ Rámutat, hogy a társaságok már a Citizens United döntés előtt is bőséges lehetőségekkel bírtak a közvélemény befolyásolására a közügyek tekintetében. Ráadásul a Fehér Ház kritikája is más színben tűnik fel, amikor felidézi a szerző, hogy 2009-ben olyan megállapodás született a kormány és a gyógyszeripar között, amely 10 éven át 80 milliárd dolláros árcsökkenést irányzott elő, s amely fejében 150 millió

¹⁴⁷ ONKEN i. m. (82. lj.) 517–541.

¹⁴⁸ Uo., 538–539.

¹⁴⁹ Uo., 540.

¹⁵⁰ Uo., 539–540.

¹⁵¹ Thomas E. MANN: Campaign Finance in the Wake of Citizens United. 44 J. *Marshall Law Review* (2010) 583–594.

¹⁵² Michael S. KANG: The Campaign Finance Debate After Citizens United. 27 *Georgia State University Law Review* (2011) 1147–1153.

¹⁵³ Michael C. DORF: The Marginality of Citizens United. 20 *Cornell Journal of Law & Public Policy* (2011) 739–752.

dollár értékben reklámozzák Obama egészségügyi csomagját. Másképp megfogalmazva, a kormány nem fog 80 milliárd dollárnál többet elvenni az iparától, még ha lenne is arra lehetősége. Mi ez, ha nem *quid pro quo*? – kérdezi a szerző.¹⁵⁴ Következtetése, hogy nem a Citizens United döntés fogja romlásba dönteni a demokratikus rendszert, megvoltak annak már korábban is a bajai, mégis összességében nem tagadható, hogy Amerika továbbra is demokratikus ország.¹⁵⁵

A döntés utózőngéje, hogy az állami bíróságok nehezen nyugszanak bele a Legfelső Bíróság álláspontjába. A *Western Tradition Partnership, Inc. v. Attorney General of Montana* ügyben¹⁵⁶ Montana állam Legfelső Bírósága úgy érvelt, hogy a Citizens United ügyben megsemmisített szabályhoz hasonló állami szabályra nem vonatkozik a szövetségi döntés. A montanai döntés 2011. december 30-án született, a Legfelső Bíróság 2012. február 17-én *per curiam* hatályon kívül helyezte azt és felszólította az állami bíróságot, hogy a teljes mértékben azonos jogi helyzetre alkalmazza a szövetségi precedenst.¹⁵⁷ Ebből a példából okulva viszont egyáltalán nem kizárt, hogy az állami bíróságok utóvédharcokat fognak folytatni a precedens szűk értelmezését használva.

5. Követnivaló példa?

A szólásszabadság joga Európában nagyban támaszkodik az amerikai kísérlet eredményeire,¹⁵⁸ még ha a történeti és nézőpontbeli különbségek okoznak is eltérő helyzeteket,¹⁵⁹ bizonyos hangsúlyok máshová helyeződnek. Ráadásul a választási jog minden demokratikus ország jogállami berendezkedésének alapköve, az önfenntartás záloga. Nem véletlen, hogy a Citizens United döntés dühödt kritikái is sokszor a(z) egalitárius) demokrácia megmaradása iránt érzett félelemnek voltak a megnyilvánulásai. Tanulmányunk zárásaképpen röviden fel kívánjuk villantatni az európai jogi környezetet a választási kampányfinanszírozás és szólásszabadság kapcsán – terjedelmi okokból csak erre van módunk. Ez alapján állást lehet foglalni, hogy mennyiben befolyásos precedens a Citizens United az európai jogrendszerekben.

¹⁵⁴ Uo., 750.

¹⁵⁵ Uo., 752.

¹⁵⁶ 2011 MT 328.

¹⁵⁷ *American Tradition Partnership Inc. v. Bullock*, 567 US (2012) <http://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/11-1179h9j3.pdf>.

¹⁵⁸ Így I. Richard PILDES: *Elections as a Distinct Spheres Under the First Amendment*. *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper No. 11–45. (2011), 1–20. (elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1875850)

¹⁵⁹ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 476., ahol az Alkotmánybíróság első elnöke úgy nyilatkozott, hogy a köztéri sztriptízt – amit az USA Legfelső Bírósága hajlamos védett véleményként kezelni [I. Barnes v. Glen Theatre, Inc., 501 US 560 (1991)] – nehéz lett volna a szólásszabadság ernyője alatt elbírálni alkotmányossági szempontból.

5.1. Kampányfinanszírozás az Egyesült Királyságban, Németországban, Franciaországban és Magyarországon

Az Egyesült Királyságban 1883-ra nyúlik vissza a kampányokkal szembeni törvényalkotói szigor: a Korrupt és Törvénytelen Gyakorlatok Megelőzéséről szóló törvény már tiltotta a jelöltek mértéktelen költekezését.¹⁶⁰ Az Egyesült Királyság az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt is védte választási jogának egy korábbi szeletét: a *Bowman v. the United Kingdom* ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 10. cikkével összeegyeztethetetlennek találták azt az előírást, amely 5 fontban korlátozta a pártoktól független kampánykiadásokat.¹⁶¹ Joanna R. Joplin tanulmányában utalt arra, hogy ez a döntés kevés visszhangot váltott ki az USA-ban, kivéve a tematikus kampányok (*issue-ads*) szervezőinek ünneplő hangját.¹⁶² Részben ennek a döntésnek a hatására fogadták el 2000-ben a Politikai Pártok Választási és Népszavazási törvényét, amely kifejezetten kezeli a harmadik személyek által a jelöltek és a pártok érdekében folytatott kampányok kérdéskörét.¹⁶³ Ha harmadik személyek által, 10 000 fontnál drágábban készített és terjesztett anyag ésszerűen valamely párt vagy jelölt támogatásának értelmezhető – még akkor is, ha másként is, nem csak támogatásként lenne értelmezhető –, a „kontrollált kiadás” fogalma alá esik, a szervezetnek regisztrálnia kell, és csak meghatározott körből fogadhat el támogatást, valamint más megszorítások alá is esik.¹⁶⁴ Bár a definíció nyilvánvalóan meglehetősen széles és akár aggályos is lehet – az Egyesült Államok Legfelső Bíróságán biztosan nem állná meg a helyét –, az angol joggyakorlat nem kívánta megváltoztatni.¹⁶⁵ Sommásan kijelenthető, hogy a harmadik személyek által folytatott kampányok és költségeik szabályozás alá esnek az Egyesült Királyságban, de az Egyesült Államoktól eltérően széles pártok közötti és nemzeti egyetértés mutatkozik abban, hogy az ilyen költést korlátozni kell.

Franciaország még kevésbé hasonlítható az amerikai példához. Szoros szabályok vonatkoznak a magánszemélyek által adható adományokra, de a finanszírozás fő forrása eleve az állami támogatás.¹⁶⁶ A szervezetek viszont – a pártot és a politikai társaságot kivéve – egyáltalán nem vehetnek részt valamely jelölt támogatásában, finanszírozásában. Ráadásul a törvény azt is tiltja, hogy indirekt módon, pl. ingyenes vagy olcsóbb szolgáltatás útján nyújtson ilyen támogatást a

¹⁶⁰ W. CUNNINGHAM GLEN: *The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act 1883*. London, Shaw & Sons, 1884. Elérhető online: <http://archive.org/stream/corruptandilleg00holdgoog#page/n4/mode/2up>.

¹⁶¹ *Bowman v. the United Kingdom*, app. no. 24839/94, 1998. február 19-ei ítélet.

¹⁶² JOPLIN: Pushing the Limits of Democracy: U.K. Campaign Expenditure Restrictions Held to Violate the Right to Free Expression under Article 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in *Bowman v. United Kingdom*. 7 *Tulane Journal of International and Comparative Law* (1999) 459–478.

¹⁶³ The Electoral Commission: Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 Recommendations for change (http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/63993/PPERA-report---Recommendations-for-change.pdf) 25. skk.

¹⁶⁴ Uo.

¹⁶⁵ Uo.

¹⁶⁶ L. Case of Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D’iparralde v. France, app. no. 71251/01, 2007. június 7-ei ítélet, 11. bek.

szervezet a jelöltnek.¹⁶⁷ A jogalkotó ezzel el kívánta vágni a politika és az üzlet lehetséges kapcsolódását. A választási törvény szigora – ami nincsen kifejezetten megengedve, az tiltott – olyan erős, hogy a szabályok megszegése a választási eredmények megsemmisítésére vezet, amely kérdésben az Alkotmánytanácsnak van végső szava.¹⁶⁸ A politikai reklámok tekintetében szintén komoly korlátozások léteznek: fizetett reklámokat a választást megelőző három hónapon át tilos közzétenni, mivel az állam egyenlő felületet biztosít a jelöltek számára a kampányban.¹⁶⁹ A Médiatanács (Conseil supérieur de l'audiovisuel) osztja el a jelöltek rendelkezésére álló időt határozatában.¹⁷⁰ Franciaország a külföldről érkező támogatások tiltásának egyezmény-konformitását vizsgáló ügyben jelent meg a strasbourgi bíróság előtt, az ügyben a bíróság nem állapította meg az EJEE rendelkezéseinek, közte a véleménynyilvánítási szabadság sérelmét.¹⁷¹

Németországban a pártok finanszírozása elsősorban állami forrásból történik, tekintettel alkotmányos funkcióikra.¹⁷² Ugyanakkor az adományozás is lehetséges, amelyre néhány kisebb korlátozás érvényes: 10 000 eurót meghaladó adomány esetén éves jelentésben kell azt nyilvánosságra hozni, 50 000 euró felett pedig azonnal. Cégek is adományozhatnak, nincsenek ebből a lehetőségből kizárva.¹⁷³ A magánszemélyek bizonyos összeghatárig még le is vonhatják az adóalapjukból az ilyen adományt.¹⁷⁴ Bár szigorú elszámolási és nyilvántartási kötelezettségek vonatkoznak a finanszírozásra, a német rendszer sem volt mentes a botrányos epizódoktól, visszaélésektől.¹⁷⁵ A pártok jogi személyektől kapott adományai csekély részt képeznek az összes költségvetésükben, kb. 3,4 százalékot 2007-ben.¹⁷⁶ A politikai reklámozás tekintetében – eltekintve a szavazás napján érvényes reklámozási, befolyásolási tilalomtól¹⁷⁷ – a politikai kommunikációt kevés szabály korlátozza. A politikai pártok kampányoláshoz fűződő joga csorbítatlan, azonban a magánszemélyek kérhetik, hogy kéréstlen kampányanyagokkal őket ne lássák el, valamint a helyi jogszabályok korlátozhatják a kampányolás egyes módjait (pl. a hirdetőtábla hasz-

¹⁶⁷ Loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Code Electoral art. 11–4, Annexe IV, 890.

¹⁶⁸ Jacqueline de GUILLENCHMIDT: *Le Conseil Constitutionnel et le Contentieux Electoral. XI Yerevan International Conference on the Role of Constitutional Courts Towards Ensuring Democratic Elections* (2006) 21–29., 26–27.

¹⁶⁹ Decree 2001-213 of March 8, 2001, art. 15, Code Electoral, Annexe II., 828.

¹⁷⁰ Pl. a 2007-es elnökválasztási kampányban 45–45 perc adóként a jelölteknek az első forduló előtt, 60–60 perc a második forduló előtt. JORF n°81 du 5 avril 2007, 6453., texte n° 94 Décision n° 2007-142 du 3 avril 2007 fixant la durée des émissions relatives à la campagne officielle pour chaque candidat en vue du premier tour de scrutin de l'élection du Président de la République et portant répartition de cette durée en nombre et durée d'émissions.

¹⁷¹ Case of Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde v. France, app. no. 71251/01, 2007. június 7-ei ítélet.

¹⁷² Parteiengesetz [ParteiG] § 18 skk. (<http://www.gesetze-im-internet.de/partg/index.html>) A terjedelem rövidsége miatt kénytelenek vagyunk eltekinteni a szövetségi és állami rendelkezések részletes ismertetésétől.

¹⁷³ ParteiG § 25.

¹⁷⁴ Einkommensteuergesetz [EStG] § 10b. A cégek esetében ezt megszüntették, l. Jörn IPSEN: *Parteiengesetz: ParteienG Gesetz über die politischen Parteien Kommentar*. Berlin, C.H. Beck, 2008. 907.

¹⁷⁵ Helmut Kohl keveredett abba a botrányba, amelyben titkos támogatások nyilvánosságon kívüli felhasználása miatt vonták kérdőre, l. Financial scandal envelops former German Chancellor Helmut Kohl, (<http://www.wsws.org/articles/1999/dec1999/ger-d04.shtml>).

¹⁷⁶ Einnahmen der Bundestagsparteien 2007 (<http://www.parteispenden.unklarheiten.de/?seite=auswertung>).

¹⁷⁷ BWahlG § 32 (<http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/>).

nalátát).¹⁷⁸ Egy 1978-as döntésében pedig a szövetségi alkotmánybíróság úgy találta, hogy a médiaszolgáltatók visszautasíthatják a nyilvánvalóan bűncselekményt megvalósító politikai hirdetését.¹⁷⁹ Sajnálatos módon továbbra is a gyűlöletre uszítást tartalmazó és más agresszív kampánypraktikák miatt kell ilyen tilalmakat érvényesíteni. A német pártokat kívülről támogató magatartásra két példa is adódik: az egyik a szponzoráció,¹⁸⁰ ahol egy cég ingyenes vagy kedvezményes szolgáltatást nyújt a pártnak, amely aztán „reklámozza” a céget. Erre példa a rendezvények catering-szolgáltatója, ami utána a pártot referenciaként használja. A másik eszköz az amerikaihoz hasonló független társasági kiadás, német terminológiával: párhuzamos akció (*Parallellaktionen*),¹⁸¹ ami Németországban nem minősül illegálisnak a törvények szerint. Így a Citizens United németországi megfelelőjének nem kellett volna perelnie ott, hanem szabadon hirdethetett volna független, tematikus kampányt valamely politikai témában, még ha az végeredményben támogatja is valamelyik pártot.¹⁸²

A magyarországi pártok a német mintához hasonlóan elsősorban költségvetési támogatásból tartják fenn működésüket.¹⁸³ A pártok elfogadhatnak vagyoni hozzájárulást (adományt) magánszemélyektől és jogi személyektől is, amelynek felső határa nincsen, azt azonban tiltja a törvény, hogy külföldi szervezettől vagy névtelen adományozótól származó adományt fogadjon el a párt.¹⁸⁴ A kampánykiadások finanszírozása Magyarországon is törvényben szabályozott. A jelölő szervezetek a jelöltállítással az arányos központi költségvetési támogatásra jogosultak – szintén a német párttámogatási rendszerhez hasonlóan. Ezzel a támogatással, amely csak dologi jellegű kiadások (utazás, bérlet stb.) fedezésére szolgálhat, el kell számolni. A független jelöltek, illetőleg a jelölő szervezetek a választásra az előbb említett költségvetési támogatáson felül jelöltként legfeljebb egymillió forintot fordíthatnak. Ezzel a kampányfinanszírozási összeggel átlátható módon el kell számolni, azt az Állami Számvevőszék is ellenőrzi (1997. évi C. törvény, 91–92. §). A párttól független tematikus kampányok – párhuzamos akciók – szabályozatlanok, egyelőre ezzel kapcsolatos kérdés nem merült fel a gyakorlatban. A párt- és kampányfinanszírozási rendszer átalakítása a közeljövőben várható, amelyek tekintetében ötletként felmerült a központi költségvetési támogatás eltörlése; ez az ötlet azonban egyből kritikák ösztüzébe került.¹⁸⁵

¹⁷⁸ BVerfG August 1, 2002, 2 BvR 2135/01 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20020801_2bvr213501.html).

¹⁷⁹ BVerfG, Feb. 14, 1978, 47 BVerfGE 198.

¹⁸⁰ Martin MORLOK – Ulrich Von ALEMANN – Thilo STREIT (szerk.): *Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?* Baden-Baden, Nomos, 2006. 9., 11–13.

¹⁸¹ Peter KULTZ: *Unternehmenspenden an Politische Parteien*. Berlin, Duncker & Humblot, 1983. 69., 79.

¹⁸² Sabine WEBER: Corporate Participation in the Democratic Process in the United States and Germany. *German Law Journal*, 13/3. (2012) 203–236., 229.

¹⁸³ A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (Ptv.) 4. § (1) bek.

¹⁸⁴ Uo.

¹⁸⁵ KADLÓT Tibor: *Pártfinanszírozás Magyarországon: nyugatról keletre*. (<http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/P%C3%A1rtfinansz%C3%ADroz%C3%A1s%20elemz%C3%A9s.pdf>).

5.2. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság

A *Bowman v. the United Kingdom* ügyet az előzőekben már említettük, két olyan ügyet hozunk azonban példaként, amely témánkat érintheti. A *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland* ügyben (no. 24699/94. 2001. június 28-ai ítélet) az EJEB-nek abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a politikai tartalmat is hordozó hirdetések politikai párttól és kampányidőszaktól független médiabeli közzétételének megtiltása sérti-e az EJEE 10. cikkében garantált véleménynyilvánítás szabadságát. A konkrét esetben egy állatvédő társaság a húsipari reklámokra válaszul saját rádiós és televíziós reklámokat készített. Az egyikben a zsúfolt disznó-ólakat a koncentrációs táborokban uralkodó állapotokhoz hasonlította, a közlemények pedig azzal értek véget, hogy „Egyél kevesebb húst, a saját, az állatok egészsége és a környezet védelme érdekében!” Amikor ezeket eljuttatták a televízióhoz, azt a választ kapták, hogy azokat nem adják le, mert „nyíltan politikai jellegűek”, az ilyen reklám közzétételét pedig a svájci törvény tiltja. Ezt kifogásolták a Szövetségi Kommunikációs Hivatalnál, amely a törvényi tiltáson felül arra is hivatkozott, hogy a társaság szabadon választhat a reklámozók közül, ezért szabadon viszza is utasíthatja akármelyik reklámot; később a bíróság is elutasította ugyanezeket az érveket. Az EJEB a véleménynyilvánítás szabadsága tekintetében vizsgálódva valóban politikai tartalmúnak – és nem gazdasági szólásnak – minősítette a közleményt, mivel nem valamely termék megvásárlását támogató (reklám) üzenetet hordozott, hanem fontos, közéleti vita tárgyát képező ügyben foglalt állást. Rámutatott arra, hogy a politikai közlemény közzétételének tiltása azt a legitím célt szolgálta, hogy a nagyobb anyagi lehetőséggel bíró politikai szervezetek ne jussanak előnyhöz, a pénzügyi befolyás ne tegye lehetetlenné a társadalmi erők közti viszonylagos egyensúlyon alapuló politikai versengést. Ebből következően ilyen jogi eszköz szükséges lehet, és a törvényalkotónak mérlegelési jogköre van a közlés jogszabályi tiltására. Mivel azonban a tiltás csak a rádiós és televíziós médiaszolgáltatókra vonatkozott, továbbá, mivel a közleményt közzétenni kívánó egyesületről nem bizonyosodott be, hogy olyan társaság lenne, amely politikai céljai érdekében befolyásolni tudná a közvéleményt, ezért a konkrét esetben a tiltást egyezményesértőnek találta az EJEB. Döntésénél arra is figyelemmel volt, hogy a panaszos egyesület éppen, hogy a meglévő kommunikációs hátrányát próbálta ezzel a reklámmal kiegyenlíteni, hiszen a húsipari reklámok hasonló korlátozást nem szenvedtek el.¹⁸⁶

Az EJEB egy másik, témánkba vágó döntése 2008-ban született egy norvég nyugdíjas párt ügyében.¹⁸⁷ A norvég törvények tiltották a politikai vélemények reklám útján televízióban való közzétételét, és amikor a nyugdíjasok pártja mégis ezt kívánta tenni, pénzbírsággal sújtották. Az EJEB részletesen vizsgálta harminc európai ország megoldását a politikai reklámok tekintetében, és megállapította, hogy a politikai folyamatok tisztességének megőrzése miatt szükséges

¹⁸⁶ Megjegyzendő, hogy a szervezet még egyszer megjárta Strasbourgot, mivel Svájc a 2001-es elmarasztaló ítélet ellenére továbbra is akadályokat gördített az említett „politikai reklám” közzététele elé. Svájc ellen 2007-ben újra megállapították az Egyezmény 10. cikkének megsértését. A svájci bíróság szerint nem támasztotta alá a megrendelő cég, hogy továbbra is indokolt a reklám közzététele. Az indokoltság felett kizárólag a cég dönthet, ha pedig más törvényi akadály nincsen, a közzététel nem korlátozható. *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (Vgt) V. Switzerland (II)*, app. no. 32772/02. 2007. október 4-ei ítélet.

¹⁸⁷ *TV Vest AS & Rogaland Pensjonisparti v. Norway*, app. no. 21132/05. 2008. december 11-ei ítélet.

lehet a politikai reklámok szabályozása. Ugyanakkor az elérni kívánt céllal a konkrét esetben nem állt arányban a televíziós reklámok teljes, differenciálatlan tiltása, amely a konkrét ügyben a kis párt álláspontjának az elhallgattatásához vezetett, ezért a norvég döntés egyezményesértőnek bizonyult.

Az Európa Tanács és egyes szervei, kiemelten a Velencei Bizottság már több alkalommal foglalkozott a választási kampányok és a kampánykommunikáció finanszírozásával. Utóbbi legutóbb 2011-ben fogadott el egy véleményt, amely elvi szinten hasznosnak tartotta volna egy, a választási kampányok finanszírozásával kapcsolatos általános jellegű dokumentum elfogadását, a gyakorlatban azonban a korábbi ajánlásokhoz képest már nem feltétlenül tartották volna indokolhatónak annak kidolgozását, ha az nem vezet részletes ajánlásokhoz.¹⁸⁸ Témánk szempontjából releváns az Európa Tanács miniszteri bizottságának (99) 15-ös ajánlása,¹⁸⁹ amely megfontolásra ajánlja az ingyenes műsoridő biztosítását a jelöltek számára, valamint a fizetett politikai hirdetések egyenlő feltételek melletti igénybevételét és megfelelő megkülönböztető jelzéssel való ellátását emeli ki.¹⁹⁰

Még inkább jelentős egy 2003-as ajánlás, amely a politikai pártok és a kampányok finanszírozását tárgyalja.¹⁹¹ Ez rögzíti a pártok jogát a közfinanszírozásra és a polgárok jogát az adományozásra,¹⁹² s foglalkozik a jogi személyek által juttatott adományokkal.¹⁹³ Ez utóbbiak tekintetében azt tartja különösen indokoltnak, hogy az adományok számfejtése megfelelően biztosítva legyen és a társaság tagjai is kellően informáltak legyenek a „nevükben” nyújtott támogatásról. Az államok tiltsák továbbá az állami részesedéssel vagy pénzzel gazdálkodó társaságoknak az ilyen hozzájárulás adását, csakúgy, mint a külföldi adományok elfogadását¹⁹⁴ – ezek az ajánlások lényegében bekerültek a magyar párttörvénybe is. A kampánykiadások tekintetében megfontolásra ajánlják a kampányköltség felső határának meghatározását, annak érdekében, hogy az indokolatlan költést megelőzzék.¹⁹⁵ A pártok költségéhez és az adományozáshoz járuljanak szigorú nyilvántartási szabályok, amelyeket legalább évente nyilvánosságra is kelljen hozni, valamint független szervek ellenőrizzék azokat.¹⁹⁶

A Velencei Bizottság egy 2002-es a „jó gyakorlatról” szóló ajánlás jellegű dokumentuma¹⁹⁷ több releváns megállapítást is tartalmaz. A választás szabadságán belül a választó véleményfor-

¹⁸⁸ Opinion on the Need For a Code of Good Practice in the Field of Funding of Electoral Campaigns CDL-AD(2011)020.

¹⁸⁹ A következőkben bemutatott dokumentumok *soft-law* hatással bírnak, vagyis az államok mérlegelési körébe tartozik azok követése. S ami szempontunkból legalább annyira lényeges, az sem kizárt, hogy maguk az ajánlások tartalmaznak olyan javaslatot, amely aztán az EJEB előtt nem állná ki az egyezményesértés próbáját.

¹⁹⁰ Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns, Appendix II. 5.

¹⁹¹ Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.

¹⁹² Uo., Appendix, Art. 1.

¹⁹³ Uo., Appendix, Art. 5. a.

¹⁹⁴ Uo., Appendix, Art. 5. b–c.; Art. 7.

¹⁹⁵ Uo., Appendix, Art. 9.

¹⁹⁶ Uo., Appendix, Art. 11–14.

¹⁹⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report CDL-AD (2002) 23.

málásának szabadsága kapcsán elemzik, hogy az államnak egyenlően kell lehetőséget biztosítani a jelöltek számára a tömegmédiá igénybevételére – ezt kifejezetten összekötik az egyenlő lehetőségek biztosításával. Az állam pozitív kötelezettsége, hogy a polgárok kellően informáltak legyenek a jelöltekről; ezt az államnak biztosítani kell.¹⁹⁸ Fontos elemként kell foglalkozniuk a kampány finanszírozásával is, amelynek átláthatósága az elsődleges követelmény, az átláthatóság a kampány megfelelő költségvizsgálataira terjedjen ki.¹⁹⁹ Az inkumbens (parlamenti) pártok finanszírozása legyen egyenlőségen alapuló, de a parlamenten kívüli pártok is kapjanak kellő lehetőséget a közfinanszírozásra, amit az állami számvevőszék ellenőrizzen.²⁰⁰ Egy másik véleményében a Velencei Bizottság kifejezetten támogatta a választási kiadások felső határának törvényi megszabását. Az állam vegyen részt a kampány finanszírozásában, az egyéni hozzájárulások legyenek engedélyezettek, de csak meghatározott összeghatárig. Az állam további korlátozásokat is megfontolhat, különösen ilyen a vállalkozások és egyházi jogi személyektől érkező támogatások teljes megtiltása.²⁰¹ A pártok szabályozásáról szóló dokumentum szintén hosszan elemzi a kérdést,²⁰² számunkra kiváltképp érdekes, hogy a torzításmentesség érve kifejezetten szerepel a kontribúció maximalására szolgáló javaslatnál.²⁰³

5.3. Következtetések

A Citizens United döntés az amerikai szólásszabadságjog jelentős, bár valószínűleg a konkrét kérdésben sem végső állomása. A társaságok számára korlátlanul engedett független, tematikus választási kampányolás, amely nem esik nyilvánosságra hozatali kötelezettség alá, jelentős társadalmi ellenállásba ütközött. A Legfelső Bíróság libertárius döntése egyenlőségjelet tett a polgárok és a társaságok szólása között, felruházva a társaságokat is a politikai szólásszabadság jogával, bár politikai jogai, szavazójoga továbbra is csak a polgároknak lehet. A döntést kevesen ünnepezték a szólásszabadság nevében – hiszen végső soron mégiscsak egy film betiltását akadályozta meg –, annál többen kritizálták viszont a politikai egyenlőségre és a demokratikus folyamatokra gyakorolt potenciálisan veszélyes hatásai miatt. Európában a kampányfinanszírozási rendszer jelentősen eltér az Egyesült Államok jellegadó gyakorlatától, és a kontinensen belül is jelentősen különböző szigorral viszonyulnak a társaságok politikai részvételéhez. Az angol és francia szigorral szemben a német jog meglepően megengedő a pártoktól független tematikus kampányok társasági finanszírozásával kapcsolatban. Ezzel azonban Németország kilóg az európai trendből, mivel az Európa Tanács és a Velencei Bizottság kifejezetten javasolja a társasági politikai részvétel korlátozását a demokratikus processzusban, jellemzően olyan indokok alapján, amelyeket az Egyesült Államok Legfelső Bírósága nem tartott a szólásszabadság korlátozására alkalmasnak. Ebből viszont az következik, hogy könnyen előfordulhat olyan helyzet,

¹⁹⁸ Uo., I. 3.1. pont.

¹⁹⁹ Uo., II. 3.5.

²⁰⁰ Uo.,

²⁰¹ CDL-INF(2001)008 B pont.

²⁰² CDL-AD(2010)024 159–217. bek., különösen 170–171. bek.

²⁰³ Uo., 175. bek.

amikor is az EJEK egészen más következtetésre jut a független társaságok által folytatott politikai kampányok állami korlátozásának megengedhetősége tekintetében, mint amerikai társa. A magyar – újrászabályozás alatt álló – pártfinanszírozás tekintetében pedig megfontolandó, hogy az amerikai és európai tapasztalatokat beillesszük-e az új szabályokba. Kívánatos, hogy politikai konszenzus alakuljon ki a számunkra még ismeretlen, de várhatóan előbb-utóbb meg tapasztalható politikai szponzoráció és párhuzamos akciók szabályozása terén, s oly módon szabályozza ezt a jogalkotó, hogy az az Alaptörvény szellemének, az európai értékeknek megfeleljen. Ez pedig – bármennyire is példaértékű sokszor az amerikai és a német joggyakorlat – véleményünk szerint inkább a szigor felé mutat, vagyis a társaságok közvetlen politikai részvétele a kampányokban nem tekinthető a szólásszabadság nevében korlátlanak.

A felhasználó helye a médiapluralizmus szabályozásában

*A hagyományos sokszínűségi lánc
és a felhasználók felvértezésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák
nyomon követése az európai médiaszabályozásban*

PEGGY VALCKE*

Bevezetés

E tanulmány a sokszínűségnek való kitettség (*exposure diversity*) [azt jelöli, hogy a közönség, milyen mértékben fogyasztja a rendelkezésre álló, sokszínű médiatartalmat – *a szerk.*] a médiapluralizmusra vonatkozó európai törvényekben és szabályozásban elfoglalt helyét vizsgálja. A sokszínűségi lánc fogalomrendszerét/fogalmi keretét követően áttekinti az Európai Unió és tagállamai által a média (bizonyos elemei) sokszínűségének védelme és előmozdítása érdekében elfogadott hagyományos jogi eszközöket. Az elemzés ugyanarra a következtetésre jut, mint amire az Egyesült Államok kutatói, nevezetesen, hogy a jogalkotók és -szabályozók/politikai döntéshozók a sokszínűségnek való kitettség (vagy a használat) helyett hagyományosan a források és tartalmak sokszínűségére összpontosítják figyelmüket. A tanulmány alátámasztja ugyanakkor, hogy e következtetést árnyalni szükséges, a sokszínűséget szolgáló intézkedéseket alátámasztó bizonyos (hallgatólagos) előfeltevések, valamint a jogalkotó arra vonatkozó korlátozott illetékességi területének fényében, hogy közvetlenül hasson a média használatára (tudniillik a fogyasztó döntéseire). Ezt követően a tanulmány rámutat az európai médiaszabályozás legújabb trendjeire, amelyek szerint a jogalkotók és politikai döntéshozók növekvő figyelmet és bizalmat szentelnek a felvértezett felhasználó modelljének. A tanulmány óvatosságra int a túlzott lelkesedéssel vagy radikálisan a források és tartalmak sokszínűségétől a sokszínűségnek való kitettség felé fordulással kapcsolatban. Mindeddig nem alakult ki egyetértés sem a sokszínűségnek való kitettség mérésének megfelelő módszereiről, sem pedig a források és tartalmak sokszínűségének a jelenlegi szabályozásában betöltött szerepéről, illetve arra gyakorolt hatásairól. E tanulmányban nem célja sem valamelyik mérési módszer alkalmazásának ösztönzése, sem egy különleges felhasználó-központú szabályozás kidolgozása. Nem törekszik továbbá teljeskörűen felsorolni a sokszínűségnek való kitettséghez szükséges feltételeket. Arra a jóval szerényebb körre korlátozódik, hogy pusztán számba veszi és észrevételezi a jelenlegi jogi kereteket, illetve felhívja az olva-

* Egyetemi tanár (professor in law), Katholieke Universiteit Leuven, az egyetem kutatóközpontjának, az Interdisciplinary Centre for Law & ICT kutatója, e-mail: peggry.valcke@law.kuleuven.be. A tanulmány eredeti címe és megjelenésének helye: Looking for the User in Media Pluralism Regulation: Unraveling the Traditional Diversity Chain and Recent Trends of User Empowerment in European Media Regulation. *Journal of Information Policy* 1 (2011): 287–320. (A tanulmány magyar fordítását a szerző és a kiadó engedélyével jelentetjük meg.)

só figyelmét a szabályozást érintő releváns fejleményekre. Az utolsó rész ezért megvizsgálja, hogy a közelmúltban a médiapluralizmus átláthatóságának és ellenőrizhetőségének az Európai Unióban történő megerősítése érdekében kidolgozott Európai Médiapluralizmus Monitor milyen módon foglalkozik a sokszínűségnek való kitettség kérdésével.

1. A médiapluralizmus jogi meghatározása

A felhasználónak a médiapluralizmus szabályozásában elfoglalt helyének azonosítására irányuló kutatásunk a vonatkozó jogi definíciók elemzésével kezdődik. Megjegyzendő, hogy Európában (és a szerző legjobb tudomása szerint sehol a világon) a médiapluralizmusnak nincs szigorú értelemben vett jogi meghatározása (azaz jogszabályban lefektetett leírása). A legtöbb nemzeti alkotmány és emberi jogi egyezmény még csak nem is utal kifejezetten a médiapluralizmus fogalmára. A nemzeti alkotmánybíróságok és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) azonban hagyományosan lényegi kapcsolatot teremtettek a médiapluralizmus és a szólásszabadsághoz fűződő emberi jog között.¹ Ezáltal a médiapluralizmus fogalmának alkotmányos értéket tulajdonítottak, anélkül azonban, hogy pontos és részletes meghatározását adták volna a kifejezésnek.²

A médiapluralizmus körülírása a média szabadságával vagy a médiakoncentrációval foglalkozó politikai dokumentumokban azonban fellelhető. A médiapluralizmus fogalmát leginkább átfogó jelleggel az Európa Tanács és annak tanácsadó bizottságai dolgozták ki, azonban csupán

¹ Ítélezési gyakorlatában az EJEB megerősítette, hogy a médiapluralizmus lényeges egy demokratikus társadalom működéséhez, és egyenes következménye az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezménye 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságához való alapvető jognak. Lásd például az EJEB, *Handyside kontra Egyesült Királyság* ügyben hozott 1976. december 7-ei ítéletét, *EJEB*, A. sorozat 24., 49. bekezdés; EJEB, *Otto-Preminger-Institut kontra Ausztria* ügyben hozott 1994. szeptember 20-ai ítélet, *EJEB*, A. sorozat 295-A., 49. bekezdés; EJEB, *Sürek kontra Törökország (1.)*, 26682/95. számú kérelem, 1999. július 8-ai ítélet, *Határozatok Tára*, 1999-IV., 353. 58. bekezdés; EJEB, *Bergens Tidende és társai kontra Norvégia*, 26132/95. számú kérelem, 2000. május 2-ai ítélet, *Határozatok Tára*, 2000-IV., 371. 48. bekezdés; vagy EJEB, *Tammer kontra Észtország*, 41205/98. számú kérelem, 2001. február 6-ai ítélet, *Határozatok Tára*, 2001-I., 263. 59. bekezdés. A pluralizmusnak az EJEB ítélezési gyakorlatában megjelenő szélesebb – a médián is túlterjedő – koncepciójával kapcsolatban lásd: Aernout J. NIEUWENHUIS: *The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, *European Constitutional Law Review* 3 (2007), 367–384.

² El kell ismerni, hogy a német alkotmánybíróság több döntésében részletekbe menően foglalkozott a médiapluralizmus fogalmának megértésével, körvonalazva egyfelől annak következményeit a közszolgálati műsorszolgáltatás szervezete és szabályozása, másfelől a magántulajdonú műsorszolgáltatás tekintetében, azonban nem határozta meg a fogalmat egyértelműen és pontosan. A német alkotmánybíróság külső (*Aussenpluralismus*) és belső (*Binnenpluralismus*) pluralizmus modelljével foglalkozó szabályozásával, valamint a sokszínűség, a közszolgálati és a magántulajdonban lévő műsorszolgáltatók közötti egyensúly követelményeivel kapcsolatban lásd részletesebben: Günter HERRMANN–Matthias LAUSEN: *Rundfunkrecht (2. kiadás)*. München, Verlag C. H. Beck, 2004. 116., 297., 326., 568. A francia, olasz és német szövetségi alkotmánybíróságok ítélezési gyakorlatának elemzését és a vonatkozó hivatkozásokat l. Peggy VALCKE: *Digitale Diversiteit – Convergence van Media-, Telecommunicatie- en Mededingingsrecht [Digital Diversity – Convergence of Media, Telecommunications and Competition Law]*. Brüsszel, Larcier, 2004. 127–148.

ún. *soft law* – azaz nem kötelező erejű – eszközökben, például ajánlásokban vagy nyilatkozatokban.³ A Miniszterek Tanácsa által 1999-ben elfogadott R (99) 1. sz., a médiapluralizmus előmozdításának eszközeiről szóló ajánlás magyarázó memorandumában a médiapluralizmust akként írja le, mint ami „a médiakínálat (*media supply*) sokszínűsége, amelyet például a független és autonóm média pluralizmusának létezése (közismertebb néven: strukturális pluralizmus), valamint a nyilvánosság/közönség számára elérhetővé tett médiatípusok és -tartalmak (álláspontok és vélemények) sokszínűsége tükröz.” Hangsúlyozza továbbá, hogy a strukturális/menyyniségi és a minőségi szempontok egyaránt központi szerepet töltenek be a médiapluralizmus fogalma tekintetében, de azután – meglepő módon – úgy folytatja, hogy „a pluralizmus lényege a nyilvánosság/közönség számára hozzáférhetővé tett média sokszínűsége, ami nem feltétlenül esik egybe a ténylegesen fogyasztott médiával.”⁴ Ez azt jelzi, hogy Európában a médiapluralizmus hagyományos értelmezése szerint a politikai döntéshozók figyelme elsődlegesen – ha nem éppen kizárólagosan – a kínálati oldalra összpontosul (elismerve ugyanakkor annak a felhasználási/használati oldaltól való megkülönböztetését).

Ez tükröződik a jelenlegi európai szabályozásokban is (amint az a következő részben világossá válik). Noha az Európa Tanács a médiapluralizmus előmozdítására számos szabályozói intézkedést ajánlott a tagállamai számára,⁵ ezen intézkedések mindegyike vagy a strukturális, vagy a tulajdonlás szerinti sokszínűséggel (forrás-sokszínűség), vagy a politikai és kulturális értelemben vett tartalmi sokszínűséggel foglalkozik. Hivatkozik továbbá a médiatartalmak széles köréhez való hozzáférést gátló problémák kockázatának csökkentése érdekében szükséges hozzáférés-szabályozási és interoperabilitási intézkedésekre (ennél fogva, ismét a sokszínűség kínálati oldala kockázatait kezeli).

A médiapluralizmus egyértelmű meghatározása hiányzik az Európai Unió joganyagából is. Az Európai Unió Alapjogi Chartája⁶ és számos irányelv is hivatkozik a médiapluralizmusra,

³ A határokat átlépő televíziózásról szóló – és noha csak az egyezményt ratifikáló országok számára, de jogi kötelező erővel bíró – európai egyezmény tartalmaz a médiapluralizmusra vonatkozó rendelkezést, azonban nem részletezi, hogy miként kell értelmezni a fogalmat: „10/a. cikk Médiapluralizmus. A Felek az Egyezmény alapját képező együttműködés és kölcsönös segítségnyújtás szellemében vállalják, hogy törekedni fognak annak elkerülésére, hogy a 3. cikk értelmében a joghatóságuk alá tartozó műsorszolgáltatók, illetőleg bármely más jogi vagy természetes személy által közvetített vagy továbbközvetített műsorok veszélyeztessék a médiapluralizmust.”

⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a médiapluralizmus előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, a tagállamokhoz intézett Rec(1999)1. számú ajánlásához fűzött indokolás 3. bekezdése. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM>

⁵ Erre számos, a Parlamenti Közgyűlés és a Miniszteri Bizottság által a médiapluralizmussal kapcsolatban elfogadott ajánlás, állásfoglalás és nyilatkozat formájában került sor, amelyek közül a két legjelentősebb: a Miniszterek Bizottságának 1999. január 19-ei, a médiapluralizmus előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló Rec(1999) 1. számú ajánlása, valamint a Miniszterek Bizottságának 2007. január 31-i, a médiapluralizmusról és a médiatartalom sokszínűségéről szóló Rec(2007)2. számú ajánlása. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM> és <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089699>

Átfogó áttekintésért l. Beata KLIMKIEWICZ: *Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies. Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, szerk.: Andrea CZEPEK–Melanie HELLWIG–Eva NOWAK, Bristol, Intellect, 2009. 62–64.

⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 11. cikkének (2) bekezdése: „A tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani”. A 11. cikk (1) bekezdése kimondja a véleménynyilvánítás védelmét. A Charta bizonyos, az Európai Unió polgárait és lakosait megillető politikai, szociális és gazdasági jogokat vezet be az európai uniói jogba. A Charta 2009. december 1-jén, a Lisszaboni Szerződéssel együtt lépett hatályba.

azonban anélkül, hogy fogalmának értelmezéséhez hasznos útmutatót nyújtanának. A pluralizmusról és médiakoncentrációról szóló 1992-es Zöld Könyvben az Európai Bizottság – elsősorban az EJOB ítélezési gyakorlatára támaszkodva – bemutatta a médiapluralizmus fogalmának jogi szempontú elemzését, és arra a következtetésre jutott, hogy: „a pluralizmus egy jogi fogalom, amely a nyilvánosság sokszínű tájékoztatásának biztosítása céljából bizonyos esetekben indokolja a szólásszabadság korlátozását.”⁷

A dokumentum kifejtette továbbá, hogy a tájékoztatás e sokszínűsége három szempontból értékelhető: a sugárzott műsor vagy a nyomtatott média szerkesztői tartalma; a csatornák vagy kiadványok száma, és a médiát tulajdonló vagy irányító személyek száma. Az első kritériumot tekintették a leginkább logikusnak, de nem a leginkább alkalmazhatónak, mivel ahhoz a tartalom széles körű, összetett, továbbá nagymértékű szubjektivitással járó elemzése volna szükséges. A tartalmak sokszínűségének mércéjeként a dokumentum a harmadik kritérium – a tulajdoni viszonyok sokszínűsége – mellett foglalt állást, mivel kevésbé tartotta beszédesnek a csatornák vagy kiadványok pusztá számát. Noha elismerte, hogy „logik[us] lenne minden egyes állampolgárt (nézőt, olvasót, hallgatót) kiindulási pontnak tekinteni a számukra felkínált független médiumok számának meghatározásához”, arra a következtetésre jutott, hogy ez megvalósíthatatlan lenne, és a „lefedettségi terület” fogalmát kell alkalmazni azon területi egység meghatározására, amelyen belül a médiakínálatot értékelni kell. Ez azonban aligha mutat bármiféle kapcsolatot is a sokszínűségnek való kitettséggel.

Az Európai Bizottság a közelmúltban a médiapluralizmus lényegesen szélesebb értelmezését fogadta el elismerve, hogy „a tulajdonlás sokszínűsége ugyan fontos, az szükséges, de nem elégséges feltétele a médiapluralizmus biztosításának.”⁸ Egy 2007. januári munkadokumentumban a Bizottság kifejtette, hogy a médiapluralizmus fogalma számos szempontot ölel fel, mint például a tulajdonlás sokszínűségét, az információforrások változatosságát, valamint a különböző tagállamokban elérhető tartalmak körét.⁹ Kiemelve, hogy „[a] médiapluralizmus biztosítása [...] kiterjed minden olyan intézkedésre, amely biztosítja a polgárok számára a különböző információforrásokhoz, véleményekhez, álláspontokhoz stb. való hozzáférést annak érdekében, hogy egy meghatározó véleményformáló erő helytelen befolyásától mentesen alakíthassák ki saját véleményüket.” A munkadokumentum lehetővé teszi a sokszínűségnek való kitettség médiapolitikákban és -szabályozásokban történő kifejezettebb elismerését. E megközelítés összhangban van a felhasználó felvértezésének általánosabb trendjével, amely a közelmúltban sokkal nyilvánvalóbbá vált az audiovizuális médiajog terén, amint azt később tárgyaljuk. A munkadokumentumot egy független, a tagállamokban a médiapluralizmus mérésére

⁷ Európai Bizottság: Zöld Könyv a médiakoncentrációról és pluralizmusról a belső piacokon. A közösségi lépések szükségességének értékelése, COM(92) 480 végleges, 1992. december 23., 18. <http://aei.pitt.edu/1156/>

⁸ Uo.

⁹ Európai Bizottság, Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum – Médiapluralizmus az Európai Unió tagállamaiban, 2007. január 16. SEC(2007) 32, 5. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf. E munkadokumentum az Európai Bizottság által 2007-ben a médiapluralizmusról szóló Európai Unión belüli vita előmozdítása érdekében indított háromlépéses megközelítés része. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/index_en.htm

szolgáló konkrét mutatók meghatározására szolgáló tanulmány követte.¹⁰ E tanulmány szintén a médiapluralizmus tágabb fogalmából indul ki, és ahogyan azt később kifejtjük, számos, a felhasználó oldalán érzékelhető sokszínűség értékelésére szolgáló mutatót tartalmaz.

2. A sokszínűségi láncon átívelő szabályozás

Ez a rész az egyes országok által a médiapluralizmus védelme és előmozdítása érdekében hagyományosan bevezetett különböző intézkedések pillanatképét adja. Célunk annak értékelése, hogy – a médiapluralizmus fogalmának a sokszínűségnek való kitettség vagy a használat sokszínűségére utaló egyértelmű jogi meghatározásának hiánya ellenére – az államok bevezettek-e kifejezetten a médiapluralizmus e dimenziójával foglalkozó szabályozói intézkedéseket. A különböző intézkedések besorolása céljából bemutatásuk Napoli és Valcke úgynevezett „sokszínűségi lánca” egyszerűsített változatát követi.¹¹ Napolihoz hasonlóan Valcke is három külön összetevőt különböztet meg, azonban eltérő terminológiát alkalmaz. A források, tartalmak és a sokszínűségnek való kitettség¹² helyett (amelyek továbbbonthatók összetett alegységekre),¹³ Valcke a kínálati/szolgáltatói sokszínűséget, a terméksokszínűséget és a sokszínűségnek való kitettség/használat sokszínűségét különíti el, mindhárom összetevő esetében különbséget téve a mennyiségi és minőségi alcsoportok között.¹⁴ Valcke értelmezése szerint a *mennyiségi* jelző a sokszínűség pusztán számszerű értékelésére utal, míg a médiaforrások, -termékek, valamint a -fogyasztás *minőségi* sokszínűség értékelése olyan minőségeken alapszik, mint a nyelvi, nemi, etnikai, vallási, programtípusra vonatkozó stb. jellemzők. Tehát amíg a ‘mennyiségi’ sokszínűség kifejezhető a médiatulajdonosok, a sajtótermékek/újságok, vagy a televíziós csatornák számával, addig a ‘minőségi’ sokszínűség inkább az olyan kérdésekre vonatkozik, mint hogy egy vállalkozás igazgatóságának vagy munkavállalóinak összetétele tükrözi-e a régió, vagy a társadalom egészének nemi, nemzetiségi, nyelvi vagy más sokszínűségét, illetve mennyire sokszínűek a sajtótermékek/újságok vagy televíziós csatornák a programformátumok, funkciók, célközönségek vagy állás-

¹⁰ Uo. 5.

¹¹ Európai Bizottság, Független tanulmány a médiapluralizmus indikátorairól a tagállamokban – egy kockázat alapú megközelítés felé. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/index_en.htm
Továbbá lásd e cikk további szakaszait.

¹² Philip M. NAPOLI: Deconstructing the Diversity Principle. *Journal of Communication*, no. 4 (1999) 7–33.; VALCKE (2004) i. m. (2. lj.) 184–203. A következő rész csupán általánosságban mutatja be az ilyen intézkedések európai kontextusát. Részletes elemzés itt: VALCKE (2004) i. m. (2. lj.) 233–517. A különböző tagállamokban a pluralizmus előmozdítása vagy védelme érdekében bevezetett jelenlegi intézkedések bemutatása megtalálható az ICRI és mások által készített következő dokumentumban: *Független tanulmány a médiapluralizmus mutatóiról az Európai Unió Tagállamaiban – egy kockázat alapú megközelítés felé*. Brüsszel, Európai Bizottság, 2009. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/country_rep/index_en.htm

¹³ Mint például a tulajdoni viszonyok és a munkaerő sokszínűsége mint a forrás sokszínűségének részei, illetve a formátum, demográfia, és eszme/nézőpont sokszínűsége mint a tartalmi sokszínűség részei. NAPOLI (1999) i. m. (12. lj.) 7–34.

¹⁴ VALCKE (2004) i. m. (2. lj.) 184–203.

pontok stb. tekintetében.¹⁵ A *forrás sokszínűsége*, a *kínálati sokszínűség* és a *szolgáltatók sokszínűsége* kifejezéseket a tanulmány szinonimákként használja, hasonlóan egyfelől a *tartalmi sokszínűség* és *terméksokszínűség*, illetve másfelől a *sokszínűségnek való kitettség* és a *használat sokszínűsége* fogalmakhoz.

2.1. A forrás/kínálat sokszínűsége

2.1.1. A kínálat mennyiségi sokszínűségének szabályozása

A szabályozásban kétségkívül a legnagyobb figyelmet a médiavállalkozások tulajdonlása vagy az azok fölötti irányítás sokszínűségének dimenziója kapta, amelyeket a koncentráció médiapluralizmusra és szólásszabadságra gyakorolt károsnak vélt hatása miatt a legtöbb – ha nem mindegyik – uniós tagállam hagyományosan szigorúan szabályozta (lásd lentebb). Ezek a nemzeti szabályok nagy változatosságot mutatnak, eltérő standardokat, kritériumokat és küszöbértékeket alkalmazva. Néhány tagállam korlátozza az egyes személyek birtokában tartható engedélyek számát, mások az egyetlen személy vagy vállalkozás által irányítható tőke mennyiségét, piaci vagy közönségbeli részesedése mértékének szabnak plafont. Egyes országok kizárólag a horizontális koncentrációra összpontosítanak, míg mások a vertikális koncentráció egyes formáit megakadályozó intézkedéseket is bevezettek. A tulajdonlás korlátozása vonatkozhatna egyetlen piacot érintő koncentrációra, vagy kiterjedhetnek különböző piacokon tevékenykedő vállalkozások közötti koncentrációra is (vertikálisan kapcsolódó piacok vagy médiumokon átívelő koncentráció).¹⁶

Noha az Európai Parlament több alkalommal szólított fel a tulajdonlás szabályozásának harmonizálására,¹⁷ az Európai Bizottság és a Tanács változatlanul azon az állásponton van, hogy e kérdés a tagállamok nemzeti hatáskörébe tartozik. Az 1990-es évek első felében a pluralizmusra és a médiumok tulajdonlására vonatkozó szabályok harmonizációjáról szóló irányelv elindításának megbukott kísérlete¹⁸ jól szemléltette a témát illető politikai érzékenységet, egyúttal

¹⁵ Nyilvánvaló, hogy ezen alkotmányos értékeléséhez gyakran a tartalom elemzése szükséges.

¹⁶ Az EU-ban alkalmazott különböző rendszerek friss összefoglalóját lásd itt: Peggy VALCKE: From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods. *Journal of Media Business Studies* 6 (2009) 3 19–42. Egy korábbi, de máig hasznos áttekintés található itt: Susanne NIKOLTCHEV: *IRIS Special: Television and Media Concentration – Regulatory Models on the National and the European level*. Strasbourg, Európai Audiovizuális Obszervatórium, 2001.

¹⁷ A média tulajdonosi szerkezetének szabályozása meghatározható mint „a tőketulajdon korlátozása (sajtó, műsorszolgáltatás és rádió), a tőkeváltozások bejelentési kötelezettsége, a vállalati számlák figyelemmel kísérése, a külföldi tulajdon korlátozása, a piaci szereplők méretének korlátozása, valamint a média hatókörének, a sajtótermékek terjesztésének, a piaci szerkezetnek, az új belépőknek, és a tartalomnak a korlátozása”. Alison HARCOURT: *Report for the Group of Specialists on Media Diversity (MC-SMD) on Methodology for the Monitoring of Media Concentration, Pluralism and Diversity*. Strasbourg, Európa Tanács, 2008.

¹⁸ További részletekért lásd: Lesley HITCHENS: Media Ownership and Control: A European Approach. *Modern Law Review* 57 (1994) 585.; Gillian DOYLE: From ‘Pluralism’ to ‘Ownership’: Europe’s emergent policy on Media Concentration navigates the doldrums. *The Journal of Information, Law and Technology* 3 (1997); http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/1997_3/doyle Petros IOSIFIDES: Pluralism and Media Concentration Policy in the European Union. *Javnost – The Public* 4 (1997) 1 85–104.; Gillian DOYLE: Towards a Pan-European Directive? From “Concentrations and Pluralism” to „Media Ownership”. *Communications Law* 1 (1998) 11.

megmagyarázza, hogy az EU miért összpontosított a sokszínűség más tényezőire, mint például a kulturális sokszínűségre (lásd lentebb), illetve, hogyha egyáltalán beavatkozott a média tulajdonlási viszonyaiba, akkor azt miért csak közvetett módon, az általános versenyszabályok alkalmazásával tette. Utóbbi tekintetében meg kell említeni, hogy az összefonódásokról szóló rendelet (Merger Control Regulation) kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy – a média sokszínűségével összefüggő indokok alapján – felülvizsgálják az Európai Bizottság által jóváhagyott egyesüléseket is.¹⁹

2.1.2. *A kínálat minőségi sokszínűségének szabályozása*

A túlzott mértékű médiakoncentráció kialakulását mennyiségi küszöbértékek meghatározásával megelőzni törekvő fent említett szabályok mellett a legtöbb tagállam a *tulajdonlásra vonatkozó minőségi szabályokat* is alkalmaz, amelyek megakadályozzák, hogy bizonyos személyek vagy szervezetek (például politikai szereplők, külföldi vállalkozások²⁰ vagy vallási testületek) médiavállalkozásokat szerezzenek meg vagy irányítsanak. E szabályok megjelenhetnek a műsorszolgáltatási engedélyek vagy médiavállalkozásokban (ideértve az audiovizuális és a nyomtatott médiát is) fennálló tulajdonrész megszerzésére irányuló általános tilalom formájában, vagy annak kifejezett korlátozásában, hogy személyek vagy testületek meghatározott kategóriái bizonyos típusú engedélyek vagy médiavállalkozásokban bizonyos (meghatározott küszöbértéket meghaladó mértékű) érdekeltség birtokába juthassanak.

Más típusú, a médiaszolgáltatókon *belüli* sokszínűség előmozdítására irányuló szabályozások a médiavállalkozások testületeire és/vagy munkavállalóira vonatkozó *képviselési követelmények* formájában jelennek meg. Az ilyen szabályok kötelezik a médiavállalkozásokat, hogy vezető testületeiken belül és/vagy munkavállalóik körében tükrözzék a különböző politikai, ideológiai vagy társadalmi csoportokat. Megjegyzendő, hogy ezek általában csak a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkoznak. Egyes országokban hasonló szabályok vonatkoznak a magántulajdonban álló, de közfeladatot ellátó műsorszolgáltatókra (például regionális televíziós csatornákra) is.²¹

¹⁹ A Tanács 2004. január 20-ai, a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelete 21. cikkének (4) bekezdése, H.L. [2004] L24/1. A közelmúltban a BSkyB társaság Egyesült Királyságban végrehajtott News Corp. általi felvásárlásával kapcsolatos ügyben hivatkozott egy tagállam erre a rendelkezésre. Az Európai Bizottság 2010 decemberében engedélyezte az ügyletet (2010. december 21-ei határozat, COMP/M. 5932. sz. News Corp./BSkyB ügy, H.L. [2011] C 37/5), azonban az Egyesült Királyság végrehajtotta a saját médiapluralizmusra irányuló felülvizsgálatát. Lásd lentebb e cikk következő szakaszában.

²⁰ Megjegyzendő, hogy a belső piacra vonatkozó uniós szabályok eredményeként a tagállamoknak a nem uniós vállalkozásokra kellett korlátozniuk a médiavállalkozások külföldi tulajdonára vonatkozó megkötéseiket. A tőke szabad mozgásához és a letelepedéshez való – az Unió alapszerződéseiben rögzített – jog diszkriminatív és indokolatlan korlátozásának minősülne, ha a tagállamok kizárnák a más tagállamokban honos személyiségeket a médiavállalkozásokban fennálló tulajdonszerzéséből. A médiavállalkozások külföldi tulajdonlására vonatkozó európai általános – és kelet- és közép-európai különös – szabályok további bemutatását l. Peggy VALCKE (2009) i. m. (16. lj.) 19–42. és Beata KLIMKIEWICZ: Structural Media Pluralism and Ownership Revisited: The Case of Central and Eastern Europe. *Journal of Media Business Studies* 6 (2009) 3 43–62.

²¹ Belgiumban a 2009. március 27-ei flamand médiatörvény 171. és 172. §-ai rögzítik, hogy az ilyen csatornák közgyűlésének és igazgatóságának vissza kell tükröznie a vétekkörzetük által lefedett politikai, társadalmi, kulturális,

E szabályok jellemző következménye a politikai és/vagy gazdasági csoportoktól való *függetlenség* követelménye. Noha első pillantásra a függetlenséget előíró szabályok ellentmondani látszanak a képviseletre vonatkozó követelményekkel, valójában azonos célt szolgálnak, annak biztosítását, hogy az említett szabályok hatálya alá tartozó médiavállalkozásokban egyetlen politikai vagy ideológiai nézet se válhasson meghatározóvá (vagy más szavakkal, a szervezeti struktúra elegendő teret biztosít a sokféleség számára). Európában ilyen jellegű szabályok főleg rádióállomásokra és televíziós csatornákra (leggyakrabban közszolgálati médiumokra) vonatkoznak, és különböző formákban jelenhetnek meg. Az első csoportba az általánosan megfogalmazott szabályok tartoznak, amelyek kötelezik a médiavállalkozásokat (és/vagy azok munkavállalóit) az állami szervektől és/vagy politikai pártoktól vagy csoportoktól való függetlenségére.²² A második csoport a médiavállalkozások vezető tisztségviselőire vagy igazgatósági tagjaira vonatkozó összeférhetlenségi szabályokból áll, amelyek kimondják, hogy az ilyen pozíciók nem egyeztethetők össze politikai megbízással, vagy más médiavállalkozásokban betöltött hasonló pozíciókkal.²³ Ha a vizsgálatunk körébe bevonjuk az önszabályozási intézkedéseket is, egy harmadik csoportot is meg kell említeni, amelybe az újságírói etikai kódexek és szerkesztői szabályzatok tartoznak. Ezek nemcsak módszeresen kiemelik az újságírók politikai és gazdasági érdekköröktől való függetlenségének fontosságát, hanem néha kifejezetten összeférhetlenségi klauzulát is tartalmaznak, megakadályozandó az, hogy az újságírók újságírói tevékenységük gyakorlásának időtartama alatt politikai megbízatást vállaljanak.²⁴

ideológiai és regionális csoportokat (*Decreetbetreffende radio-omroep en televisie*, MoniteurBelge, 2009. április 30. <http://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/regelgeving.aspx>)

Az ilyen szabályokra vonatkozó további részleteket (amelyek már a korábbi médiatörvények alatt is hatályosak voltak) l. VALCKE (2004) i. m. (12. lj.) 275-280.; Peggy VALCKE–Eva LIEVENS: *Media Law in Belgium, International Encyclopaedia for Media Law*. Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2011. <http://www.ielaws.com/media.htm>

A más tagállamokban alkalmazott hasonló kötelezettségek áttekintése megtalálható az Európai Tanács „Független tanulmány a médiapluralizmus indikátorairól a tagállamokban – egy kockázat alapú megközelítés felé” című dokumentumhoz csatolt országjelentésekben.

²² Lásd például Belgium francia közösségét, ahol a bármely állami vagy politikai párttól, munkáltatói vagy munkavállalói szövetségtől való függetlenség kötelezettsége kiterjed az állami és magántulajdonban álló rádióállomásokra és televíziós csatornákra egyaránt (az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2009. március 26-ai harmonizációs törvény 36. §-a. *Décretsur les services de médias audiovisuels*, MoniteurBelge, 2009. július 24.). L. VALCKE–LIEVENS: (2011) i. m. (21. lj.) 106–107. Másik példa az osztrák magán-televíziózásról szóló törvény, amely minden műsorszolgáltatót kötelez a műsorkészítésben és szerkesztői döntések meghozatalában érintett munkavállalók függetlenségének és autonómiájának biztosítására, és különösen az újságíró munkavállalók szerkesztői függetlenségének biztosítására (a magán-televíziózásról szóló osztrák törvény 49. §-a). [*Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privates Fernsehen erlassen werden – Privatfernsehgesetz*], BGBl. I Nr. 84/2001–IdF BGBl. I Nr. 71/2003.

²³ Lásd például a regionális és országos rádióállomások és regionális televíziós csatornák igazgatósági tagjaira Flandriában alkalmazandó szabályokat (a 2009. március 27-ei flamand médiarendelet 138., 141. és 172. §-ai, fent: 20. lábjegyzet). Megjegyzendő, hogy a legtöbb uniós tagállamban hasonló összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak a médiaszabályozók tagjaira is.

²⁴ A flamand VRT állami műsorszolgáltató szerkesztői irányelvi és etikai kódexe rögzítik, hogy az újságírók munkaszerződését politikai megbízatás vállalásának időtartamára automatikusan fel kell függeszteni (43. §; http://www.vrt.be/sites/default/files/attachments/Deontologischecode_en_redactiestatuut.pdf)

2.1.3. Alapfeltevés: a forrástól a tartalmak sokféleségéig

Az előző részben tárgyalt intézkedések – leggyakrabban hallgatólagos, néha kimondott jelleggel – azon az előfeltevésen alapulnak, hogy a források (vagy szolgáltatók, *suppliers*), illetve az azokon belüli nagyobb sokféleség a tartalmak (vagy termékek) nagyobb sokféleségével jár.²⁵ A brit kormány által 1995 májusában kiadott, a média tulajdoni viszonyairól szóló Zöld Könyv jellemző az ilyen típusú érvelésre; anélkül feltételezi, hogy a tulajdonlás sokfélesége és pluralitása biztosítani fogja a szerkesztői megközelítés, a műsorszerkesztési típusok, valamint a kiszolgált közönség pluralitását és sokféleségét, hogy bármilyen kísérletet tenne annak megvizsgálására, hogy a gyakorlatban a tulajdonlás sokszínűsége biztosítja-e a politikai és szerkesztői vélemények valódi sokszínűségét.²⁶ Másik példát találhatunk az Európa Tanácsnak egy 2000-ben kiadott jelentésében, amely kiemeli, hogy „a sokszínűség hiánya a hírgyűjtés és tartalomgyártás szintjén veszélyt jelent a pluralizmus számára is. *Abból a feltevésből kiindulva, hogy minél nagyobb az információforrások száma, a médiakinálat is annál plurálisabbá és sokszínűbbé válik*, az Európa Tanácsnak meg kell vizsgálnia a sokféleség fokozására irányuló megoldások ösztönzésének lehetőségét a ‘nyers információkat’ kínáló szintjén is”²⁷ (dőlttel szedett kiemelés a szerzőtől).

Az eddigi kutatások nem bizonyították egyhangúan, hogy közvetlen és okozati összefüggés van a médiatulajdonlás pluralitása és a tartalmak sokszínűsége között. Klimkiewicz kiemeli, hogy amíg egyes kutatók álláspontja szerint a jelentős médiakoncentráció a médiatulajdonosok és hirdető vállalati értékeinek és politikai preferenciájának képviseléséhez vezet a médiatartalmakban,²⁸ addig mások meggyőzően érvelnek amellett, hogy a mennyiségi mutatók alapján nem lehet közvetlen kapcsolatot kimutatni a médiakoncentráció és a tartalmak sokfélesége között.²⁹

²⁵ E tekintetben az európai szabályozások és az ítélkezési gyakorlat nem tér el jelentős mértékben az Egyesült Államokétól. Amint Napoli is megjegyzi, a feltevés – amely szerint a források sokszínűségének növekedése a tartalmak sokszínűségének növekedését eredményezi – implicit módon megjelent az Egyesült Államok különböző, sokszínűséget szolgáló szabályaiban is. Számos esetben az FCC és a bíróságok a tulajdoni viszonyokra vonatkozó szabályokat használták fel a tartalom sokszínűségének biztosítására, bevezetve azt az „ésszerű elvárást”, hogy a tartalmak sokszínűsége következne a tulajdonosi szerkezet sokszínűségéből. NAPOLI (1999) i. m. (12. lj.) 14. Lásd még: Howard KLEIMAN: Content Diversity and the FCC’s Minority and Gender Licensing Policies. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 35, 4 (1991) 411–429. (413, 415.).

²⁶ UK Department of National Heritage: *Media Ownership: The Government’s Proposals*. 1995. május, Cm 2872 („Green Paper Media Ownership”); Rod BROOKES: *Media Ownership: The Government’s Proposals*. 1995. május, Cmnd 2872; HMSO: London. *Media Law & Practice* 16, 4 (1995) 156–158 (157.).

²⁷ Európa Tanács (Tömegtájékoztatási Operatív Bizottság): Report on Media Pluralism in the Digital Environment. 2000. október 20. 74. bekezdés. http://www.coc.int/t/dghl/standardsetting/media/themes/div_en.asp

²⁸ Ben BAGDIKIAN: *The Media Monopoly*. Boston, Beacon Press, 2000. 6. kiadás. Baker állítja, hogy a tulajdonosi viszonyok sokszínűsége elengedhetetlen egy demokratikus társadalom megfelelő működése, sőt pusztá léte szempontjából. C. Edwin BAKER: *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. New York és Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

²⁹ David WARD: *Final Report on the Study Commissioned by the MC-S-MD ‘The Assessment of content Diversity in Newspapers and Television in the Context of Increasing Trends Towards Concentration of Media Markets’*. MC-S-MD (2006) 001 Strasbourg, Európa Tanács, 2006. KLIMKIEWICZ (2009) i. m. (5. lj.), 46. L. még: Joel WALDFOGEL: Should We Regulate Media Ownership? In Philip M. NAPOLI (szerk.): *Media Diversity and Localism: Meaning and Metrics*. Mahwah, New Jersey–London: LEA, 2007. 3–8.

A politikai döntéshozók egyre inkább tisztában vannak azzal, hogy a sokszínű tulajdonlás és a médiatartalmak heterogenitása közötti kapcsolat – bizonyos mértékig – kétséges. Tudomásul veszik ezért, hogy nem lehet egyszerűen kimondani, hogy a tulajdonlási korlátozások elegendőek lesznek a médiatartalmak sokszínűségének biztosításához; a tulajdonlási korlátozásokkal együtt más politikai (*policy*) eszközöket is alkalmazni kell a médiaellátáson/médiakínálaton belüli pluralitás ösztönzése érdekében.³⁰ E cikk következő szakasza mélységében vizsgálja meg az ilyen egyéb intézkedéseket.

2.2. A tartalom/termék sokszínűsége

2.2.1. A tartalom mennyiségi sokszínűségének szabályozása

A tartalmak mennyiségi sokszínűsége az olyan médiatermékek mennyiségi sokszínűségére utal, mint például az újságok, magazinok, televíziós csatornák, rádióállomások stb. A mennyiségi *termék-* vagy *tartalom-*sokszínűség egyfelől és a mennyiségi *forrás-*sokszínűség másfelől nem mindig esik egybe. A kiadott újságok száma eltérhet az újságtulajdonosok számától, ahogyan a televíziós csatornák száma sem feltétlenül egyezik meg a műsorszolgáltató vállalatok számával. Egy médiavállalat több újságot is kiadhat, illetve több televíziós csatornát is üzemeltethet. Az esetek többségében pedig ez a helyzet.

Nehéz példákat találni a mennyiségi tartalom-sokszínűség előmozdítására irányuló szabályozásra. Nyilvánvalóan egészen abszurd lenne a médiavállalatokat adott számú magazin kiadására vagy meghatározott számú műsor közvetítésére kötelezni anélkül, hogy közelebbről meghatároznánk e médiatermékek bizonyos kritériumait. A tartalom sokszínűségét előmozdító intézkedések így jellemzően ‘minőségi’ természetűek, azaz olyan minőségi változók, mint például a nyelv, műsортípus stb. alapján meghatározott tartalomtípusra vonatkoznak.³¹

³⁰ Európa Tanács (Miniszteri Bizottság): Indokolás a médiapluralizmus előmozdításáról szóló 1999. január 19-i R(99)1. sz. ajánláshoz, 27. bekezdés. Az Európai Bizottság a közelmúltban hangsúlyozta továbbá, hogy „*noha a tulajdoni viszonyok pluralizmusa fontos, de nem elegendő feltétel a médiapluralizmus biztosításához. A média tulajdoni viszonyaira vonatkozó szabályokat más rendelkezésekkel kell kiegészíteni*”. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum – Médiapluralizmus az Európai Unió tagállamaiban, 6. (fent: 9. lábjegyzet). Felmerülhet olyan érvelés, amely szerint a következő, a „Tartalom minőségi sokszínűsége szabályozásáról” szóló szakaszban tárgyalt intézkedések egy részét, mint például az európai művekre vagy nemzeti nyelvre vonatkozó kvótákat a tartalmak mennyiségére vonatkozó intézkedések körébe sorolni. Mivel azonban ezen intézkedések meghatározott tartalomtípusra vonatkoznak – jelen esetben európai eredetű tartalmakra, vagy beszélt nemzeti nyelvre –, azokat e cikk céljai szerint a minőségi intézkedések közé soroljuk.

³¹ Megjegyzendő, hogy a könyvártörzsgazdálkodás mechanizmus igen ellentmondásos. Több közgazdász kritizálta az árakra gyakorolt torzító hatása és kulturális érdemei egyértelmű gyakorlati bizonyítékainak hiánya miatt; alkalmazásával több olyan ország is felhagyott, amelyben korábban bevezették, pl. Svédország és az Egyesült Királyság. A mechanizmust jelenleg is alkalmazó országok áttekintését l.: <http://www.ebf-eu.org/pressrelease/fixe-price-free-price-summary-table-2010-0>

A mechanizmus kritikai gazdasági értékelése például itt olvasható: Marcel CANOY–Jan C. van OURS–Frederick van der PLOEG: Chapter 21: The Economics of Books. *Handbook of the Economics of Art and Culture – Volume 1*, szerk.: V.A. GINSBURGH–D. THROSBY, Amsterdam, Elsevier, 2006. 720–761. doi:10.1016/S1574-0676(06)01021-0.

A rögzített könyvárképzési mechanizmust akár a tartalom mennyiségi sokszínűségének előmozdítására irányuló intézkedésnek is lehet tekinteni. E mechanizmus egy, a könyvek tekintetében a viszonteladási árképzés céljából alkalmazott módszer. Ennek alapján a könyvkereskedőket (legyen szó akár kisméretű könyvesboltokról, vagy nagy szupermarketekről és diszkontáruházakról) az új könyvek megjelenését követő bizonyos időn keresztül kötik a kiadók által meghatározott kiskereskedelmi árak. E kötelezettség származhat valamely jogi rendelkezésből, vagy egy, a nemzeti vagy uniós kartellszabályok alól mentesített kollektív vertikális árrögzítési megállapodásból. A cél az, hogy előmozdítsa a könyvkereskedők közötti nem áron alapuló versenyt a kevéssé ismert, nehéz, vagy egyéb ok miatt kulturális szempontból érdekes könyvek értékesítése tekintetében, és ne csak a bombasikerű könyvek olvasóira építsenek. A bestsellerek árdömpingjének megakadályozása révén, főleg a szupermarketek vagy nagy könyvesboltok esetében, a mechanizmus egyfelől kereszt Támogatást tesz lehetővé a könyvágazatban (a legjobban fogyó művek árát magasán tartva, hogy a kevésbé népszerű és a piactól egyébként elszigetelt könyveket támogassa), illetve másfelől lehetővé teszi a megfelelő értékesítést megelőző szolgáltatásokat nyújtó könyvkereskedők számára, hogy magasabb költségeiket visszanyerjék a bestseller kiadványok utáni garantált nyereség formájában.³²

2.2.2. A tartalom minőségi sokszínűségének szabályozása

Az európai tagállamokban szilárd hagyományai vannak a rádiós és televíziós műsorok sokszínűségének jogi eszközökkel történő előmozdításának, különösen (de nem kizárólagosan) a közszolgálati műsorszolgáltatás terén. A már említett, a médiapluralizmusról szóló 1999-es és 2007-es ajánlásaiban az Európa Tanács kifejtette, hogy „a tagállamoknak fontolóra kell venniük annak biztosítására irányuló lehetséges intézkedéseket, hogy a nyilvánosság számára különböző politikai és kulturális nézeteket tükröző médiatartalmak váljanak elérhetővé, figyelembe véve a média szerkesztői függetlensége biztosításának fontosságát, valamint a média szereplői által önként bevezetett intézkedések lehetséges értékét.” Ez az ajánlás azon a megfigyelésen alapszik, hogy az információs pluralizmust és a médiatartalmak sokszínűségét nem lehet a nyilvánosság számára biztosított kommunikációs eszközök számának növelésével automatikusan biztosítani.

A legtöbb – ha nem valamennyi – tagállam a közszolgálati műsorszolgáltatókra testálja azt a feladatot, hogy a társadalmi kohézió,³³ a kulturális sokszínűség, valamint a mindenki számára hozzáférhető plurális tartalom³⁴ előmozdítása érdekében széles műsor- és szolgáltatásválaszté-

³² Council of Europe, Recommendation No. R (99) 1; Council of Europe, Recommendation Rec (2007) 2.

³³ Minden közösséget, társadalmi csoportot és generációt – köztük a kisebbségi csoportokat, fiatalokat, időseket, hátrányos helyzetű csoportokat, fogyatékkal élők stb. – magában foglalja, tiszteletben tartva ugyanakkor azok különbözőségét és eltérő szükségleteit.

³⁴ E széles körű megfogalmazás a közszolgálati műsorszolgáltatók által a társadalomban betöltendő demokratikus, társadalmi és kulturális szerephez kapcsolódik; vö. A Miniszteri Bizottság tagállamoknak szóló Rec(2007)3. számú, az információs társadalomban a közszolgálati média szerepéről szóló 2007. január 31-ei ajánlásában az információs társadalomban a közszolgálati média szerepéről szóló irányelvekkel. L. például a BBC Chartáját és megállapodását: www.bbc.co.uk/bbctrust/about/how_we_govern/charter_and_agreement/, vagy a VRT – flamand közszolgálati műsorszolgáltató – igazgatási chartáját: www.vrt.be/opdracht/de-beheersovereenkomst.

kot kínáljon a közönség valamennyi csoportja számára. E küldetést különböző charták vagy vezetői megállapodások révén³⁵ rendszerint a műsортípusokra (tájékoztató, kulturális, oktatási, sport, szórakoztató stb.), a csatornák számára és típusára, célközönségre stb. vonatkozó pontos tartalmi követelmények bontják ki részletesebben, anélkül azonban, hogy az adott műsorok pontos tartalmát előírnák, mivel az a közszolgálati műsorszolgáltatók szerkesztői szabadsága és függetlensége megsértésének minősülne.³⁶

A magántulajdonban álló műsorszolgáltatókat – műsorszolgáltatási engedélyük vagy jogszabály révén – gyakran kötelezik meghatározott mennyiségű saját műsor, meghatározott mennyiségű helyi nyelvű és/vagy kisebbségi nyelvű műsor, vagy a kisebbségek érdekeit szolgáló bizonyos műsортípusok stb. készítésére vagy készíttetésére, különösen a hírműsorok és aktuális események tekintetében. Az AVMS irányelv alapján az Európai Unióban letelepedett műsorszolgáltatók kötelesek az európai művek számára *kulturális kvótákat* biztosítani,³⁷ a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtói pedig kötelesek „előmozdítani” az európai művek előállítását és az azokhoz való hozzáférést.³⁸

A *rövid híradásokra* vonatkozó szabályok és az eseménylista-mechanizmus – amelyeket az AVMS irányelv uniós szinten harmonizál³⁹ – úgy mozdítják elő a polgárok hozzáférését bizonyos, valamely műsorszolgáltató (tipikusan egy előfizetéses televíziós szolgáltató) kizárólagos közvetítési joga alá tartozó tartalmakhoz, hogy az ilyen események teljes vagy összefoglaló jellegű közvetítésére való jogot biztosítanak a másodlagos műsorszolgáltatók (jellemzően ingyenesen fogható csatornák) számára. Az eseménylista-mechanizmus egyfelől megakadályozza, hogy a műsorszolgáltatók kizárólagos alapon közvetíthessenek a társadalom számára kiemelten jelentős eseményeket úgy, hogy a közönség jelentős részét kizárják az ilyen események élőben vagy csúsztatott közvetítés útján, szabadon igénybe vehető televíziós műsorszolgáltatásban

³⁵ Uo.

³⁶ Az egyértelmű és pontos fogalommeghatározás követelménye az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályok alkalmazásából következik. A Bizottság – a műsorszolgáltatásról szóló 2009-es közleményében – elismerte ugyanakkor, hogy a műsorszolgáltató ágazat sajátos természetére és a közszolgálati műsorszolgáltatók szerkesztői függetlensége biztosításának szükségességére figyelemmel, valamint az amszterdami jegyzőkönyv értelmező rendelkezései szerint, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 106. cikkének (2) bekezdésével általánosságban összhangban állónak minősül az adott műsorszolgáltatónak a széles körű műsorszolgáltatással, valamint a kiegyensúlyozott és változatos műsorkínálattal kapcsolatos kötelezettségének minőségi meghatározása. Európai Bizottság: az állami támogatási szabályok közszolgálati műsorszolgáltatás terén történő alkalmazásáról, H.L. [2009] C257/1.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról. AVMS irányelv, 16. és 17. cikk, H.L. [2010] L95/1 (1. lent: 71. lábjegyzet). Az uniós jogba 1989-ben történt bevezetésük óta jelentős irodalom foglalkozik e kulturális kvóták kérdésével; l. például: Jon FILIPEK: „Culture Quotas”: The Trade Controversy over the European Community’s Broadcasting Directive. *Stanford Journal of International Law* 28 (1991–1992) 323.; Vincenzo SALVATORE: „Quotas on TV Programmes and EEC Law”. *Common Market Law Review* 29 (1992) 967–990.

³⁸ Az AVMS irányelv 13. cikke. Az „előmozdítás” megvalósulhat többek között azzal, hogy e szolgáltatások pénzügyi hozzájárulást nyújtanak az európai művek előállításához és jogainak megszerzéséhez, vagy ahhoz, hogy az európai alkotások a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás műsorkínálatában nagyobb arányban és/vagy hangsúlyosabb helyen szerepeljenek.

³⁹ Az AVMS irányelv 14. és 15. cikke.

való követésének lehetőségéből.⁴⁰ Egyszerűen fogalmazva, a valamely tagállam által a társadalom számára kiemelten jelentős nemzeti vagy nem nemzeti eseményként meghatározott események, mint például az olimpiai játékok, labdarúgó világ- vagy Európa-bajnokság „nem tűnhetnek el a dekóder mögött.”⁴¹ A rövid híradásokra vonatkozó szabályok másfelől előírják a nagy közérdeklődésre számot tartó eseményre vonatkozó kizárólagos televíziós műsorszolgáltatási jogok gyakorlóinak számára, hogy más műsorszolgáltatóknak tisztességes, méltányos és megkülönböztetésmentes feltételekkel, de a kizárólagos jogok kellő tiszteletben tartásával jogot biztosítsanak rövid részletek általános hírműsorokban való felhasználására.⁴² Míg mindkét intézkedéstípus elismeri a közérdeklődésre számot tartó eseményekre vonatkozó kizárólagos televíziós közvetítési jogok megszerzésének jogszerűségét, korlátozzák e kizárólagos jogok körét „a hírműsorok készítésében és műsorra tűzésében a pluralizmus elősegítése” és a polgárok – az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikkében elismert⁴³ – tájékozódáshoz való alapvető jogának biztosítása érdekében. Ezen intézkedések indokaira tekintettel az ilyen intézkedések legalábbis közvetett módon foglalkoznak a sokszínűségnek való kitettség kérdésével. Mivel azonban ezek a rendelkezések a sokszínűségnek való kitettség alacsonyabb szintjéből eredő kockázat orvoslását célozzák (amely abból fakadna, ha a közérdekűnek tekintett tartalmakat fizetős televíziós szolgáltatások előfizetői számára tartanák fenn) az ellátási oldalról közelítve meg a problémát (a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatok szabályozása révén), az intézkedéseket a tartalom sokszínűségére vonatkozó intézkedések között tárgyaljuk. Elképzelhető tehát olyan érvelés, amely szerint ezen intézkedések előmozdítják a tartalmak sokszínűségét – különösen a szabadon sugárzott televíziós szolgáltatások esetén –, hiszen nélkülük bizonyos tartalmak teljes mértékben hiányoznának az ilyen csatornákról, illetve, bizonyos eseményekről szóló híradások tekintetében, felmerülne az egyoldalúság veszélye.

A nyomtatott és audiovizuális médiában megjelenő álláspontok sokszínűségéhez hozzájáruló másik szabály a válaszadáshoz való jog, amely lehetővé teszi természetes és jogi személyek számára, hogy a velük kapcsolatban megjelenő és személyhez fűződő jogaikat – különösen a jó

⁴⁰ A „szabadon igénybe vehető televízió” egy műsornak közszolgálati vagy kereskedelmi műsorcsatornán történő olyan közvetítését jelenti, amely – a műsorközvetítés olyan finanszírozási módjain túlmenően, amelyek széles körben alkalmazottak az egyes tagállamokban (például engedélydíj és/vagy alapszintű előfizetési díj egy kábelhálózatban) – fizetés nélkül a közönség rendelkezésére áll. L.: az AVMS irányelv (53) preambulumbekzdését.

⁴¹ A legtöbb tagállam ide sorolja a vezető nemzeti sportágak legfontosabb eseményeit (pl. kerékpározás és tenisz Belgiumban, jégkorong és sí Finnországban stb.). Egyes tagállamok jelentős nemzeti kulturális eseményeket is felvettek a listájukra, például a San Remó-i Zenei Fesztivált (Olaszország), az Erzsébet Királynő Hangversenyt (Belgium), vagy a Bécsi Filharmonikusok újévi koncertjét és a Bécsi Operabált (Ausztria). A jegyzékek megjelennek az Európai Unió Hivatalos Lapjában és letölthetők az Európai Bizottság honlapjáról („fontosabb események/kivonat”): http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/events/index_en.htm.

⁴² További tudnivalóként lásd: Oliver CASTENDYK–Egbert DOMMERING–Alexander SCHEUER: *European Media Law*. Austin–Boston–Chicago–New York–the Hague, Kluwer Law International, 2008. Különösen a „Televíziózás Határok Nélkül” irányelv 3a. cikkéhez fűzött hivatkozások. Lásd továbbá: Hannes CANNIE–Peggy VALCKE: *Watching Live Sport on Television: A Human Right? The Right to Information and the List of Major Events Regime*. *European Human Rights Law Review* 4 (2010) 396–407.; Katrien LEFEVER–Ben Van ROMPUY: *Ensuring Access to Sports Content: 10 Years of EU Intervention. Time to Celebrate?* *Journal of Media Law* 1 (2009) 2: 243–268.

⁴³ Vö. az AVMS irányelv (48), (49) és (55) preambulumbekzdése.

hírnévhez való jogukat – érintő hamis tényállításra reagáljanak. Egyes tagállamokban (köztük Franciaországban és Belgiumban) e jogot jogszabályban rögzítik, míg más tagállamokban (például az Egyesült Királyságban) társszabályozói vagy önszabályozói intézkedések biztosítják.⁴⁴

Jöllehet a válaszadáshoz való jog nem biztosít hozzáférést a magánszemélyeknek a hírszerkesztőségekhez, stúdiókhöz, vagy frekvenciákhoz, más szabályok közvetlen és aktív hozzáférést biztosítanak meghatározott társadalmi csoportok vagy szervezetek számára a médiához (különösen rádióállomásokhoz és televíziós csatornákhöz) vagy műsorszolgáltatási lehetőségekhez annak érdekében, hogy színesítsék a politikai sokféleséget és biztosítsák a médiatartalmak kulturális sokszínűségét. A harmadik fél általi műsorszervezés (azaz a műsoridő független harmadik fél részére történő kiosztása) például lehet a közszolgálati műsorszolgáltató feladata,⁴⁵ vagy – egyes országokban – jogorvoslatként alkalmazható a műsorszolgáltató meghatározó közvéleményformáló erejének enyhítése és a médiapluralizmus helyreállítása céljából.⁴⁶ Hasonló intézkedések az ún. nyílt vagy közösségi csatornák szervezését és támogatását célozzák, melyek a saját műsorok terjesztéséhez a lehetőséget és a szükséges infrastruktúrát biztosítják az állampolgárok számára. Németországban különösen erős hagyományai vannak az ilyen „Offene Kanäle” nyitott csatornáknak.⁴⁷ A függetlenség és sokszínűség közötti szoros kapcsolat miatt, a tartalmak sokféleségét biztosító intézkedések között meg kell említeni a kereskedelmi közleményekre vonatkozó bizonyos – különösen a műsorszolgáltatók nem megfelelő kereskedelmi vagy politikai befolyásolásának megakadályozására szolgáló – szabályokat, amelyek megfelelnek a médiapluralizmus széles értelemben vett, és jelenleg az Európai Bizottság által is támogatott koncepciójának (lásd fentebb). A szponzorációra és termékmegjelenítésre vonatkozó uniós és tagállami szintű szabályok kifejezetten rögzítik, hogy a műsorok tartalmát és műsorra tűzését a szponzor vagy hirdető semmilyen körülmények között nem befolyásolhatja úgy, hogy az érintse a médiaszolgáltató felelősségét és szerkesztői függetlenségét.⁴⁸ A politikai hirdetésekre nem vo-

⁴⁴ A televíziós műsorszolgáltatás terén a válaszadás jogára vonatkozó szabályokat uniós szinten harmonizálta az AVMS irányelv (l. a 28. cikket).

⁴⁵ A flamand közszolgálati műsorszolgáltató köteles televíziós műsoridőt biztosítani ideológiai, valamint rádiós műsoridőt biztosítani ideológiai és társadalmi-gazdasági szervezetek számára. Az állam akkreditálja az ilyen szervezeteket, és évente meghatározza a műsoridő és a támogatások mértékét (a flamand médiatörvény 35. és 36. §-ai, valamint annak végrehajtási rendeletei).

⁴⁶ L. különösen a német *Vorherrschende Meinungsmacht* rendszert a Német Szövetségi Köztársaságban, az államok közötti műsorszolgáltatásról szóló megállapodást (*Rundfunkstaatsvertrag*), a 26. cikktől: www.artikel5.de/gesetze/rstv.html. További tudnivalóként l. Bernd HOLZNAGEL–Dieter DÖRR–Doris HILDEBRAND: *Elektronische Medien – Entwicklung und Regulierungsbedarf*. München, Verlag Franz Vahlen, 2008. 199–214. www.gbv.de/dms/ilmenau/toc/559351399.PDF; Wolfgang SCHULZ–Thorsten HELD: *Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht – Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006.

⁴⁷ Az „Offener Kanal”-t „nyitott csatorná”-nak fordítjuk. Belgiumban a német nyelvű közösség jogszabály útján létrehozott egy nonprofit szervezetet, amely természetes és jogi személyek számára biztosítja rövid műsorok készítésének és közvetítésének lehetőségét egy „minden filozófiai és ideológiai nézet” felé nyitott csatornán. L. Belga Királyság, Médiatörvény 16. § (Dekret vom 27. Juni 2005 *über die audiovisuellen Mediendienste und die Kinovorstellungen*), *Moniteur Belge*, 2005. szeptember 6., módosította a 2009. december 3-ai törvény, *Moniteur Belge*, 2009. www.gbv.de/dms/ilmenau/toc/559351399.PDF

⁴⁸ Vö. az AVMS irányelv 10. cikkének a) pontja, és 11. cikkének (3) bekezdése, valamint a (3) bekezdésének a) pontja.

natkoznak uniós szintű szabályok, azonban a legtöbb tagállamban megtalálhatók a politikai hirdetések rádiós és televíziós közvetítésének korlátozására – vagy teljes tilalmára – vonatkozó szabályok.⁴⁹ A szabályozás célja annak megakadályozása, hogy a pénzügyi szempontból erősebb politikai párt/szereplő aránytalan mértékű műsoridőt szerezhesen meg, és/vagy a szűkösebb pénzügyi forrásokkal rendelkező politikai csoportok részben vagy teljes mértékben kiszoruljanak a médiából. Azonban az EJEB 2008. december 11-ei határozatában kimondta, hogy a politikai hirdetésekre vonatkozó teljes tilalom bizonyos körülmények között a szólásszabadsághoz való jog sérelmének minősülhet, mivel korlátozhatja egyes politikai álláspontok megfelelő terjesztésének lehetőségét.⁵⁰

Meg kell jegyezni végül, hogy a tartalomszolgáltatókra (főleg műsorszolgáltatókra, mivel a nyomtatott média hagyományosan önszabályozás alá esik) alkalmazandó és tartalmi sokszínűsége vonatkozó fenti szabályokat a terjesztési/átviteli szintre alkalmazandó intézkedések sora egészíti ki. Különböző tagállamok például *kötelező továbbviteli (must carry)* és *felajánlási kötelezettséget (must offer)* írnak elő meghatározott közérdekű, vagy a politikai, kulturális, vagy földrajzi sokszínűséghez hozzájáruló tartalmakat kínáló csatornák (különösen közszolgálati, regionális, oktatási stb. csatornák) kábeltelvíziós vagy más platformon történő megjelenésének biztosítása érdekében. Ismételten megfigyelhető, hogy ezek az intézkedések végső soron a felhasználók számára biztosítják a lehetőséget, hogy hozzáférjenek bizonyos tartalmakhoz,⁵¹ ezt azonban csak közvetve, a műsorszolgáltatók és a hálózatüzemeltetők közötti egyenlőtlen tárgyalási pozíciók kezelésével teszik.

Emiatt – és a továbbviteli és felajánlási kötelezettséget (*must carry, must offer*) a „tartalmi sokszínűséget előmozdító intézkedések” közé soroló általános nézetrel összhangban – az ilyen intézkedéseket a jelen részben tárgyaljuk. Ugyanezt tette az Európa Tanács is, amely a médiapluralizmusról szóló 2006-os ajánlásában a továbbviteli kötelezettségre vonatkozó szabályok

⁴⁹ Áttekintésért l. EPRA: „Political Advertising: Case Studies and Monitoring – Information paper EPRA/2006/02” Az EPRA 23. ülése, Elsínore, Dánia, 2006. május 17–19. www.epra.org/content/english/press/papers/Political_advertising_final-3.pdf, valamint a tagállamokban az Európa Tanács, Független Tanulmány a médiapluralizmus indikátorairól a tagállamokban – Egy kockázatalapú megközelítés felé című tanulmányához fűzött orszájelentések 4. táblázatát [4.2.1. b) pont].

⁵⁰ EJEB, 21132/05. sz. kereset, *TV Väst AS & Rogaland Pensjonistparti kontra Norvégia*, 2008. december 11-ei ítélet. Az esetnek, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítélezési gyakorlatának tömör bemutatása. Pierre-François DOUQUIR: „Background Paper for Working Group 1 on Political Advertising” az EPRA 30. ülése, Drezda, 2009. október 15–16. www.epra.org/content/english/press/papers/Dresden/political_advertising_background_document_final.pdf.

⁵¹ Az a tény, hogy a továbbviteli kötelezettséggel az egyetemes szolgáltatási irányelv – nem pedig a hozzáférési irányelv – foglalkozik, jelzi, hogy az ilyen kötelezettséget a nézők érdekét szolgáló (bizonyos csatornák egyetemes hozzáférhetőségét biztosító) intézkedésnek, nem pedig a műsorszolgáltatók (gazdasági érdekeinek) védelmét biztosító intézkedésnek kell tekinteni. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 31. cikke állapítja meg azokat a feltételeket (átláthatóság, arányosság stb.), amelyek alapján a továbbviteli kötelezettségek az uniós joggal összhangban állnak. {Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve, (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról, H.L. [2002] L108/51, módosította a 2009/136/EK irányelv, H.L. [2009] L337/11}. Az Európai Bíróság a C-336/07 sz. *Kabel Deutschland kontra NLM* ügyben hozott 2008. december 22-ei ítéletében, valamint a C-134/10 sz. *Bizottság kontra Belgium* ügyben hozott 2011. március 3-ai ítéletében foglalkozott e cikk értelmezésével.

rendszeres felülvizsgálatára szólította fel a tagállamokat annak biztosítása érdekében, hogy azok folyamatosan megfeleljenek a pontosan meghatározott közérdekű célkitűzéseknek. Ide sorolhatók még a rendszerekhez és szolgáltatásokhoz (például feltételes hozzáférésű rendszerekhez vagy navigációs rendszerekhez) való méltányos, átlátható és diszkriminációtól mentes hozzáférésre vonatkozó szabályok – amelyek elengedhetetlenek a digitális műsorszolgáltatás szempontjából –, valamint az interoperabilitásra vonatkozó – nem kizárólag versenyjogi megfontolásból, hanem a pluralizmus védelme érdekében is elfogadott – szabályok.⁵² Az ilyen szabályokat e helyütt kell megemlítenünk, azok részletes elemzése azonban nem tartozik a jelen cikk tárgyához.⁵³

2.2.3. Alapfeltevés: a tartalmak sokféleségétől a sokféleségnek való kitettségig

Ahogy az előző alfejezetekben tárgyalt eszközöket megalapozó előfeltevéssel kapcsolatban már megemlítettük, a fenti intézkedések nem kizárólag arra töreksenek, hogy a tartalmak sokszínűségét előmozdítsák, hanem végső soron a polgárok ösztönzését célozzák, hogy tudatára ébredjenek a sokszínűségnek, és hatékonyan fogyasszák azt. Másként fogalmazva, úgy tűnik, a sokszínűséget szolgáló hagyományos intézkedések egy újabb – hallgatólagos – előfeltevésre támaszkodnak, amely szerint a tartalmi sokszínűség a sokszínűségnek való kitettséghez vagy a használat sokszínűségéhez vezet (azaz: amilyen szinten a közönség a sokrétű forrásoknak, sokszínű műsortípusnak és -formátumnak, különböző politikai és kulturális nézeteknek kiteszi magát).⁵⁴ Az Egyesült Államok és Európa kutatói a „gondolatok piaca” metafora, illetve a közélet fogalma alapján állnak ki a sokszínűség e dimenziójának fontossága mellett.⁵⁵

⁵² L. például a digitális interaktív televíziós szolgáltatások együttműködése tekintetében a keretirányelvnek különösképp a 18. cikkét és (31) preambulumbekzdését. (Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról, H.L. OJ [2002] L 108/33, módosította a 2009/140/EK irányelv, H.L. [2009] L 337/37, valamint a 2009/544/EK rendelet, H.L. [2009] L 167/12).

⁵³ L. VALCKE: (2004) i. m. (2. lj.) 337. és a következő oldalak. A vonatkozó uniós szintű szabályokról: Peggy VALCKE és mások: „Chapter II: The EU Regulatory Framework Applicable to Broadcasting”. *Telecommunications, Broadcasting and the Internet. EU Competition Law & Regulation (3rd ed.)*, szerk: Laurent GARZANITAND, Matthew O'REGAN, London, Thomson Sweet & Maxwell, 2010. 263–330.; Peggy VALCKE–Katrien LEFEVER: *Media Law in the European Union, International Encyclopaedia of Media Law*, szerk.: Peggy VALCKE, Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2012. nyomtatás alatt.

⁵⁴ L. például: NAPOLI (1999) i. m. (12. lj.) 24–28. Napoli két típusra osztja a sokszínűségnek való kitettséget: horizontálisra (utalva a közönség minden rendelkezésre álló tartalmi opció közötti megoszlására) és vertikálisra (utalva a közönség egyes tagjai által elfogyasztott tartalmak sokszínűségére). Az előbbi kategória és a közönség töredezettségének koncepciója, illetve az utóbbi kategória és a közönség polarizációja közötti kapcsolattal kapcsolatban lásd még: James G. WEBSTER: Diversity of Exposure. In Philip M. NAPOLI (szerk.): *Media Diversity and Localism: Meaning and Metrics*. Mahwah, New Jersey–London. LEA, 2007. 310.

⁵⁵ Például: NAPOLI (1999) i. m. (12. lj.) 25.; Beata KLIMKIEWICZ: *Media Pluralism: European Regulatory Policies and the Case of Central Europe*. European University Institute Working Papers, RSCAS No. 2005/19.

Mind a tudományos szakirodalom, mind pedig a politikai dokumentumok elismerik, hogy a kínálat és a fogyasztás sokszínűsége két külön dolgot jelent, amelyek nem mindig esnek egybe. McQuail például a „továbbított” és a „fogadott” sokszínűséggel utal erre a különbségre.⁵⁶ Az Európa Tanács – a médiapluralizmus fogalmának korábban tárgyalt meghatározásában – kiemeli, hogy „a pluralizmus lényege a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tett média sokszínűsége, ami nem mindig esik egybe a ténylegesen fogyasztott médiával.”⁵⁷ Az Európai Bizottság is megjegyezte a pluralizmusról és a média koncentrációjáról szóló 1992-es Zöld Könyvben, hogy „valóban szükséges figyelembe venni a kérdéses médium szerkesztői jellemzőit (köztük a médium típusát, a műsor vagy rovat típusát, szerkesztői véleményeket, a sugárzás vagy kiadás gyakoriságát és időtartamát stb.) és megállapítani, hogy a fogyasztó – figyelemmel a tényleges médiafogyasztási tendenciákra – valóban részesül-e az ilyen sokszínűség előnyeiből. (Hozzáfér ahhoz? Tükrözi a médium a társadalom és a fogyasztók körében megjelenő sokszínűséget? stb.)”⁵⁸

Fontos tehát, hogy a politikákat nemcsak abból a szempontból értékelik és ítélik meg, hogy azok hogyan járulnak hozzá a források vagy a rendelkezésre álló tartalmak sokszínűségéhez, hanem abból a szempontból is, hogy hogyan járulnak hozzá az elfogyasztott tartalmak sokszínűségéhez. Egyes kutatók végül is azt állítják, hogy lehetséges, hogy a tartalmak sokszínűségének növekedése politikai szempontból lényegileg értelmetlennek tekinthető, ha a további tartalmakat a közönség figyelmen kívül hagyja.⁵⁹

Mit jelent a sokszínűség szabályozása szempontjából, ha elfogadjuk, hogy a végső politikai cél a sokszínűségnek való kiterjesztés biztosítása, ugyanakkor elismerjük, hogy nem támaszkodhatunk egyszerűen arra a feltevésre, hogy a források és tartalmak sokszínűségének biztosításával a sokszínűségnek való kiterjesztés is növekedni fog? Első pillantásra azt várhatnánk, hogy e megfontolások tükröződnek majd a problémával közvetlenül foglalkozó különböző jogszabályok és szabályozások megjelenésében. A következő részből kiderül, hogy vajon tényleg ez-e a helyzet.

2.3. A sokszínűségnek való kiterjesztés/a felhasználás sokszínűsége

2.3.1. A sokszínűségnek való kiterjesztés szabályozása

A hagyományos európai médiatörvények és szabályozások elemzése során aligha találunk akár egyetlen példát is a média sokszínűségének a felhasználói oldalát közvetlenül szabályozni törekvő szabályra. Az Egyesült Államok médiapolitikájával kapcsolatban Napoli ugyanezt vette észre: „A sokszínűségnek való kiterjesztés kérdését általában nyilvánvalóan a mainstream politikai

⁵⁶ Denis McQUAIL: *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. Newbury Park, Sage Publications, 1992. 157.

⁵⁷ Európa Tanács: A médiapluralizmus előmozdításáról szóló (99)1 sz. ajánláshoz fűzött indoklás 4. bekezdése.

⁵⁸ Európai Bizottság: Zöld Könyv a pluralizmusról és a médiakonzentrációról, 14. lábjegyzet, 19. (fent: 7. lábjegyzet).

⁵⁹ Lásd például: NAPOLI (1999) i. m. (12. lj.) 29., hivatkozva: D.D. HADDOCKAND D.D.–POLSBY: Bright lines, the Federal Communications Commission's Duopoly Rule, and the Diversity of Voices. *Federal Communications Law Journal* (1990) 331–364. (349–350).

vita világán kívül álló problémának tekintik, figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy a fogyasztás sokszínűsége alapvető jelentőségű a sokszínűsége vonatkozó politikát vezérlő piactér ideáljának megvalósításához.”⁶⁰

Erre kétféle magyarázat adható. Egyrészt, rendkívül bonyolult feladat lenne pontos politikai célokat meghatározni a sokszínűségnek való kitettség terén. Míg a jogalkotó ezt megteheti – például a médiatulajdonlásra vagy -irányításra vonatkozó bizonyos küszöbértékek (pl. „legfeljebb 30 százalékos piaci vagy közönségrészesedés”), vagy bizonyos tartalmakra vonatkozó pontos kvóták (pl. „európai művek sugárzása a műsoridő legalább 50 százalékában”) meghatározása révén – a kínálati oldalon, ugyanez a felhasználási oldalon teljességgel lehetetlennek tűnik. Mivel is járhatna egy ilyen szabály? Minden polgár köteles lenne legalább két újságot elolvasni naponta, vagy legalább egy kulturális műsort megnézni hetente?

Ez a – nyilvánvalóan provokatív – példa szemlélteti a második indokot, amiért az államok nem képesek közvetlenül beavatkozni az olvasói vagy nézői döntésekbe: az ilyen jellegű beavatkozást a nyugati típusú demokráciákban valószínűleg a polgárok nemzeti és nemzetközi szinten garantált emberi jogából és alapvető szabadságaiból fakadó személyhez fűződő jogainak aránytalan korlátozásának tekintenék. A véleménynyilvánítás szabadsága mindenképp arra kötelezi az államokat, hogy tartózkodjanak az információ létrehozásának, terjesztésének és fogyasztásának módjába történő beavatkozástól, noha az bizonyos körülmények között pozitív cselekvést jelent a számukra. Az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságának, mint a demokrácia működése egyik előfeltételének alapvető fontosságára való tekintettel megállapította, hogy „a szabadság gyakorlása nem pusztán az állami beavatkozástól való tartózkodási kötelezettségtől függ, hanem pozitív védelmi intézkedéseket is szükségessé tehet, akár a magánszemélyek közötti kapcsolatok területén is.” Azonban a Bíróság megállapította, hogy „ilyen pozitív kötelezettség fennállásának megállapításához tekintetbe kell venni a közösség általános érdeke és a magánszemélyek érdekei között elérendő egyensúlyt.”⁶¹ Az az intézkedés, amely a polgárokat meghatározott étrend szerinti médiafogyasztásra kötelezné, elkerülhetetlenül összeütközésbe kerülne azok egyéni érdekeivel.⁶²

Arra kellene ebből következtetnünk, hogy a sokszínűségnek való kitettség *egyáltalán nem* szabályozási kérdés? Vagy inkább egy *eltérő* jellegű szabályozás kérdése lenne?

Először is, kétségtelenül vannak arra módszerek, hogy hogyan lehet a médiafelhasználókat – azok személyhez fűződő jogainak sérelme nélkül – közvetlenül célzó kifinomultabb szabályokat megfogalmazni; vagy olyan szabályokat, amelyek nem kötelezik a polgárokat sokszínű médiaétrend fogyasztására, ugyanakkor bizonyos jogokat biztosítanak számukra a médiaszereplőkkel szemben, vagy lehetővé teszik a médiaszereplők felelősségre vonását, ha az általuk biztosított médiaétrend nem kielégítően sokszínű. Részben e lehetőséggel foglalkozik a következő rész.⁶³

⁶⁰ Philip M. NAPOLI: Rethinking Program Diversity Assessment: An Audience-Centered Approach. *Journal of Media Economics* 4 (1997) 59–74.

⁶¹ Özgür Gündem kontra Turkey, 23144/93. sz. kereset, 2000. március 16-ai ítélet, Határozatok Tára, 2000-III, 43. §

⁶² Natali HELBERGER: „Diversity Label: Exploring the Potential and Limits of a Transparency Approach to Media Diversity,” *Journal of Information Policy* 1 (2011): 337–369.

⁶³ Uo.

Másodsor, az elemzésünkben kiterjeszthetjük a szabályozási intézkedések körét a fent tárgyalt hagyományos elrendel-és-felügyel szabályokról (*sensu stricto* szabályozás) a bizonyos politikai célkitűzések elérését előmozdító, megkönnyítő, illetve az ahhoz szükséges feltételeket megteremtő intézkedésekre (*sensu lato* szabályozás) is. A sokszínűségnek való kitettséget példánkra alkalmazva, e feltételek közé tartozik – többek között – a felhasználók általános hozzáférési lehetősége a hagyományos és új médiumokhoz.⁶⁴ E hozzáférés vonatkozhat műszaki (vagy infrastrukturális), illetve pénzügyi (vagy gazdasági) feltételekre. A feltételek alapulhatnak továbbá a felhasználók képességein, például a felhasználók kielégítő szintű médiaműveltségén (*media literacy*) (amely alatt Európában egy tág fogalmat, a polgárok médiához történő hozzáférését, a média és a médiatartalmak különböző aspektusainak megértését és kritikai értékelését, valamint különböző kontextusokban történő kommunikációra való képességet értünk).⁶⁵

Különböző intézkedések próbálják meg e feltételeket kialakítani. A példák közé sorolható a közkönyvtárak működtetése, a műsorok feliratozásának, hangalámondásnak és a csökkent látású vagy hallású személyek médiához történő hozzáférését elősegítő egyéb műszaki intézkedéseinek támogatása, a médiaműveltségre és oktatásra irányuló kezdeményezések, a kábeltelevíziós előfizetési díjak csökkentése a társadalom kiszolgáltatottabb csoportjai számára vagy a szélesárvú hozzáférést biztosító országos tervek. Mindezen intézkedések célja, hogy a polgárokat több – és lehetőség szerint sokszínűbb – tartalmak fogyasztására ösztönözve közvetlenül hozzájáruljanak a sokszínűségnek való kitettség vagy a felhasználás sokszínűségének növeléséhez.

Lényegesen részletesebb képet alkothatunk, ha a szabályozást ebben a szélesebb értelemben vizsgáljuk. Nyilvánvaló, hogy a kezdeti elemzésünkhöz képest a vártnál lényegesen több szabály vonatkozik a sokszínűségnek való kitettségre. Még amellet is érvelhetnénk, hogy ezen intézkedések körébe tartoznak a korábbi részekben tárgyalt (a forrás és tartalom sokszínűségére összpontosító) szabályok is, hiszen végső soron azok is a sokszínűségnek való kitettség célját szolgálják. Ahelyett, hogy megállapítanánk a sokszínűségnek való kitettség hiányát a hagyományos médiaszabályozásban,⁶⁶ pontosabban lehet kijelenteni, hogy az mindig és mindenhol jelen volt.

3. A felhasználók felvértezésének trendjei az (audiovizuális) médiaszabályozásban

A szakirodalomban ugyanez a megállapítás már felmerült azzal kapcsolatban, hogy a felhasználók milyen szerepet töltenek be a médiaszabályozásban általában. Ahogyan Helberger megjegyzi, a nézők audiovizuális politikában betöltött szerepét a hiány és a mindenhol és mindenkor

⁶⁴ E cikknek nem célja, hogy kimerítően számba vegye a sokszínűségnek való kitettséghez szükséges feltételeket. Ehhez jelentős további elemzésre lenne szükség, amely meghaladja e cikk kereteit.

⁶⁵ Vö. Európai Bizottság: Ajánlás a médiaműveltségről digitális környezetben a versenyképesebb audiovizuális- és tartalomiparért, és a befogadóbb tudás alapú társadalomért, Brüsszel, 2009. augusztus 20., COM(2009) 6464 végleges, (11) preambulumbekzdés. Lásd még: Sonia LIVINGSTONE: Media Literacy and the Challenge of New Information and Communication Technologies. *Communication Review* 7 (2004) 3–14.

⁶⁶ Webster a sokszínűségnek való kitettséget a „politikai vita elfeledett mostohagyerekének” nevezte; vö. WEBSTER (2007) i. m. (54. lj.) 310.

való jelenlét sajátos keveréke jellemzi.⁶⁷ Mind az európai, mind az amerikai legfelső bíróságok hangsúlyozták, hogy a médiaszabadságok végső soron ('a köznek' vagy 'az egyéneknek' tekintett) olvasók és nézők jogait szolgálják.⁶⁸ Sőt, ezen olvasókat és nézőket hagyományosan az őket tájékoztató intézményeket – azaz a médiavállalkozásokat (különösen a műsorszolgáltatókat) – terhelő kötelezettségeket védik. Ahogyan a tanulmány korábbi részeiben a médiapluralizmus tekintetében már kifejtettük, a hagyományos médiaszabályozási rendszereket a médiatermékek tulajdonosaira és szolgáltatóira vonatkozó kötelezettségek jellemzik, nem pedig a nézőkre és olvasókra közvetlenül vonatkozó szabályok, amelyek örájuk testálnának jogokat és kötelezettségeket.⁶⁹ Ez annak a nézőt passzív és erőtlén befogadóként jellemző, korábban uralkodó nézet következménye, amely szerint a néző választási lehetőségei hosszú időn keresztül arra korlátozódtak, hogy különböző, előre meghatározott műsorcsomagok közül választhatott. Ezek a nézők azonban nemcsak műszaki értelemben voltak képtelenek a médiafogyasztásuk feletti ellenőrzést gyakorolni, hanem a róluk alkotott kép szerint erre szellemileg is képtelenek voltak. A néző – Helberger által – Janus-arcúnak nevezett modellje, amely ötvözi az alkalmanként eltérő döntéseket hozó polgár és fogyasztó kettős helyzetét, arra az előfeltevésre vezetett, hogy a nézőkre még akkor sem bízható a választási lehetőségük megfelelő gyakorlása, ha egyébként lenne választási lehetőségük. Ez hitette el az államokkal és szabályozókkal oly sok időn át, hogy az ő feladatuk a nézők számára biztosítani az audiovizuális szolgáltatások minőségét és hozzáférhetőségét.⁷⁰

A nézőt tehetetlen szempárként meghatározó elképzelés azonban halványulni kezdett a legújabb műszaki és piaci fejleményeket/fejlesztéseket követően, amelyek az aktív választást és tartalomválasztást elősegítő eszközök [például az előfizetéses, a lekérhető, a megtekintés alapján történő (*pay-per-view*) fizetéses, a késleltetett televíziózás (*catch-up TV*) és hasonló szolgáltatások] elterjedése fokozatosan a felhasználók felvértezését eredményezte, valamint előmozdította a felhasználók aktív részvételét a médiagyártás és -terjesztés területén (gondoljunk csak a különböző Web 2.0 alkalmazásokra, vagy a felhasználók által előállított tartalmak integrálására törekvő szolgáltatásokra).

⁶⁷ Natali HELBERGER: From Eyeball to Creator – Toying with Audience Empowerment in the Audiovisual Media Service Directive. *Entertainment Law Review* 6 (2008) 128–137.

⁶⁸ Gondoljunk az Egyesült Államok Legfelső Bírósága bírójának, White bírónak a híres idézetére a Red Lion Broadcasting v. FCC 395 US 367, 390 (1969) ügyből, amely szerint „a nézők és a hallgatók jogai jelentősek, nem a műsorszolgáltatóké”. Az EJEB több alkalommal hangsúlyozta, hogy a sajtóra áramlik a politikai kérdésekben az információk és eszmék közlése, csakúgy, mint más fontos közérdekű kérdések esetében. „A sajtónak nem csupán feladata az ilyen információkat és eszméket közölni: a nyilvánosságának joga is azokat megkapni.” EJEB, *Lingens kontra Austria*, 1986. július 8-ai ítélet, A. sorozat, 103. sz. (kiemelés a szerzőtől).

⁶⁹ Helberger megjegyzi: „A néző szerepe a műsorszolgáltatásról szóló joganyagban legfeljebb spirituális jellegű.” HELBERGER (2008) i. m. (67. lj.) 129.

⁷⁰ Peacock ezt találóan így fejezi ki: „Noha a műsorszolgáltatás úgy lett kialakítva, hogy a hallgatóknak és nézőknek kedvezzen, senki nem tudja, sem azt, hogy mit akar, sem azt, hogy mi lenne az érdeke.” Alan PEACOCK: *The Future of Public Service Broadcasting*, *Freedom in Broadcasting*, szerk.: C. VELJANOVSKI, London, Institute of Economic Affairs [IEA], 1989. 53.

E változásokra reagálva Helberger megjegyzi, hogy a módosított „Televízió Határok Nélkül” irányelv (ma az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló vagy AVMS irányelv)⁷¹ a felelős vagy médiatudatos néző új felfogása mellett foglal állást. Az irányelv egy ennek megfelelően módosított új szabályozási megközelítés alkalmazására tesz javaslatot, amely nagyobb hangsúlyt helyez a nézőre, és amely kifejezettebben határozza meg a néző szerepét bizonyos politikai (köztiük a sokszínűsége irányuló) célkitűzések elérése terén. A médiatudatos emberek – az irányelv szerint – tájékozottan tudnak választani, megértik a tartalom és a szolgáltatások jellegét, és hasznosítani tudják az új kommunikációs technológiák által nyújtott lehetőségek teljes körét; jobban meg tudják védeni magukat és családjukat a káros vagy sértő tartalmaktól.⁷² A médiaműveltség, jóllehet nem szerepel az irányelv kötelező erejű rendelkezései között, mégis jelentős szerepet játszik a preambulumbekendésekben. A (47) preambulumbekendés szerint a médiaműveltség „olyan készségeket, tudást és megértést jelent, amelyek lehetővé teszik a fogyasztók számára, hogy hatékonyan és biztonságosan tudják használni a médiát”, és hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a médiaműveltséget a társadalom valamennyi szegmensében elő kell mozdítani, és szorosan figyelemmel kell kísérni.⁷³ Az Európai Bizottság – szinte az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv elfogadásával egy időben – az irányelv kiegészítéseként közleményt adott ki a médiaműveltségről.⁷⁴ Az erről szóló sajtóközleményben Viviane Reding, az információs társadalomért és médiáért felelős akkori biztos hangsúlyozta: „hit[é]t abban, hogy a médiaműveltség előmozdítása – különösen a reklámozás tekintetében – sokkal inkább helyénvaló megközelítés, mint az [általa] ellenzett reklámtiltalmak szaporítása”.⁷⁵ A közleményben a Bizottság megerősíti az Unió elköteleződését, hogy tevékenyen elősegíti a médiaműveltséggel kapcsolatos jó gyakorlatok fejlesztését és cseréjét a digitális környezetben, és ha szükséges, a jövőben ajánlások sorát fogadja majd el.⁷⁶ A Bizottság felszólítja továbbá a tagállamokat, hogy ösztönözzék szabályozó hatóságukat, hogy fokozottabban vegyenek részt és még inkább mű-

⁷¹ Az AVMS irányelvet 2007. december 11-én fogadták el (H.L. [2007] L 332/27); az eredeti 1989-es „Televízió Határok Nélkül” irányelvet és annak későbbi 1997-es és 2007-es módosításait 2010-ben foglalták egységes szerkezetbe a következő jogszabály formájában: Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (AVMS irányelv, kodifikált változat), H.L. [2010] L 95/1.

⁷² Európai Bizottság, AVMS irányelv (47) preambulumbekendés.

⁷³ Uo.

⁷⁴ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A digitális környezethez igazodó médiaműveltség európai megközelítése, Brüsszel, 2007. december 20., COM(2007) 833 végleges.

⁷⁵ Európai Bizottság: Sajtóközlemény: Media literacy: do people really understand how to make the most of blogs, search engines or interactive TV? IP/07/1970, Brüsszel, 2007. december 20. europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1970

⁷⁶ Az európai audiovizuális és on-line információs szolgáltatási ipar versenyképességével összefüggésben a kis-körűk és az emberi méltóság védelméről és a válaszadás jogáról szóló, 2006. december 20-ai európai parlamenti és tanácsi 2006/952/EK ajánlás (2006) (H.L. [2006] L 378) már számos, a médiaműveltség előmozdítására irányuló lehetséges intézkedést tartalmazott, például a tanárok és oktatók továbbképzését, külön internetes képzést gyermekek számára egészen fiatal kortól (a szülők számára látogatható nyílt órákkal), vagy állampolgárokat célzó nemzeti kampányok szervezését minden kommunikációs média bevonásával az internet felelősségteljes használatára vonatkozó tájékoztatás érdekében. Az Európai Bizottság ajánlása a médiaműveltségről a digitális környezetben egy versenyképesebb audiovizuális és tartalomiparért és egy befogadó tudás alapú társadalomért.

ködjének együtt az emberek médiaműveltségi szintjének növelésében. A közlemény bejelentett továbbá egy, a médiaműveltség szintjének értékelési módszereivel foglalkozó tanulmányt is, amely hozzájárulhat a Bizottság által – az irányelv 33. cikke alapján – legkésőbb 2011. december 19-éig a médiaműveltség minden egyes tagállamban elért szintjéről szóló jelentéshez is.⁷⁷

De a „felvértezett” és „médiatudatos” néző új modelljének van egy fontos másodlagos hatása is az irányelv kötelező erejű rendelkezéseire, amely leginkább a „fokozatos szabályozás” megközelítésén keresztül mutatható be. E megközelítés szerint a hagyományos lineáris szolgáltatásokra a lekérhető szolgáltatásokra alkalmazandó szabályoknál szigorúbb szabályok vonatkoznak; a lekérhető szolgáltatásokra a műsorszolgáltatásra vonatkozó hagyományos szabályoknak csupán egy része (különösen a gyűlöletbeszédre, a kiskorúak védelmére, és a reklámozásra vonatkozó enyhébb szabályok, valamint az európai művek arányának kötelezettségei) vonatkozik. A nem lineáris szolgáltatásokra irányuló „enyhébb” megközelítés indokolása a következő: „A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások egyrésztől a felhasználó számára rendelkezésre álló választási és befolyásolási lehetőségekben, másrésztől a társadalomra gyakorolt hatásban térnek el a televíziós műsorszolgáltatásoktól. Ez indokolja a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra előírt kevésbé szigorú szabályokat: e szolgáltatásoknak csak az ezen irányelvben foglalt alapvető szabályoknak kell megfelelniük.”⁷⁸ Másként fogalmazva, az irányelv – kifejezetten azért, hogy a fogyasztók szabadabb döntésének és felvérteztségét figyelembe vehesse – a felhasználó számára elérhető választási lehetőségek és jogos várakozások mértékének megfelelő, fokozatos megközelítés mellett döntött ahelyett, hogy azonos szabályokat alkalmazna minden audiovizuális médiatartalom tekintetében.⁷⁹

Az AVMS irányelvnek a meglehetősen paternalisztikus, hagyományos audiovizuális szabályozástól a nézők felvértezésének irányába történő eltérését szemléltető harmadik tényezőt azon új kötelezettség bevezetése jelenti, amely alapján minden audiovizuális médiaszolgáltató (köz-

⁷⁷ Az első tanulmányt az EAVI konzorcium (tagjai: European Association for Viewers' Interests [EAVI], CLEMI, Universitat Autònoma de Barcelona, Université Catholique de Louvain and the University of Tampere) végezte el 2009-ben: EAVI és m sok: *Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels – A comprehensive view of the concept of media literacy and an understanding of how media literacy level in Europe should be assessed*. Br ssel, Európai Bizottság, 2009. Egy második tanulmány – „A m diam velts g értékelésére szolgáló k rit riumok vizsgálata  s pontosítása a tagállamokban” c mme – k szítése folyamatban van a D n M szaki Intézetben. További tudnivalók: http://ec.europa.eu/culture/media/literacy/studies/index_en.htm.

⁷⁸ Európai Bizottság, AVMS  rnyelv (58) preambulumbekvezd s.

⁷⁹ V . az Európai Bizottság által itt használt terminológiával: Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum – a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tan csi  rnyelvre  rnyul  javaslat mell klete – Hat svizsg lat – AVMS  rnyelvtervezet, Br ssel, 2005. december 13., SEC(2005)1625, at 18. bevezd s. E fokozatos meg zelítés egy elemzése megtalálható: Peggy VALCKE–David STEVENS: Graduated Regulation of ‘Regulatable’ Content and the European Audiovisual Media Services Directive: One small step for the industry and one giant leap for the legislator? *Telematics   Informatics* 24 (2007) 4 285–302.; Monica ARI O: Content Regulation and New Media: A Case Study of Online Video Portals. *Communications and Strategies* 66 (2007) 115–135.; Rachael Craufurd SMITH: Media Convergence and the Regulation of Audiovisual Content. *Current Legal Problems* 249 (2007) 238–277.; Peggy VALCKE–David STEVENS–Evi WERKERS–Eva LIEVENS: Audiovisual Media Services in the EU: Next Generation Approach or Old Wine in New Barrels? *Communications   Strategies* 71 (2008) 103–118.

tük a műsorszolgáltatók és a lekérhető szolgáltatások nyújtói) köteles a nevét, postai címét, honlapjának címét és elektronikus postacímét a fogyasztók számára könnyen hozzáférhetővé tenni.⁸⁰ A Helberger által a „fogyasztók tájékoztatását szolgáló eszköznek” nevezett elképzelés mögött az a gondolat húzódik meg, hogy az információforrásra vonatkozó részletes tájékoztatás biztosítása révén segítséget kell nyújtani a fogyasztók számára, hogy felelősen hozhassák meg saját döntéseiket.⁸¹

Megjegyzendő végül, hogy az irányelv ösztönzi a társ- és önszabályozást, felismerve az ilyen alternatív szabályozási formák szerepét az irányelv célkitűzéseinek elérésében azzal, hogy kiegészítik a jogalkotási, bírósági és/vagy igazgatási mechanizmusokat.⁸²

Másként fogalmazva, az (audiovizuális) médiaszabályozás jelenlegi trendje szerint a figyelem a szolgáltatókra irányuló és a hagyományos (mint amilyen pl. az elrendelésen-és-felügyeleten alapuló) szabályozástól a decentralizáltabb formájú szabályozás (mint a társ- vagy önszabályozás) felé fordul, és kiemelt figyelmet kap/fordít a közönség felvértezésére és média-műveltségére. Ezt többen/sokan a paternalista és a médiafelhasználót lekiacskonyító, régi hagyománnyal való szakítás felé mutató pozitív fejlődésnek üdvözlik. Azonban jó okunk van óvatosságnak és kritikusságnak lenni, mert e trend számos kérdést vet fel a szabályozó, az iparág és a médiafelhasználó közötti feladat- és hatáskörmegosztással kapcsolatban, ráadásul megkérdőjelezhető a felhasználók felvértezését célzó eszközök hatékonysága is.⁸³ Mi több, jelentős kihívásokkal jár a médiafelhasználók felelősségének bizonyos politikai célkitűzések érdekében történő megnövelése: míg korábban korlátozott számú médiaszereplőt központosított, fentről lefelé irányuló szabályozással viszonylagos könnyedséggel lehetett felügyelni, a jelenlegi megnövekedett számú tartalomkészítő felügyelete lényegesen bonyolultabb feladat.

Végezetül, a felelős és szuverén néző ideája iránti új keletű fellángolás azon szélesebb tendencia részének tekinthető, amely keretében az állam és a szolgáltatók (*suppliers*) szabályozási feladataik egy részét átruházzák a fogyasztókra és a polgárookra; e tendencia – Helberger szerint – megfigyelhető például az általános fogyasztóvédelmi jog területén is. Helberger azonban túlzott mértékű lelkesedés helyett inkább óvatosságra int:

„Ott van azonban az az immanens veszély, hogy a szabályozási politika az egyik szélsőségből hirtelen a másikba csap át: a nézőt tegnap még szempárnak tekintettük, holnapra pedig már mindent tudnia kellene. Az új médiatudatos nézőnek az információs piacokon valóságos ‘über-énné’ kell válnia, aki tisztában van és alkalmazni tudja a szerzői jogot és a fogyasztóvédelmi jogot, a média-tulajdonlási szabályokat, a média-gazdaságtant (*economies of media protection*), a reklámok alapjául szolgáló pszi-

⁸⁰ Európai Bizottság, AVMS irányelv, 5. cikk.

⁸¹ Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (45) preambulumbekzdése. HELBERGER (2008) i. m. (67. lj.) 134.

⁸² Európai Bizottság, AVMS irányelv 4. cikk (7) bekezdés és (44) preambulumbekzdése. A médiaágazatban a társ- és önszabályozói intézkedések fejlődésének és szerepének részletes bemutatását I. Eva LIEVENS: *Protecting Children in the Digital Era – The Use of Alternative Regulatory Instruments*. Leiden-Bosten, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.; Hans-Bredow-Institut and Institute of European Media Law: *Study on Co-regulatory Measures in the Media Sector*. Brüsszel. Európai Bizottság, 2006. http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm.

⁸³ Lásd például: Sonja LIVINGSTONE: *Children and the Internet*. Cambridge, Polity, 2009.

chológiát, és képes megítélni a gyermekei számára megfelelő tartalmakat. Ez a felfogás semmivel nem segít többet, mint a passzív néző modellje. Naivitás lenne azt feltételezni, hogy még akár a legmédiatudatosabb néző is képes lenne kizárólag vásárlói ereje révén maradéktalanul megóvni a saját vagy a közérdeket. Hasonló módon elvetendő az az elképzelés, hogy az állam a minőségi és sokszínű tájékoztatásért való felelősséget a szolgáltatókról egyszerűen áthelyezheti a tájékozott fogyasztókra. Az audiovizuális szolgáltatások felhasználóinak tájékoztatására és oktatására irányuló kezdeményezések nem homályosíthatják el azt a tényt, hogy az interaktív média új formái csökkenthetik a hagyományos műsorszórás esetén alkalmazott állami beavatkozás egyes elemeinek szükségességét.”⁸⁴

E figyelmeztetés nem csupán általánosságban vonatkozik a médiaszabályozásra; hasonló észrevételeket lehet tenni konkrétan a sokszínűség szabályozásával kapcsolatban is. A felhasználó fokozatosan növekedő jelentőségét gyakran a forrás és tartalom sokszínűségének területeire vonatkozó már meglévő szabályok enyhítése mellett érvként használják fel.⁸⁵ A News Corp. és a BSkyB-nek az Egyesült Királyságban (tervezett, de végül feladott) teljes egyesüléséről szóló ügyben például azzal érveltek, hogy a „*multi-sourcing*” (azaz a különböző források felhasználók általi igénybevétele) gyakorlatának elterjedése és az internetes hírforrások egyre általánosabb használata a tervezett tranzakció után is kielégítő mértékű pluralitást biztosítana. Az Ofcom a miniszternek adott jelentésében, mely a vállalkozásokról szóló 2002. évi törvény 58. §-a szerint a közérdekűség vizsgálatán alapult – jelentős mértékben közönségkutatásokra támaszkodva –, kiemelt figyelmet fordított a sokszínűségnek való kitétség kérdésére.⁸⁶ Megállapította azonban, hogy a *multi-sourcing* és az internetes hírfogyasztás hatása nem módosítja arra vonatkozó következtetését, hogy az egyesülés hátrányosan érintené az egész Egyesült Királyságban médiumokon átívelő közönségek (*cross-media audience*) részére a médiumokon átívelő szolgáltatások közönségének hírműsorokat és aktuális híreket nyújtó médiavállalkozások felett irányítást gyakorló személyek kielégítő sokszínűségét. Érdekes megfigyelni, hogy az Ofcom nem látta úgy, hogy a *multi-sourcing* – fontosságának elismerése ellenére – önmagában kielégítő fokú pluralizmust biztosíthatna. Az Ofcom szerint a legfontosabb szempont a valamennyi fogyasztó által felhasznált hírszolgáltatók száma, köre és viszonylagos jelentősége, nem pedig azoknak az egyének által igénybe vett száma vagy köre.⁸⁷ Hasonló álláspontra helyezkedett az Ofcom az internetes hírfogyasztás tekintetében is. Egyfelől elismerte annak egyre növekvő fontosságát és a hírforrások elérhetőségének növelésére való képességét, amelynek eredményeként a fogyaszt-

⁸⁴ HELBERGER (2008) i. m. (67. lj.) 134–135.

⁸⁵ Lásd HELBERGER (2008) i. m. (67. lj.) következő alfejezetét: *Underlying Assumption – From Source to Content Diversity*; lásd szintén VALCKE (2009) i. m. (16. lj.) 21–23.

⁸⁶ Ofcom: Report on public interest test on the proposed acquisition of British Sky Broadcasting Group plc by News Corporation. 2010. december 31. http://www.culture.gov.uk/images/publications/OfcomPITReport_NewsCorp-BSkyB_31DEC2010.pdf (a továbbiakban: 2010-es Ofcom-jelentés a közérdekűség vizsgálatáról).

⁸⁷ Másként fogalmazva, az Ofcom nagyobb jelentőséget tulajdonított a horizontális sokszínűségnek való kitétségnek, alapvetően azért, mert a közvélemény formálásának folyamata nem csak az egyes hírfogyasztó személyeken múlik, akik aztán más fogyasztók véleményére tekintet nélkül alakítanak ki saját véleményüket; az egyének valójában híreket fogyasztanak, azokat másokkal megvitatják: a hírfogyasztás és vitázás e kettős folyamata járul hozzá a közvélemény formálásához. 2010-es Ofcom-jelentés a közérdekűség vizsgálatáról, 13. és 75.

tók a korábbi időkhöz viszonyítva szélesebb körű forrásokat vehetnek igénybe. Másfelől azonban – közönségkutatásaira támaszkodva – megállapította, hogy a 15 leginkább jelentős internetes hírszolgáltatóból 10 még mindig a hagyományos médiaszolgáltatók közül kerül ki (nyolc újság, a BBC, és a BSKyB), a fennmaradó szolgáltatók pedig többnyire hírgyűjtő szervezeteknek, nem pedig valóban alternatív hírforrásoknak tekinthetők. Mindez arra utal, hogy az internetes hírek leginkább a már fennálló hírszolgáltatók közönségét növelik ahelyett, hogy a hagyományos média világában nem szereplő újabb hírforrások használatának kedveznének, és ezáltal a sokszínűség terén vágyott növekedés korlátozott marad.⁸⁸

Míg nyilvánvalóan üdvözlendő fejlemény, hogy a szabályozók fokozott figyelmet fordítanak a felhasználók szempontjára, érthető, hogy nehezen képesek megragadni a felhasználónak a szabályozásban betöltött szerepét. A korábban már kifejtettek szerint, továbbra is megválaszolatlan marad az a kérdés, hogy a felhasználók *egyáltalán* képesek-e betölteni e szerepet felvértezett médiafogyasztóként (annak ismeretében, hogy a legtöbb fogyasztó át sem olvassa az élelmiszerek vagy üdítőitalok címkéin szereplő összetevőket, illetve azt sem figyeli, hogy az általa használt kozmetikai, haj- vagy bőrápoló termékek tartalmazznak-e mérgező vagy másként ártalmas anyagokat). Az is nyitott kérdés marad, hogy vajon a felhasználók magasabb szintű felvértezése elegendő lenne-e a közérdeket valóban szolgáló minőségi és sokszínű médiaszolgáltatók biztosításához.

4. A felhasználás sokszínűségének mérése

További kihívást jelent a sokszínűségnek való kitettség értékelése. Jelenleg nincs egyetértés sem a sokszínűségnek való kitettség mérésére szolgáló megfelelő módszer,⁸⁹ sem pedig a forrás és tartalom sokszínűségére vonatkozó jelenlegi szabályozásokban betöltött szerepével vagy arra gyakorolt hatásával kapcsolatban. Összpontosíthat-e egy elemzés a horizontális sokszínűségnek való kitettségre (ahogyan azt az Ofcom javasolta a fent említett, közérdekűség tesztről szóló 2010-es jelentésében), vagy mindenképpen magába kell foglalnia a vertikális sokszínűségnek való kitettségre vonatkozó mutatókat is?⁹⁰ Hagyatkozhatunk-e kizárólagosan a közönségméré-

⁸⁸ Uo., a jelentésben az Ofcom megállapította, hogy az egyesülés a közérdek sérelmével járna, és teljes második felülvizsgálat céljából, az ügynek a Versenybizottság elé utalására tett javaslatot. A kulturális miniszter kezdetben figyelmen kívül kívánta hagyni a javaslatot. 2011 márciusában engedélyezte az egyesülést azzal a feltétellel, hogy a Sky News leválik a konglomerátumról és új vállalkozásként működik tovább a News Corporation 39 százalékos irányítása alatt, azonban – a szerkesztői függetlenség és a hírszolgáltatás integritásának biztosítása érdekében – többségében független igazgatókból álló vezetőséget kap. A News of the World telefonlehallgatási botránya után azonban a News Corporation végül visszavonta az ajánlatát. További tudnivalóért l. London School of Economics, Media Policy Project, „Media Plurality Dossier: The Case of NewsCorp’s Bid for BSKyB,” blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2011/01/12/media-plurality-dossier-the-case-of-newscorps-bid-for-bskyb/; BBC News, „News Corp Withdraws Bid for BSKyB,” *BBC News*, July 13, 2011 www.bbc.co.uk/news/business-14142307.

⁸⁹ L. a Webster által javasolt különböző módszereket és mértékegységeket: WEBSTER (2007) i. m. (54. lj.) 313.

⁹⁰ Amint fentebb kifejtettük, a horizontális sokszínűségnek való kitettség a közönségnek az összes elérhető tartalmi lehetőség közötti megoszlását, míg a vertikális sokszínűségnek való kitettség a közönség egyes tagjai által elfogyasztott tartalmak sokszínűségét jelenti. Az előbbi tekinthető a közönség töredezettségéhez kapcsolódó tényezőként, míg az utóbbi a közönség egyes tagjai tekintetében adott időszak alatt vizsgált kitettségmintákra összpontosító intézkedésekre utal. NAPOLI (1999) i. m. (12. lj.) 26–27., és NAPOLI (1997) i. m. (60. lj.) 64.

sekre, vagy fel kell-e vennünk a média tényleges hatásait az elemzésbe? Különböző súlyozással kell-e értékelnünk a különböző médiumokat?⁹¹

Javasolt ezért, hogy a szabályozók *bővítsék* vizsgálódásuk körét, hogy a sokszínűségnek való kitettséggel is foglalkozhassanak, ahelyett, hogy teljesen *elfordítják* tekintetüket a forrás és tartalom sokszínűségéről a kitettség sokszínűsége felé. A második javaslat az lehet, hogy a tekintélyesebb mennyiségű empirikus bizonyítékok összegyűjtése érdekében a szabályozók sokkal alaposabban gyűjtsék a sokféleségnek való kitettséggel kapcsolatos adatokat.

Egy, az Európai Bizottság számára a médiapluralizmus mutatóiról a közelmúltban készült tanulmány részben megfogadta az utóbbi tanácsot.⁹² A tanulmány célja egy olyan gyakorlatias monitoringeszköz kidolgozása volt, amely különböző releváns jogi, gazdasági és társadalmi-kulturális megfontolásokra vonatkozó mutatók alapján érzékelné a pluralizmust fenyegető veszélyeket. A tanulmány értelmezésében a médiapluralizmus a médiakínálat, *-felhasználás* és *-terjesztés* sokszínűségét jelenti a következőkkel kapcsolatban: tulajdonlás és irányítás, médiatípusok és *-műfajok*, politikai nézetek, kulturális kifejezések és a helyi és regionális szintű érdekek. Ennek következtében a tanulmány alapján kidolgozott Médiapluralizmus Monitor (MPM)⁹³ olyan mutatókra is támaszkodik, amelyek a „felhasználás” fogalmát a következő módon határozzák meg: „a polgárok arra irányuló képességei és készségei, hogy hozzáférjenek a médiához, és azt ténylegesen fogyasszák vagy aktívan felhasználják; e területhez tartozik ezért a média

⁹¹ Éles vita bontakozott ki Amerikában és Európában egyaránt a különböző médiumok esetén alkalmazandó megfelelő súlyozási együtthatóval kapcsolatban. A vitát az Egyesült Államokban elsősorban az FCC által 2003-ban bevezetett – és később a bíróság által megsemmisített – sokszínűségi index provokálta, míg Európában – különösen Németországban – a vita apropója az Axel Springer/ProSiebenSAT1 egyesülése volt, amely ügyben a *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* (KEK) új megközelítést vezetett be a különböző médiumok befolyásának súlyozására. Lásd többek között: Steven WILDMAN: Indexing Diversity. In Philip M. NAPOLI (szerk.): *Media Diversity and Localism: Meaning and Metrics*. Mahwah, New Jersey–London: LEA, 2007. 151–176.; Brian HILL: Measuring Media Market Diversity: Concentration, Importance, and Pluralism. *Federal Communications Law Journal* 58 (2006) 1: 169–194.; Natascha JUST: Measuring Media Concentration and Diversity: New Approaches and Instruments in Europe and the United States. TTLF Working Paper, No. 2, 2008 http://www.law.stanford.edu/program/centers/ttlf/papers/just_wp2.pdf

Dieter DÖRR: Vielfaltssicherung in Gefahr? – Die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht und die Springer-Entscheidung der KEK. *Festschrift für Peter Mailänder zum 70. Geburtstag am 23. Oktober 2006*, szerk.: Karlmann GEISS–Klaus A. GERSTENMAIER–Rolf M. WINKLER–Karl Peter MAILÄNDER, Berlin, De Gruyter, 2006. 481–496.

⁹² ICRI, JIBS, Central European University, Ernst & Young, és mások: *A médiapluralizmus mutatóiról az Európai Unió Tagállamaiban – egy kockázat alapú megközelítés felé*. Final Report and Annexes: User Guide, MPM, Country Reports, Brussels, European Commission, 2009. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/index_en.htm.

⁹³ A Médiapluralizmus Monitorról bővebben lásd: Peggy VALCKE–Robert PICARD–Miklos SÜKÖSD–Beata KLIMKIEWICZ–Brankica PETKOVIC–Cinzia dal ZOTTO–Robin KERREMANS: The European Media Pluralism Monitor: Bridging Law, Economics and Media Studies as a First Step towards Risk-Based Regulation in Media Markets. *Journal of Media Law* 2, no.1 (2010): 85–113.; Peggy VALCKE: A European Risk Barometer for Media Pluralism: Why Assess Damage When You Can Map Risk? *Journal of Information Policy* 1 (2011) 185–216.

minden társadalmi csoport számára való hozzáférhetősége, valamint a médiaműveltséghez és digitális készségekhez, feliratozáshoz, és hangalámondás szolgáltatásokhoz való hozzáférés is.”⁹⁴

E mutatók a kifejezetten a megcélzott felhasználók médiához való hozzáféréseire és média-készségeire, maguknak a felhasználóknak a médiafolyamatban és közvélemény-formálásban, bizonyos médiumok elérésében és közönségarányban betöltött szerepére,⁹⁵ valamint a felhasználók médiához történő hozzáférésre való képességére (fizikai és pénzügyi értelemben egyaránt) irányuló politikák értékeléséhez kapcsolódnak. Az 1. ábra tartalmazza e mutatók általános áttekintését; a tanulmány készítői által a mutatók mérésére javasolt módszereket. Az MPM-et és az arról szóló jelentést a Felhasználói Útmutató mutatja be.⁹⁶

A felhasználó oldalán a sokszínűséget fenyegető lehetséges kockázatok – köztük a kínálati sokszínűség optimális felhasználásához szükséges készségek vagy pénzügyi eszközök hiánya –, vagy a felhasználók tényleges fogyasztása és/vagy a fogyasztásban való részvétele vizsgálatának tekintetében e mutatók túl kívánnak lépni a források és tartalom sokszínűségére összpontosító hagyományos mérési rendszerek körén.⁹⁷ A tanulmány figyelmet fordít továbbá a szakirodalomban „csoportpolarizációknak”, „elzárt közösségeknek”, vagy „közéleti zárványoknak” nevezett problémára, amely fogalmak nagy jelentőséggel bírnak a sokszínűségnek való kitettség tekintetében.⁹⁸ A média felhasználói oldalon tapasztalható kulturális pluralizmusának tárgyalásakor a jelentés hangsúlyozza, hogy az értékek polarizált bemutatása a médiában – kiegészülve az elfogultsággal és más társadalmi tényezőkkel – megerősítheti a már létező előítéleteket, szélesítheti a különböző közösségek közötti szakadékot, és hozzájárulhat egy olyan szétföredezett társadalom kialakulásához, amelyben az egyének elsősorban az azonos identitású közösségekhez tartozó személyekkel lépnek kapcsolatba és az általuk már egyébként is elfogadott véleményeket ismerik.⁹⁹

⁹⁴ A médiapluralizmus mutatóiról az Európai Unió tagállamaiban – egy kockázat alapú megközelítés felé – I. melléklet: Felhasználói útmutató, 30. (fent: 86. lábjegyzet).

⁹⁵ Megjegyzendő, hogy a közönségarányra vonatkozó adatokat felhasználják a piaci koncentráció, valamint a média tulajdonosi/irányítási viszonyainak túlzott átpolitizáltsága mérése céljából is. E mutatók célja azonban a pluralizmust az ellátási vagy terjesztési oldalról fenyegető veszélyek azonosítása, és azokat ennek megfelelően osztályozzák. Fontos megérteni, hogy a monitorban az ellátás, terjesztés és felhasználás közötti különbségtétel nem felel meg teljes egészében az e cikkben a forrás, tartalom és felhasználás sokszínűsége közötti megkülönböztetésnek.

⁹⁶ ICRI, JIBS, Central European University, Ernst & Young, et al.

⁹⁷ Például az IREX médiafenntarthatósági indexe (Media Sustainability Index) www.irex.org/msi/

az UNESCO médiafejlődési mutatói (Media Development Indicators) unesdoc.unesco.org/images/0015/001586/158609eo.pdf;

vagy a Riporterek Határok Nélkül sajtószabadság világindeks (Worldwide Press Freedom Index) www.rsf.org/.

⁹⁸ WEBSTER (2007) i. m. (54. lj) 313., utalva ezekre: Cass SUNSTEIN: *Republic.com*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001.; Joseph TUROW: *Breaking up America: Advertisers and the New Media World*. Chicago, University of Chicago Press, 1997.; Todd GITLIN: *Public Sphere or Public Sphericles?*, *Media, Ritual and Identity*, szerk.: Tamar LIEBES–James CURRAN, London, Routledge, 1998.

⁹⁹ ICRI, JIBS, Central European University, Ernst & Young, et al., 58.

1. ábra:

A Médiapluralizmus Monitorban a felhasználói oldalra vonatkozó mutatók áttekintése¹⁰⁰

	Kockázat		Mutató	
B3	Nem megfelelő médiaműveltség (értsd: a digitális műveltséget is)	B3.1	A lakosság különböző csoportjai körében a médiaműveltséget (vagy kifejezetten a digitális médiaműveltséget) előmozdító politikák és támogató intézkedések	L
C10	A fogyasztókkal élők korlátozott hozzáférése	C10.1	A fogyasztókkal élők korlátozott hozzáférése a tartalom- és szolgáltatás-alkalmazásokhoz	S
	Ua.	C10.2	Politikák és támogatási rendszerek, amelyek elősegítik a speciális igényekkel rendelkező csoportok (pl. az idősek, a fogyatékkal élők stb.) hozzáférést a különböző médiatartalmakhoz és -szolgáltatásokhoz	L
P2	Politikai elfogultság a médiában választási kampányidőben	P2.1	Annak a mértéke, hogy az állampolgárok és politikai csoportok mennyire (sikeresen) tudtak kifogással élni a politikai tudósítások elfogultsága miatt a médiánál, illetve az önszabályozói testületeknél, választási kampányidőszakok alatt	S
P8	Nem megfelelő mértékű állampolgári aktivitás és politikai hatás az on-line médiában	P8.2	A bloggerek politikai és társadalmi vitákra gyakorolt hatásának mértéke	S
G2	A regionális és helyi média nem megfelelő rendszere	G2.5	A regionális és helyi média becsült elérése és közönségaránya	S
G5	Korlátozott számú információforrás dominanciája a helyi kérdésekben	G5.1	A közönség hír forráspreferenciái a helyi kérdésekkel kapcsolatban (mi az elsődleges információforrás?)	S
G6	Elégtelen hozzáférés a médiához és elosztási rendszerekhez a földrajzi tényezők következtében	G6.1	A földrajzi korlátok miatt a közszolgálati médiát el nem érő emberek száma	S
T1	Médiatípusok hiánya / alulreprezentáltsága / dominanciája	T1.5	Az egy fő számára szükséges egy főre eső GDP-százalék az alábbiak beszerzéséhez: televízió- és rádióveteli lehetőség, hírnap-előfizetés, magazin-előfizetés, internetszolgáltatás	E
T3	A médiakínálat támogatásához szükséges piaci források hiánya	T3.1	A különböző médiatípusokra való egy főre eső fogyasztói ráfordítás mértéke az egy főre eső GDP arányában	E
	Ua.	T3.2	A reklámkiadások egy főre eső mértéke az egy főre eső GDP arányában	E

¹⁰⁰ A táblázat első oszlopában látható jelölések a területre és a kockázatra utalnak (B = alapvető terület; C = kulturális pluralizmus; P = politikai pluralizmus; G = földrajzi pluralizmus; T = típusok és műfajok pluralizmusa; a számok az adott területet érintő és a második oszlopban bemutatott veszélyre utalnak). A harmadik oszlop tartalmazza a mutató egyedi azonosítóját (a terület és kockázat kódjához számot rendelve). Az utolsó oszlop jelzi, hogy a mutató milyen típushoz tartozik: L = jogi mutató; S = társadalmi-demográfiai mutató; E = gazdasági mutató.

Ilyen körülmények között nehezen beszélhetünk valódi médiapluralizmusról; a kisebbségi és közösségi média különálló és kizárólagos rendszerei nem támogatják a kulturális médiapluralizmus befogadó modelljét.¹⁰¹ A Monitor ezért – a közösségi és kisebbségi médiára vonatkozó mutatók mellett – tartalmazza a kisebbségi tartalmak meghatározó, mind a közszolgálati, mind pedig a kereskedelmi *mainstream* csatornáknak való jelenlétének értékelésére szolgáló mutatókat is mint a társadalom széttöredezésének és gettósodásának megelőzésére szolgáló eszközt.

Érdekes megjegyezni végül, hogy a holland médiamonitor-jelentés szintén foglalkozik a sokszínűségnek való kitettséggel.¹⁰² Mindezt a közönség- vagy kitettség-koncentráció értékelésével teszi, ugyanakkor figyelembe veszi az egyének által hír- és információgyűjtés céljából felhasznált források sokszínűségét is (amit a jelentés a „sokszínűségnek való kitettség”-nek nevez). A jelentés megjegyzi, hogy:

„noha elképesztő mennyiségű információ áll rendelkezésre, a források jelentős részének való tényleges kitettség nem biztosított. A források sokszínűsége (az egyes sajtótermékek sokszínűségét is magában foglaló tágabb értelemben) tehát sem most, sem pedig a jövőben nem feltétlenül tekintendő a legjelentősebb szempontnak/célnak. A polgárok maguk is bizonyos felelősséggel tartoznak azért, hogy megtalálják saját útjukat a média világában, és különböző ‘hangokat’ hallgassanak meg. A források sokszínűségét ideális esetben az egyéneknek kellene kihasználni, hogy hozzájussanak napi hírfolyamukhoz. A híriacról szóló tanulmány elemezte az egy főre eső felhasznált sajtótermékek és szolgáltatók (*suppliers*) számát is. [...] A 2007-es helyzethez viszonyítva az a következtetés vonható le, hogy a hollandok sokszínű hírforrásoknak vannak kitéve.”¹⁰³

5. Összefoglaló megjegyzések

E tanulmány célja, hogy megindítsa a médiapluralizmus kérdését a felhasználó szemszögéből megközelítő vitát, amely az Institute for Information Law (IVIIR) által 2010. december 3-án Amszterdamban rendezett szakmai műhely központi témája volt. E cél elérése érdekében – és a felhasználó e szabályozásokban betöltött jelenlegi szerepének és helyének értékelése céljából – a tanulmány megvizsgálta a médiapluralizmusra vonatkozó jelenlegi európai jogszabályokat és szabályozásokat. Az ún. sokszínűségi láncot követve a cikk számba vette a források, tartalmak és a sokszínűségnek való kitettség védelme érdekében elfogadott szabályokat. Az elemzésből

¹⁰¹ Több kutatás bizonyította, hogy számos országban a kisebbségi közösségek szegregált és töredezett közönséget alkotnak. A rendelkezésre álló adatok azt mutatták például, hogy a kisebbségi közösségek a többségtől eltérő műsorokat követnek, valamint a televíziós műsorszolgáltatás társadalmi találkozáspontként nem tölt be fontos szerepet; l. például: Leonard M. BAYNES: *White Out: The Absence and Stereotyping of People of Color by the Broadcast Networks in Prime Time Entertainment Programming. Media Diversity and Localism: Meaning and Metrics*, szerk.: Philip M. NAPOLI, Mahwah, New Jersey-London: LEA Publishers, 2007), 227–267.

¹⁰² Hollandia, Commissariaat voor de Media: *Médiamonitor: A holland média 2010-ben*. www.mediamonitor.nl/dsresource?objectid=11694&type=org.

¹⁰³ Uo, 90.

arra a következtetésre jutott, hogy a hagyományos jogszabályok és szabályozások célja a források és tartalmak sokszínűségének biztosítása és előmozdítása anélkül, hogy közvetlenül foglalkoznának a felhasználás sokszínűségének vagy a sokszínűségnek való kitettség problémájával. Ez a következtetés hasonló ahhoz, amit az Egyesült Államokban tapasztalható helyzettel kapcsolatban a szakemberek megfigyeltek.¹⁰⁴ Webster 2007-ben így foglalta össze a helyzetet: „A politikai döntéshozók évtizedeken keresztül küzdöttek a média sokszínűségének koncepciójával. Figyelmüket jellemzően vagy a források sokszínűsége, vagy pedig a nyilvánosság számára elérhető tartalmak sokszínűsége felé fordították. Ezek valóban fontos problémák, azonban figyelmen kívül hagynak egy alapvető kérdést. Mit tesznek a közönség tagjai a rendelkezésükre álló médialehetőségekkel? Vajon változatos érendet követnek a műsортípusok és eszmék tekintetében, vagy megelégednek a gyorsétermi választékkal? Létezik-e a sokszínűségnek való kitettség?”¹⁰⁵

A cikk rámutatott különböző lehetséges magyarázatokra, amelyek lényege a következő: még ha a jogalkotónak sikerülne is pontos politikai célokat meghatározni a sokszínűségnek való kitettséggel kapcsolatban (ami már önmagában véve is erősen megkérdőjelezhető feladat), és képes lenne e célokat a polgárok számára ideális és sokszínű médiaérendet előíró szabályokká alakítani, a polgárokat akkor sem tudná soha e szabályok betartására kényszeríteni. Egy – Belgiumban manapság igen népszerű – régi angol közmondás szerint „a lovat el lehet vezetni a vízhez, de nem lehet arra kényszeríteni, hogy igyon”.¹⁰⁶ Minden ilyen irányú kísérlet szemben állna a demokratikus társadalmakban bevett személyhez fűződő joggal és szabadsággal.

Ezt követően arra tettünk javaslatot, hogy az elemzés – a szigorúan vett elrendelő- és felügyelő szabályokon túlmenően – terjedjen ki a sokszínűségnek való kitettség megteremtéséhez szükséges feltételek (bizonyos célok ösztönzése, támogatása, előmozdítása révén) kialakítására irányuló szabályokra is. E javaslat arra a megfigyelésre vezetett, hogy a felhasználó ambivalens – a hiány és a mindenhol és mindenkor való jelenlét különös elegye által jellemezhető – szerepet játszik a pluralizmus szabályozásában; e megfigyelést egyébként korábban már kifejtették a szakirodalomban a felhasználónak a műsorszolgáltatásra vonatkozó európai szabályozásban betöltött szerepével kapcsolatban. Ennek fényében számba vettük az uniós audiovizuális média-szabályozásban tapasztalható legújabb, a szabályozás decentralizált formái (például a társ- és önszabályozás) felé történő elmozdulást mutató, valamint a közönség felvértezésére és a média-műveltségre fokozott figyelmet fordító trendeket.

Mivel e cikknek nem volt célja a sokszínűségnek való kitettség közvetlenebb szabályozására irányuló új és kiegyensúlyozottabb megoldások feltárása, a tanulmány a továbbiakban az Unióban a médiapluralizmus átláthatóságának és vizsgálhatóságának fokozása céljából kialakított Médiapluralizmus Monitorra összpontosított annak értékelése érdekében, hogy milyen szerepet játszik abban a sokszínűségnek való kitettség. Megjegyeztük, hogy a Monitor számos,

¹⁰⁴ Philip M. NAPOLI: Exposure Diversity Reconsidered. *Journal of Information Policy* 1 (2011) 246–259.

¹⁰⁵ WEBSTER (2007) i. m. (54. lj.) 309.

¹⁰⁶ A kifejezést Vande Lanotte királyi mediátor használta 2011 elején (már több mint fél évvel a választások után), amikor Albert királytól felmentését kérte azt követően, hogy több héten keresztül próbálta áthidalni az ország politikai pártjai közötti szakadékot, és létrehozni az állami reformokra vonatkozó kompromisszumot. Flanders News, „You Can't Make a Horse Drink,” June 1, 2011 www.deredactie.be/cm/vrtnieuws.english/news/110106_VDL.

a médiahasználatra és – közelebbről – a felhasználók médiához való hozzáféréseire vagy média-készségeikre, a médiafolyamatban és a közvélemény formálásában betöltött szerepükre, bizonyos médiumok elterjedtségére és közönségarányára, valamint a médiához való (fizikai és pénzügyi értelemben vett) hozzáférésre összpontosító politikák értékelésére vonatkozó mutatókat tartalmaz, azután más kezdeményezések, mint a 2010-es Ofcom-jelentés a közérdekű vizsgálatról a News Corporation/BSkyB egyesülése kapcsán, vagy a legutóbbi holland Médiamonitor fokozott figyelmet fordítanak az elemzés során a kitettség és a felhasználás sokszínűségének összetevőjére.

Ezek visszafogott, ugyanakkor fontos lépések annak érdekében, hogy a médiapolitikában és/vagy a nyomon követésben komolyabb szerepet biztosítsunk a sokszínűségnek való kitettségnek. A szerző egyetért Napolival és Websterrel abban, hogy végső soron a sokszínű médiaétrend fogyasztása – amelyet a sokszínűségnek való kitettségként határozhatnánk meg – számít, és hogy – Webstert idézve – „ha egy médiával telített korban valóban meg kívánjuk érteni a sokszínűség jelentését, komolyan kell vennünk a sokszínűségnek való kitettség problémáját is.”¹⁰⁷ Mindaddig nem lenne bölcs dolog azonban túlságosan radikálisan vagy gyorsan módosítani a médiára vonatkozó jogszabályokat, amíg nem alakul ki közmegegyezés a sokszínűségnek való kitettség mérésére szolgáló megfelelő módszerre, annak a források és tartalmak sokszínűségére vonatkozó jelenlegi szabályozásokra gyakorolt szerepével és hatásával kapcsolatban. Az internetes és közösségi média mostani fejleményei optimista megközelítésre adhatnak okot a felhasználói részvétel és a sokszínűségnek való kitettséggel kapcsolatban, de akkor is marad egy jelentős paradoxon. Lehetséges, hogy a sokszínű médiaétrend fogyasztását lehetővé tevő technikák és eszközök fejlődnek ugyan, a széles körű forrásoknak való kitettségre vonatkozó gyakorlati bizonyítékok még hiányoznak.

Így, jóllehet támogatjuk az elképzelést, hogy a szabályozóknak *tágítaniuk* kell vizsgáldásuk körét, és nem hagyhatják figyelmen kívül a sokszínűségnek való kitettséget, nem javasoljuk, hogy tekintetüket a forrás sokszínűségéről és a tartalom sokszínűségéről teljes mértékben *elfordítsák* a sokszínűségnek való kitettség felé. Ez bizonyosan túl nagy terhet helyezne az újdonsült médiaműveltséggel rendelkező és felvértezett médiafelhasználó vállára. Emlékszünk: „a lovat nem lehet arra kényszeríteni, hogy igyon.”

FORDÍTOTTA: NAGY SZABOLCS ÉS NYAKAS LEVENTE

¹⁰⁷ WEBSTER (2007) i. m. (54. l.) 314.

FÓRUM

Még egyszer az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadásáról, illetve az új médiakoncentráció-szabályozásról

GÁLIK MIHÁLY* – VOGL ARTEMON**

1. Bevezetés

„Élt egy évet” – ezt lehetne írni arra a „virtuális” fejfára, amelyet az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport magyarországi érdekeltségeinek összeolvadását célzó stratégia képzeletbeli sírhantjára helyeznénk. A két kiadói csoport nevében az Axel Springer 2010. április 23-án adta be a Gazdasági Versenyhivatalhoz (GVH) az összeolvadás engedélyezésének kérelmét, amelyet azután bő egy évvel később, 2011. május 6-án kelt beadványában visszavont. A Versenytanács öt nappal később, a 2011. május 11-én kelt Vj-42-307/2010. sz. végzésében az eljárást megszüntette, s az azóta eltelt időben, úgy tűnik, az összeolvadás eltűnt a meg nem valósult stratégiai tervek süllyesztőjében.

Meg kell jegyeznünk, hogy a két nagy kiadói csoport magyarországi érdekeltségei összeolvadásának meghiúsulásának nem volt különösebb visszhangja a tömegmédiában, hiszen alig érte el a magyar vagy akár a külföldi nagyközönség érdeklődésének ingerküszöbét. Ugyanakkor az esetet kifejezetten szakmai elemzést érdemlőnek tartjuk. Amint az erről írt tanulmányunk¹ címében is jeleztük, az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadását a magyar piacon a Médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) hatálybalépését követő új médiakoncentráció-szabályozás első, sikertelen vizsgájának tekintettük. Nincs mit kertetnünk, a Médiatelegrafnak az összeolvadást *de facto* lehetetlenné tevő szakhatósági állásfoglalását² ma is tévesnek tartjuk, szerintünk annak módszertana súlyos szakmai tévedésekkel terhes, nem állja ki a szakszerű elemzés próbáját.

* Egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Magatartástudományi és Kommunikációelméleti Intézet. E-mail: galik@uni-corvinus.hu

** Doktorandusz, Budapesti Corvinus Egyetem, Marketing és Média Intézet. E-mail: artemon.vogl@uni-corvinus.hu

¹ GÁLIK Mihály – VOGL Artemon: Az új médiakoncentráció-szabályozás első vizsgálója: az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadása a magyar piacon. *Médiakutató*, 2011/3., 83–97.

² NMHH MP-1671-13/2011. Szakhatósági állásfoglalás az Axel Springer és a Ringier összefonódási kérelméhez kapcsolódóan. L. mediatorveny.hu/dokumentum/89/nmhh_szakhatosagi_allasfoglalas.pdf.

Külön sajnáljuk, hogy a próba fő színtere végül is nem a bíróság lett. Könnyen kikövetkeztethető, hogy a Médiatanács elutasító szakhatósági állásfoglalását a Versenytanács hasonló tartalmú végzése követi majd, hisz az Mttv. 171. § (4) kimondja, hogy „[a] Médiatanács szakhatóság állásfoglalása a Gazdasági Versenyhivatalt köti,” s akkor a Versenytanács döntését meg lehetett volna támadni a bíróságon. Igen ám, de amint ismeretes, az Axel Springer csoport a Médiatanács elutasító szakhatósági állásfoglalásának kézhezvétele után visszavonta a GVH-hoz benyújtott engedélyezési kérelmet. Az erről kiadott sajtónyilatkozatban Axel Springer, miközben semmilyen módon nem kommentálta a Médiatanács szakhatósági állásfoglalását, nem zárta ki, hogy a jogi körülményeket mérlegelve a két kiadói csoport újra benyújtja az összeolvadási kérelmet, de két hónappal később az Axel Springer Kiadói Kft. ügyvezető igazgatója már azt mondta egy interjúban, hogy „[a] két vállalatnak önállóan kell kialakítania a stratégiáját a következő időszakra.”³

Az esettel bármilyen okból foglalkozók számára külön kérdést jelenthet, hogy vajon miért vonta vissza az Axel Springer csoport az összeolvadás engedélyezésére beadott kérelmet, de ez messze vezetne a tárgytól. Szögezzük le, hogy joga volt ezt megtenni, mint ahogy ahhoz is joga volt (a vélemény-nem-nyilvánítás joga), hogy a nyilvánosság előtt semmilyen módon ne kommentálja a Médiatanács elutasító szakhatósági állásfoglalását. Vélelmeznünk kell, hogy a két kiadói csoport tulajdonosi köre ezt a magatartást tartotta célravezetőnek a kialakult helyzetben, s a kiadók menedzsmentje, ha netán akarta is volna, sem tehetett másként: az üzlet világának természete már csak ilyen, s szereplőinek a konkrét esetben sem *l'art pour l'art* jogi kérdésről volt szó.

A magunk részéről egyetlen szakmai fórumról tudunk, ahol *post festa* érdemben foglalkoztak a vita tárgyát képező esettel: a Magyar Jogász Egylet Média- és reklámjogi szakosztálya 2011. október 13-án Budapesten vitaestet tartott „Sokszínű-e a médiarendszer? A médiapluralizmus és -diverzitás mérhetősége” címmel, ahol a példaként szolgáló konkrét eset éppen a meghíusult Axel Springer – Ringier összeolvadás volt. A meglepően nagy érdeklődést kiváltó vitán mi is részt vettünk, s azon ott volt a Versenytanács elnöke (dr. Tóth András) mellett az NMHH azon tisztségviselője, Ilyés Márton is, akinek a neve a Médiatanács szakhatósági állásfoglalásán ügyintézőként van feltüntetve. Nem állíthatjuk, hogy konszenzus alakult ki a vitában, s ezt illúzió is lett volna várni, de legalább felvetődtek azok a kérdések, amelyek a szakhatósági állásfoglalás szakmai megalapozottságával voltak kapcsolatosak, s amelyek közül néhányra jelen írásunkban még külön visszatérünk.

Kifejezetten örülünk, hogy az új tudományos folyóirat, az *In Medias Res* legelső számában közölt tanulmányában Géczy Kinga visszatért az esetre.⁴ Ez még akkor is így van, ha a szerző polemizál az általunk leírtakkal, s elemzésünk végkövetkeztetését, miszerint a Médiatanácsnak az összeolvadást elutasító szakhatósági állásfoglalása szakmailag hibás, elutasítja. A tudományos nyilvánosság már csak ilyen, s aki a színterére lép, annak túrníe kell a kritikát. A tudományos közélet másik szabálya, hogy akit szakmai kritika ért valamely fórumon, azt ugyanott megilleti a válaszlehetőség joga, és mi élni szeretnénk ezzel a joggal.

³ ÚJVÁRI Miklós: Függetlenség, integráció, hatékonyság – Interjú Dr. Bayer Józseffel. *Világgazdaság*, 2011. július 11., 2.

⁴ GÉCZY Kinga: Az Axel Springer – Ringier fúzió a Médiatanács előtt. *In Medias Res*, 2012/1., 122–133.

2. Amiben egyetértünk: a külön médiajogi koncentrációsabályozás szükségessége

A média ágazataiban a koncentrációsabályozás kettős természete, az általános versenyszabályozás mellett jelen lévő külön médiajogi szabályozás szükségessége mellett érvel Géczi Kinga tanulmányának bevezetőjében, s ebben nincs közöttünk nézetkülönbség. Igaz, a szerző úgy érzékelteti, mintha éles vita lenne a versenyszabályozást önmagában elégségesnek tartó szakértők, illetve a versenyszabályozás melletti külön médiajogi szabályozás szükségességét hangsúlyozó szakértők között,⁵ de ez bizonyíthatóan nincs így. A *mainstream*, a szakértők/kutatók döntő többsége e területen evidenciának veszi a versenyszabályozás és a médiajogi szabályozás egymás mellett élését – ami persze nem zárja ki, hogy lehetnek olyanok is, akik éppen ellenkezőleg gondolják –, s erről a szakirodalom alapján könnyen meggyőződhetünk.⁶

Géczi egyébként nem hoz fel példákat, kik lennének azok a neves szakértők/kutatók, akik szerint elégséges lenne a média ágazataiban is az általános versenyszabályozás alkalmazása a médiakoncentráció kezelésére (pedig azért vannak ilyenek), hanem – szerintünk is helyesen – megállapítja, hogy a hazai szabályozás az általunk *mainstream*nek nevezett áramlathoz, s egyben az európai szabályozási trendekhez igazodik. Ez így van, sőt még a korábbi médiatörvény, az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról is (a továbbiakban: Rttv.) tartalmaz médiaszabályozás koncentrációsabályozást, s egyértelműen fogalmazott az általános versenyszabályozás keretén belül megvalósuló, valamint az ágazatspecifikus médiakoncentráció szabályozás lehetséges ütközésének kezeléséről. Géczi Kinga szintén visszautal rá, hogy az Rttv. 127. § (3) rendelkezése szerint „A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény szerinti szervezeti egyesülés és meghatározó befolyásszerzés nem engedélyezhető, ha az e törvényben foglaltak sérelmével jár.”⁷

Nincs tehát vita közöttünk arról sem, hogy szükséges a médiakoncentráció külön médiajogi szabályozása, sem arról, hogy a magyar megoldás filozófiája megfelel az európai trendeknek, sőt a világ legnagyobb médiapiacán, az Amerikai Egyesült Államokban folytatott gyakorlatnak is. Az Egyesült Királyságban a médiavállalatok összefonódásának versenyjogi engedélyezéséhez, amennyiben az illetékes miniszter úgy látja jónak, ki kell kérni a brit szabályozó hatóság, az Office of Communication (Ofcom) véleményét. Németországban a médiakoncentrációs ügyeket vizsgáló hatóság (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Mediabereich) jóváhagyó döntése az előfeltétele annak, hogy a szövetségi versenyhatóság esetleges engedélye hatályba léphessen. Ugyanez a helyzet az Amerikai Egyesült Államokban is, ahol a Federal Communications Commission (FCC) és az Igazságügyi Minisztérium (Department of Justice)

⁵ Uo. 123.

⁶ Talán nem szerénytelenség, ha két olyan összefoglaló kötetre hivatkozunk, amelyben a válasz cikk mindkét szerzője részt vállalt. Az egyik a GVH Versenykultúra Központja számára készült: GÁLIK Mihály (szerk.): *A koncentráció szabályozásának vizsgálata – Zárótanulmányok*. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, 2007. www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/4282B926D2946FD1.pdf.

A másik: GÁLIK Mihály (szerk.): *A médiakoncentráció szabályozása*. Budapest, Gondolat, 2011.

⁷ GÉCZI i. m. (4. lj.) 125.

trösztellenes részlege egyaránt állást foglal a médiaágazatban tervezett fúziókról, s versenyjogi lag hiába elfogadható egy összefonódási kérelem: ha azt az FCC elutasítja, nem valósulhat meg.

Azt azonban nem árt már az egyetértés közben is hangsúlyozni, hogy a három említett szabályozó hatóság konkrét eljárási rendje a médiafúziók engedélyezésének vizsgálatakor eltér egymástól – éppen az lenne a furcsa, ha ez nem így lenne. Az egyes országoknak a médiakoncentráció-szabályozást érintő konkrét médiajogi rendelkezései, megoldásai, amint arra Géczi Kinga is rámutatott, a piacok mérete, a közjogi, történelmi és kulturális hagyományok függvényében különböznek, jóllehet mindenütt a közérdekre hivatkoznak alkalmazásuk során. Talán érdemes itt hangsúlyozni, hogy még az Európai Unió tagországaira sem vonatkozik egységes médiajogi koncentrációsabályozás,⁸ miközben a versenyjogi szabályozásuk közös alapokon – az Európai Tanács 139/2004. számú, a vállalkozások összefonódásáról szóló rendeletén – nyugszik, és a rendelet az Európai Unió tagországai számára kötelező.

3. A véleménybefolyásoló erő mint a külön médiajogi koncentrációsabályozás alapja

Géczi Kinga az egyes médiumok vélelmezett véleménybefolyásoló erejét emeli ki mint a külön médiajogi koncentrációsabályozás indokát, s érvelésében hivatkozik mind az új Alaptörvény, mind az Smtv.,⁹ mind az Mttv. rendelkezéseire, valamint az Alkotmánybíróság két idevágó határozatára.¹⁰ A véleménybefolyásoló erő mint a külön médiajogi koncentrációsabályozás egyik legitimációs alapja közismert a szakirodalomban, az már viszont erősen vitatott, hogy a véleménybefolyásoló erőt ki lehet fejezni a televízió nézettségi mutatójával. Attól, hogy számos ország szabályozási gyakorlatában ez jelenik meg, még nem biztos, hogy a szabályok kialakítása-kor a véleménybefolyásoló erő és a televíziós nézettség ekvivalenciáját el kellene fogadnunk.

Erről a szakmai kérdésről többször is kifejtettük azt a véleményünket, miszerint a véleménybefolyásoló erő és a televíziós nézettség azonosítása a szabályozásban önkényes, s most elég legyen csak egy, a magyar médiakoncentráció-szabályozás történetét összefoglaló tanulmányra¹¹ utalnunk. Ettől persze még a 2005–2010 között született „hivatalos”, különböző állami szervezetek és a parlamenti politikai pártok által kezdeményezett, megrendelt szakértői anyagok makacsul megismételték a két fogalom egyként kezelését, amelynek a német szabályozás szolgált mintaként: az elébb hivatkozott tanulmányban alaposan elemeztük, bíráltuk ezt a megoldást anélkül, hogy bármi eredményt értünk volna el vele.

Többször is leírtuk, egyebek között a már hivatkozott publikációinkban is, hogy a televíziós nézettség/közönségarány mutató kiemelése a szabályozásban olyan rejtett előfeltételekre

⁸ L.: GÁLIK Mihály: A médiakoncentráció közös európai szabályozásáról. *Infokommunikáció és Jog*, 17. (2007), 5–9.

⁹ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény.

¹⁰ Az 1/2007. (I. 18.) és az 564/E/2005. AB határozat, GÉCZI i. m. (4. lj.) 123.

¹¹ GÁLIK Mihály – HIDI János: A médiakoncentráció-szabályozás Magyarországon. In GÁLIK (2007) i. m. (6. lj.) 29–45. www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/4282B926D2946FD1.pdf

épül, amelyek több mint vitathatók. Az a vélelem, hogy a televízió (a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások) véleménybefolyásoló ereje az éves átlagban elért közönségarány mutatóval kifejezhető, azért is védhetetlen, mert az egyes televíziós vállalkozások által elért közönségarány és a vállalkozások véleménybefolyásoló képessége között van ugyan sztochasztikus kapcsolat, de ez az egyetlen, amit okkal vélelmezni lehet: a kapcsolat erősségéről semmit nem tudunk általánosságban megállapítani, arról csak a konkrét esetek vizsgálatakor lehet valami érdemlegeset (és persze egyúttal *ab ovo* vitathatót) mondani.

Meg merjük kockáztatni azt a kijelentést, hogy a televíziós közönségarányok nagysága elsősorban a szórakoztató tartalmak főműsoridőben való sugárzásához kötődik: a nagyközönség szórakoztatás iránti igényének és az ízlések legnagyobb közös osztójának figyelembevétele, a populáris kultúra sikeres darabjainak a műsorba szerkesztése „hozza” az egyes csatornák számára a magas nézettséget és/vagy közönségarányt (és itt teljesen megegyezik a véleményünk Géczy Kinga tanulmányának legelejtén idézett Bruce M. Owen professzorával,¹² aki az amerikai médiapiacok egyik legjelesebb elemzője).

Bármennyire is nehéz vagy éppen lehetetlen tudományosan szigorú határokat vonni a szórakoztató és a tájékoztató műsorszámok között, legtöbbször mégis nyilvánvaló, hogy mi tartozik az egyikbe és mi a másikba, illetve, hogy mi minősíthető a szórakoztatást és a tájékoztatást ötvöző *infotainment*nek. Természetesen a szórakoztató műsorszámok is rendelkeznek valamilyen – a gyakorlatban szinte meghatározhatatlan – véleménybefolyásoló erővel, de ezt akármelyik műsorszámról elmondhatjuk. Egyáltalán nem véletlen, hogy a médiajogi koncentrációsabályozás szakirodalmában a hír- és információs piacokat próbálja kiemelni, ezekre összpontosít. Mindezek alapján úgy véljük, hogy az egyes csatornák magas közönségaránya inkább az általános szórakoztató műsorszámok népszerűségét, semmint a csatornák véleménybefolyásoló erejét mutatja!

A kritika mellett a közelmúltban megpróbálkoztunk egy új módszertan bemutatásával is, követve az FCC által 2003-ban kidolgozott sokszínűségi index logikáját, függetlenül attól, hogy a nevezett mutató alkalmazását az amerikai bíróság nem találta kellően megalapozottnak, s az erre épülő FCC-szabályozást megsemmisítette.¹³ Minderre Géczy Kinga szintén utalt a tanulmányában, de ő azt emelte ki következtetéseinkből, hogy mi magunk is azt mondtuk, hogy vannak szubjektív elemek az általunk felvázolt innovatív szabályozási kísérletben, hogy mi is beismertük, nincsenek tökéletes módszertanok a médiakoncentráció szabályozásában.¹⁴ Semmi okunk tagadni, hogy ezt írtuk, de az is a következtetéseink sorába tartozott, hogy „A kutatásunk során meggyőződünk arról, hogy nálunk is lehetőség van egy olyan érintett piac, mint a hír- és információs piac meghatározására, az ehhez szükséges adatok ugyanis a piaci szereplők-nél megvannak.”¹⁵ Ez a következtetésünk szemmel láthatóan nem volt meggyőző Géczy Kinga

¹² Bruce M. OWEN: A sikeresség és a hozzáférés fogalmának összekeverése: a tulajdonosi koncentráció „pontos” mérése és szabályozása a tömegmédiában és az online szolgáltatások piacán. In: GÁLIK Mihály (szerk.): *A médiakoncentráció szabályozása – Szöveggyűjtemény*. Budapest, Gondolat, 2011, 67–93.

¹³ Az este összefoglalását l.: GÁLIK Mihály – VOGL Artemon: *A média koncentrációjának mérése*. Budapest, AKTI, 2009.

¹⁴ GÉCZY i. m. (4. lj.) 124.

¹⁵ GÁLIK – VOGL i. m. (1. lj.) 32.

számára, aki megelégedett annak deklarációjával, hogy számos országban továbbra is a közönségarányt veszik figyelembe a médiakoncentráció korlátozásában. Ebben igaza van, de mi nem ezt vitatjuk, hanem azt, hogy az ilyen gyakorlat a szabályozást végső soron legitimáló közérdek követelményeit kielégítené.

4. A médiakoncentráció korlátozása az Mttv.-ben

Nem gondoljuk, hogy a 2010. második felében elfogadott új, média tárgyú törvények előkészítése során a médiakoncentráció kezelése a fontosabb kérdések sorába tartozott volna, s tény, hogy az Smtv.-ről, illetve az Mttv.-ről kibontakozott szakmai vita, valamint az Európai Bizottsággal folytatott vita/konzultáció során sem ez a témakör állt a középpontban. Ettől még nem gondoljuk, hogy az Mttv.-ben megjelenő konkrét szabályozási rendelkezések kritikán felül állnak, s távolról sem vagyunk velük annyira megelégedve, mint Géczi Kinga, aki tanulmánya 2. alfejezetében összefoglalja az új ágazati szabályozás lényegét.

Számunkra kifejezetten irritáló, hogy egy korábbi, a maihoz képest rendkívül korlátozott kínálatú médiaszíntérrre vonatkozó érvelés, a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozásának normatív követelménye továbbra is kiemelten szerepelhet az egyes rendelkezések indoklásakor. Az, hogy a rendszerváltáskor, 1990-ben elfogadott radikális alkotmánymódosításban ez az érvelés megjelent, még érthető, és az, hogy az 1995 végén elfogadott Rttv.-ben¹⁶ is hivatkozási alap volt, elfogadható. Ma viszont már nem kellene a jogászoknak ezt a fordulatot használni, hiába szerepel az számos alkotmánybírói határozatban és magában az Mttv.-ben is: demokráciákban a mai információs technológiai infrastruktúrák mellett tájékoztatási monopóliumok nem jöhetnek létre, azaz ideje lenne befejezni a hadakozást ezzel a fantommal. Szerencsére az Alkotmányt felváltó, 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény IX. cikkében már nem szerepel a tájékoztatási monopóliumok kialakulása megakadályozásának konkrét célja, s ez akkor is reményt keltő, ha a korábban elfogadott Mttv.-ben még ez az érvelés *expressis verbis* megtalálható.¹⁷

Amint az előző alfejezetben is írtuk, önmagában azzal szemben nincs kifogásunk, hogy a médiahatóság *ex ante* vizsgálja a versenyhatóság elé kerülő média-összefonódási (fúziós) kérelmeket. Ennek az Mttv.-ben való konkrét megjelenítése azonban belőlünk kritikát vált ki, s itt megint más állásponton vagyunk, mint Géczi Kinga. Igaz, ő a médiahatóságnál dolgozik, azaz jogalkalmazó, így az a tény, hogy a jogalkotó a Médiatanács kezébe adta a döntést a sajtótermékeket kiadó vállalkozások összefonódási kérelmének elbírálásáról anélkül, hogy bármi utalást tett volna az eljárás módszertanára, számára nyilván nem csupán evidens, hanem a maga munkája szempontjából optimális is. Kutatói nézőpontból viszont kevésbé rózsás a helyzet.

¹⁶ 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról.

¹⁷ Mttv. 67. § „A lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók piaci koncentrációja a sokszínű médiapiac fenntartása, valamint a tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása céljából e törvény keretei között korlátozható.”

A magunk részéről nem tarjuk szerencsésnek, hogy az Mttv. az új szabályozást azokra a kérelmekre is kiterjeszti, amelyeket még hatálybalépése előtt nyújtottak be a GVH-hoz. Lehet, hogy a jogalkalmazónak ezt nem kell/nem szerencsés kommentálnia, de ha valaki egyúttal doktorandusz is, mint Géczi Kinga, akkor ebben a minőségében nem vonatkoztathat el ettől a körülménytől, különösen akkor nem, ha egyetlenegy ilyen kérelem – az Axel Springer és a Ringier tervezett fúziója – tartozott ide. További szempont a Médiatanács szakhatósági állásfoglalása kiadására vonatkozó, a jogalkotó által megállapított határidő. Ez az Mttv. 171. § (5) rendelkezése szerint húsz nap, amely időtartam egy alkalommal további húsz nappal meghosszabbítható. Lehet, hogy a laikusok számára ez a határidő elegendőnek látszik, de a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az igazán jelentős fúziós ügyekben a médiahatóságok vizsgálata ennél sokkal hosszabb időt vesz igénybe.

Csak egyetlen példát hozva: az amerikai digitális műholdas rádiózás két platformja közötti fúziót az FCC tizenhat hónapig tartó vizsgálat után engedélyezte, negyed évvel azután, hogy az Igazságügyi Minisztérium már jóváhagyta a kérelmet.¹⁸ Mindenestre a döntést megalapozó, annak a részleteit összefoglaló dokumentum¹⁹ több mint száz oldal terjedelmű, s mondani is felesleges talán, hogy alapos piacvizsgálattal indul. Nincs okunk feltételezni, hogy szakmai inkompetencia lenne a hosszú vizsgálati időtartam mögött, s ráadásul tudjuk az FCC gyakorlatából, hogy egyáltalán nem kirívó esettel állunk szemben.

Azt vélelmezni, hogy a kétszer húsz nap (azaz a nagyjából két hónap) elegendő arra, hogy a magyar médiahatóság alaposan és szakmailag védhetően elbírálja, hogy egy olyan dimenziójú összefonódási kérelem engedélyezése, mint az Axel Springer és a Ringier közötti, miként befolyásolja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán, megítélésünk szerint a legenyhébb minősítéssel is naiv.²⁰ Nincs tudomásunk arról, hogy bárki felvetette volna a törvényjavaslat tárgyalásakor, hogy a Médiatanács szakhatósági állásfoglalására megszabott határidő túl rövid, vagy akár ezt maga a Médiatanács szóvá tette volna: az elfogadott Mttv.-ben lévő szöveg azonos a törvényjavaslatban szerepelt szöveggel.

Mi sem gondoljuk, hogy az Mttv.-ben benne kellene szerepelnie annak a módszertannak, amit a Médiatanács majd köteles használni azon eljárás során, amelyben azt vizsgálja, hogy a független véleményforrások összefonódás utáni szintje is biztosítja-e a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán. Úgy véljük, megint egyet-

¹⁸ Steven MUSIL: FCC approves Sirius-XM satellite radio merger. *CNET*, 25 July, 2008. http://news.cnet.com/8301-1035_3-10000241-94.html. David GOLDMAN: XM-Sirius Merger Approved by DoJ. *CNN*, 24 March 2008. http://money.cnn.com/2008/03/24/news/companies/xm_sirius.

¹⁹ FCC MB Docket No. 07-57: Memorandum opinion and order and report and order In the Matter of Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses XM Satellite Radio Holdings Inc., Transferor To Sirius Satellite Radio Inc., Transferee. http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-08-178A1.pdf.

²⁰ Az Országgyűlés által tárgyalta törvényjavaslat a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (T-17487, benyújtva 2012. november 22-én) indoklásában semmit nem találunk arról, miért lenne elegendő a húsz nap, egyszeri meghosszabbítással, a Médiatanács szakhatósági állásfoglalása kialakítására. Találunk ugyan példákat arról, hogy milyen az osztrák, a brit vagy éppen a portugál gyakorlat, hogy másutt is van együttműködés a versenyhatóság és a médiahatóság között, hogy a nevezett EU-tagországokban is szabad kezét kap a médiahatóság a sokszínűség állapotának értékelésénél használt módszertanok alkalmazása során, de nincs egy konkrét példa sem arról, meddig is tart a hivatkozott országokban egy ilyen vizsgálat. Nos, azt biztos állíthatjuk, az Egyesült Királyságban sokkal tovább, mint az ominózus húsz (meg húsz) nap!

értve Owen professzorral,²¹ hogy az elemzésnek meg kell előznie a mérést. Ugyanakkor arra is fel szeretnénk hívni a figyelmet, amelyet egy másik neves amerikai szakértő, Eli Noam fejtett ki éppen az FCC kudarcot vallott módszertana alkalmazásával kapcsolatban, s amit szükségesnek tartottunk idézni a meghíúsult Axel Springer – Ringier fúzió vizsgálatokor:

„El kell ismernünk, hogy bármely számításon alapuló teszt könnyen keveredhet a mechanikusság gyanújába. Akiket ez aggaszt, azok inkább a releváns tényezők esetről esetre való mérlegelését részesítik előnyben egy-egy médiapiac vizsgálatokor. De látni kell, hogy egy ilyen rendszer a médiatulajdonlással kapcsolatos meghatározó döntéseket a kormányzati hivatalnokok kezébe adja, akik barátait jutalmazhatják, ellenfeleiket büntethetik, vagy éppen a hatalmas médiavállalatok számára teremt lehetőséget arra, hogy a számukra kedvezőtlen döntéseket meghíúsítsák.”²²

A jogalkalmazás során a kiutat a mechanikus képletalkalmazás, vagy az *ad hoc* mérlegelés dichotómiájának csapdájából az a módszertani igényesség jelentheti, amit az egyes esetek vizsgálatokor a médiahatóság alkalmaz. Az Ofcom esetében ez az eljárás a *public interest test*, egy olyan eljárási útmutató, amelyet kifejezetten erre a célra dolgoztak ki.²³ A Médiatanács rendelkezésére álló idő a szakhatósági állásfoglalás kialakítására egy ilyen alapos mérlegelést nem tett lehetővé az Axel Springer – Ringier összeolvadási kérelem vizsgálatokor, ezt készséggel elismerjük. Azt a módszert, amely alapján döntött, azonban vitattuk, és Géczi Kinga írásának áttanulmányozása után továbbra is vitatjuk.

5. A médiavállalatok összefonódási kérelmének médiajogi szempontú vizsgálatáról az Mttv. alapján

A médiavállalatok összefonódása, fúziója esetén a médiajogi megítélés esetén is kulcskérdés a releváns piac(ok) meghatározása, csakhogy itt másról van szó, mint a versenyjogi vizsgálat esetében. A védendő érték a médiapiac sokszínűsége, s ezért a lapkiadók összefonódási kérelmének médiajogi vizsgálatokor az a kérdés, hogy – az Mttv. megfogalmazását használva – vajon a független véleményforrások összefonódás utáni szintje is biztosítja-e a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán, avagy sem. Ha igen, akkor a Médiatanács nem tagadhatja meg a szakhatósági hozzájárulást, ahogy azt az Mttv. 171. § (2) bekezdés egyértelműen kimondja.

Szeretnénk külön kiemelni, hogy az Mttv. nem azt rendeli el, hogy az összefonódások megvalósulása nem vezethet a sokszínűség semmilyen mértékű csökkenéséhez, hanem csupán az előbb említett kvalitatív előfeltételt fogalmazza meg. Ennek a követelménynek a „lefordítása” az elvégzendő feladat a jogalkalmazói munka során, ami – a nemzetközi példák és jogalkalma-

²¹ OWEN i. m. (12. lj.) 68.

²² Eli NOAM: Hogyan mérjük a koncentrációt? In GÁLIK i. m. (12. lj.) 95–99.

²³ Ofcom guidance for the public interest test for media mergers. http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/guidance/other-guidance/pi_test/.

zói gyakorlatok, valamint az akadémiai kutatások eredményeinek ismeretében bátran állítható – rendkívül nehéz, kényes szakmai munka. A tapasztalatok azt mutatják, de ez már a dolgok szubjektív oldala, hogy a szabályozó hatóságoknak az összefonódási kérelmekkel kapcsolatos döntései szinte mindig heves vitát váltanak ki az érintettek körében, akik gyakran meg is támadják azokat a bíróságon. Ráadásul mindez az igazán fajsúlyos esetekben széles körű tömegkommunikációs nyilvánosságot is kap, s mindennek eredményeként a védekezésre kényszerülő szabályozókban könnyen kialakul valami bunker-mentalitás.

Az Mttv. 171. § (2) értelmezése impliciten azt is tartalmazza, hogy amennyiben a Médiatanács úgy ítéli meg, hogy a független véleményforrások összefonódás utáni szintje nem biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán, úgy megtagadja a szakhatósági hozzájárulást az összefonódási kérelemhez, s az erről hozott határozat köti a Versenytanácsot is. Nos, éppen ez történt az Axel Springer és a Ringier összefonódásának médiajogi vizsgálatakor, a Médiatanács 465/2011. (IV. 14.) sz. határozatában megtagadta a benyújtott kérelemhez a szakhatósági hozzájárulást.

A magunk kritikája azon alapult, hogy mi a független véleményforrások releváns piacát, vagy ha úgy tetszik, a hír- és véleménypiacot a médiatartalom-szolgáltatások egészére értelmeztük, míg a Médiatanács ezt leszűkítette a napilap és az időszaki kiadványok piacára. Ezt a leszűkítést a Médiatanács döntésének szakmai előkészítésében amúgy részt vevő Géczi Kinga elfogadja,²⁴ mi pedig elutasítjuk. Az elemzésünk²⁵ szemmel láthatóan nem győzte meg Géczi Kingát, aki kitart a Médiatanácsnak az Axel Springer – Ringier fúziót elutasító szakhatósági állásfoglalása mellett, hosszasan ismertetve írásában annak részleteit. Mi továbbra is úgy látjuk, hogy a Médiatanács szakhatósági állásfoglalása egy leegyszerűsített, versenyjogi szempontú elemzésen alapul, amelyik ráadásul olyan tanulmányra²⁶ épít, amelyet egyrészt a versenyjogi vizsgálathoz rendelt meg még korábban a GVH (ez lenne a kisebbik baj), másrészt szakmailag védhetetlen megállapításokat tartalmaz. Ezeket részleteztük a korábbi tanulmányunkban, s megállapításainkat – egy kivételével, ahol felületesen fogalmaztunk, de erről majd később –, továbbra is fenntartjuk.

6. A hírek és vélemények releváns piacának értelmezése

A releváns piac meghatározása nemcsak a hírek és vélemények, hanem a média gazdasági értelemben vett piacán sem problémamentes kérdés, hiszen a piacok keresleti és kínálati helyettesíthetőség szempontjai szerint történő körülhatárolása, illetve a piaci részesedések pontos meghatározása is nehézségekbe ütközik.²⁷ A médiapiacok nagy része, s ezen belül a lapkiadás

²⁴ GÉCZI i. m. (4. lj.) 126–127.

²⁵ GÁLIK – VOGL i. m. (1. lj.)

²⁶ Bell Research Kft.: *Nyomtatott médiumok helyettesítése napilapolvasók körében*. Elemző tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal részére, 2010. augusztus 31. www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/17672A36C10EA7072.pdf

²⁷ Erről részletesen l. VOGL Artemon: A koncentráció mérésének gyakorlati kérdései a média gazdasági értelemben vett hazai piacán. In GÁLIK (2007) i. m. (6. lj.) 47–59. www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/4282B926D2946FD1.pdf

piaca tipikus kétoldalú piac, így a versenyjogi szempontú vizsgálat során külön-külön is elemezni kell a nagyközönség és a hirdetőik piacát. Míg az utóbbi esetben leginkább a szektoronkénti reklámbevételek összesítése okozhat problémát, a nagyközönség piacának vizsgálatakor a közönségmutatók megfelelő értelmezése, alkalmazása, aggregálása, illetve a hiteles adatok hiánya jelenthet gondot.

A lappiacon a nagyközönség releváns piacának meghatározásakor az elmúlt évek versenyjogi határozataiban is keveredett a különböző piaci mérőszámok, így az olvasószám, terjesztett, eladott, sőt nyomott példányszám használata. Tekintettel arra, hogy egy lap olvasottsága jelentősen befolyásolhatja az adott médium hirdetési piaci pozícióját, annak vizsgálata elsődleges jelentőséggel bír. A lapok iránti keresletet is ez fejezi ki leginkább, hiszen egy terjesztett példányt jellemzően többen is olvasnak.

A versenyjogi vizsgálatok során a termékek keresleti helyettesíthetőségének meghatározásához alkalmazott ún. hipotetikus monopolista (SSNIP – *Small but Significant and Non-transitory Increase in Price*) teszt ugyanakkor nyilvánvalóan az értékesített példányszámokat helyezi előtérbe, hiszen arra keresi a választ, hogy „a vevők miképpen reagálnak a relatív árak kismértékű (5–10 százalék közötti), de tartós növekedésére: vajon áttérnek-e a könnyen hozzáférhető helyettesítő termékekre vagy a máshol található szállítókra.”²⁸ Ez a teszt ugyanakkor nem alkalmazható az árral nem rendelkező, ingyenes lapok esetében: erre már Vogl is rámutatott 2007-ben,²⁹ s örömmel konstatáltuk, hogy az *In Medias Res* induló számában megjelent cikkben ugyanerre a következtetésre jut Szilágyi Pál is, igaz egy későbbi külföldi szakfolyóiratban megjelent tanulmányra hivatkozva.³⁰ Az SSNIP-teszt továbbá azt a jelenséget is figyelmen kívül hagyja, hogy a (sajtó)termék árának növelése nem feltétlenül eredményezi a fogyasztásról történő lemondást (más által vásárolt lapot is olvashatnak a fogyasztók), mint ahogy az olvasóknak is csupán egy része vásárolja meg az adott kiadványt. A terjesztett példányszám részét képező értékesített példányszám változása pedig csupán a legritkább esetben eredményezi az olvasószám azonos mértékű elmozdulását, s ezt megannyi nemzetközi kutatási eredmény és hazai adatok is alátámasztják.

Éppen ez az okfejtés kérdőjelezi meg a keresleti helyettesíthetőség ilyen sematikus – más iparágakban akár kiválóan alkalmazható – versenyjogi megközelítését a speciális jellemzőkkel bíró médiapiacon, azon belül is a lappiacon. Az SSNIP-teszt bármilyen formában történő alkalmazása, „átültetése” a véleménypiacra pedig nem egyszerűen szokatlan, hanem kifejezetten erőltetett, sőt egyenesen abszurd, hiszen a tartalom minőségének változása igen nehezen operacionalizálható, annak hatása pedig elszigetelten nem kimutatható.

A nagyközönség piacának versenyjogi szempontú elemzése és a hír- és véleménypiac vizsgálata legfeljebb oly módon hozható összefüggésbe, hogy mindkettőnél a valós fogyasztói keresletet kell vizsgálni. Éppen ezért különös az a kijelentés, hogy „[a] Médiatanács részletesen elvégezte az eladott példányszámok alapján a releváns piacokon a piaci részesedések alakulásának

²⁸ VOGL i. m. (27. l.) 47.

²⁹ Uo. 48.

³⁰ SZILÁGYI Pál: A kétoldalú piacok versenyjogi megítélése a médiapiacokra tekintettel. *In Medias Res*, 2012/1., 85.

elemzését,³¹ ahogy az is, hogy „a [vélemény]piaci részesedések meghatározása [során] az értékesített példányszámok megyei eloszlását a Szonda Ipsos felmérésből származó olvasottsági adatokból nyert súlyokkal becsülte a Médiatanács.”³²

Igencsak kérdéses, hogy a szakhatósági állásfoglaláshoz milyen megfontolásból volt szükség az érintett kiadók összes lapjára vonatkozó „nyomtatott példányszámra (laponkénti bontásban); illetve az eladott példányszámra laponként (árus és előfizetéses külön, megyénkénti bontásban),”³³ miközben az olvasószám mellett egyedül használható terjesztett példányszám adatokat be sem kérte a hatóság. A nyomott példányszám jelen esetben teljesen irreleváns. Hasonlóképpen, a tájékoztatás sokszínűsége, pontosabban a hír- és véleménypiac szempontjából egy adott sajtótermék értékesített példányszáma sem igazán irányadó, hiszen nemcsak azok olvasnak egy lapot, akik azt megvásárolták.

Az értékesített példányszámnak legfeljebb a lapeladásból származó bevétel számításánál van szerepe, amelyen belül az árus- és előfizetéses terjesztés bevétele laptípusonként és laponként is eltérő lehet. A lapeladásból származó bevételek ugyan jellemzően egyre nagyobb részt képviselnek a kiadók árbevételén belül (a nagyobb mértékben csökkenő hirdetési bevételek miatt), ettől függetlenül ezen adatokat leginkább a lapterjesztési piac, illetve az azon mért piaci részesedések vizsgálatához érdemes felhasználni.

7. A szakhatósági állásfoglalás során felhasznált kutatás problémáiról részletesen

Továbbra is szeretnénk hangsúlyozni, hogy a szakhatósági állásfoglalás tévesen értelmezi és használja a piaci fogalmakat, és ebben minden bizonnyal ludas a GVH által megrendelt és – jobb híján – a Médiatanács által is átvett, a „Nyomtatott médiumok helyettesítése napilapolvasók körében” című Bell Research elemző tanulmány is.³⁴ Megítélésünk szerint az *Elemzés* még a versenyjogi vizsgálatban sem alkalmas általános következtetések levonására, mivel 1249 fős mintája súlyosan torzító eredményeket produkált, ami jelentősen eltér az Ipsos és a GfK Hungária által 15 ezer fős, országos reprezentatív mintán készített Nemzeti Médiaanalízis adott időszaki olvasottsági eredményeitől.

2010. első félévében a médiapiac által elfogadott és hitelesnek tartott olvasottsági kutatás adatai szerint 3,89 millió napilapolvasónak a 11 százaléka (430 ezer fő) olvasott országos politikai napilapokat, szemben az *Elemzés*ben kimutatott – több mint kétszeres – 23 százalékos részaránnyal. (A *Népszabadság* olvasottsága például a napilapolvasók tényleges számából kiindulva az *Elemzés* alapján 474 ezer fő lenne – az általunk korábban valóban tévesen közölt 1 milliós fővel szemben, s erre a tévedésünkre Géczy Kinga is rámutatott³⁵ –, ami az adott időszaki tény-

³¹ Géczy i. m. (4. lj.) 127.

³² Uo. 129.

³³ NMHH i. m. (2. lj.) 2. (1.5 pontja)

³⁴ Bell Research Kft. i. m. (26. lj.)

³⁵ Géczy i. m. (4. lj.) 129.

leges 247 ezer fős olvasószámnak közel kétszerese.) A *Metropol* 530 ezer fős olvasottsága az összes napilapolvasó mintegy 14 százaléka volt, szemben az *Elemzés* szignifikánsan eltérő 22 százalékos arányával. Bulvár napilapokat a napilapolvasók 31 százaléka (1,2 millió fő) olvasott, szemben az *Elemzés* közel kétszeres, 56 százalékos adatával. A valóságban a napilapolvasók táborának 62 százaléka (2,4 millió fő) olvasott regionális napilapokat, ezzel szemben az *Elemzés* szignifikánsan alacsonyabb, 55 százalékos arányt jelzett. Tehát a bulvár és a regionális napilapok olvasótáborra az *Elemzés* szerint közel azonos, szemben a valós piaci helyzettel: az adott időszakban a megyei napilapokat több mint kétszer annyian olvasták, mint a bulvár napilapokat.

1. ábra:

A Bell Research tanulmányában közölt és a Nemzeti Olvasottsági Kutatásban kimutatott olvasótáborok eltérése (a torzítás mértéke százalékban kifejezve)

Olvasótáborok	Olvasottsági adatok*		Bell Research kutatás ³⁶		eltérés
	ezer fő		válaszadó		
Napilapolvasók	3 887		1 249		
Országos politikai napilapok olvasói	430	11,1%	284	22,7%	205,5%
Bulvárnapiapok olvasói	1 192	30,7%	694	55,6%	181,2%
Regionális napilapok olvasói	2 417	62,2%	683	54,7%	87,9%
<i>Metropol</i> olvasottsága	530	13,6%	280	22,4%	164,4%

Megjegyzés: A százalékos megoszlások az összes napilapolvasó arányában értendők.

* *Forrás:* Ipsos – GfK Hungária: Nemzeti Médiaanalízis, 2010. I. félév

Az igen súlyos torzítást feltételezhetően – többek között – a nem megfelelően megválasztott mintavételi technika, illetve a lapolvasásra vonatkozó helytelen kérdésfeltevés eredményezhette. Nem véletlen, hogy a hazánkban és nemzetközi szinten is a legtöbb országban használt ún. *recent reading* olvasottsággutatási módszer jóval nagyobb mintaelemszámot követel meg. Így az sem meglepő, hogy az *Elemzés* (amelyet az adatok alaposabb vizsgálatát követően immár csak nagy jóindulattal neveznénk piackutatásnak) jelentősen torzít a lapok keresztolvasottsága tekintetében is.

A fentiekben bemutatott tények nehezen cáfolhatók, hiszen a Nemzeti Médiaanalízis egy nemzetközileg elfogadott és széles körben használt módszertanra épül, ami másfél évtizeden keresztül hazánkban is évről évre stabil és megbízható olvasottsági eredményeket produkált (az ismert módszertani korlátokat figyelembe véve). Ettől függetlenül nem vonjuk kétségbe a Médiatanács igyekezetét, miszerint az *Elemzés*ben szereplő „adatokat gondosan megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy azok a véleménypiac elemzésére is alkalmasak.”³⁷ A kínos csupán az, hogy az *Elemzés* következtetések levonására alkalmatlan adatait a Médiatanács éppen

³⁶ Bell Research Kft. i. m. (29. lj.) 27. (21. tábla)

³⁷ GÉCZI i. m. (4. lj.) 128.

„a helyettesítési vizsgálatok során használta, ott pedig a napilap olvasói szokásokkal kapcsolatos kérdések kerültek felhasználásra, valamint egy keresztolvasottsággal kapcsolatos táblázat.”³⁸

A hír- és véleménypiac tekintetében tehát nemcsak a piaci részesedések értékesített példányszámok felhasználásával történő téves meghatározása, hanem a helyettesíthetőségi vizsgálat torz eredményeket produkáló kutatásra történő alapozása jelent alapvető problémát. Érthetetlen az is, hogy a helyettesíthetőség („az olvasott napilap elérhetetlensége esetén preferált jellemző helyettesítési források”) elemzését csupán az országos politikai, bulvár- és regionális napilapokat elsődleges tájékoztatói forrásként megjelölők körében végezték. Az erre alapozott következtetések még egy megbízható minta esetén is önkényesek lennének, mivel csupán a fogyasztók egy indokolatlanul szűk körére lennének érvényesek. Az már szinte mellékes, hogy a politikai napilapok és a regionális napilapoknál is 100 alatti az elemszám az országos politikai témák tekintetében, míg a bulvár napilapok esetében ennél is alacsonyabbak, így elemzésre alkalmatlanok a mintaelemszámok (például belföldi hírek 77, országos politikai témák 34, helyi/regionális közéleti hírek 15 válaszadó).³⁹

De mindezek a „hibák” eltörpülnek amellet, hogy a véleménybefolyásolási képesség véleményünk szerint nem is vizsgálható csupán a napilapolvasók körében, hiszen ezzel figyelmen kívül hagynánk azokat, akik korábban szintén olvastak napilapokat, de éppen azokat helyettesítették más médiumtípusokkal. A szakhatósági állásfoglalás általunk korábban is kifogásolt statikus megközelítése ugyanis éppen a helyettesíthetőség megalapozott vizsgálatát kérdőjelezi meg.

Vitathatatlan, hogy a hír- és véleménypiac szempontjából meghatározó országos politikai napilapok olvasottsága az elmúlt két évtizedben jelentősen csökkent. Ez idő alatt a kereskedelmi televíziók hír- és információs tartalmainak nézettsége, illetve a hírportálok látogatottsága jelentősen nőtt. Ez az *Elemzés* adataiból is világosan kiderül (még akkor is, ha ezt a Médiatanács figyelmen kívül hagyta vagy eltérően értelmezte), hiszen a napilapolvasók körében is „[a] televízió és rádió⁴⁰ számít a legáltalánosabb információforrásnak szinte minden témakör esetében (...) Ez alól egyedül a helyi közéleti tartalmak jelentenek kivételt, melyekről az érintettek gyakrabban tájékozódnak a megyei napilapból (65%), mint a tévéből/[rádióból] (52%).”⁴¹ Mindezeket a *Médiakutatás*ban megjelent cikkünkben⁴² hivatkoztott, 2008-ban készült empirikus kutatások is egytől egyig alátámasztották.

Az, hogy egy adott honlapot inkább az országos politikai napilap mellett, mint helyett olvas a válaszadó, véleményünk szerint egyáltalán nem a helyettesíthetőség hiányára, sokkal inkább arra utal, hogy a fogyasztók ugyanazt a hírt akár több forrásból is elolvassák. Ha egy fogyasztó például rendszeresen olvas két eltérő című bulvár hetilapot (például *Storyt* és *Bestet*), amelyeket ugyanaz a szerkesztőség készít el, akkor a két lap nem tekinthető egymás helyettesítőjének? Ha valaki szó szerint ugyanazt az MTI hírt elolvassa egy országos napilapban, egy – ép-

³⁸ Uo. 129.

³⁹ Bell Research Kft. i. m. (29. lj.) 21–23. (17–19. tábla).

⁴⁰ Egy professzionális médiakutatásban a televízió és a rádió együttes lekérdezése számunkra egyszerűen érthetetlen, sőt egyenesen abszurd.

⁴¹ Bell Research Kft. i. m. (29. lj.) 20.

⁴² GÁLIK – VOGLI i. m. (1. lj.) 90–92.

pen megjelenő – közéleti hetilapban, egy hírportálon, illetve meghallgatja egy televízió vagy egy rádió hírműsorában, akkor ezen médiumok véleménybefolyásolási képessége valóban olyan mértékben eltér, hogy nem tekinthetők egymás helyettesítőinek? A kérdésekre a válasz csak egyértelmű nem lehet!

A hír- és véleménypiac megítélése szempontjából tehát – véleményünk szerint – nem bírhat relevanciával, hogy valaki ragaszkodik a nyomtatott formában megjelentetett, akár egy megszokott „rituálé” alkalmával kézbe vett, olvasott napilapjához, és nem szívesen térne át más médiumokra, hogy hozzájusson a számára érdekes/fontos hírekhez, információkhoz. Teljesen érthető, hogy a megkérdezettek jó része nemleges választ ad erre a kérdésre, főleg azok, akik nem rendelkeznek internet-hozzáféréssel, vagy kényelmesebbnek tartják a napilap fogyasztását. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egy adott témáról az elektronikus médiából (különösen az internetről) ne tájékozódhatnának teljeskörűen, ahogy az országos hírek esetében a megkérdezettek döntő többsége számára e médiumok a legfontosabb hírforrások.

A regionális hírek tekintetében valóban jóval korlátozottabb lehet a helyettesíthetőség, ugyanakkor az *Elemzés* szerint az elsődleges tájékozódási forrásként regionális napilapot megjelölő válaszadók az általuk olvasott napilap elérhetetlensége esetén preferált jellemző helyettesítési forrásként a helyi/regionális közéleti hírek tekintetében 49 százalékban a tévét/rádió-t, 15 százalékban az internetet jelölték meg.⁴³ Arról pedig nem szól a fáma, hogy mekkora azok aránya, akik nem is szerepelhettek a mintában, mert a helyi/regionális hírekről nem a megyei napilapból, hanem a helyi televízióból és/vagy helyi/regionális hírportálokról tájékozódnak. Az *Elemzés* is rámutat ugyanis arra a vitathatatlan tényre, hogy „minden bizonnyal vannak (...) olyan csoportok, amelyek lecserélték a papír alapú sajtótermékeket a monitoron megjelenő társaikra,” vagyis, akik – a hír- és véleménypiac szempontjából – sajnálatos módon „nem képezték a vizsgálat tárgyát.”⁴⁴ Hozzátesszük, nemcsak a monitoron, hanem az okostelefonokon, táblagépen megjelenő digitális tartalmak is a nyomtatott információk alternatívái lehetnek. A helyettesíthetőség pedig akkor is fennállhat, ha az hazánkban a fejlett piacokhoz képest korlátozottabb.

A Médiatanács szerint valóban elképzelhetetlen, hogy egyes fogyasztók önként lemondanának a megyei napilap fogyasztásáról (illetve ezek egy része annak megvásárlásáról), mert egy regionális hírportál és/vagy helyi televízió is kielégíti a helyi hírek iránti igényüket? Erre a kérdésre a jelek szerint nem is kerestek empirikus magyarázatot, hiszen a napilapolvasók mintáján végzett kutatás eredményeit gondosan megvizsgálva, azt a véleménypiac elemzésére is alkalmaznak tartották. És tudomásunk szerint az *Elemzés* sem kérdezett rá konkrétan, márkaneveket is nevesítve a megyei napilapok egyetlen alternatív hír- és véleményforrására sem. Így a vezetői összefoglalóban szereplő azon állítás, hogy „nincs alternatív tartalom, a helyi érdekeltségű televíziók a megyei napilapokétól eltérő tartalmakat biztosítanak,”⁴⁵ szerintünk nem több mint pusztán kinyilatkoztatás, tényekkel alá nem támasztott állítás.

A hír- és véleménypiac értelmezése kapcsán Géczi Kinga végeredményben összefoglalja a szakhatósági állásfoglalásban leírtakat, ahhoz képest semmi újjal nem szolgál. A helyettesítés hiányára, a kiegészítő jellegre vonatkozó kijelentések még az általunk erősen megbírált Bell Re-

⁴³ Bell Research Kft. i. m. (29. lj.) 22.

⁴⁴ Uo. 50.

⁴⁵ Uo. 10.

search kutatásból sem olvashatók ki. A „kritikusok” (ahogy Géczi Kinga írásában bennünket illet) saját tapasztalataik alapján úgy látják, hogy lehetséges a hír- és véleménypiac elemzésére megfelelő módszertan kidolgozása. Ennek kidolgozása a vizsgált fúziós kérelem kapcsán nem történt meg, és tartunk attól, hogy a Médiatanács által használt Bell Research kutatás a későbbiekben is hivatkozási alapként szolgálhat bármilyen lappiaci elemzés kapcsán, ami további tévutakra vezet.

8. Epilógus

Az Axel Springer – Ringier összeolvadási kérelmet elemző tanulmányunk vége felé a következőket írtuk:

„Hiányzik tehát egy olyan módszertan, amely határértékekhez kötné, hogy mikor engedélyeznek, vagy utasítanak el egy összeolvadást. A versenyjogi döntéseket példának véve látható, hogy a döntések konkrét módszertanokhoz és meghatározott határértékhez kötődnek. A sokszínűség vizsgálatakor a Médiatanács mindezzel adós marad, így az összeolvadást megtiltó döntése – a legenyhébb minősítés szerint is – önkényes, ráadásul nem is szolgálja a médiapolitikai célt, a nagyközönség sokszínű tájékozódáshoz való jogát!”⁴⁶

Nyilvánvalóan félreértve az általunk írottakat, Géczi Kinga kifogásolja,⁴⁷ hogy az önkényes jelzőt használtuk a Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának minősítésekor, és tanulmányának záró alfejezetében cáfolja, hogy a Médiatanács eljárásához bárminemű önkényesség tapadna. Készséggel elhisszük neki, hogy a közigazgatási jog szempontjai szerint a szakhatósági eljárás makulátlan volt, de mi ezzel egyáltalán nem is foglalkoztunk. Lehet, hogy az „önkényes” helyett jobb lett volna a „téves” szót írunk, hisz a választott vizsgálati módszerrel sem az volt a fő baj, hogy önkényes, hanem az, hogy nem megfelelő, de most már mindegy.

A 2011. derekán írt cikkünket azzal a konkrét javaslattal zártuk, hogy a médiavállalatok összeolvadási kérelmét elbíráló magyar szabályozó hatóságoknak is alaposan át kell gondolniuk az alkalmazandó módszertanokat, s ezeket mind egymással, mind másokkal (például a Magyar Lapkiadók Egyesületével és a kérdés akadémiai kutatóival) meg kellene vitatniuk.⁴⁸ Ma is ez a véleményünk, ilyen értelemben akár megismételhetjük a javaslatot.

Az új, önmeghatározása/alcíme szerint a sajtószabadságról és a médiaszabályozásról szóló tudományos folyóirat szerkesztői bevezetőjében megfogalmazódik, hogy az *In Medias Res* olyan fórummá szeretne válni, „ahol az érdeklődő közönség megfontolandó, vagy vitákat gerjesztő gondolatokra lelhet.” Tanulmányunkkal ehhez szeretnénk hozzájárulni, s minden további már valóban az érdeklődők, az olvasók dolga!

⁴⁶ GÁLIK – VOGL i. m. (1. lj.) 95.

⁴⁷ GÉCZI i. m. (4. lj.) 131.

⁴⁸ GÁLIK – VOGL i. m. (1. lj.) 96.

...és még egyszer az Axel Springer – Ringier ügyről

Válasz Gálik Mihálynak és Vogl Artemonnak

GÉCZI KINGA*

Az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadásával kapcsolatban jelentős eltérések vannak a szabályozó hatóság és a kérdés egyes kutatóinak véleménye között – ez látszik a témával kapcsolatban jelen lapszámban megjelent, Gálik Mihály és Vogl Artemon által jegyzett tanulmányból is.¹ Egy elmélyült kutatómunkát végző akadémikus – aki gyakorlati média-tanácsadói munkát is végez –, valamint a Médiatanács jogalkalmazóként végzett tevékenysége között természetesen lehet a véleménykülönbség. Egy akadémikus kötetlenül állást foglalhat, elemzéseket folytathat és elmélkedhet (szabadon „szárnyalhat”) az amerikai és európai uniós szabályozás helyességéről, helytelenségéről, tesztelheti a nemzetközi kutatási főáramlat új módszertanát a magyar médiaszíntéren; ezzel szemben a jogalkalmazó hatóságot kötik a jogszabályok, illetve a szabályozó hatóság piacjelölési eljárásaiban követett munkamódszer.

Az elmélet és a gyakorlat közötti egyik alapvető véleménykülönbség a fúzióval érintett fogyasztók meghatározásából ered. A két lapkiadó fúziójával érintettek, azaz a nyomtatott sajtóterméket „fogyasztók” meghatározása után lehetett mérlegelni, hogy a rendelkezésre álló adatok, iratok, illetve a harmadik felek által sokat kritizált BellResearch elemző tanulmány² kapcsolódik-e az adott tényálláshoz, illetve elősegíti-e a tényállás tisztázása során a releváns piac meghatározását, valamint, hogy a releváns piac meghatározását követően milyen mutatószámokkal mérhető a fúzióban érintett vállalatok befolyásolási ereje.

Meg kell jegyezni, hogy a releváns piac meghatározása során nem lenne megalapozott, illetve indokolt olyanokra is kiterjeszteni a piacelemzést, akik korábban voltak „fogyasztói/felhasználói/előfizetői” az érintett „termékek/szolgáltatásnak”. Kiforrott közigazgatási jogalkalmazói gyakorlat, hogy egy-egy piacelemzés során csak és kizárólag a piacelemzési eljárásban érintett időszak adatai (azaz: pl. meglévő előfizetők, ezen előfizetők vélt vagy piacutatósi adatokkal alátámasztott jövőbeni cselekvési iránya) kerülnek feldolgozásra, és ezen adatok alapján alakítja ki a szabályozó *ex ante* módon a tényállásban érintettek „viselkedését” meghatározó szabályrendszert. Azaz a Médiatanács helyesen járt el akkor, amikor olyan tanulmány felhasználását választotta szakhatósági álláspontja kialakításához, amely a nyomtatott sajtóterméket fogyasztók véleményét elemezte, és nem próbált olyan érintetteket felkutatni, akik a múltban ugyan vásároltak nyomtatott sajtóterméket, de azt a vizsgált időszakban már más tartalomfor-

* Vezető tanácsos, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, doktorandusz, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr. E-mail: geczi.kinga@nmhh.hu.

¹ GÁLIK Mihály – VOGL Artemon: Még egyszer az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadásáról, illetve az új médiakoncentráció szabályozásról. *In Medias Res*, 2012/2.

² Bell Research Kft.: *Nyomtatott médiumok helyettesítése napilap olvasók körében*. Elemző tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal részére, 2010. augusztus 31.

rással helyettesítették. A tényállás tisztázásához a helyettesíthetőség témakörben szükséges kérdéseket a nyomtatott sajtóterméket fogyasztók szemszögéből tartalmazta a BellResearch elemző tanulmány. A releváns piac érintettjei meghatározásában mutatkozó véleménykülönbség lehet a második alapvető eltérés egy akadémikus és egy jogalkalmazó között.

A BellResearch elemző tanulmány különösen azért bizonyult megfelelőnek a szakhatósági állásfoglalás ténybeli megalapozásához, mert a szakhatósági eljárás során – többek között – empirikus alapú felmérésen keresztül is szükséges volt vizsgálni a véleményformálás alapjául szolgáló releváns tartalomfogyasztási forrásokat, az olvasási szokásokat, az összefonódással érintett médiatartalmi piaci szegmens tartalomfogyasztói által kialakított elvárásokat, véleményeket és benyomásokat. A tanulmány megfelelő alapot adott a jogalkalmazó számára a körültekintő döntéshez, tekintettel arra, hogy a vizsgált médiatartalmak rendszeres és alkalmi tartalomfogyasztói (olvasói) körében elvégzett célzott felmérésre épül, és a különböző típusú napilapok egymás közötti és az elektronikus médiumokkal (internet, televízió, rádió) szembeni tartalomfogyasztói véleményeket, benyomásokat összegzi. Külön is kiemelendő, hogy a Médiatanács szakhatósági eljárására – a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) mellett – irányadó közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapelvként rögzíti, hogy „a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen” (3. §). Törvénytárgyának minősül ugyanis és ennek megfelelő jogkövetkezményeket von maga után, ha a közigazgatási hatóság nem úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza.³ Vagyis a döntéshozatalhoz (a szakhatósági állásfoglalás megalapozásához) szükséges tényállás tisztázása során nem csak azt kellett mérlegelnie a Médiatanácsnak, hogy a hatósági eljárás során az ügyfelek nyilatkozatain, adatszolgáltatásain, a belföldi jogsegély keretében a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) által átadott adatokon, iratokon, illetve a BellResearch célzottan a tárgyi ügryhöz készített tanulmányán, valamint a rendelkezésre álló egyéb adatokon, iratokon kívül további bizonyítási eszköz szükséges-e a szakhatósági állásfoglalás megalapozásához. A Médiatanácsnak azt is mérlegelnie kellett, hogy egy esetleges további – a kérelmezők által nem indítványozott – bizonyítási eljárás (például egy újabb szakértői tanulmány megrendelése) a szakhatósági eljárás költségtakarékossága szempontjából indokolt-e, azaz egy további piacutatás beszerzésének költsége és időigénye arányban áll-e az abból megszerzhető esetleges többletinformációval. A Médiatanács ezen szempontok okszerű mérlegelése alapján döntött úgy, hogy az ügyben további piacutatást, illetve egyéb szakvéleményt nem szerez be, a tényállás tisztázásához ugyanis a rendelkezésre álló adatok elégségesek és megfelelőek voltak, további bizonyítás pedig indokolatlan költség- és időigénnyel járt volna.

A szakhatósági állásfoglalás kiadásának időtartamára vonatkozó – a törvényi szabályozást érintő – kritikák megtárgyalása ugyan kívül esik a konkrét szakhatósági eljárás – így a jelen cikk – keretein, azonban hatósági eljárásjogi szempontból mégis szükséges röviden kitérni ezen kifogásokra, mégpedig a tényállás tisztázásával összefüggésben. A szabályozást ért kritika sze-

³ PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2009. 107.

rint az Mttv. által a szakhatósági eljárás lefolytatására biztosított ügyintézési határidőn⁴ belül megalapozottan nem lehet döntést hozni, állást foglalni a médiajogi fúziók tárgyában. Ezen kritikák azonban figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy az Mttv. a Médiatanács médiaigazgatással kapcsolatos valamennyi eljárását – így a szakhatósági eljárást is – a közigazgatási hatósági eljárásjog (Ket.) hatálya alá helyezte. Az Mttv. e körben pontosan rögzíti [Mttv. 144. § (1) bek., 166. §], hogy az Mttv.-ben szabályozott valamennyi hatósági eljárásban a Ket. szabályait kell alkalmazni a médiaigazgatásra vonatkozó – az Mttv.-ben szereplő – kiegészítő és eltérő szabályokkal. A médiaigazgatás teljes eljárásjogi alapjával összefüggésben tehát fontos hangsúlyozni, hogy az Mttv. szerinti eljárásokban a Ket., vagyis a közigazgatási hatósági eljárásjog általános szabályozása érvényesül, azaz a Ket. szabályrendszere jelenti a médiaszabályozási eljárásjogot. Az ügyintézési határidő számításánál, meghatározásánál tehát a Ket. szabályrendszerét kell alapul venni, amely tételesen meghatározza, hogy melyek azok az eljárási cselekmények, amelyek teljesítésének időtartama a hatósági – így a szakhatósági – eljárás ügyintézési határidejébe nem számítanak be. Ilyenek a tényállás tisztázásához szükséges egyes hatósági cselekmények időtartama, így különösen a belföldi jogsegély időtartama, a nyilatkozattételre, adatszolgáltatási felhívás teljesítésére meghatározott időtartam stb., mely eljárási, cselekvési mozzanatok alatt a hatósági ügyintézési határidő nyugszik. A szakhatósági eljárás lefolytatására az Mttv.-ben meghatározott ügyintézési határidő tehát nem azt jelenti, hogy a szakhatóságnak a megkereséstől számított legfeljebb negyven naptári nap alatt kell kialakítania az állásfoglalását, hanem azt, hogy „nettó” ennyi idő áll rendelkezésére a döntés meghozatalához. Minden egyes, a tényállás tisztázása érdekében szükséges eljárási cselekmény az ügyintézésre nyitva álló határidő folyását megszakítja, így az ügyintézés időtartama nem feltétlenül azonos az ügy tényleges elintézéséhez szükséges, „bruttó” időtartammal. Az Mttv.-ben megállapított határidő tehát nem zárja ki és nem is akadályozza a megalapozott döntéshozatalt, ugyanis a tényállás tisztázásához szükséges eljárási cselekmények elvégzése nem számít bele az ügyintézési határidőbe.

Vitatható a GVH által egyedileg az Axel Springer és Ringier cégek tervezett fúziója kapcsán rendelt BellResearch elemző tanulmányt ért azon kritika, hogy az a minta csekély számsága miatt nem alkalmas következtetések levonására. Azt mindenképpen tudatosítani érdemes, hogy egy-egy mintavételezési eljárást – így a minta nagyságának kialakítását is – nemzetközi sztenderdek határozzák meg. (Megjegyezzük, hogy megítélésünk szerint nem lehetséges, hogy a BellResearch Kft. – amely Magyarországon több mint tíz éve sikeresen tevékenykedő cég, többek között a Piackutatók Magyarországi Szövetsége, illetve a piackutatók nemzetközi szakmai szervezete, az ESOMAR tagjaként – olyan mintanagyságból dolgozzon, amely valamilyen szakmai szempontból nem felel meg az előírásoknak.)

A Gálik Mihály és Vogl Artemon által javasolt Nemzeti Médiaanalízis egy több mint 15 éve folyó standard és folyamatos médiahatókör-vizsgálat, amely havonta 2610, Magyarországon állandó lakhellyel rendelkező személy megkeresésével (ez évente több mint 31 ezer elemszámot jelent, nem 15 ezer főt, mint ahogyan azt a szerzőpáros említette tanulmányában) az általános médiahasználati jellemzőket méri. Az általános médiahasználati jellemző jelenti a sajtóolvasottságot (olvasási gyakoriság, legutóbbi olvasás időpontja, közel 150 lapra vonatkozó informá-

⁴ Mttv. 171. § (5) bekezdése alapján a Médiatanács szakhatósági eljárásnak határideje húsz nap, amely időtartam egy alkalommal további húsz nappal meghosszabbítható.

ciók), a rádióhallgatottságot (rádióhallgatás gyakorisága, rádióhallgatás negyedórás bontásban, rádióadó), a televízió-nézettséget (televízió-csatornák vételi lehetősége, televíziónézés egy átlagnapon, televízióadó), az internethasználatot (hozzáférés, általános használat és cél, eltöltött idő, vásárlás, a legjelentősebb honlapok látogatottsága) és demográfiai, valamint életstílus-jellemzőket, vagyoni helyzetet (nem, életkor, jövedelem, lakás, ESOMAR státusz, iskolai végzettség, foglalkozás, érdeklődési területek, szabadidő, a háztartás ellátottsága).⁵ Ezen standard médiahatókör-vizsgálat célja általános, így a Médiatanács azon döntése, hogy a GVH célzott elemző tanulmányát használja a szakhatósági álláspont kialakításához (nem pedig egy általános kutatás eredményeit) mindenképpen a tényállás tisztázáshoz szükséges megalapozott döntés volt. Az Axel Springer – Ringier ügyben tehát a szakhatósági álláspontot megalapozó elemző tanulmány, illetve a kritikusok által javasolt Nemzeti Médiaanalízis használatával, illetve az ezekben szereplő adatok helyességével és a minta nagyságával kapcsolatos véleménykülönbség fennmarad.

A minta kialakítása során a BellResearch Kft. a legfrissebb elérhető adatbázisokat használta, így a településsoros adatbázis KSH 2005 Mikrocenzus kiadványát a megoszlások, valamint a 2010-es településatsorolásokat a településkategorizálás tekintetében. A kutatás során a véletlen sétás adatfelvételi eljárás alkalmazása mellett döntöttek. A módszer előnye abban rejlik, hogy az a kiválasztás szempontjából kevésbé torzított kutatási mintát eredményez, mivel a teljes napilap-olvasó lakossági populáció minden tagjának egyenlő esélye van a mintába kerülésre.

A BellResearch Kft. a mintavétel során a teljes magyarországi felnőtt lakosságot tekintette mintakeretnek. Ez a célcsoport legközelebb álló, ismert méretű és földrajzi eloszlású alpopuláció, mivel a tényleges célcsoport eléréséhez nem rendelkeztek célzott listákkal. A piacutató cég a mintakeret alapján rétegzett véletlen mintát vett. Az első lépcsőben a földrajzi felosztás megye és településtípus, illetve Budapest esetében kerületek szerinti mintavételi cellákra osztotta fel a mintakeretet.

Minden egyes cellából arányos mintát vett (a cellában élő felnőtt népesség KSH Mikrocenzus 2005 adatait használva fel az arányok megállapításához), majd mintavételi településeket jelölt ki. A mintavételi településeken véletlen sétás módszerrel választotta ki a megkérdezendő célszemélyek háztartásait. A véletlen sétához kiindulási pontokat jelölt ki véletlenszerűen és meghatározta a séta algoritmusát.

A kiválasztásra került háztartásokban a megkeresés eredményét adatfelvételi lapon rögzítették. A háztartásokban a megfelelő célszemélyekre vonatkozó szűrés szűrőkérdőív segítségével (életkor és újságolvasási szokások) történt. A megfelelő célszemélyek közül véletlen módszerrel (utolsó születésnap kulcs) kerültek kiválasztásra a megkérdezendő válaszadók. Így a BellResearch Kft. mintája megfelel a statisztikai értelemben vett véletlen mintavétel szabályainak, a tényleges célcsoportra reprezentatívnek tekinthető.

A véletlen sétás mintavételi eljárás eredményeképpen a válaszadók demográfiai és főbb napilap-olvasási szokásaira vonatkozó megoszlásait⁶ a piacutató cég ellenőrizte, azok nem mutat-

⁵ Online elérhetőség: www.ipsos.hu/site/nemzeti-mediaanalizis/

⁶ A Nemzeti Médiaanalízis eredményeivel a legszélesebb körben olvasott országos bulvár és politikai napilapok – Blikk és Népszabadság – olvasóinak regionális, településtípus és életkor szerinti megoszlását hasonlította össze a BellResearch Kft.

tak statisztikai értelemben vett érdemi eltérést a Médiaanalízis eredményeihez képest, így bizonyítottan tekinthető a minta „megfelelősége”. Az arányos mintavétel és a bizonyítottan „megfelelő” mintaeloszlás miatt nem volt szükség súlyozás alkalmazására a feldolgozás során.

Az adatfelvétel során alkalmazott mintamérethez [$n = 1249$] tartozó statisztikai hibahatár, a legrosszabb 50–50 százalékos megoszlást feltételezve $\pm 2,8$ százalék, a teljes mintára vonatkoztatva. Vagyis a mért eredmények mindkét irányba 95 százalékos valószínűséggel maximum ennyivel térnek el a tényleges értékektől, amelyeket akkor kapnánk, ha a kutatás során a célcsoport minden egyes tagjának véleményét megkérdeznénk.

A fenti hibahatár akkor érvényes, ha a teljes populációra vonatkozó értékekre vonatkoztatjuk. Amennyiben a teljes célcsoport egyes önálló szegmenseit vizsgáljuk, akkor a szegmenst reprezentáló al minta nagyságára vonatkoztatható hibahatár válik érvényessé.

Mintanagyság és megbízhatóság		
	Elemzszám [n]	Megbízhatóság 95%-os valószínűség mellett
Teljes minta	1 249	$\pm 2,8\%$
Megyei napilap olvasók al minta	683	$\pm 3,7\%$
Országos politikai napilapot olvasók al minta	284	$\pm 5,82\%$
Országos bulvárlap olvasók al minta	694	$\pm 3,7\%$

A Gálik–Vogl szerzőpáros további fontos észrevétele a releváns piac meghatározásával kapcsolatosan az, hogy a helyettesítési vizsgálat során indokolatlanul került kizárára az elektronikus média. Ahogy tanulmányukban felvetik „[h]a valaki szó szerint ugyanazt az MTI hírt elolvassa egy országos napilapban, egy – éppen megjelenő – közéleti hetilapban, egy hírportálon, illetve meghallgatja egy televízió vagy egy rádió hírműsorában, akkor ezen médiumok véleménybefolyásolási képessége valóban olyan mértékben eltér, hogy nem tekinthetők egymás helyettesítőinek? A kérdésekre a válasz csak egyértelmű nem lehet!”⁷ Véleményem szerint azonban e kérdésfelvetés nem kellően megalapozott. Az, hogy egy adott hír több csatornán is megjelenik/megjelenhet, még nem mond semmit e csatornák véleménybefolyásolási képességéről, ahogy arról sem, hogy ezek helyettesítési viszonyban állnak-e egymással, vagy sem.

Túlzott leegyszerűsítés lenne azt állítani, hogy mivel az írott (nyomtatott) sajtóban is vannak hírek és a televíziós médiaszolgáltatások némelyikében is, ezért ezek egymás kiegészítő, vagy helyettesítő médiumai lennének. A sajtóban közzétett tájékoztatás jellege alapvetően eltér a televízióstól, arról nem is beszélve, hogy a televíziók döntő többsége egyáltalán nem tesz közlé közéleti híreket, némelyikük pedig hírműsorok címén valójában elsősorban bulvár jellegű tartalmat közvetít. Nem állítható tehát, hogy egy politikai napilap elolvasása és egy esti tévéhíradó megtekintése azonos jellegű tájékoztatást nyújt, illetve tájékozottságot ad a közönségének. Arról sem szabad elfeledkeznünk, hogy „a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges

⁷ GÁLIK–VOGL i. m. (1. lj.).

szabad tájékoztatás” feltételeinek kialakítása állami kötelezettség [Alaptörvény, IX. cikk (2) bek.], amelynek alapja a polgárok tájékozódáshoz való jogának (a sajtószabadságról és a média-tartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 10. §) biztosítása – ez pedig minél sokszínűbb és a tájékoztatási tevékenységét többféle módon végző médiumokat is magában foglaló médiapiacot feltételez.

Ha például megnézzük, hogy melyek voltak a szakhatósági állásfoglalás idején a legnézettebb tévéműsorok, akkor azt látjuk, hogy a televíziót kevésbé a tájékozódás, sokkal inkább a szórakoztatás céljára veszik igénybe a fogyasztók. A 30 legnézettebb műsor között jellemzően filmsorozatok, show-műsorok és filmek szerepelnek, hír jellegű műsor csak elvétve van, és azok egy része is inkább bulvárjellegű, mint közéleti témákat tartalmaz.

Top 30 legnézettebb műsor a 15 éven felüli lakosság körében – 2011. február⁸

Műsorszám	Csatorna	Műsorszám kezdete	Műsorszám vége	Target	Act Age II (2000-) (15+)		
				Adásba kerülés dátuma	AMR	AMR %	SHR %
Barátok közt (magyar filmsorozat)	RTL KLUB	20:45:19	21:29:52	2011.02.22	1 920 472	23,5	39,9
Való Világ Párbaj (valóság show)	RTL KLUB	19:33:23	22:10:37	2011.02.12	1 918 272	23,5	40,8
Való Világ (valóság show)	RTL KLUB	19:02:25	20:04:12	2011.02.13	1 841 101	22,5	36
Fókusz. Közéleti magazin	RTL KLUB	20:19:29	20:45:18	2011.02.22	1 823 216	22,3	37,4
Való Világ Kiválasztás (valóság show)	RTL KLUB	19:32:59	21:35:13	2011.02.19	1 744 204	21,4	37,3
Tények	TV2	18:29:51	19:02:58	2011.02.01	1 677 562	20,5	39,5
Való Világ Kihívás (valóság show)	RTL KLUB	21:30:54	22:18:13	2011.02.23	1 648 729	20,2	40,3
Híradó	RTL KLUB	18:30:02	18:54:00	2011.02.13	1 465 224	17,9	32,8
Fókusz plusz (magazin)	RTL KLUB	19:02:48	19:30:32	2011.02.26	1 420 269	17,4	32,1
Jóban-rosszban (magyar filmsorozat)	TV2	20:59:41	21:27:55	2011.02.28	1 406 844	17,2	29,2
Tolvajtempó (am. akciófilm)	RTL KLUB	20:00:08	22:14:50	2011.02.27	1 331 661	16,3	28,9
Árva angyal (mexikói filmsorozat)	TV2	17:33:16	18:25:03	2011.02.07	1 290 534	15,8	37,4

⁸ Forrás: NMHH – Nielsen Kft.

Műsorszám	Csatorna	Műsorszám kezdete	Műsorszám vége	Target	Act Age II (2000-) (15+)		
				Adásba kerülés dátuma	AMR	AMR %	SHR %
Esti showder Fábry Sándorral	RTL KLUB	21:31:21	23:19:06	2011.02.10	1 263 656	15,5	36,5
Napló (magazin)	TV2	18:59:11	19:53:10	2011.02.27	1 243 863	15,2	24,8
27 idegen igen (am. romantikus vígj.)	TV2	20:04:38	22:10:31	2011.02.06	1 229 876	15,1	27,1
Magellán (tudományos magazin)	TV2	19:02:45	19:26:36	2011.02.05	1 186 857	14,5	28,2
Daredevil a fegyverek (am. kalandfilm)	RTL KLUB	20:09:22	22:06:14	2011.02.20	1 174 572	14,4	25,3
Dr. Csont (am. krimisor.)	RTL KLUB	21:27:10	22:19:31	2011.02.28	1 174 717	14,4	28,8
Aktív (magazin műsor)	TV2	20:27:00	20:50:21	2011.02.23	1 153 518	14,1	24,4
Csak barátok (am. vígj.)	RTL KLUB	20:07:37	21:59:37	2011.02.13	1 120 523	13,7	23,4
Castle (am. filmsorozat)	RTL KLUB	21:31:15	22:21:33	2011.02.01	1 114 178	13,6	29,2
Casino (magyar filmsorozat)	RTL KLUB	21:27:50	22:14:36	2011.02.15	1 115 780	13,6	28,6
Tök állat (am. vígj.)	TV2	20:00:50	21:41:14	2011.02.20	1 087 229	13,3	22,7
Szuper exnőm (am. vígj.)	TV2	20:05:17	22:00:26	2011.02.13	1 058 994	13	22,1
A 40 milliós játszma (játék show)	TV2	19:07:23	20:13:25	2011.02.21	1 008 292	12,3	21,9
CSI (am. krimisorozat)	RTL KLUB	21:25:51	22:19:53	2011.02.11	995 133	12,2	25,2
Frizbi Hajdú Péterrel (magyar talk show)	TV2	21:50:40	22:56:40	2011.02.20	984 785	12,1	27,3
Visszatérés a Kék Lagúnába (am. romantikus kalandfilm)	RTL KLUB	21:29:29	23:26:18	2011.02.02	972 569	11,9	29,2
NCIS – Tengerészeti helyszínelők (am. krimisorozat)	TV2	21:33:44	22:27:21	2011.02.28	958 026	11,7	24,3
St. Trinians – Nem apácázárda (ang. vígj.)	RTL KLUB	20:06:44	22:02:27	2011.02.06	940 952	11,5	20,6

Minden műsor a legnézettebb epizódjával szerepel, a 10 percnél rövidebb műsorok nincsenek figyelembe véve

Mindezzel természetesen nem szeretném elvitatni a televízió jelentőségét a véleménybefolyásolás szempontjából, csupán azt szeretném illusztrálni, hogy a helyettesítés vizsgálata bonyolultabb annál, mint azt megnézni, hogy funkcionálisan egy csatorna képes-e helyettesíteni egy másikat. Emellett szükséges az elérés, a valós fogyasztói szokások vizsgálata, a helyettesítési akadályok feltárása stb.

Nem tartozik szorosan a vita fő tárgyához, mégis fontos megemlíteni, hogy a Gálik–Vogl szerzőpáros számára „kifejezetten irritáló, hogy egy korábbi, a maihoz képest rendkívül korlátozott kínálatú médiaszintérre vonatkozó érvelés, a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozásának normatív követelménye továbbra is kiemelten szerepelhet az egyes rendelkezések indoklásakor (...)” Nos, e felvetés annyiban mégis releváns, hogy az Axel Springer – Ringier döntés elvi megalapozása e monopóliumok megakadályozása „környékén” található. Lehet vitatkozni azon, hogy van-e értelme a „monopólium” kifejezés használatának a modern médiapiacon, de érdemes megfigyelni, hogy a szakmai közbeszédben ez a fogalom – nyilvánvalóan újragondolt jelentéssel, de – változatlanul szerepel. Egyes szerzők – nem kis számban – még az itthon többek által áhítattal csodált egyesült államokbeli médiapiaccal kapcsolatban is monopóliumot emlegetnek, értve ezalatt azt, hogy a piacot, piacokat csak igen kevés társaság uralja.⁹ Ebben az értelemben aligha állíthatjuk, hogy pl. a magyar televíziós piacon elképzelhetetlen az ilyesfajta „monopólium” léte, és így magát a fogalmat sem tudjuk a kommunizmus bukásával a szakmai szótárakból kitörölni.

Azt is figyelembe kell venni, hogy a nyomtatott sajtótermékek és az internet véleménybefolyásoló képességének határt szab az internetpenetráció. Az NMHH 2011. júliusában végzett vizsgálata alapján Magyarországon a vezetékes szélessávú előfizetések száma 1 992 000, ami az átlagos háztartátszámot véve alapul (2,6 fő/háztartás) 5 179 200 főt jelent, vagyis a lakosság mindössze 50%-a rendelkezik vezetékes szélessávú hozzáféréssel. Az interneteléréssel rendelkezők számából megállapítható, hogy a lakosság szignifikáns része számára az internet nem reális alternatíva a nyomtatott sajtótermékekben megjelenő „hírek” helyettesítésére csupán az elérhetőség szempontját megvizsgálva. Ha az elérhetőségből eredő hátrányokhoz hozzávesszük a fogyasztói szokások és az ország digitális tudatosságának, illetve digitális írástudatlanságának jelenlegi szintjét, akkor nem tévedünk nagyot, ha kijelentjük, hogy a sokszínűség szempontjából a lakosság közel fele eleve hátrányos helyzetbe kerülne, amennyiben a Médiatanács a nyomtatott sajtótermékek piacát és az internetes tartalomszolgáltatást egy piacként kezelte volna.

A fentiek ismeretében már meghatározható volt a releváns piac. Ezt követően a Médiatanács mérlegelte, hogy mely mutatószámok segítségével értékeli a fúzióban érintett szereplők piaci erejét, véleménybefolyásoló képességét. A Médiatanács szakhatósági állásfoglalását az alapján alakította ki, hogy a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán feltételezhető-e, hogy a sokszínű tájékozódás jogának romlása következzen be, vagyis annak tekintetbevételével, hogy

- a tervezett összefonódás milyen hatással lehet az összeolvadással érintett vállalkozások véleménybefolyásolási képességére, illetve a tájékoztatás sokszínűségének megőrzésére (véleménypiaci erőfölény);
- milyen mennyiségű és választékú médiatartalom állna a társadalom rendelkezésére (külös pluralizmus);

⁹ L. pl. Ben H. BAGDIKIAN: *The New Media Monopoly*. Boston, Beacon Press, 2004.

- a tervezett összefonódással érintett tartalmakban miként változna a tájékoztatást jelentő tartalmak mennyisége, sokszínűsége (belső pluralizmus).

Mindezek mellett a Médiatanács a fúziót követő szerkesztői felelősség változása, valamint foglalkoztatási aspektusból is megvizsgálta az összeolvadás várható hatásait. Látható tehát, hogy a kritizált közönségarány (véleménypiaci erőfölény) vizsgálatánál szélesebb elemzést végzett a Médiatanács, a közönségarány, illetve az eladott lapszámokból számított piaci erő csak az elemzés egyik ága volt.

Végezetül: a Médiatanács előtt ismeretes, hogy a lapkiadás piaca tipikus kétoldalú piac, ezért szakhatósági állásfoglalásában részletesen foglalkozott a fúzióban a nyomtatott sajtótermékek előállításával érintett harmadik felek véleményének megismerésével. Az erre vonatkozó állásfoglalásbeli megállapítás szerint:

„a harmadik felek többsége a fúziót úgy értékelte, mint amely a[z Axel Springer – Ringier] Kérelmezők jelentős erőfölényét jelentené nemcsak a lapkiadói, hanem a nyomdatulajdonosi piacon [ez már a piac harmadik vetülete] (...) a fúzió után kialakuló jövőbeli piacon tájékoztatási monopólium alakulna ki, ahol az egy kézbe kerülő szerkesztői felelősség veszélyeztetné a tájékoztatás sokszínűségének megőrzését, illetve a[z Axel Springer – Ringier] Kérelmezők piaci pozíciója oly mértékben erősödne, amely (...) a hasonló tartalmat megjelenítő, potenciális versenytársak piaci fennmaradását veszélyeztetné.”¹⁰

Egyébiránt a fúzióval érintett harmadik felek többsége kifejtette azon aggályát is, mely szerint tartanak a hirdetési bevételeik csökkenésétől, mert a hirdető a nagyobb példányszámú és olvasottságú lapokban szeretnek megjelenni, illetve a tervezett fúzióval létrehozott cég a nagyobb portfóliójával képes lehet arra, hogy az ügynökségi kedvezmények növelésével kiszorítsa a piac többi szereplőjét.

A Médiatanács a tényállás tisztázásához elegendőnek tartotta a fentebb feltárt véleményeket, amelyhez a két(három)oldalú piac további elemzését nem tartotta szükségesnek.

Jóllehet a hatósági döntés meghozatalához a jogszabályban foglalt mérlegelési jogkör némi mozgásteret biztosít a jogalkalmazó számára, e mérlegelési jogkör azonban nem korlátlan. A hatósági eljárás során számos garanciális szabálynak kell érvényesülnie. E szabályok az eljárás jogilag kötött kereteit jelentik, amelyeken az érintett piac elemzésére irányuló további cselekmények adott esetben túlmutatnak.

Mindezek alapján úgy látom, hogy bár a döntés elvi-elméleti alapjai természetesen lehetnek kritika tárgyai, azt azonban nem lehet elvitatni, hogy annak tartalma az egymással versengő szakmai álláspontok között egy kellően alátámasztott, elméleti és gyakorlati szempontból is megalapozott megközelítést képviselt, ráadásul egy olyat, amely jóval inkább megfelelt a releváns jogszabályok írott betűinek – ideértve a közigazgatási jog általános szabályait is –, mint a vele szembeállítható, lehetséges – és a vitában mind ez idáig közzétett – álláspontok.

¹⁰ NMHH MP-1671-13/2011. Szakhatósági állásfoglalás az Axel Springer és a Ringier összefonódási kérelméhez kapcsolódóan, online elérhetőség: http://mediatorveny.hu/dokumentum/89/nmhh_szakhatosagi_allasfoglalas.pdf

Az ombudsman médiajogi gyakorlatáról

Tapasztalatok és lehetőségek

HAJAS BARNABÁS*

Korábban számtalan olyan beadvány érkezett az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez, valamint a különbiztosokhoz, melyben különböző műsorszolgáltatók eljárását, műsorszerkezetét és egyes műsorszámainak tartalmát sérelmezték a panaszosok. Ugyancsak rendszeresek voltak az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) eljárását sérelmező beadványok.

Az ombudsmanok kezdetben a műsorszolgáltatókat érintő panaszokat megküldték az ORTT-nek, esetenként a konkrét ügy megvizsgálására kérték fel az ORTT elnökét. Összességében elmondható, hogy a 2003. évet megelőzően a különböző médiumokkal kapcsolatos hatásköri kérdések érdemben nem vetődtek fel, az egyes műsorszolgáltatókra vonatkozó panaszok alapján mindössze néhány – a hatásköri megalapozást meglehetősen nagyvonalúsággal kezelő –, jelentéssel lezárt ombudsmani vizsgálat folyt.

2003-ban rövid időn belül több, a különböző műsorszolgáltatók – általában „valóságshow” műsoraival kapcsolatos – eljárását, valamint az ORTT eljárását sérelmező panasz érkezett a helyettes ombudsmanhoz, majd ezt követően az ORTT elnöke beadvánnyal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához is. Úgy vélem, hogy erre az időpontra tehető az általános hatáskörű biztosok műsorszolgáltatók elleni panaszokhoz fűződő attitűdjének megváltozása.

Alapjogi aktivista megközelítéssel fordultak tehát az ombudsmanok a médiajogi panaszokhoz, és kritizálták többször a médiahatóság, illetve egyes műsorszolgáltatók eljárását, döntését. A médiajogi panaszok azonban az ORTT szemléletmódjának megváltoztatásával gyakorlatilag eltűntek.

Jelen tanulmányban – a korábbi gyakorlat szintetizálásán túl – arra keresem a választ, hogy a hazai mediaszabályozás megújítása mennyiben hathat ki az ombudsman eljárására, illetve milyen új ombudsmani eszközök állnak rendelkezésre a médiajogi vizsgálatok során.

1. Hatásköri kérdésekről

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztos hatásköre a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szervek eljárására, ennek során hozott határozatára, illetve a hatóság in-

* Főosztályvezető, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala; egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: hajas.barnabas@jak.ppke.hu.

tézkedésének elmulasztására terjedt ki. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) 136. § (1) bekezdése értelmében a műsorszolgáltató törvénysértésével, illetve szerződészegésével, a kiszabott bírsággal kapcsolatos ügyekben az ORTT rendelkezik hatáskörrel, ami az említett körben, illetve ennek során közigazgatási ügyben eljáró szerv. A hatóság fogalmát az Obtv. 29. §-a zárt fajú felsorolásban határozza meg, amelynek (1) bekezdése *a*) pontja alapján az ORTT-re mint közigazgatási feladatot ellátó szervre az ombudsmanok vizsgálati jogköre kiterjedt.¹

Indokolt megjegyezni, hogy az ORTT eljárásának ombudsmani vizsgálhatóságát a hatóság többször is vitatta, arra hivatkozva, hogy döntéseit nem minden esetben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezései alapján hozta. Figyelemmel arra, hogy jelen tanulmány célja nem elsősorban jogtörténeti áttekintés nyújtása, ezzel kapcsolatban mindössze két rövid megjegyzésem lenne. Egyrészt a Ket. nem teljeskörűen szabályozza a hatósági eljárásokat, így az annak hatálya alól kivett eljárások vizsgálatára is kiterjedt, és ma is kiterjed az ombudsman vizsgálati jogosultsága, hacsak nem olyan szerv folytatta le, amely a törvényi rendelkezés okán nem vizsgálható. Másrészt ezek a felvetések jelentős mértékben segítettek az ombudsmani hatásköri kérdésekkel kapcsolatos következetes biztosítási gyakorlat kialakulását.

2012. január 1-je óta az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa az NMHH önálló jogi személyiségű szerveként ellátja a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Mttv.) előírt médiahatósági feladatokat, melynek során hatósági határozatot hoz, hatósági szerződést köt, vagy éppen hatósági ellenőrzést folytat, az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján – közigazgatási szervként – hatóságnak minősül.

Az idézett rendelkezések összevetéséből kitűnik, hogy a Médiahatóság eljárásának ombudsmani vizsgálhatóságában érdemi változás nem történt. Mégis üdvözlendő előrelépés az Rttv. rendelkezéseihez képest, hogy a műsorszolgáltatói jogosultsággal kapcsolatos döntés hatósági jellegére immár nem pusztán bonyolult levezetés eredményeként következtethetünk, hanem az az Mttv. rendelkezéseiből is egyértelműen következik.

Talán a médiahatóság közigazgatási szerv minőségénél is izgalmasabb kérdés volt, hogy az egyes műsorszolgáltatók vizsgálatára rendelkezik-e az ombudsman hatáskörrel. E kérdés korábban nem vetődött fel, csak miután a biztosok azt tapasztalták, hogy az ORTT vonakodva, vagy még úgy sem volt hajlandó alapjogi érveket felhasználni hatósági eljárásai során, kezdték az egyes műsorszolgáltatókat közvetlenül vizsgálni.

¹ Vö. az országgyűlési biztos korábban hivatalban volt helyettese OBH 4761/1999. sz. jelentésében foglaltakat, miszerint: „Az Országos Rádió és Televízió Testület kötelességei közé tartozik az elektromos média felügyelete. Az esettel kapcsolatban az ORTT mulasztását vizsgáltam volna alkotmányossági szempontból, amennyiben a műsor adásba kerül.

A televízió igazgatójának az adatvédelmi biztossal közösen írt levélben hívtam fel a figyelmét arra, hogy »amennyiben az adásba kerülő riport az érintettek jogait sértené, az Országos Rádió és Televízió Testülethez, mint hatósághoz fordulok.« Úgy tűnik, hogy 1999-ben elegendő volt, ha az ombudsman az ORTT-vel »riogatta» a hatáskörébe nem tartozó műsorszolgáltatót, mert az végül nem közölte a sérelmezett műsorszámot...

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese elsőként az OBH 4170/2004. számú ügyben² vizsgálta meg azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók³ eljárására, döntéseire vagy ezek elmaradására kiterjed-e az ombudsman vizsgálati jogosultsága.⁴ Ekkor, mivel az Obtv. nem határozta meg a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese az OBH 6501/2001. számú ügyben⁵ kifejtett érvek alapján ezeket a műsorszolgáltatókat közszolgáltatást végző szervnek tekintette, az érvek a következők voltak. Az Obtv. hivatkozott 16. § (1) bekezdése csak a hatóság fogalmát határozza meg pontosan. Ezen túlmenően „az Obtv. az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bízta annak eldöntését, hogy mely szervek tekinthetők közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket,” különösen azokat, amelyek esetében az érintettnek nincs reális lehetősége annak megválasztására, hogy az igényelt szolgáltatást kitől vegye igénybe, tekintettel arra, hogy „azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.”⁶ A helyettes ombudsman mindezekre, valamint a közszolgálati műsor és a közszolgálati műsorszám Rttv. 2. § 18–19. pontjaiban meghatározott fogalmára is figyelemmel megállapította, hogy hatásköre kiterjed a közszolgálati műsorszolgáltatók – mint közszolgáltatást végző szervek – eljárásának vizsgálatára. Nem feledkezhetünk meg azonban arról sem, hogy az Rttv. 8. §-a szerint az országos és a körzeti műsorszolgáltató – a szakosított műsorszolgáltató kivételével – napi műsoridejének tíz százalékában köteles volt közszolgálati műsorszámokat szolgáltatni. Az idézett ombudsmani indokolás – a vizsgálat alapjául szolgáló panasz tárgya miatt – a kereskedelmi műsorszolgáltatók közszolgálati műsorszámjaival összefüggő eljárására ugyan nem utalt, azonban később több esetben a kereskedelmi műsorszolgáltatókat – saját besorolásuk alapján ilyennek kódolt – közszolgálati műsorszámjaik tekintetében közszolgáltatást végző szervnek tekintette.

Az Ajbt. a korábbi szabályozási hiányosságot pótolva meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát is. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *l*) pontja és a 18. § (2) bekezdésének *d*) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Ennek alapján a Magyar Televízió Nonprofit Zrt. közszolgálati médiaszolgáltató közszolgáltatást végző szervnek minősül.

Korábban ugyancsak nem vetődött fel, de az átalakított médiafinanszírozási rendszerben legalábbis elvi szinten felvethető, hogy a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap eljárását (MTVA) a biztos vizsgálhatja-e. Az MTVA az Mttv. által létrehozott elkülönített vagyonkezelő- és pénzalap, amelynek fő feladatai az Mttv. 136. § (1) bekezdésében meghatározott

² Letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200404170.rtf>.

³ Rttv. 2. § 20. „Közszolgálati műsorszolgáltató: olyan műsorszolgáltató, amelynek működését közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat határozza meg, feladata többségében közszolgálati műsor szolgáltatása, fenntartása alapvetően közpénzekből történik, társadalmi felügyelet alatt áll, alapvető jogait és kötelességeit e törvény állapítja meg.”

⁴ Az országgyűlési biztos korábban hivatalban volt helyettese már az OBH 8344/1997. sz. jelentésében „hatáskör[é]be tartozó közszolgálati műsorszolgáltató”-ként említi a Magyar Rádiót, azonban ezen megállapítását nem indokolta meg. A jelentés letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/199708344.rtf>.

⁵ A jelentés letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200106501.rtf>.

⁶ OBH 6501/2001. sz. ügy.

a közszolgálati média- és hírszolgáltatás, a Közszolgálati Közalapítvány, a közösségi médiaszolgáltatások, a közszolgálati médiaszolgáltatók szervezeti átalakításának támogatása; a közszolgálati célú műsorszámok gyártása és támogatása; az elsőként filmszínházban bemutatásra szánt filmalkotások támogatása; az Archívum és egyéb vagyonának gondos kezelése és gyarapítása; az ezekhez kapcsolódó egyéb tevékenységek támogatása, illetve elvégzése. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének d) pontja szerint az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet is közszolgáltatást végző szervnek tekintendő, az MTVA tehát a fentiek szerint a támogatás nyújtásával összefüggésben közszolgáltatást végző szervnek minősül.

2. Az ombudsmanok által vizsgált jelentősebb panaszok

Jelen tanulmányomban elsősorban az általános hatáskörű biztosok legutóbbi gyakorlatát, illetve az abból látható tendenciákat szeretném bemutatni.

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez több olyan beadvány érkezett, amelyek az M-RTL Televízió Rt. (RTL-KLUB) „Való Világ” és „Mónika Show”, az MTM-SBS Televízió Rt. (TV2) „Big Brother” és „Claudia Show”, valamint a Sláger Rádió Műsorszolgáltató Rt. „Bumeráng” című műsorait érintették. A panaszosok egyrészt azt sérelmezték, hogy az említett műsorokban előfordultak obszcén jelenetek, trágár megjegyzések, másrészt a szereplők túl sokat dohányoztak és túl sok alkoholt fogyasztottak. Volt olyan panaszos is, aki azt kifogásolta, hogy a Sláger Rádió Műsorszolgáltató Rt. „Bumeráng” című műsorában pályázatot írtak ki „szexhangok utánzására.”⁷

A fenti panaszok alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve közvetlen veszélyének, valamint az ORTT tevékenységével összefüggésben az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége elmulasztásának gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.⁸

2. Az említett vizsgálat elrendelését, sőt több megkeresést követően – némiképp rendhagyó módon – az ORTT elnöke fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, előadva, hogy az elmúlt hónapokban a kereskedelmi televíziók műsorkínálatában jelentős pozíciókat foglaltak el a valóság show-k. Levelében rámutatott, hogy már az eddigi sorozatok kapcsán is számos – részben újszerű – személyiségi joggal összefüggő probléma merült fel, melyek száma a

⁷ Az egyik beadványban a panaszos azt sérelmezte, hogy a „Való Világ” című műsorban rendszeresen előfordulnak obszcén jelenetek, túlzott mértékű a dohányzás és az alkoholfogyasztás, valamint a szereplők trágár kifejezéseket használnak. A panaszos szerint ezek rossz hatással vannak a fiatalokra. A másik panaszos részben azt sérelmezte, hogy a hivatkozott televízió-műsorok „a lényegi tartalmat tekintve szex-show műsorok...”, hangnemük durva, vulgáris. Az ő álláspontja szerint a szóban forgó televíziós műsorok a kiskorúak személyiségfejlődésére súlyosan ártalmasak.

⁸ L. Az OBH-1052/2003., OBH-1458/2003. és OBH-2012/2003. sz. ügyekben készült együttes jelentést (a továbbiakban: Együttes Jelentés), amely letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200301052.rtf>.

televíziók erősödő piaci versenyében esetleg növekedhet is. Az ORTT elnöke felkérte az országgyűlési biztost, hogy a problémakör általánosítható gondjairól fejtsse ki álláspontját.⁹ (Itt is rá kívánok mutatni arra, hogy az ORTT elnökének beadványa legalább két – jelen tanulmányban meg nem válaszolható – elméleti kérdést is felvet: miért fordulnak rendszeresen az egyes közigazgatási szervek saját – esetenként alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozó – működésükre vonatkozó beadványaikkal az ombudsmanokhoz, illetve a biztosok az egyes problémakörök „általánosítható gondjairól” miként, milyen keretek között, és milyen formában fejthetik ki álláspontjukat.)

Az általános hatáskörű biztos „[a] jelenségek társadalmi újszerűségét és lehetséges hatásait mérlegelve vizsgálatot indított – az adatvédelmi biztos vizsgálatára¹⁰ és jelentésére is támaszkodva, ahhoz kapcsolódva – annak elemzése érdekében, hogy az alkotmányos jogok és értékek rendszerével – elsősorban az emberi méltósághoz való joggal – összefüggésben keletkezett-e visszásság a valóság-show jelenség és az ahhoz kapcsolódó hatósági eljárások, esetleges mulasztások, illetve a jogérvényesülés kapcsán.”¹¹

Már a panaszokból világosan látható volt, hogy a két biztos – egymástól függetlenül elrendelt, párhuzamosan zajló – vizsgálata pusztán néhány közös vonást fog mutatni: mindkettő a valóság show-kkal (is) összefüggésben az ORTT működését (is) vizsgálta.

3. 2004 márciusában a Kispesti Egészségügyi Intézet Gyermek- és Ifjúsági Mentálhygiénés Centrum dolgozói számos szakember által aláírt nyílt levelet juttattak el az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.

Az aláíró szakemberek véleménye szerint tevékenységüknek nemcsak a pszichés zavarok kezelésére kell irányulnia, hanem a „manapság oly sokat emlegetett megelőzésre is”. A levél megírásának közvetlen kiváltó oka az RTL Klub televíziós csatornán sugárzott „Anyacsavar” című új valóság-show műsor beharangozó reklámja volt, amely a műsor üzenetére vonatkozó általános aggályok és konkrétan a szereplő gyermekek kiszolgáltatottságával kapcsolatos aggodalmak megfogalmazására indította az aláírókat.

A szakemberek rendkívül rossz üzenetnek tartották a gyermekek egészséges pszichés fejlődésének alapjául szolgáló anya-gyermek-kapcsolat leértékelését, játékként kezelését. A romló válási statisztikák miatt amúgy is rossz helyzetet „nem kellene tetézni olyan műsorok adásba kerülésével, ami a családok egységének, összetartozásának megbontását, esetlegességét közvetíti. Sem a gyerekek (jövendő felnőttek, jövőbeli szülők), sem a felnőttek számára nem jó üzenet, hogy a család egyik vagy másik tagja kicserélhető.” A szereplő gyermekekre nézve is aggályos, hogy a szülők őket egy olyan típusú műsorban teszik ki a nyilvánosságnak, amely életük intimitásait is feltárja. „Abúzus a gyermek felhasználása a felnőttek céljaira, legyen bármi is az.” A szerzők hivatkoztak az Alkotmány 16. és 67. §-aira is. A levél a következő felhívással zárul: „A fenti paragrafusok azért fontosak, mert nem a szülők szerepe itt a kérdés, hanem a társada-

⁹ L. OBH 4247/2003. sz. jelentést, amely letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200304247.rtf>.

¹⁰ L. Péterfalvi Attila korábbi adatvédelmi biztosnak a „Big Brother” és a „Való Világ” című „valóság show”-kba jelentkezők személyes adatai kezelését vizsgáló eljárását. Az erről szóló közlemény elérhető: <http://abi.atlatszso.hu/index.php?menu=aktualis/kozlemenyek&dok=9211>

¹¹ OBH 4247/2003. sz. jelentés 1.2. pont.

lom, az állam szerepe, a társadalom és az állam felelőssége abban, hogy felállít-e határt a médiának a gyerekek védelmében.” A levelet az ORTT-hez is eljuttatták az aláírók.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium politikai államtitkára is levélben fordult az ORTT-hez az „Anyacsavar” című műsor miatt. Az államtitkár asszony a műsort beharangozó képsorokból és magából az alapkoncepcióból arra következtetett, hogy a műsorban sérülnek a gyermekek alapvető jogai. Álláspontja szerint a műsorban történő szereplés hosszú távon károsan befolyásolja a kiskorú gyermekek lelki- és személyiségfejlődését, valamint sérti a magánélet sérthetlenségéhez való jogukat. Hivatkozott a gyermekek védelméről, az emberi méltóság tiszteletben tartásáról szóló nemzetközi egyezményekre, valamint arra, hogy az Rttv. szerint a műsorszolgáltató tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat. Felhívta a figyelmet arra, hogy az ENSZ gyermekjogi egyezményének legfontosabb alapelve, hogy a gyermekekkel kapcsolatos ügyekben a gyermek érdeke mindenképp felett áll. A politikai államtitkár asszony arra kérte az ORTT-t, hogy (1) hívja fel az elektronikus műsorszolgáltatók figyelmét a kiskorúak jogainak és érdekeinek tiszteletben tartására és védelmére; (2) szorgalmazza olyan szakmai etikai kódex létrehozását, amely iránymutatást nyújthat hasonló esetekben, illetve (3) kezdeményezze, hogy legyen az újságíróképzés szerves része a család, nők és a gyermekek fokozott védelmének, az ezt szolgáló jogszabályoknak és etikai normáknak az oktatása. Az előbbieken leírtakkal megegyező tartalmú beadványt nyújtott be az ORTT-hez az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter is.

4. A Magyar Nemzeti Szövetség elnöke – független országgyűlési képviselő – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyetteséhez címzett panaszában a Magyar Televízió Rt. (a továbbiakban: MTV) és a Duna Televízió Rt. (a továbbiakban: Duna TV) európai parlamenti választással kapcsolatos eljárását sérelmezte. Az országgyűlési biztos helyettese a beadvány alapján egyebek mellett az ORTT eljárását is vizsgálta.¹²

5. 2003 és 2005 között számos olyan beadvány¹³ érkezett az ombudsmanokhoz, melyben a panaszosok az M-RTL Televízió Rt. (RTL-Klub) „Mónika Show”, továbbá „Balázs Show” című műsorszámai előkészületeit, felvételeit, valamint a műsorszolgáltató eljárását sérelmezték. A panaszosok előadták, hogy a felvételeket megelőző tárgyalások és tájékoztatás során megtévesztették őket, a felvételek során pedig olyan helyzetbe hozták őket, amelyet megalázónak éreztek. Az OBH 2339/2003. számú beadvány szerint a műsornak más volt a témája, mint ami-re a kiskorú panaszos jelentkezett (és amihez a törvényes képviselője is hozzájárult). A kiskorú panaszos sérelmezte továbbá, hogy a felvétel alatt az édesanyja nem lehetett jelen. A panaszos és törvényes képviselője a felvételt követően kifogásait eljuttatta a szerkesztőségbe, ennek ellenére a felvételek adásba kerültek.

¹² A műsorszolgáltatók eljárásáról és a jelölő szervezetek esélyegyenlőségéről bővebben: HAJAS Barnabás: A jelölő szervezetek esélyegyenlőségéről a 2004. évi EP választási kampányban. In: Jura, 2005. 1. szám; 69-79. o. (OBH 4170/2004. sz. jelentés, amely letölthető: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200404170.rtf>)

¹³ OBH 2339/2003.; OBH 3166/2004.; OBH 1044/2005.; OBH 3352/2005.; OBH 3605/2005.; OBH 5430/2005. a jelentés letölthető: www.obh.hu/allam/jelentes/200602503.rtf.

Az OBH 3166/2004. számú ügyben a panaszos a helyi önkormányzat jegyzőjét kérte, hogy kezdeményezze intézkedésemet. A beadvány szerint az RTL Klub munkatársa telefonon megkereste, és rá akarta bírni arra, hogy szerepeljen egy műsorban, ahol a magánéletét a nyilvánosság elé tárja.

„[A panaszos] évek óta rettegésben él, mivel volt férje (...) a válás óta zaklatja öt és nyolcéves kislányukat. (...) [A panaszos] kénytelen belenyugodni ebbe a helyzetbe. Kálváriáját szinte az egész város ismeri. Mindezt tetézte az említett televíziós csatorna toladó magatartása. Az RTL-Klub megfenyegette az asszonyt, hogy ha nem jelenik meg a felvételen, kizárólag a férj verzióját fogja megismerni a közönség, az pedig lejáráthatja öt ország-világ előtt.”

Az OBH 1044/2005. számú ügyben értelmi fogyatékos, rokkantnyugdíjas panaszos azt sérelmezte, hogy a „Balázs Show” 2004. március 1-jei felvétele előtt nem tájékoztatták a műsor tartalmáról, a műsorban egy női szereplő azt állította, hogy ő bezárta egy lakásba, nem engedte el és szexuálisan zaklatta, továbbá, hogy ő bűnöző. A panasz tartalmazta azt is, hogy őt a felvétel során a közönség soraiból valaki fejbe vágta. A panaszos állítása szerint csak azzal a feltétellel engedték el a felvételtől, hogy a megállapodást aláírja. (A panaszost ezt követően az utcán egy ismeretlen személy bántalmazta, ezért a rendőrségen feljelentést tett.) A panaszos később kérte a szerkesztőt, hogy az a felvétel – amelyen megrágalmazták – ne kerüljön adásba, de a szerkesztő tájékoztatta őt arról, hogy a felvételek elkészültek, adásba is kerülnek, ezért a panaszos büntetőfeljelentést tett.

Az OBH 3352/2005. számú beadvány szerint a panaszost a „Mónika Show”-ba azzal az indokkal hívták be élettársával, hogy a roma és magyar párok párkapcsolatáról fogják őket kérdezni, ezzel szemben élettársa és annak – a panaszost rendszeresen zaklató – korábbi partnerének kapcsolatáról szólt a műsor. A panaszos és élettársa a felvétel helyszínén szóban és írásban, azt követően pedig jogi képviselő útján írásban kezdeményezte, hogy a műsor ne kerüljön adásba, mert ők ilyen témájú műsorban nem kívántak szerepelni. Kérésüket a műsor készítői és a műsorszolgáltató jogi képviselője is elutasította, a felvételek 2004. január 7. napján adásba kerültek.

Több panasz kitért arra is, hogy ha a panaszosok korábban tudomást szereztek volna a műsor valós témájáról, abban nem kívántak volna részt venni, és arra is, hogy nem állt módjukban megakadályozni az adott műsorszám adásba kerülését. (Ez utóbbi oka részben az, hogy a műsorszolgáltatók, illetve a műsorszám készítői 1 000 000 Ft mértékű kötbért, valamint az újragyártással kapcsolatban felmerülő káruk érvényesítését helyezték kilátásba.)

Az egyedi panaszokhoz hasonló eseteket bemutató beadványokkal fordult az általános helyetteshez az ORTT egy tagja is, aki a panaszosokon túl az ORTT hasonló ügyekben folytatott gyakorlatát sérelmezte. Az általa leírt esetek szerint a műsort gyártó cég megtévesztette, vagy nem megfelelően tájékoztatta a szereplőket.

Tekintettel arra, hogy a beadványok alapján a jogállamiság elve és az abból következő jogbiztonság követelménye, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, az emberi méltósághoz, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja nem volt kizárható, az ügyekben az általános helyettes folytatott vizsgálatot.

6. Több olyan panasz érkezett,¹⁴ melyben a TV2 teletext SMS Chat szolgáltatásán megjelenő prostitúcióra, gyermekprostitúcióra és pedofiliára utaló tartalmakat sérelmeztek. Az egyik panaszos sérelmezte továbbá, hogy panaszával az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumhoz, az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz és az Országos Rádió és Televízió Testülethez (ORTT) is fordult, azonban valamennyi szerv hatásköre hiányát állapította meg az ügyben.

7. Az általános helyettes hivatalból indított vizsgálatot amiatt, hogy a műsorszolgáltatók hírműsoraikban rendszeresen bemutatják a bűncselekmények áldozatává (sértettjévé) vált gyermekek (kiskorúak) fényképeit.¹⁵

8. Az OBH 4513/2005. számú beadványában a panaszos azt sérelmezte, hogy az ORTT megújította az országos földfelszíni sugárzású kereskedelmi televízió műsorszolgáltatási jogosultságát. A panasz tartalmazta azt is, hogy panaszos a szóban forgó problémájával megkereste az ORTT-t, de választ nem kapott. Az OBH 5350/2005. számra iktatott beadvány tartalma azonos volt az OBH 4513/2005. számon nyilvántartottal. A panaszos ebben azonban kiemelte azt is, hogy a műsorszolgáltatók – álláspontja szerint – rendszeresen megsértették az Rttv. kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezéseit.¹⁶

9. Az OBH 4811/2004. sz. ügyben a panaszos elektronikus levélben előterjesztett beadványában az RTL-Klub és az ORTT, valamint annak Panaszbizottsága eljárását sérelmezte. Panaszában előadta, hogy az RTL-Klub több alkalommal bemutatott egy rali-versenyen történt halálos balesetet. A bemutatás módja miatt a Panaszbizottsághoz fordult. A Panaszbizottság soros elnöke a panaszoszt azonban arról tájékoztatta, hogy a panasszal érintett ügyben „a bejátszás kapcsán a műsorszolgáltató eleget tett jogszabályban előírt kötelezettségének: a balesetről készült felvétel előtt szóban és írásban is felhívták a nézők figyelmét arra, hogy megdöbbentő felvételt látnak.”¹⁷

10. Az Alfa Magzat-, Újszülött-, Gyermekek- és Családvédelmi Szövetség azért fordult a biztoshoz, mert az MTM-SBS Televízió Rt. (TV2) „Barbara – Dumáljuk meg!” című műsor „Baba vagy abortusz?” című epizódjában egy Viktorként bemutatkozó férfi azt mondta, hogy „2 évvel ezelőtt kirúgtam a barátnőmnek a gyereket, mert nem merte elvállalni. (...) újra szívesen megtenném most is, bármikor.” A panaszos szerint ez a kijelentés sértette a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogát. A panaszos az ügy teljes – a műsor szereplője által előadott történetre is kiterjedő – feltárását kérte a biztostól.¹⁸

¹⁴ OBH 2043/2006. és OBH 3278/2006. letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200602043.rtf>

¹⁵ OBH 3600/2005. letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200503600.rtf>

¹⁶ A jelentés letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200504513.rtf>

¹⁷ OBH 4811/2004. letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200404811.rtf>

¹⁸ OBH 6086/2004. letölthető: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200406086.rtf>

11. Egy társadalmi szervezet elnöke panasszal fordult az Országgyűlési Biztosok Hivatalához, amelyben azt sérelmezte, hogy a Magyar Televízió Rt. „Apa csak egy van” című filmsorozata 2005. szeptember 6-ai adásának egyik jelenetében fiatalok kábítószeres cigarettával kínálták egymást, majd látható volt, ahogy élvezettel „elszívták a jointot.”¹⁹ A panaszos ezt követően az ORTT Panaszbizottságához fordult, amely hatásköre hiányában a beadványt áttette az ORTT-hez. A panasz szerint az ORTT nem indított közigazgatási eljárást, arra hivatkozva, hogy

„[a] filmben megjelenő részletek nem érinthették hátrányosan a kiskorúak erkölcsi fejlődését (...) önmagában a marihuánás cigaretta megjelenése nem indokolja a magasabb korhatári kategóriát, valamint a filmben nem jelennek meg a kábítószer-fogyasztás előnyei sem.”

A panaszos az ORTT eljárását és döntését is sérelmezte.

12. Neve elhallgatását kérő panaszos azt sérelmezte, hogy a Danubius Rádió Műsorszolgáltató Zrt. Danubius Rádió nevű műsorának „Reggeli Triós” című műsorszámában „Két idegen egy esküvő társadalmi kutatás” elnevezésű játékot indított. A beadvány alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese áttekintette a műsorszolgáltató internetes oldalán fellelhető, a játékkal összefüggő valamennyi információt.²⁰

3. A gyermek védelemhez való jogának érvényesülése

Meglepő módon kitüntetett figyelmet szenteltek a biztosok – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülésének vizsgálata során – annak, hogy milyen hatást gyakorolhatott az adott műsorszám a kiskorú személyiségfejlődésére, illetve, hogy ezt a kérdést a műsorszolgáltató vagy a médiahatóság eljárása során vizsgálta-e. Azt mondhatjuk, hogy a médiahatóság kérdése az ombudsmani jogalkalmazás médiajogi „dzsoli dzsókerévé” vált, ugyanis az ombudsmanok mindig is kitüntetett figyelemmel közelítettek a gyermekek jogainak védelméhez. Függetlenül attól, hogy ennek során a legutóbbi időkig jellemzően nem hivatkoztak valamiféle speciális felhatalmazásra, a gyermekvédelmi törvény az országgyűlési biztos nevesített feladatává tette a gyermeki jogok védelmét.²¹ E felhatalmazás alapján a biztos a gyermekek jogainak védelmét a maga eszközeivel segítette. A gyermekek jogaival kapcsolatos feladat ellátását nem, azonban annak módját az állampolgári jogok országgyűlési biztosja meglehetősen szabadon választhatja meg, vagyis az a figyelem, amellyel a gyermeki jogok érvényesülését a biztosok vizsgálták, vizsgálják, alapvetően nem ombudsmani értékvalasztásának következménye, hanem törvényi kötelezettség teljesítése. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének *a*) pontja szerint pedig az

¹⁹ Valójában nem filmsorozat, hanem a *Père et fils* című francia film, amely 'Apa csak egy van' magyar címmel került bemutatásra OBH 5910/2005. letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200505910.rtf>

²⁰ OBH 2915/2006. letölthető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200602915.rtf>

²¹ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 11. § (2)–(3) bek.

alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen a hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A következőkben a gyermekek védelmével kapcsolatos ombudsmani hatáskör gyakorlásával összefüggő médiajogi gyakorlat néhány elemét foglalom össze.

4. Néhány megjegyzés a klasszifikációról

Az Rttv. kiskorúak védelméről szóló rendelkezései 2002. október 15-én léptek hatályba. Az Rttv. 5/A. §-a a műsorszolgáltatók számára valamennyi közölni kívánt műsorszámra nézve minősítési kötelezettséget állapított meg, és a műsorszámokat – a kiskorúakra való veszélyességtől függően – I.-től V.-ig terjedő kategóriákba kellett sorolni. Az Rttv. 5/B. §-a az európai követelményekkel²² összhangban állapította meg annak ismérveit, hogy az adott műsorszám milyen feltételek mellett tehető közzé; az Rttv. 5/C. §-a pedig a műsorszám közzétételének időpontját határozta meg. A közzététel korlátozására nézve az Rttv. annak függvényében határozta meg a feltételeket, hogy az adott műsorszám milyen mértékben alkalmas a kiskorúak fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására. Az Rttv. hatályon kívül helyezéséig határozottan tiltotta az olyan műsorszámok közzétételét, amelyek súlyosan kedvezőtlen irányba befolyásolhatják a kiskorúak fejlődését.

Az Rttv. 5/D–5/E. §-ai biztosították, hogy a kiskorúaknak, illetve szüleiknek lehetőségük legyen a bemutatott műsorszámok esetlegesen káros tartalmáról előre tudomást szerezni, és ennek ismeretében a szülőknek eldönteni azt, hogy a gyermekeik számára a kérdéses műsorszámot engedik-e megtekinteni vagy meghallgatni.²³

Az Rttv. 5/F. §-a értelmében a minősítésnél irányadó szempontokat, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazandó jelzéseket, illetve a minősítés közlésének módját az ORTT – kötelező érvénnyel – legalább kétharmados többséggel hozott állásfoglalásban határozta meg, amelyet a Kulturális Közlönyben tett közzé. Az Rttv. az ORTT állásfoglalásának megalkotására ugyan nem állapított meg határidőt, de az ORTT e törvényi feladatának csak az ORTT 1494/2002. (X. 17.) számú határozatával (a továbbiakban: klasszifikációs állásfoglalás) tett eleget.²⁴ Ebben az ORTT a műsorszámok kategóriába sorolásához – közérthető, példákkal illusztrált – szempontrendszerrel állapított meg.

Az Mttv. 9–11. §-ai az Rttv.-hez hasonló klasszifikációs szabályokat állapítottak meg, azonban egy új – hatéves kor alatti – kategóriát is bevezetett, amely a hatévesnél fiatalabb és a tizenkét évesek személyiségének fejlettségében megfigyelhető jelentős eltérésekre figyelemmel lehetővé teszi a műsorszám differenciáltabb klasszifikálását. A minősítésnél irányadó részletes szempontokra, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazható jelzésekre, illet-

²² L. a 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK irányelv kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezéseit.

²³ Az Rttv. 5/D. § írja elő, a részletes technikai szabályait pedig a klasszifikáció állásfoglalás III. része határozza meg.

²⁴ A határozatot nem csupán a *Kulturális Közlönyben* tették közzé, az 2002. október 18. napjától az ORTT honlapján is megtalálható volt.

ve a minősítés közzétételére a Médiatanács ugyancsak felhatalmazást kapott. A Médiatanács az új klasszifikációs ajánlást 1037/2011. (VII. 19.) határozatával fogadta el.²⁵ Az új klasszifikációs ajánlás elődjéhez képest sokkal differenciáltabb szempontrendszert dolgozott ki, és nyilvánvalóan beépítette az elmúlt kilenc év ORTT és bírósági gyakorlatát, valamint – bár erre vonatkozó utalást nem tartalmaz – az ombudsmani ajánlásoknak megfelelő megoldásokat mutat fel több, korábban problematizált kérdésben (pl. külföldi korhatári besorolás alkalmazhatósága, a valóságshow-k, vagy az animék megítélése stb.). Elődjéhez képest az ajánlásban megfogalmazott szempontok közérthetőbbek, az adott, klasszifikáció szempontjából releváns szempontrendszert részletesen bemutatják, majd néhány pontban összefoglalják az adott kategóriába sorolt műsorszámokkal kapcsolatos problémákat, az ajánlás mégsem vált kazuisztikussá. Sajnálatos módon azonban az alapvető jogok megsértése bemutatásának gyermekekre gyakorolt hatásának megítélésére még csak nem is utal az ajánlás. A gyermekek védelme szempontjából mindenképp előrelépés lehetőségét hordozza a 9. § (9) bekezdése, amely arról rendelkezik, hogy a médiaszolgáltató kérelmére a Médiatanács a műsorszám kategóriába sorolásáról hatósági határozatot hoz.

Az ombudsmanok jellemzően eddig sem azt vizsgálták, hogy az egyes műsorszolgáltatók a műsorszámokat megfelelően sorolják-e a kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezések szerint kategóriákba. (Esetleg olyan szempontokra is felhívták a műsorszolgáltatót, vagy az ORTT figyelmét, amelyekre a kategóriába sorolás alkalmával azok nem voltak tekintettel.) A műsorszolgáltató azzal, hogy az Mttv. előírásai szerint, bemutatása előtt megfelelően kategóriákba sorolja a műsorszámot, óvni próbálja a gyermekeket a személyiségfejlődésükre káros tartalmaktól. Ezzel pedig nem pusztán törvényi kötelezettségét és a hatósági, illetve a műsorszolgáltatói szerződés/Közszolgálati Műsorszolgáltatói Szabályzat (KMSZ) megfelelő rendelkezéseit teljesíti, hanem – sajátos megelőző mechanizmusként – a gyermeki jogok védelme tekintetében műsorszolgáltatói tevékenységének gyakorlása során – atipikus módon – alapjogvédelmet is ellát.

Figyelemmel arra, hogy az Mttv. klasszifikációs rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggő panaszok vizsgálatára eddig nem került sor, az Rttv. rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggő tapasztalatokat mutatom be azzal, hogy a korábbi jelentésben kifejtettek értelemszerűen minden további nélkül alkalmazhatók lehetnek a hatályos rendelkezések tekintetében is. A korábbi általános helyettes, az OBH 6086/2004. számú ügyben²⁶ vizsgálta azt is, hogy az ORTT miként ellenőrzi az Rttv. kiskorúak védelméről szóló rendelkezéseinek betartását. Rámutatott, hogy a kérdéssel foglalkozó három, magasan képzett, tapasztalt és a tudományos közeletben is intenzíven résztvevő köztisztviselő közül egyik sem rendelkezik (gyermek)pszichológus, vagy (gyermek)pszichiáter szakképzettséggel. A biztosok által vizsgált ügyekben – egyetlen kivétellel – sem az ORTT, sem annak szervezeti egységei nem kértek fel (gyermek)pszichológust, vagy (gyermek)pszichiáter szakorvost annak vizsgálatára, hogy az adott műsorszámban bemutatott helyzet (alapjogsértő helyzet, más esetben pedig kábítószer-fogyasztás) okozhatott-e pl.

²⁵ A médiatartalmak korhatár-besorolásánál irányadó szempontokra, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazható jelzésekre, illetve a minősítés közzétételére a Médiatanács ugyancsak felhatalmazást kapott. A Médiatanács az új klasszifikációs ajánlást 1037/2011. (VII. 19.) határozatával fogadta el. http://mediatanacs.hu/dokumentum/1456/klasszifikacios_ajjanlas_20110719.pdf

²⁶ „Barbara – Dumáljuk meg!” című műsor „Baba vagy abortusz?” című epizódjával összefüggő vizsgálat

morális bizonytalanságot a nézőkben, vagy azok meghatározható korcsoportjában. A Klasszifikációs Állásfoglalás mindössze egy helyütt utal a drogfogyasztásra: a III. kategóriába²⁷ sorolás szempontjainál megfogalmazott utolsó bekezdés szerint „Különleges óvatosság ajánlott az értékorientációk területén, mint például a kábítószer-fogyasztás, a politikai radikalizmus vagy az idegengyűlölet esetében.” E „különleges óvatosságot” az ORTT a korábbi helyettes ombudsman szerint elmulasztotta akkor, amikor egy kábítószer-fogyasztást is bemutató műsorszám esetén nem kérdezett meg a hatósági eljárás elrendeléséről szóló döntését megelőzően – annak indokoltságát alátámasztó – (gyermek)pszichológust, vagy (gyermek)pszichiátert.²⁸

Indokolt rámutatni arra is: nem vonható le messzemenő és pontos következtetés arról, hogy egy műsorszámot egy másik – eltérő erkölcsi, kulturális, történelmi hagyományú – országban miként klasszifikáltak.²⁹ Egy műsorszám külföldi klasszifikációja komoly fenntartásokkal fogadható el a magyarországi besorolás indokaként. Ha a műsorszolgáltató a besorolás során, vagy a Médiatechnika a műsorszám tartalmi vizsgálata során kizárólag, illetve elsősorban az alkotás külföldi korhatári besorolására alapozva hozná meg döntését, eljárása – éppen az országonként jelentősen eltérő szociális, kulturális és szocializációs háttér miatt – alkalmas lehetne arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát sértse.³⁰

Az ORTT több határozatából megállapítható volt, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogát lehetőségeihez mérten védeni kívánta, ennek érdekében az Rttv. 112. § (1) bekezdésének *a)–d)* pontjaiban meghatározott szankciókat³¹ alkalmazta, továbbá elrendelte a hatósági határozatai azonnali végrehajtását. Az azonnali végrehajtás szükségességét egy alkalommal a következőkkel indokolta az ORTT:

„Az ORTT-nek mint az Országgyűlés által megalkotott kétharmados törvény felhatalmazásával megalakult és a média törvényes működéséért felelős indirekt államigazgatási szervnek hosszabb időszakon át megvalósuló kirívó törvénytértékek észlelése esetén az azonnali végrehajtás elrendelése és a kiszabott szankció határozott, valamint gyors érvényesítése nélkül gyakorlatilag nincs lehetősége arra, hogy érvényt szerezzen az Rttv.-ben foglaltak súlyos és ismételt megsértése miatt hozott határozatában foglaltaknak.”

²⁷ 16 éven aluliaknak nem ajánlott.

²⁸ L. az Apa csak egy van című film bemutatásával összefüggésben folytatott vizsgálatról készült OBH 5910/2005. sz. jelentést.

²⁹ Így pl.: a „Macska-jaj” című filmet az IMDB adatai szerint más államokban többnyire a magyar II. és III. kategóriának megfelelő csoportba sorolják. (Megjegyzem Svájcban 12 éves, Németországban 6 éves kategóriába sorolták, igaz, hogy az Amerikai Egyesült Államokban 17 éven aluliak csak szülői felügyelettel tekinthetik meg.) Ezzel szemben az ORTT hatósági eljárásban állapította meg, hogy a műsorszám a IV. kategóriába tartozik (vagyis 18 éven aluliaknak nem ajánlott), ezen álláspontját pedig a Fővárosi Ítéletábla is osztotta. Egy panasszal érintett alkotást (Apa csak egy van) pedig Argentínában 13 éves, Chilében 14 éves kategóriába sorolták. (Az előzőeknél nagyobb szórás is megfigyelhető egyes műsorszámoknál.)

³⁰ L. ugyancsak az OBH 5910/2005. sz. jelentést.

³¹ Felhívta a műsorszolgáltatót a sérelmezett magatartás megszüntetésére, meghatározott időre felfüggesztette a műsorszolgáltatói jogosultság gyakorlását, szerződésben megállapított kötbért érvényesített.

Ez az ORTT álláspontja szerint „azért okoz kárt, mert a média törvényes működésének felügyeletére létrehozott indirekt államigazgatási szerv nem tud az Alkotmányban előírt kötelességének megfelelni, és a médiát illetően nem tudja a kiskorúaknak a számukra megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelmet megteremteni.”³² Az adott esetben az ORTT azért rendelte el a határozatai azonnali végrehajtását, mert hónapok óta azt tapasztalta, hogy „minden kérése, figyelmeztetése és azonnali végrehajtás nélkül kiszabott szankciója ellenére a műsorszolgáltató – kizárólagosan üzleti szempontokat szem előtt tartva és tudatosan figyelmen kívül hagyva az Rttv. vonatkozó rendelkezéseit – sorozatosan főműsoridőben sugárzott a kiskorúak személyiségfejlődését egyértelműen károsan befolyásoló műsorszámokat.”

Az ORTT „erőten” intézkedéseivel minden preventív hatást nélkülözött, amikor a törvény által előírt szankciók közötti fokozatosság elvének követésére hivatkozva csupán a legenyhébb szankciót alkalmazta. Így ugyanis a szankciók jelképpé válnak, visszatartó erővel a műsorszolgáltatók működése során nem bírnak.

A fentiekben részletezett okok miatt nem volt kellően hatékony és megfelelő az a gyakorlat, mely alapján az ORTT a rendelkezésére bocsátott szankcionálási lehetőségek közül – feltehetően a sajátos, a műsorszolgáltatóval fennálló szerződéses kapcsolata miatt – az enyhébb szankciókat alkalmazta. A műsorszolgáltatókkal szemben alkalmazandó hatósági, felügyeleti szankcióknak és megfelelő alkalmazásuknak kiemelt jelentőséggel kell bírniuk, különös tekintettel a jogsértések jellegére, a kiegyensúlyozott, objektív tájékoztatás követelményének, valamint a kiskorúak védelméről szóló előírásoknak a megsértésére, és a sérelem által érintett állampolgárok nagy számára. A korábbi szabályozás és az ORTT gyakorlata nem teremtette meg az ORTT-nek az Rttv. 41. § (1) *b*) pontjában előírt felügyeleti és ellenőrzési feladata kellő hatékonysággal való elláthatóságának feltételeit.

A műsorszolgáltatók csaknem minden alkalommal kérték a határozatok bírósági felülvizsgálatát, és a bíróság az ORTT kifogásolt határozatának azonnali végrehajtását felfüggesztette. Az ügyekben hosszú ideig jogerős bírósági döntés nem született, a műsorszolgáltatók az ORTT érintett határozatait így hónapokkal, sőt egyes esetekben évekkel a jogsértéseket és határozatok megszületését követően sem hajtották végre.³³

Az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálata – és ezzel a határozat, a szankciók végrehajtásának esetleges átmeneti elmaradása – amellet, hogy további lehetőségeket biztosít a műsorszolgáltatók számára a törvénytől állapott fenntartására, még az alkalmazott enyhe szankciók preventív hatásait is annullálták.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a két földfelszíni országos kereskedelmi televíziós műsorszolgáltató műsorszolgáltatói szerződésének megújítására irányuló eljárást is vizsgálta. Jelentéséből kiemelendő, hogy – amellet, hogy számos alapjoggal összefüggő visszásságot is feltárt – az ombudsman-helyettes korábbi vizsgálatai során beszerzett iratok és az ORTT éves országgyűlési beszámolóit alapján megállapította, hogy az ORTT 2003. évben 19 műsorszolgáltatót összesen 59 alkalommal, 2004. évben 169 alkalommal sújtott az Rttv. kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezéseinek megsértése miatt szankcióval. Mind-

³² OBH-1052/2003.; OBH-1458/2003.; OBH-2012/2003. sz. jelentés.

³³ Az Obtv. 16. § (1) bekezdése és 29. § (2) bekezdése értelmében az ombudsmanok vizsgálati jogköre a bíróság eljárására nem terjed ki, így a helyettes biztos azt nem is vizsgálta.

ezekre, valamint arra is figyelemmel, hogy az utóbbi években a műsorszolgáltatókat leggyakrabban a kiskorúak védelmére vonatkozó szabályok megsértése miatt marasztalta el az ORTT, megállapította, hogy a műsorszolgáltatási jogosultság megújítására irányuló eljárása során az ORTT ezekre a korábbi eljárásokra nem volt tekintettel, vagyis a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozta.³⁴

Mindezekre tekintettel úgy vélem, hogy az ORTT által alkalmazható, illetve az alkalmazott szankciók nem voltak alkalmasak arra, hogy a műsorszolgáltatókat az Rttv.-ben, valamint a műsorszolgáltatási szerződésben foglalt kötelezettségek maradéktalan teljesítésére kényszerítsék. Ez – a jogsértés és a szankció alkalmazása között eltelt, akár többéves időtartam, és a joghátrány preventív hatásának megszűnése miatt – bizonyosan nem felelt meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének. Tekintettel arra, hogy a helyettes biztos előtt panasszal érintett műsorszámokra vonatkozó határozatok minden esetben a klasszifikációs szabályok megsértését állapították meg, – azaz az ORTT legalábbis formálisan eleget tett törvényben foglalt kötelezettségének – könnyen belátható, hogy a kialakult helyzet az Rttv. és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályozásának hiányosságára vezethető vissza.

Az ismertetett helyzet – a hosszantartó, elhúzódó eljárások és a csak igen ritkán végrehajtott szankciók miatt – *nem felelt meg a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének.*

Jelenleg nincsenek olyan, ombudsmani vizsgálatokban testet öltő tapasztalatok, amelyek a szankciórendszer hatékonyságának növelését, illetve az eljárások időszerűségének javulását igazolnák.

5. A gyermekműsor-kínálatról

A műsorszolgáltató pusztán a megfelelő klasszifikációval („a megfelelő karika elhelyezésével”) még nem teljesíti az Rttv.-ben előírt kötelezettségét. Ahhoz ugyanis megfelelő számú, színvonalas gyermek- és ifjúsági műsort, valamint gyermekek és fiatalok számára is hasznos tartalmat kell sugározni. Vagyis a gyermek fejlődése szempontjából elengedhetetlen ugyan, hogy a felnőttek megóvják őt a pornográf tartalmaktól, de az egészséges fejlődéshez nélkülözhetetlen, hogy életkorának megfelelő játékkal és mesével tegyenek testi és lelki fejlődésért.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy az ún. I. és II. kategóriába sorolás ténye pusztán azt jelenti, hogy a műsorszám mentes a gyermek személyiségfejlődésére káros hatást gyakorló tartalmaktól. Műfajukat, tartalmukat tekintve lehetnek a gyermekektől „idegenek”, ahol pl. felnőttek beszélgetnek a gyermekek számára nem pusztán érdektelen, de egyúttal érthetetlen témákról.

Fontos lenne, hogy a gyermekek életkoruknak, érettségüknek megfelelő műsorszámokkal, tartalmakkal találkozzanak médiahasználatuk során. Az Rttv. szabályainak következetes alkalmazásából – akár még kifejezett rendelkezés hiányában is – az is következne, hogy a gyermek-

³⁴ L. OBH 4513/2005. sz. ügyben készült jelentés.

és ifjúsági műsorokat ténylegesen el kellene juttatni a címzettekhez. Ennek komoly akadálya, hogy sem a szülők, sem pedig a gyermekek nem vonhatnak le a műorszám besorolásából megszemenő következtetéseket. Így pedig legalábbis kétséges, hogy mennyiben lesznek ténylegessé az Rttv. gyermek- és ifjúsági műsorok szolgáltatására irányuló előírásai. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság veszélyének megelőzése csak a műsor-szolgáltatók aktív közreműködésével valósítható meg.

Az OBH 2058/2008. számú ügyben vizsgálata során a gyermek- és ifjúsági műorszámok aránya alapján, alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt a biztos nem észlelt. Ki kell emelni, hogy – a korábbi helyettes ombudsman OBH 6033/2005. számú jelentésével szemben – egyetlen műorszolgáltató sem utalt arra, hogy bármely okból nem tudna a gyermekeknek szóló műsorok közzétételére vonatkozó kötelezettségének eleget tenni.³⁵

A vizsgálat kitért a műorszolgáltatók műsorszerkezetére is. A „szakmai szempontból legfontosabb” hétvégi időpontokban jelenleg sem biztosított, hogy valamennyi műorszolgáltató gyermekek számára készített műorszámokat tegyen közzé. Ennek eredményeként az adott műorszolgáltató nem feltétlenül képes arra, hogy az Rttv.-ben és KMSZ-ben előírt kötelezettségét teljesítse, vagyis a gyermekműsorokat ténylegesen a gyermekekhez eljuttassa.

A jogalkotó, valamint az egyes állami szervek az Rttv.-ben, valamint a KMSZ-ben meglehetősen pontosan meghatározták, hogy mi módon kell(ene) a műorszolgáltatónak e kötelezettségét teljesítenie.

E kötelezettség teljesítésének elmaradása objektíve alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint – a jelen esetben, a gyermekműsorok szakmailag indokoltól eltérő bemutatásával – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság veszélyét idézze elő.

A klasszifikációs ajánlás IV. része – annak ellenére, hogy az Mttv. ilyent nem ír elő – bevezette a gyermekbarát piktogramot, annak érdekében, hogy „a gyermekek személyiségfejlődését pozitív hatások érijék, és a médiumok törekedjenek az erkölcsi értékek és az adott életkoroknak megfelelő építő jellegű információk közvetítésére”. Örömteli, hogy a műorszolgáltatók felismerték annak jelentőségét, hogy ne egyszerűen nem káros tartalmakat juttassanak el a kiskorúakhoz, hanem kifejeztesen a gyermekeknek szóló műorszámokat ilyenként feltüntetve szólítsák meg nézőiket. A Médiatanács 2011. december 1-jén publikált jelentése szerint még nem terjedt el széles körben a „mosolygós kisfiú”,³⁶ hat héttel később viszont arról tudósítottak, hogy a TV2 rendszeresen alkalmazza a gyermekbarát piktogramot.³⁷ E kedvező változások mellett indokolt azt is megjegyezni, hogy a kifejeztesen gyermekeknek szánt műsorok arányában érdemi előrelépés nem tapasztalható.

³⁵ OBH 6033/2005 sz. jelentés III. pont. „Az MTV Rt. elnöke (...) válaszában maga is elismerte, hogy – elsősorban az elégtelen költségvetési források miatt – a KMSZ I. 9. a) pontjában foglalt kötelezettségét nem teljesíti, a »szakmai szempontból legfontosabb« hétvégi időpontokban nem tud gyermek- és ifjúsági műsorokat közzétenni.”

³⁶ http://mediatanacs.hu/cikk/1626/Mediatanacs_alig_hasznaljak_a_gyermekbarat_piktogramot

³⁷ http://mediatanacs.hu/cikk/1195/NMHH_a_TV2_alkalmazza_a_gyermekbarat_piktogramot_az_RTL_Klub_nem

6. Jogtudatosítás

A megkeresett műsorszolgáltatók egyike sem számolt be arról, hogy kifejezetten gyermeki jogi jogtudatosítást célzó műsorszámot mutatna be. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. (...) Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá.” Az alapjogok – különösen pedig az emberi méltóság – feltétlen tiszteletben tartása, vagy éppen az alapjogok garanciáinak működése olyan kérdések, melyekre a gyermekek életkori sajátosságainak figyelembevételével, időben elkezdett, a családon és az iskolán kívül is minden lehetséges kommunikációs csatornán végzett neveléssel és jogtudatosítással lehet csak a gyermekeket megfelelően felkészíteni.

A gyermekek alapjogi nevelésének és tudatosításának tehát nem az az elsődleges és kizárólagos célja, hogy a gyermek tisztában legyen saját jogaival, bár – pl. jogérvényesítése során – ennek garanciális jelentősége sem vitatható el. A gyermeki jogokkal kapcsolatos jogtudatosítás hatékony eszközei lehetnek – és a külföldi példák is ezt támasztják alá – a különféle audiovizuális alkotások, amelynek kiváló közvetítői lehetnek a műsorszolgáltatók.³⁸

Hazánk nemzetközi szerződésben vállalta a gyermek oktatása során – egyebek mellett –, hogy a gyermek tudatába kell vésni az alapjogok, az ENSZ Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartását; a szülei, személyazonossága, nyelve és kulturális értékei iránti tiszteletet, valamint annak az országnak, amelyben él, továbbá esetleges származási országának a nemzeti értékei iránti és a sajátjától különböző kultúrák iránti tiszteletet; fel kell készíteni a gyermeket arra, hogy a megértés, a béke, a türelem, a nemek közti egyenlőség, valamennyi nép, nemzetiségi, nemzeti és vallási csoport és az őslakosok közötti barátság szellemében tudja vállalni a szabad társadalomban az élettel járó mindenfajta felelősséget.

A gyermekekorokról szóló külföldi és hazai hírek arra engednek következtetni, hogy a gyermekek körében nem általános az alapjogok feltétlen tisztelete. Közép- és hosszabb távon az alapjogi jogtudatosítás nyilvánvaló eredményeket érhet el e jelenségek visszaszorítása érdekében végzett munka részeként is.

Ennek során az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga miatt is mindenkinek, így valamennyi magyarországi műsorszolgáltató feladatának kell lennie a gyermekek jogtudatosításában való aktív és felelősségteljes részvételnek a biztosítása. Megjegyzem azonban, hogy az ilyen műsorok gyártása általában költséges, és támogatás nélkül nem is nagyon kivitelezhető.

³⁸ L. például az UNICEF által készített videókat. http://www.unicef.org/videoaudio/video_top_cartoons.html

7. Alapjogsértő helyzetek bemutatása

Az ombudsmanok 2003 óta többször foglalkoztak a műsorszolgáltatók alapvető jogokat sértő eljárásainak vizsgálatával. Szemben a kereskedelmi műsorszolgáltatókkal, a közszolgálati műsorszolgáltatók ellen elvételre érkezett alapvető jogokat sértő helyzet bemutatása miatt a biztosokhoz panasz, azonban több ombudsmani vizsgálat is érintette őket.³⁹ Tévedés lenne azonban azt gondolni, hogy ezekben a jelentésekben a személyhez fűződő jogok érvényesítését az ombudsmanok kérve, vagy kéretlenül megkísérelték volna átvenni, vagy éppen a médiahatóságot próbálták volna erre rábírn.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH 4247/2003. számú jelentésében behatóan elemezte az emberi méltósághoz való jog Alkotmánybíróság által kifejtett tartalmát, mely az emberi méltósághoz való jogot olyan anyajognak tekinti, amelyből az ember autonómiájának védelmére szolgáló alkotmányos érvrendszer – konkrét alapjog hiányában is – levezethető. Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog a magyar jogrendszerben a legalapvetőbb emberi jogok. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog »anyajog«, azaz a még nem nevesített szabadságjogok forrása. Ezért e jog értelmezése hatással lehet az egyéni autonómia határainak megvonására más emberi jogok esetében.”

A jelentésben elemzésre került az Alkotmánybíróság által kifejtett emberkép is. A mai napig irányadó értelmezés az egységes és oszthatatlan ember felfogást teszi magáévá, és elveti a dualista modellt. Ennek megfelelően csakis az élethez való alanyi jog és a méltósághoz való alanyi jog egysége adja meg a specifikusan a konkrét egyénre vonatkozó státust.

A jelentés rámutat, hogy a polgári jogi személyiségvédelem alapja az ember testi valója, az emberi személyiség azonban nem szűkül le az ember biológiai-fizikai valóságára, hanem a „személyiségjegyek”, a személyiség eszmei (értelmi, érzelmi, műveltségi stb.) elemeinek összessége által is kifejezett elvont társadalmi-emberi érték. Az egységes és oszthatatlan emberi személyiség önmagában, egyedüli és eredeti jellegére tekintettel értékes. Ezt a személyiséget a jog fokozott védelemben részesíti – a Magyar Köztársaság társadalmi és alkotmányos rendjével összhangban.

A társadalomban a személyiség értékét, rangját az emberi méltóság adja, amely mindenkit egyenlő mértékben, nemre, korra, egészségi állapotra tekintet nélkül megillet. Minden ember egyenjogú és egyenlő méltóságú tagja a társadalomnak, és nem mások kísérleti alanya, árucikke, fogyasztási eszköze. Az emberi méltóság rangja és tudata az a személyiségformáló erő, amely az Alkotmány által rendezett társadalom létalapját jelenti. Az embernek – ahhoz, hogy az Alkotmány értékrendje valóban áthassa a társadalmat – önmagával és másokkal szemben is kell, hogy

³⁹ A Magyar Rádió eljárását egy alkalommal, Takács Albert a 2004. évi EP-kampányban vizsgálta, visszásságot nem állapított meg. Ugyanezen ügyben megállapította, hogy a Duna Televízió és a Magyar Televízió választási műsorai a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő visszásságot okoztak. Közszolgálati műsorszolgáltatót érintő vizsgálat volt még a bűncselekmények áldozatává vált kiskorúak képmásának bemutatására vonatkozó vizsgálat, amelyben a helyettes ombudsman nem állapított meg visszásságra utaló körülményt. A Magyar Televízió eljárásával kapcsolatban az esti híradója műsorvezetőinek kiválasztására a vizsgálat a közvetett hátrányos megkülönböztetés közvetlen veszélyét állapította meg.

legyenek kötelezettségei. Az embert nemcsak másokkal, hanem önmagával szemben is kötelezi az emberi méltóság, az egyén saját emberi méltóságáról sem mondhat le, nem ruházhatja át másra, nem árusíthatja ki.

A jelentés rámutat, hogy a valóságshow szereplőitől azt várják el, velük arra kötnek szerződést, hogy testi és lelki valójuk túlnyomó részét tegyék hozzáférhetővé a nyilvánosság, a nézők és a műsor készítői számára, bocsássák azok rendelkezésére, cserébe az ismertségért és a felajánlott díj megszerzésének esélyéért. A megállapodást a kiválasztás során végbemenő orvosi vizsgálatra és a műsorban való szereplés szabályozására kötik velük. Ez utóbbinak tipikus tartalmi eleme, hogy a résztvevők megnyilvánulásait folyamatosan figyelemmel kísérik, rögzítik és a nyilvánossághoz közvetítik. Emellett kikötik a gyártó utasításadási jogát, és az ennek való engedelmességet; a kép- és hangfelvételekhez kapcsolódó szerzői és polgári jogi jogok korlátozás nélküli átruházását, kereskedelmi hasznosítását; a résztvevő személyiségi jogi jogsértésből eredő igényeinek érvényesítéséről való joglemondását; a résztvevő lemondását arról, hogy állami szervekhez panaszt tegyen. A szerződések tartalmazznak egy felelősségkizáró nyilatkozatot is a gyártó részéről a résztvevőt esetleg érő hátrányos egészségügyi és szociális következmények esetére.

Ez a teljes „rendelkezésre bocsátás” a jog alanyát képező egységes emberi személyt csaknem teljes mértékben tárgyasítja. Az Alkotmánybíróság által megfogalmazott egységes és osztatlan emberkép esetében nem kerülhető meg, hogy a kérdést az emberi méltóság korlátozhatatlanságának és – a jog, illetve bármilyen hatalom behatásával szembeni – érinthetlenségének fényében vizsgáljuk.

A valóságshow-k szereplői általánosságban már magával a jogaikról lényegében teljes mértékben lemondató és a kiszolgáltatottságot megalapozó szerződés aláírásával, illetve konkrétan és esetenként az adások során olyan helyzetbe kerülnek, amely összeegyeztethetetlen az emberi méltóság, a magánélet, az emberi személyiség tiszteletben tartásának és a cselekvőképesség korlátozhatatlanságának mindenkire, de különösen minden hatalmi pozícióban lévő szervezetre kiterjedő kötelezettségével. Az ilyen helyzetek „valóságként” való bemutatása azt az üzenetet hordozza, hogy az emberi méltóság nem feltétlen érték, anyagi vagy egyéb érdekből bármikor következmények nélkül korlátozható, megsérthető. Ez nem összeegyeztethető azzal a társadalmi felelősséggel sem, amely minden társadalomformáló erővel rendelkező szervtől – így a kereskedelmi műsorszolgáltatóktól is – elvárható.

Az alkotmányos értékek akkor hatják át a társadalmat, ha áthatják annak kis közösségeit (család, egyesületek) és az egyént, az individuumot is. Ebből a szempontból nézve a jogállam megvalósulása szocializáció kérdése is. Sikere attól függ, hogy az egyén személyiségének kifejlődése során mennyire interiorizálódnak az alkotmányos értékek, és azok közül is a legfontosabbak: az emberi élet és méltóság feltétlen tiszteletének és sérthetlenségének tudata. Ezt a hatalmas, az alkotmányosság jövő generációkban való kifejlődése és továbbélése szempontjából döntő feladatot az állami intézmények közül elsősorban az oktatási rendszernek kell szolgálnia. Amikor tehát az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit, ebbe azt is bele kell érteni, hogy az oktatás és nevelés az egyik, de nem kizárólagos területe annak az általános állami kötelezettségnek, amelyet az alkotmányos értékek tényleges érvényesülése érdekében az állam minden szervének el kell látnia.

Az oktatási rendszer önmagában nem rendelkezik elég erővel ahhoz, hogy a gyermekek „tudatába vesse” az emberi jogok feltétlen tiszteletben tartását, és ebben támogatnia kell azt a

társadalom minden közösségének, a családnak, a civil társadalom és az állam összes intézményének. Különösen az csökkenti az oktatás-nevelés hatékonyságát, ha a gyermekek az élet egyéb területein – elsősorban a médiából – rendszeresen, a tudatukat az iskolánál és a családnál is sokkal erőteljesebben befolyásoló módon olyan üzeneteket kapnak, hogy az emberi méltóság, a családi és a magánélet nem sérthetetlen: azzal anyagi érdekből bárki, nyilvánosan és kontroll nélkül bármikor rendelkezhet, eszközként, árucikként használhatja. Az ilyen üzenetek nemcsak a gyermekek védelméről szóló egyezményvel ellentétesek, hanem privát nyereségérdekből csökkentik, adott esetben teljesen kioltják az iskolák, jogvédő szervek stb. erőfeszítéseit. Erre az állam szerveinek a maguk eszközeivel reagálniuk kell.

Miként az Rttv. 3. § (2) bekezdése, úgy az Smtv. 14. §-a és 16. §-a és az Mttv. preambulum-rendelkezései, valamint 83. § (1) bek. d) pontja is közvetlen kapcsolatot teremtett az emberi jogokkal és az Alkotmány értékrendszerével. A jogszabály tehát a műsorszolgáltatók számára közvetlen módon kötelezővé tette, hogy tevékenységük során ne csupán a rájuk vonatkozó technikai rendelkezéseket tartsák be, működésük ne csak a formális jogszabályi követelményeknek feleljen meg, hanem az emberi jogokkal – és az ezekben rejlő alkotmányos értékrendszerrel – is legyen összhangban.

Lenkovics Barnabás jelentésében arra is rámutatott, hogy az ORTT, mint a jelenség által elsősorban érintett állami szerv, fokozott felelősséggel tartozik azért, hogy a műsorszolgáltatók társadalomformáló ereje az alkotmányos értékrend megszilárdításának és a jövő generációknak való átadásának szolgálatában – és ne azzal szemben – álljon. Álláspontja szerint ügyelni kell arra, hogy mindenki számára nyilvánvaló legyen: az emberi személy alkotmányos státusza és védelme a valóság show-k körülményei között sem sérülhetnek. Ennek biztosítására önmagában nem elegendő és az alkotmányos követelményeknek nem tesz maradéktalanul eleget, ha az ORTT kizárólag a kiskorúak védelmének a Rttv. 5–5/D. §-aiban foglalt rendelkezései alapján jár el, amikor a 3. § (2) bekezdésén keresztül érvényesülő emberi jogok sérelme is fennállhat, különösen a vizsgált műsorok szereplői, de közvetve a nézők vonatkozásában is.

Az országgyűlési biztos felhívta az ORTT elnökének figyelmét arra, hogy az Rttv. 3. § (2) bekezdésének rendelkezése értelmében a Testületnek és szerveinek a törvényben előírt feladataik (ellenőrzési, felügyeleti jogaik) gyakorlása során minden indokolt esetben vizsgálniuk kell azt is, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sérti-e az emberi méltóságot és a törvény által védett személyiségi alanyi jogokat. Az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való, kiemelt jelentőségű alkotmányos jog és a személyiségi alanyi jogok sérelme esetén az ORTT és eljáró szervei kötelesek – a jogállam megvalósításán ez által is munkálkodva – a törvényben biztosított hatósági eszközeikkel élni. Felhívta az ORTT elnökének figyelmét arra is, hogy az Rttv. 3. § (2) bekezdésének alkalmazása során az ORTT jogosult és köteles az Alkotmányban biztosított alapvető jogokat az Alkotmány – Alkotmánybíróság által kifejtett és magyarázott – értékrendje és fogalmi kultúrája fényében értelmezve védelemben részesíteni.

A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülésével egyidejűleg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, valamint az állam magától értetődő alapjogvédelmi kötelezettségének következetes teljesítése is azt kívánta volna azonban, hogy a műsorszolgáltatók, valamint a médiahatóság – újabb tapasztalatok hiányában: az ORTT – az említett szempontrendszert *minden esetben következetesen alkalmazza is*. Az ombudsmani kritikák szerint ezzel azonban adós maradt.

Az Mttv. és a klasszifikációs állásfoglalás is csak példálózva jelöli meg a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámok jellemzőit. Előfordulhatnak olyan esetek is, amelyeket sem az Mttv., sem pedig a klasszifikációs állásfoglalás nem nevesített.

Korábban kuriózumszámba ment ugyan, de az ORTT gyakorlatában előfordult olyan eset is, amikor a „Bár” című műsor kapcsán az Rttv. 3. § (2) bekezdése⁴⁰ alapján került megállapításra a jogsértés. Ez a döntés kifejezetten az *emberi méltóság*hoz való joggal összefüggésben vizsgálta a műsorok tartalmát. Megállapította, hogy „a szereplők az alapvető és személyhez fűződő jogaik olyan nagy részéről mondtak le, hogy ezáltal a műsorkészítők eszközeivé kommercializálódtak.” A határozat szerint a műsorkészítő megsértette a szereplők emberi méltóságát, és ezzel társadalmi érdeket veszélyeztetett. Az ORTT megállapította, hogy a szereplőkkel előzetesen aláíratott szerződésben a szereplők széles körben voltak kötelesek alapvető jogaikról lemondani, és nem hívták fel figyelmüket a lehetséges súlyos hátrányokra. Kifogásolta azt is, hogy a szerkesztők – a felelősséget az önrendelkezési jogra hivatkozással magukról elhárítva – az egyik szereplőt kifejezett kérése ellenére megalázó helyzetben mutatták be.⁴¹ Egyetértett azzal az ORTT, hogy az önrendelkezési joga alapján mindenki szabadon dönthet arról, hogy mely alapvető jogáról mond le,⁴² azonban úgy ítélte meg, hogy a személyi szabadság határait túllépve a szereplők eszközzé váltak a műsorkészítő kezében. (Ezt követően évekig nem ezt az irányt követte az ORTT, s csak működésének utolsó éveiben jelentek meg ismét hasonló érvek a Testület gyakorlatában.)

Az ORTT elsősorban a kiskorúak védelmének szempontja alapján vizsgálta a valóság show-kat, de egy esetben megjelent az emberi méltóság védelmének szempontja is. A „Big Brother” és a „Való Világ” jogsértéseit szankcionáló határozatokból az utóbbi szempont – a rendelkezésünkre álló anyagok alapján – hiányzik, bár a ‘műfaj’ jellegzetességeit ugyanúgy magukon hordozzák, mint a „Bár” című műsor. Lenkovics Barnabás szerint az ORTT gyakorlatában eddig még nem jelent meg a kulturálisan és intellektuálisan kiszolgáltatott, vagyoni értelemben is kihasznált felnőtt nézők alapvető jogainak védelme.⁴³ (Az ORTT döntéseiben megállapította, hogy a műsorok szereplőivel kötött szerződések sértették az emberi méltóságot, mert személyiségi jogaik érvényesítéséről való lemondást tartalmaztak. A Fővárosi Ítéltábla⁴⁴ azonban nem osztotta az ORTT álláspontját, azon az alapon, hogy a hatóság csak a műsorszámok tartal-

⁴⁰ „A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.”

⁴¹ Ismereteim szerint ehhez hasonló panasz más műsorszolgáltatók műsorszámaital összefüggésben nem érkezett, ekként nem kimondottan alkalmas arra, hogy az ORTT egyöntetű gyakorlatára vonatkozó következtetéseket levonjunk belőle.

⁴² Ez az álláspont egyébként vitatható, azonban az önrendelkezési jog terjedelmének elemzése e tanulmány kereteit meghaladná.

⁴³ L. bővebben az állampolgári jogok országgyűlési biztósának az OBH 4247/2003. sz. ügyben készült jelentését (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ebben az ügyben a valóság show-k szereplőinek személyiségi jogainak érvényesülését vizsgálta.)

⁴⁴ 4.Kl.27.307/2005/4. szám. Letölthető: <http://mediatanacs.hu/dokumentum/10065/birosagi-20060624170712.pdf>

mát, nem pedig készítésük körülményeit vizsgálhatja; jórészt ennek is köszönhető az ORTT – előbbieken említett – tartózkodó magatartása az alapjogokat sértő műsorszámok bemutatásával kapcsolatban. A jogalkotó felismerve ezt a helyzetet, és az Smtv. 15. §-ában megtiltotta a visszaélést a médiatartalom-szolgáltatóknak adott, nyilvános közlésre szánt nyilatkozat közzétételébe vagy a médiatartalomban való szereplésbe történt beleegyezéssel. Nem köthető, illetve semmis továbbá az olyan – korábban a valóságshow-kban, illetve délutáni talk-show-kban szerepléssel összefüggésben általánosan elterjedt – megállapodás, amely a megállapodás tárgykörén belül korlátozza a médiatartalomban szereplő jó hírnevéhez, becsületéhez vagy magánéletéhez fűződő jogainak érvényesíthetőségét, illetve a nyilatkozat vagy szereplés visszavonásához fűződő, jogait.)

Az emberi méltósághoz való alkotmányos jog része az egyén önrendelkezési joga. A műsorszolgáltatók eljárása során az eljárásban részt vevő magánszemélyek önrendelkezési jogának megfelelő védelmet kell kapnia a műsorszolgáltatókkal szemben, azokkal a megszorításokkal, amelyek az eljárás jellegéből következnek. Ebből fakadóan a műsorszolgáltatót az a kötelezettség terheli, hogy működése során az emberi méltóság tiszteletben tartása mellett járjon el, és senkinek ne okozzon indokolatlan hátrányokat. Ez következik az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglalt, a műsorszolgáltatót terhelő kötelezettségből is. A sajtószerveknek – működésük során – az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartania, és biztosítania kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra.

Az ombudsmani gyakorlat szerint az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntetett műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban, így pl. egy műsorszám bemutatott személy emberi méltóságának megsértése alkalmas lehet arra, hogy a kiskorú erkölcsi fejlődését kedvezőtlenül befolyásolja.⁴⁵ Az egyes műsorszámokat az Rttv. előírása szerint a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően kategóriákba sorolnia.

Teljesen mellékes, hogy a bemutatott műsorszám szereplője az alapjogsértő helyzethez hozzájárult-e, vagy volt-e egyáltalán akár az alapjogsértő jellegről, vagy a műsorszám bemutatásáról tudomása, ugyanis nem a szereplő alapjogainak védelme kerül az eljárás fókuszába, hanem az alapjogsértő helyzet kiskorúakra gyakorolt hatása. (Éppen azért, mert a gyermekek jogainak védelme érdekében indokolt a fellépés, nem sérül a szereplő önrendelkezési joga, ő ugyanis kéretlenül nem részesül jogvédelemben.)

Amennyiben a műsorszolgáltató a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámot (annak műsorelőzetését) nem a megfelelő időszámban, illetve az előírt jelzések feltüntetése nélkül teszi közzé, következetesen fel kellene lépni a jogsértő állapot megszüntetése, illetve a további jogsértés megelőzése érdekében.

Speciális esetek voltak azok, melyekben a műsorszám bemutatott személyek írásbeli nyilatkozatban kifejezetten visszavonták hozzájárulásukat, ennek ellenére adásba kerültek a felvételek. Ez fogalmilag sértette az emberi méltósághoz, valamint az abból következő önrendelkezési jogot. A műsorszámok emberi méltóságot sértő jellegét azonban nem vette figyelembe az ORTT akkor, amikor közigazgatási eljárásában azt állapította meg, hogy a műsorszolgáltató

⁴⁵ L. OBH 2915/2006., OBH 2503/2006., OBH 6086/2004., OBH 4811/2004., valamint OBH 1052/2003., OBH 1458/2003., OBH 2012/2003. sz. ügyekben készült jelentésekben.

nem sértette meg az Rttv. rendelkezéseit. Úgy vélem, hogy műsorszámok ennyire nyilvánvalóan emberi méltóságot sértő jellege önmagában alkalmas lett volna arra, hogy az ORTT az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglaltak megsértését megállapítsa.⁴⁶

8. A korábbi gyakorlat alkalmazhatósága

Az Smtv., valamint az Mttv. rendelkezései egyértelműsítették az Rttv.-ben korábban is meglévő, az Alaptörvénnyel és annak rendszerével, fogalmi kultúrájával való közvetlen kapcsolatot. Az Ajbt. rendelkezései a közszolgáltatást végző szerv törvényi fogalmával ugyancsak megerősítette a korábban kialakult hatásköri szabályokat. Annak megítélése, hogy a fentiekben összefoglalt és bemutatott gyakorlat mennyiben követhető, több nehézségbe is ütközik. Az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”* Ebből az következik, hogy az alapjogi érvrendszer tekintetében is adott a korábbi érvrendszer alkalmazása. Mindezek azt is jelentik, hogy sem az új médiaszabályozás, sem az Alaptörvény elfogadása, sem pedig az Ajbt. elfogadása önmagában nem indokolja az ombudsmani gyakorlat megváltozását, így arra magam jelenleg vajmi kevés esélyt látok.

⁴⁶ Az OBH 2503/2006. sz. és más ügyekben készült jelentés megállapította, hogy az ORTT azzal, hogy közigazgatási eljárása során nem vizsgálta, illetve nem volt figyelemmel arra, hogy a panaszosok kifejezetten visszavonták korábbi hozzájárulásukat, a jogállamiság elvével és az abból következő jogbiztonság követelményével, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével, valamint az emberi méltósághoz, illetve az abból fakadó önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott. A médiahatóság és a bíróságok gyakorlatáról I. KOLTAY András: Az emberi jogok, az emberi méltóság és az alkotmányos rend védelme a magyar médiaszabályozásban. *In Medias Res*, 2012/1.

Kommentek a magyar interneten: a polgári jogi gyakorlat

NÁDORI PÉTER*

A cecei Szex Sátánról
Olvastam egy cikket
A kollektív komment tudat alattiban
Csináltam pár nicket
Trágya Péter
Szar-csimbók
s.i.v.a.t.a.g.
WhiteMetal_Baby18
111 kotongumi
Valakinek rendet kell tenni
A lényegét meg kell értetni
Sokszor többen kellünk hozzá
És összehangoltan kell fellépni
„Kit lehet ezért felelősségre vonni?”
(*Bélgá: Komment*)

Az alábbi tanulmány¹ azt vizsgálja, hogy a jelenlegi polgári ítélkezési gyakorlat és az azt meghatározó jogszabályi környezet milyen módon kezeli a kommentek ügyét. Nem vagyok jogász, ezért igyekeztem az e meghatározottság diktálta szerénységet és óvatosságot tanúsítani az írás során. Meggyőződésem ugyanakkor, hogy a szigorúan vett jogtudományi szakirodalom mellett helye van a „jog és társadalom” diszciplínához sorolható vizsgálódásoknak is a tárgykörben. Mint a tanulmány témája ékes példa rá, az érintettek szempontjából a lehetséges következményeket, az alkalmazhatóságot illetően nem kellően végiggondolt, nem elég világosan megfogalmazott jogszabályok mindennapi problémákat és veszélyeket hordoznak az érintettek számára.

* A Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének (MTE) elnöke. E-mail: nadorip@mte.hu

¹ Köszönetet mondok dr. Detrekői Zsuzsának és dr. Kovách Ákosnak, akik háttéranyagokkal és nélkülözhetetlen szakértelmükkel segítettek, valamint Bodolai Lászlónak és Cserép Jánosnak, akik ítéletek anyagait bocsátották rendelkezésemre. A szöveg egy korábbi, lényegesen rövidebb változata megjelent a Kreatív 21. évfolyamának 6. számában.

1. Kommentpánik a 2011-es évben

2011. június 30-án, a sajtótermékekre és lekérhető médiaszolgáltatásokra is vonatkozó, a média-szolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) által megállapított, hatósági eljárások indítására és ebből következően szankciók kiszabására vonatkozó moratórium lejártának napján az internetes tartalmak mellett megjelenő felhasználói kommentek jogi megítélése került reflektorfénybe. Számos cikk, blogbejegyzés és természetesen komment foglalkozott a kérdéssel, ellentmondó álláspontok (hiedelmek) fogalmazódtak meg a jogi helyzetet illetően.

„Az élet, no meg persze a médiatörvény úgy hozta, hogy július elsején a Velveten alapvetően megszüntetjük a kommentelést” – tudatta az Index.hu Zrt. által kiadott, az Index portál felületeiről is elérhető Velvet cikke 2011. június 30-án 18.25-kor.² A Népszabadság Online másnap *A médiatörvény elsöpörte a Velvet kommentelőit*³ címmel adott hírt a fejleményről. A hírre reagáló más internetes újságok, blogok⁴ sem kérdőjelezték meg, hogy a Velvet a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) büntetéseitől tartva szüntette meg a cikkekhez való hozzászólás lehetőségét.

A moratórium lejártát emelte ki július 1-jén a Népszava cikke⁵ is, melyben a szerkesztőség beszámolt arról, hogy az NMHH Média- és Hírközlési Biztosa vizsgálatot kezdeményezett egy, a lap online felületén megjelent hozzászólás miatt. A cikkben közlik, hogy „a biztos állampolgári megkeresés alapján nem hatósági eljárásban kért tájékoztatást”, egyúttal részletesen ismertetik, hogy milyen jogkörei vannak a biztosnak és általában az NMHH-nak, illetve milyen szankciókat szabhat ki a Médiatanács. Úgy vélik, „[b]eigazolódni látszanak azok a félelmek, hogy a médiatörvény célja az ellenzéki sajtó ellehetetlenítése.”

Június 30-án délután a hozzászólásokra vonatkozó változásról szóló értesítés jelent meg a Lapcom Kft. által kiadott portálokon is. A sajtókon (Delmagyar.hu, Kisalfold.hu, Nyugatmagyar.hu, Autopro.hu) azonos szöveggel megjelenő cikk⁶ arról tájékoztatott, hogy a szerkesztőségek július 1-jétől csak előzetes moderálás után jelenítik meg a hozzászólásokat. Az indoklásban azonban nincsen szó semmilyen törvényről, sokkal inkább az úgynevezett trollokról: „egyre több személyeskedő, sértegető hozzászólás jelent meg az írásaink alatt, amelyeknek vajmi kevés köze volt a cikkek témájához”. (A cigány- és zsidógyűlöletben tobzódó propagandaszövegek mel-

² GZP: Szolgálati közlemény. http://velvet.hu/blogok/gumicukor/2011/06/30/szolgalati_kozlemeny/

³ NOL: A médiatörvény elsöpörte a Velvet kommentelőit. http://nol.hu/kult/media/elhallgattatta_kommenteloi_a_velvet

⁴ Például: 168 ÓRA ONLINE: Beszüntette a hozzászólást az egyik legkedveltebb portál. <http://www.168ora.hu/itthon/beszuntette-a-hozzaszolasat-az-egyik-legkedveltebb-portal-78377.html>; ZOLTÁN – ÉRTÉKESÍTÉSI SZAKÉRTŐ: Vége a kontrollálatlan kommentezésnek! <http://www.ertekesitesiszakerto.hu/vege-a-kontrollalatlan-kommentezesnek/>; KIS-KUNSAĞ ON-LINE: Betiltják a kommentelést? http://kis-kunsag.hu/hun/s_!news/i_27/i_20062; KURUC.INFO: Életbe lépett a médiatörvény, több híroldalon tiltották a hozzászólásokat – mi nem állunk be a sorba. <http://kuruc.info/r/6/81483/>

⁵ MUHARI Judit: Kormánytag kezdeményezett eljárást lapunk ellen – egy komment miatt. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=445426>

⁶ DELMAGYAR.HU: Elsejétől előzetesen ellenőrizzük a hozzászólásokat. http://www.delmagyar.hu/szeged_hirek/elsejetoel_elozetesen_ellenorizzuk_a_hozzaszolasokat/2227994/

lett az összeesküvés-elméletek kultiválásáról is ismert Kuruc.info hivatkozott cikke ugyanakkor azt érzékelteti, hogy a szerző szerint nem lehet véletlen a Lapcom döntésének dátuma.)

A médiatörvény (ideértve az Mttv. mellett a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényt, vagyis az Smtv.-t is), illetve a moratórium lejárt a kommentek jogi státuszát illetően valójában nem hozott olyan változást, ami ezen lépések indoka lehetett volna. (Az NMHH szóvivője még 2011. július 1-jén nyilatkozatot adott az MTI-nek, amiben cáfolni igyekezett, hogy a Hatóság feladatának tartaná a kommentekkel való foglalkozást: „nem tartoznak például a blogok, a fórumozás és a kommentek a médiatörvény hatálya alá, mert a médiatörvény a médiaszolgáltatásokra és a sajtótermékekre vonatkozik – és az említettek nem tartoznak ezen kategóriákba”.⁷ Két nappal később az NMHH Médiatanácsának tagja, Koltay András ugyancsak az MTI-n keresztül foglalt állást a kérdésben: „A médiatörvény hatálya az internetes sajtótermékekhez fűzött kommentekre, blogbejegyzésekre, fórumokra nem terjed ki (...). A komment még akkor sem tekinthető szerkesztett tartalomnak, ha [utólag] moderálják azt, hiszen nem a szerkesztő döntésén múlik, hogy mi kerül ki az internetes oldalra”.⁸ Nem merült fel olyan hiteles információ sem, amely alátámasztaná, hogy a médiabiztos eljárása a Népszava online felületén megjelent komment miatt szándékosan lett volna ekkorra időzítve.⁹) Az azonban roppant nehezen meghatározható, hogy a kommentek jogi státusza valójában micsoda – miközben különböző szereplők igyekeznek a maguk értelmezését elfogadtatni. Az alábbiakban ismertetek néhány – különböző publikációkban, illetve bírósági ítéletekben megfogalmazott – értelmezési kísérletet, és bemutatom, miért mutatkozik ezek mindegyike elégtelennek.

2. A komment, mint olvasói levél

A Velvet főszerkesztője a Mindennapi híroldalnak nyilatkozva¹⁰ már 2011. július 1-jén azt mondta, hogy a kommentelési lehetőség megszüntetéséről meghozott döntésben „szerepet játszott a ma életbe lévő törvény, [de] nem ez volt az elsődleges szempont. (...) [A] magyar bírói gyakorlat az internetes kommenteket kezdi az utóbbi időben olvasói levélként, vagyis szerkesztett tartalomként kezelni. A jelek szerint az NMHH gyakorlata is hasonlóképpen fog működni, így ez számunkra megelőző lépés is”.

⁷ MTI: Médiatanács: A nyomtatott sajtóra is érvényes néhány minimumelvárás. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&cid=1570>

⁸ MTI/HVG.HU: A kommentekre nem vonatkozik a médiatörvény. http://hvg.hu/itthon/20110703_mediatorveny_kommentek_koltay_gerenyi

⁹ A hatósági jogértelmezést illetően természetesen sem az NMHH szóvivőjének, sem a Médiatanács tagjának hírügyenökségi nyilatkozata nem tekinthető kötelező erejűnek (lásd erről szakzsmustól nem mentesen: MÉDIAJOGFIGYELŐ: Karola a jogforrási hierarchiában. http://mediajogfigyelo.blog.hu/2011/07/03/http_media_jogfigyelo_hu_1). Szűken értelmezve ugyanez igaz a későbbi, az NMHH műhelyéből kikerült jogszabály-értelmezésekre is (l. 12. és 15. lj.), de legalábbis indikatívnak tekinthető az esetleges hatósági jogértelmezésre nézve az ezekben megjelenő, az idézett nyilatkozatokkal egybecsengő elgondolás.

¹⁰ MI: Félnek a szerkesztőségek: befellegzik a kommenteknek? <http://mindennapi.hu/cikk/tarsadalom/felnek-a-szerkesztosegek-befellegzik-a-kommenteknek-/2011-07-01/4577>

Valóban: az Experient (felperes) és az MTE és mások (alperesek) ügyében hozott 2011-es elsőfokú ítélet (Fővárosi Bíróság 19.P.21.022/2010/7.) arra alapozva marasztalt el egy tájékoztató blogot működtető társadalmi egyesületet és egy szerkesztőségi blogot működtető kiadót a bejegyzéseikhez fűzött egyes hozzászólások miatt, hogy mindketten „sajtószervek”, és hogy „a hozzászólások tulajdonképpen az eredeti közleményekhez fűzött olvasói levelekkel esnek egy tekintet alá”.¹¹

A bíróság a kommentek megítélésekor az ‘új bor a régi üvegben’ megközelítést választotta, amikor a kommenteket egy újság „rovatának”, így „szerkesztett tartalomnak” minősítve azok tartalmáért minden kvalifikáció nélkül az alpereseket tette felelőssé. Külön kérdés, miért nem szorult a bíróság szerint indoklásra, hogy egy társadalmi egyesület blogján megjelenő állásfoglalás miért tekintendő „sajtóközleménynek” – értsd: sajtóban megjelenő közleménynek –, illetve hogy miért minősíthető egy egyesület, illetve egy blogszolgáltatás tulajdonosa „sajtószervek”, miközben nyilvánvalóan nem teljesíti azokat a kritériumokat, amelyek alapján korábbi ítéletek internetes médiumokat az Stv. szerinti sajtótermékeknek minősítették.¹² Az indoklásból levezethető logika talán az lehetett, hogy ha adottnak vesszük, hogy olvasói levelek vannak, akkor bizonyára ők a sajtó.

A fogalom ráadásul eleve nem, illetve nem egyértelműen definiált a joganyagban: sem a Ptk., sem a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a 2011. január 1-jén hatályon kívül helyezett Stv.), sem a jelenleg hatályos médiatörvény szövegében nem szerepel az „olvasói levél”. A Legfelsőbb Bíróság BH1983. 276. számú eseti döntése ugyanakkor határozottan rögzíti, hogy a sajtószerv akkor is helyreigazítási felelősséggel tartozik a megjelentetett közlés tartalmáért, ha „azt olvasólevélként közölte”. A BH1995. 151. számú eseti döntés kimondja, hogy olvasói levél miatt indítható személyiségi jogi per, illetve, hogy a „személyhez fűződő jogában megsértett személy választása szerint indíthat pert a kiadó, a lapalapító, a szerkesztő, az újságíró, a nyilatkozattevő vagy az olvasói levelet író személy, illetőleg valamennyiük ellen”.

Egyik eseti döntés sem határozza meg, hogy pontosan mi tekintendő olvasói levélnek – ebben nincs is semmi meglepő, hiszen a határozatok megszületésének idején nemigen merülhetett fel, hogy ilyen meghatározásra szükség lenne. Az sem világos azonban, hogy milyen feltételek teljesülése esetén perelhető a kiadó egy-egy olvasói levél tartalma miatt. Az olvasói levél miatti perindítást a BH1995. 151. számú döntése egy kriptikus „adott esetben” kitéllettel kvalifikálja, anélkül, hogy bármilyen támpontot adna arra nézve, hogy mik lehetnek az adott esetek. A kvalifikációnak lehet köze a levélíró azonosíthatóságához, a levél tartalmához, a megjelenítő kiadvány jellemzőihez – nem tudható, hogy a határozat szerzői mire gondoltak. Hogy a képlet még a nyomtatott sajtó vonatkozásában sem egyszerű, azt önmagában is érzékelteti az az álláspont, amely szerint az olvasói levelekért – mivel szerkesztett tartalmak – a médiának viselnie kell a felelősséget, de „persze a jogsértés elkövetőjével együtt”.¹³

¹¹ Az ítéletet közli: ZUGÜGYVÉD [BODOLAI László]: Blogcomment, mint olvasói levél. http://zugugyved.blog.hu/2011/05/16/blogcomment_mint_olvasoi_level

¹² Ezekről az ítéletekről összefoglalóan l.: KOLTAY András – NYAKAS Levente – MAYER Annamária – POGÁCSÁS Anett: A médiaszolgáltatás és a sajtótermék fogalma az új magyar médiaszabályozásban. *Iustum Aequum Salutare*, 2011/4. 97.

¹³ SÁRKÖZY Tamás: Személyiségvédelem az új Ptk. tervezetében és a média. In HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Médiaajog 2011 – Tanulmányok a médiaajog köréből*. Budapest, HVG–ORAC, 2012. 103.

Elvileg kimondottan üdvösnek tekintendő, ha a jogrendszer nem burjánzik követhetetlenül, és a jogalkotó sem rendel a valóság minden egyes új jelenségéhez külön jogszabályt. Az is nyilvánvaló, hogy mik az újságok cikkeihez hozzászóló olvasói levelek és az internetes kommentek közötti alapvető hasonlóságok. Mégis úgy vélem, hogy a kommenteknek több olyan jellemzője van, amelyek a jelenséget a klasszikus – eleve sem különösebben határozottan definiált – olvasói levelek jelenségétől oly mértékben megkülönböztetik, hogy az analógia egyszerűen haszontalanná, életidegenné válik. Lássuk, mik ezek a jellemzők:

- A közölt olvasói leveleket több tucat, akár több száz közül választják ki a szerkesztők; a fősabály az, hogy a beküldött olvasói levelek mindegyikét elolvassák, de a legtöbb nem jelenik meg. A kommenteknél ugyanakkor a szerzőn kívül gyakran senki nem olvassa el a szöveget megjelenés előtt, de még előmoderáció esetén (vagyis amikor csak a moderátor által aktívan engedélyezett hozzászólások jelennek meg a nyilvános felületen) is az a fősabály, hogy a komment megjelenik, és kivételes eset kell ahhoz, hogy ne jelenjen meg, vagy utólagos eltávolításra kerüljön.
- Az olvasói leveleket előre bejelentett és elfogadott módon rövidíti, szerkeszti a szerkesztőség. A kommentek esetében rendkívül ritka az ilyen gyakorlat (Magyarországon különösen az), a jellemző működés az, hogy ha megjelenik egy komment, akkor a felhasználó által beírt formában, változatlanul jelenik meg, ha pedig a szerkesztőség (moderátor, bloggazda) egyáltalán beavatkozik, nem szerkeszti, hanem teljes egészében törli a problémásnak minősített hozzászólást.
- Az olvasói levél esetében nem meghatározó elvárás a többi olvasóval való interakció (természetesen az elolvasást leszámítva), a párbeszéd kezdeményezése. A kommenteknél éppen ellenkezőleg, a kommentelők várják és keresik a többi kommentelővel való eszme- és szitokcsere lehetőségét.
- Az olvasói levél szerzőjének célja az, hogy bekerüljön az újság statikus keretei, válogatott anyagai közé. A komment szerzője a leggyakrabban dinamikus, napokon, akár heteken át tartó vitában szeretne részt venni más kommentelőkkel (és esetlegesen, sokkal ritkábban, a cikk szerzőjével).
- A kinyomtatott olvasói levelet nem lehet törölni, és semmi garancia nincs arra, hogy az esetleges helyreigazítással, bocsánatkéréssel ugyanazok az olvasók találkoznak majd (akár az eredeti publikáláshoz közeli, akár attól távoli időpontban), akik az eredeti közlést olvasták. Vannak talán túl optimista álláspontok az online közlések eltüntethetőségét illetően, de az egészen bizonyos, hogy a Google cache-elése ellenére is könnyebb töröltetni egy defamáló cikket az internetről, mint a Széchényi Könyvtárból.¹⁴ Az online környezetben ráadásul igen lényegi lehetőség, hogy a helyreigazítást, javítást ugyanazon a felületen lehet megjeleníteni, ahol az eredeti közlés megtalálható.

Az XY (felperes) és Fusz.hu (alperes) ügy 2008-as első fokú ítéletében (2.P.20.307/2008/15.) a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság az alperes szóhasználatát átvéve végig olvasói levélként hivatkozik a felperes által kifogásolt közlésre, annak ellenére, hogy az a tényállás

¹⁴ Lásd például: Daniel J. SOLOVE: *The Future of Reputation – Gossip, Rumor, and Privacy on the Internet*. New Haven & London, Yale University Press, 2007. 124.

szerint a „hírek rovatban” jelent meg. Ennél is figyelemre méltóbb, hogy ebben az ítéletben az olvasói levél és a sajtójelleg elválik egymástól. Mint fent láttuk, az Experient-ügy elsőfokú ítélete szerint az olvasói levél jelensége fogalmilag a megjelenítő honlap sajtó mivoltához köthető; a Fusz.hu-ügy elsőfokú ítélete viszont azt rögzítette, hogy az alperes nem sajtószerv. Ebből következően az alperesi védekezés szerint szerkesztői közreműködés nélkül felkerült közleményt úgy tekintette olvasói levélnek, hogy abból nem eredeztetett az akkor hatályos Stv. szerinti szerkesztői felelősséget a honlap működtetőjére vonatkozóan.

A Fusz.hu-ügyben kifogásolt szöveg megjelenítésének valós körülményeit öt év távlatából nem sikerült rekonstruálnom. Az ítéletekből az vélelmezhető, hogy az érintett tartalom nem klasszikus komment, hanem a szerkesztőségbe beküldött, majd egy, a szerkesztőségi rendszert működtető operátor által publikált szöveg lehetett. (Természetesen az sem kizárt, hogy szimpla álolvasói levélről volt szó, vagyis hogy a szerkesztőség csak a felelősség elhárítása céljából címkézte a szöveget olvasói levélként. Ezt a lehetőséget kimondottan sem az első-, sem a másodfokú bíróság nem vizsgálta, így az ítéletek értelmezését illetően számunkra indifferens, hogy a valóságban mi történt annak idején.) Az elsőfokú bíróság – másodfokon megdőlt – értelmezése azért érdemel mégis kitüntetett figyelmet ebben a kommentügyi vizsgálódásban, mert azt példázza, hogy legalábbis létezhet olyan megközelítés, amely tudomásul veszi, hogy az internetre szerkesztői beavatkozás nélkül felkerülő tartalmaknak sajtószerű jellemzőik vannak, amelyek miközben adott esetben rokonítják őket a klasszikus nyomtatott sajtótermékek olvasói leveleivel, egyben meg is különböztetik őket azoktól, ami lehetségessé, sőt, szükségessé teszi azok speciális értelmezését. Mint a következő részben szó lesz róla, az elsőfokú bíróság itt az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényben (Ektv.) vélte megtalálni ezt a speciális jogszabályt, a másodfokú bíróság azonban visszaverte ezt az értelmezési kísérletet.

Az Smtv. és az Mttv. hatálybalépése előtti joggyakorlatban a bíróságok a sajtó-helyreigazítási ügyekre kialakított irányelveket terjesztették ki a személyiségjog-sértési ügyekre is. Az Mttv. hatálybalépésével egyidőben a Ptk.-ból kikerültek a helyreigazítás szabályai, amivel kérdésessé vált ennek a joggyakorlatnak a folytathatósága. A kérdésre a választ a további ügyek fogják megadni: egyelőre csak találgatni lehet, hogy a szerkesztői felelősség fogalmát a bíróságok a személyiségjog-védelemben továbbra is használják-e majd, vagy úgy tekintenek rá, mint speciális, a médiaszabályozás által definiált, ennélfogva csak a médiahatóság által felhívható felelősségi formára. (A polgári jogi felelősségtől elkülönülő, más logikára épülő médiajogi felelősség vonatkozásában ugyanakkor tovább élhet az olvasóilevél-analógia: az előmoderált kommentek esetében a felület gazdájának számolnia kell azzal, hogy esetlegesen az NMHH hatósági eljárásában is felelősségre vonható egy-egy hozzászólás tartalmáért. Egy releváns értelmezés szerint ugyanis „amennyiben persze van előzetes moderálás, úgy ez szerkesztői tevékenységet valósít meg, és így médiajogi felelősséget is keletkeztethet, hasonlóan pl. a televíziós műsorszámokba beszerkesztett nézői sms-ek esetéhez”.¹⁵)

¹⁵ KOLTAY András – MAYER Annamária – POGÁCSÁS Anett: A médiatartalom-szolgáltatások meghatározása és differenciálása a szabályozásban. In KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012.

3. A komment mint tárhely-igénybevétel

Az Experient-ügyben elsőfokon a I. és III. rendű alperesek (az MTE és az Index.hu Zrt.) jogi képviselője azzal érvelt, hogy ügyfeleit nem terheli felelősség a kommentekért, mivel azok az Ektv. szerinti tárhely-szolgáltatónak tekintendők, és így „csupán arra terjed ki a kötelezettségük, hogy kifogásolás esetén a közleményeket eltávolítsák, amely meg is történt”. A továbbiakban ‘iparági álláspont’-ként fogom említeni azt a megközelítést, amely szerint a különböző kommentfelületeket működtető, megjelenítő kiadók és szerkesztőségek mentesülnek a kommentekért viselt jogi felelősség alól, ha eleget tesznek az Ektv.-ben körülírt értesítési-eltávolítási eljárás követelményeinek. Az Ektv. 10. §-a szerint a tárhelyszolgáltató:

„nem felel az igénybe vevő által biztosított információért, ha

- a) nincs tudomása az információval kapcsolatos jogellenes magatartásról, vagy arról, hogy az információ bárkinek a jogát vagy jogos érdekét sérti;
- b) amint az a) pontban foglaltakról tudomást szerzett, haladéktalanul intézkedik az információ eltávolításáról, vagy a hozzáférést nem biztosítja.”

Az iparági álláspontot Gerényi Gábor, a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének elnökségi tagja így foglalta össze blogbejegyzésében: „A komment: felhasználói tartalom. A felhasználói tartalom nyilvánosságra hozói a hatályos, elektronikus kereskedelemről szóló törvény (...) értelmében közvetítő szolgáltatónak minősülnek, és ezzel kapcsolatban egy egészen egyértelmű, kommentárt nem igénylő mondat szerepel a jogszabályban: A közvetítő szolgáltató nem köteles ellenőrizni az általa csak továbbított, tárolt, hozzáférhetővé tett információt, továbbá nem köteles olyan tényeket vagy körülményeket keresni, amelyek jogellenes tevékenység folytatására utalnak.” Gerényi is kifejti, hogy a kommentek státusának újragondolására nem a médiatörvény készíti a kiadókat: „a független bíróság kezdett el kiszámíthatatlanul működni az elmúlt egy-két hónapban, és zsinórban több, viszonylag egyértelműnek tűnő kommentügyben hozott a szolgáltatót – szerintem – feleslegesen elmarasztaló ítéletet”.¹⁶

A két alperest képviselő Bodolai László az Experient-ügyben született másodfokú ítélet (Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.129/2011/4.) után írt nagy jelentőségű cikkében¹⁷ rögzíti, hogy megítélése szerint „a [blog]szolgáltatás a[z] e-kereskedelmi törvény [Ektv.] hatálya alá tartozik”, illetve felidézi, hogy a korábbi bírói gyakorlat a jogszabályi bizonytalanságok ellenére elfogadta, hogy a szolgáltatók nem felelősek a hozzászólások tartalmáért, amennyiben az Ektv. előírásainak megfelelő jelzésre eltávolítják az esetlegesen jogsértő tartalmakat. Bodolai is úgy látja, hogy a bírói jogértelmezés megváltozott. Az újabb „felelősséget kimondó ítéletek többé-kevésbé azonos vonalvezetést követő indoklásai szerint a szerkesztett cikkhez fűzött hozzászólás – és a címlapra kiszerkesztett blog is cikknek minősül – valójában olvasói levél, és annak tartalmáért a szerkesztőség (jelenlegi szabályok szerint a kiadó) felelősséggel tartozik”. A szerző részletesen leírja, hogy ezt a fejleményt miért tartja negatívnak.

¹⁶ GERÉNYI Gábor: *Kell-e félünk a kommentektől?* http://gg.blog.hu/2011/07/02/kell_e_felnunk_a_kommentektol

¹⁷ BODOLAI László: *Olvasói levelezés.* http://es.hu/bodolai_laszlo/olvasoi_levelezes;2011-07-20.html

A „korábbi bírói gyakorlat” példája a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság elsőfokú határozata a Meggyes Tamás (felperes) és Pilar Kft. & WZ (alperesek) ügyben (20.P.20.354/2010/15.). Ebben – egyébként a felperes jogi képviselőjének előadásával összhangban – teljes egyértelműséggel állapította meg a bíróság, hogy az I. rendű alperes, egy városi érdekű portál kiadója, „az Ektv. 2. § *lc*) pontja alapján közvetítő szolgáltatónak minősül”. (A joggyakorlat és a jogtudomány nem pótolható vesztesége, hogy Meggyes Tamás jogi képviselője késve nyújtotta be a fellebbezést ebben az ügyben, így nem derülhetett ki, hogy a Győri Ítéletábrla hogyan látja ugyanezt a kérdést.)

Figyelemre méltó, hogy az Experient-ügy fentebb bemutatott elsőfokú ítéletét jegyző Pataki Árpád, a Szabó (felperes) és Index.hu Rt. (alperes) ügyben (Fővárosi Bíróság 19.P.632.240/2004/23.) elsőfokon hozott 2006-os döntésében szintén az Ektv. alapján határozott, és a fórum működtetőjeként beperelt alperest közvetítő szolgáltatónak minősítette. Bodolai szerint a bíróságok akkor teszik felelőssé a szolgáltatót (itt praktikusán nagy portálok kiadóiról van szó) a hozzászólások tartalmáért – olvasói levélnek tekintve a hozzászólásokat –, ha a tartalom, amihez a hozzászólás érkezett, megjelent a szolgáltató főoldalán, vagy azt a szolgáltató maga állította elő.¹⁸ Az Experient (felperes) és MTE és mások (alperesek) ügy elsőfokú ítéletének írásos változatában ugyanakkor a címlapi megjelenésről nincsen szó, sokkal inkább az a fentebb már bemutatott logika érvényesül, amely – némileg körkörösnek ható érveléssel – úgy épül fel, hogy a bejegyzések (legyen szó híroldal cikkéről vagy egyesületi blog bejegyzéséről) cikk mivoltát a hozzájuk fűzött ‘olvasói levelekkel’, a kommentek olvasóilevél-státusát pedig a bejegyzések cikk mivoltával igazolja. A fórumbejegyzéses és a kommentes ügy közötti különbség az indoklások alapján a bíró számára inkább az lehetett, hogy a blogkommentek egy általa szerkesztett tartalomnak minősített tartalomelemhez érkeztek, míg a fórum esetében ilyen tartalomelem nem található. Az is elképzelhető azonban, hogy egyszerűen arról van szó, hogy az időközben született másodfokú ítéletek alapján a bíró változtatott jogértelmezésén.

Az Ektv.-re alapozó álláspont számomra több okból is rokonszenves. Tény ugyanakkor, hogy viszonylag könnyen találhatóak olyan érvek, amelyek alapján nem egyértelmű, hogy az Ektv. alkalmazható-e a kommentekre. Bodolai maga írja, hogy a „fórumokon, blogokon, cikkek alatt megjelenő hozzászólásokra ugyan nem vonatkozik egyértelműen az e-kereskedelmi törvény [Ektv.], mert magánjellegű közlésnek minősíti [azokat], de [mivel] az üzemeltető szerepét nem definiálja [másképp az Ektv.], így eddig a jogalkalmazók tárhelyszolgáltatónak minősítették őket”.¹⁹

A bíróságok a különböző ügyekben különbözőképpen értelmezték a laikus számára igen nehezen érthetően megfogalmazott, definícióiban is többször módosított Ektv. azon kitételét, amely rögzíti, hogy az az „információs társadalommal összefüggő szolgáltatás[ok]ra” vonatkozik, ezeket pedig úgy definiálja, mint amelyeket „rendszerint ellenszolgáltatás fejében” nyújtanak. A kommentek messze túlnyomó többségükben ingyenes felületeken jelennek meg. Az Ektv.-ben ráadásul nem is szerepel a „felhasználói tartalom” fogalma, ez csupán az iparági zsargon szóhasználata azokra a dolgokra, amelyek az Ektv. szerinti „tárhelyszolgáltatás” során felkerülnek a nyilvános internetre.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

Nem jelentéktelen kérdésekről van szó, amit a másodfokú Experient-ítélet ékesen bizonyít: a bíróság többek között azért nem fogadta el az Ektv.-re való hivatkozást, mert megítélése szerint a törvény „elsősorban az internet útján történő vásárlások egyes szabályait kívánja rendezni,” és hatálya eleve nem terjed ki a magánjellegű közlésekre. Hogy a törvény és alkalmazása mennyire nem magától értetődő, azt jól illusztrálja a tény: a Szabó (felperes) és Index (alperes) ügy elsőfokú ítélete elleni fellebbezésben éppen az alperes jogi képviselője képviselte (sikertelenül) azt az álláspontot, hogy a fórumokon megjelenő hozzászólások magánjellegűek, ezért nem vonatkoznak rájuk az Ektv. előírásai – szöges ellentétbe kerülve így az azóta kikristályosodott iparági állásponttal.

Tovább növeli a bizonytalanságot, hogy olyan jogerős bírósági ítélet is létezik, amely a kommentekkel sok tekintetben rokon fórumbejegyzések vonatkozásában nem a közlés magánjellegű voltára, hanem a megjelenés sajtó jellegére hivatkozva utasítja el az Ektv. alkalmazását. A PC (felperes) és MNO (alperes) ügyben hozott 2010-es másodfokú határozat (Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.890/2009/3.) a portál fórumát az Ektv.-re alapozó védekezést lesöpörve az akkor még hatályos Stv. szerinti időszaki kiadvány egy rovatának minősítette, amelyre nézve így helyt adott az akkor még a Ptk. szerint szabályozott helyreigazítási kérelemnek.²⁰ A bíróság szerint önmagában az a tény, hogy a szolgáltató nem töröl egy adott hozzászólást – bár erre az elvi lehetősége meglebbe –, azt jelenti, hogy annak tartalmáért felelősséget vállal: a fórum „ebből a szempontból az alperes szerkesztése alatt áll, lehetősége van a beírások moderálására, így annak eldöntésére is, hogy az ott megjelenő közlések közül melyek azok, amelyeket az internetes lap keretében az olvasókhöz közvetíthetőnek tart és melyek azok, amelyekért nem kíván felelősséget vállalni, s ennek következtében onnan eltávolítja.” Bár az Stv. azóta hatályon kívül került, a felelősséget levezető bírói logika a sajtóra vonatkozó külön kategóriarendszer nélkül is fennállhat. A *moderálás technikai lehetősége*, mint jogi felelősséget keletkeztető tényező nemcsak a hírszajtók, hanem a magánbloggerek, a blog- és fórumszolgáltatások üzemeltetői, de akár a céges Facebook-oldalak működtetői számára is fenyegető jelentőséggel bíró koncepció.

Az ismertetett ügyek jelzőfénye olyan utat rajzol ki, ami nem éppen egyszerűen követhető. Látható, hogy az iparág számára sem volt azonnal egyértelmű, hogy az olvasói hozzászólásokat felhasználói tartalomnak kellene tekinteni. Az is feltűnik, hogy a bíróságok közül több érzékeltte, hogy az interneten megjelenő hozzászólások tulajdonságai speciális jogi megközelítést tesznek indokolttá, ezért – adott esetben *expressis verbis* jobb híján, lásd: Szabó (felperes) és Index. hu Rt. (alperes) elsőfok – hajlottak az Ektv. alkalmazására. Az mindenestre az ítéletek alapján magától értetődik, hogy felhozhatók érdemi érvek az iparági álláspont ellen, elsősorban a „magánjellegű közlés” definíciójára alapozva.

²⁰ Az ítéletet közli: ZUGÜGYVÉD [BODOLAI László]: *Helyreigazítás fórum hozzászólásért*. http://zugugyved.blog.hu/2011/07/05/helyreigazitas_forum_hozzaszolasert

4. A komment mint híresztelés

Mint láttuk, az Experient-ügy elsőfokú bírója a kommenteket az olvasói levelekkel analóg jelenségként ítélte meg; ezzel a megítéléssel állítja szembe az iparági álláspont a tárhely-státusra vonatkozó érveket. Viszonylag egyszerű lenne a kiút a labirintusból, ha arról lenne szó, hogy el kell dönteni: a komment *vagy* olvasói levél, *vagy* tárhely-igénybevétel, és biztosan e két dolog közül az egyik. A helyzet azonban egyáltalán nem ez.

Az Experient-ügyben a másodfokú bíróság – miközben helybenhagyta az ítéletet és pro forma az indoklást is – kimondta: „[e]lfogadható az az alperesi álláspont, hogy a hozzászólások nem minősülnek olvasói levélnek”, mivel „az olvasói levelek közlése előzetes szerkesztői szűrés és döntés alapján történik, míg a hozzászólások esetében ilyen döntésre nem kerül sor”. Ugyanígy érvelt az XY (felperes) és Fusz.hu (alperes) ügyben a másodfokú bíróság (Debreceni Ítéltábla Pf. II. 20.673/2008/5.): „az interneten közzétett honlap nem minősíthető időszaki lapnak, az ott közöltekkel megvalósított személyiségi jogsérelemért való felelősség megítélésakor a sajtótörvény nem alkalmazható. Az ítéltábla álláspontja szerint a perbeli közlés nem vonható az elsőfokú ítélet jogi indokául szolgált [Ektv.] hatálya alá sem.”

Ezen ítéletek szerint tehát a komment *nem* olvasói levél, de *nem is* az Ektv. szerinti felhasználói tartalom. Hogy akkor micsoda, arra a bíróság ezekben az esetben meg sem kísérelt válaszolni. Az Experient-ügyben egyszerűen leszögezte, hogy az „állított jogsértést tehát a Ptk. rendelkezései szerint kellett elbírálni (...), vagyis azt kellett vizsgálni, hogy az alperesek valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tényt állítottak, híreszteltek-e vagy való tényt feltüntettek-e hamis színben”. A bíróság szerint mivel az „alperesek teret adtak a felperesre nézve nem vitatottan súlyosan sértő, lealacsonyító hozzászólásoknak, híreszteléssel valósították meg a jó hírnév sérelmét”.

A híresztelés, mint „önálló felelősségi alakzat” általánosságban az Experient-ügy elsőfokú ítéletének indoklásában is említésre került, de a személyiségi jog megsértéséért viselt felelősség megállapításakor konkrétan nem hívta elő a szerkesztett tartalomért való felelősségre hivatkozó bíróság. A másodfokú ítélet ezt, az elsőfokú bíróság ítéletében implicite jelenlevő logikát alkalmazta.

A bíróság ezzel a formulával kilőtte a szolgáltatók védelmi érveit. Az Experient-ügy – az Stv. hatályon kívül kerülése után meghozott, de az előtt megjelent bejegyzésekre vonatkozó – elsőfokú ítéletének gondolatmenete arra alapozott, hogy a szerkesztett tartalomhoz tartozó komment is szerkesztett tartalom. Ha nem az, értelemszerűen nem vonatkozhat rá a szerkesztői felelősség. Ha azonban a bíróság nem a szerkesztői felelősség alapján marasztalja el a szolgáltatót (vagyis nem azzal cáfolja az Ektv.-re hivatkozó érvelést, hogy médiának minősíti), akkor teljesen mindegy, hogy mire vonatkozott az Stv. és mire nem.

Az Ektv. az Experient-ügy másodfokú értelmezésben ugyancsak indifferenssé válik: a bíróság azt mondja, hogy a szolgáltatók teljesen feleslegesen veszik le azokat a tartalmakat, amelyek vélelmezett jogsértő mivoltáról értesítik őket, hiszen „[a]nnak, hogy a kommentek eltávolítása, a honlapról való törlés mikor és milyen körülmények alapján történt, a Fővárosi Ítéltábla szerint nem az objektív jellegű jogsértés megállapítása körében van jelentősége”. Vagyis a Fővárosi Ítéltábla szerint a jogsértés akkor is megvalósul, ha az adott komment egy másodpercig volt kinn az oldalon. Ugyanígy foglalt állást az XY (felperes) és Fusz.hu (alperes) ügyben a Debreceni Ítéltábla is, azzal az önmagában nehezen vitatható érveléssel indokolva álláspontját, hogy a

„dolog természetéből adódó nyilvánvalóság, hogy a legnagyobb érdeklődést közvetlenül a honlapon megjelenést követően váltott ki” a sérelmezett szöveg.

Úgy tűnik, ebben a megközelítésben teljesen mindegy az is, hogy a kommenteket megjelenítő felület gazdájának mi a státusa: az értelmezés szerint minden szereplő felelősségre vonható a valamilyen módon hozzá köthető felületen megjelenő hozzászólásokért. A bíróság nem tekintette sem sajtóközlésnek, sem az Ektv. szerinti felhasználói tartalomnak a kommenteket, logikája szerint tehát egy privát blog szerzője is bármikor elmarasztható az oldalára beírt hozzászólás tartalmáért. (Ez az értelmezés legalább a maga rendszerén belül magyarázatot ad arra, miért lehetett pervesztes az MTE.)

Az Experient-ügyben azonban legalább két jelentős elemet figyelmen kívül hagyott a másodfokú bíróság:

- Azt a feltűnő tényt, hogy olyan szereplőket marasztal el, akik/amelyek
 - = nem szándékoztak jogsértő tartalmat közzétenni a felperesről,
 - = nem tudtak – és nem is volt módjuk előzetesen tudomást szerezni – arról, hogy a hozzájuk különböző módokon kapcsolódó felületeken jogsértő tartalmak fognak megjelenni, vagyis – és ezzel a görög sorstragédiákat idéző végzettség érkezett meg a 21. századi magyar jogrendszerbe – az adott keretek között semmilyen módon nem tudták volna előzetesen megakadályozni, hogy a mások által létrehozott tartalmakkal ők maguk jogot sértsenek (mint láttuk, a bíróság szerint az teljesen mindegy, hogy utólag mit csináltak),
 - = amint a – még csak vélelmezett – jogsértésről értesítést kaptak, azonnal eltávolították a kifogásolt tartalmakat.
- Azt a szintén feltűnő tényt, hogy a kommenteket az Ektv. szerinti magánjellegű közléseknek minősítette, ám az azokat megíró magánszemélyek semmilyen módon nem bukantak fel a tartalmukat kifogásoló perben.

Mindez túlmutat még az „objektív felelősség” egyébként is rendkívül problematikus, de a sajtóval összefüggő bírósági ügyekben rendre előkerülő doktrínáján is. Ha mások nyilvános kijelentéseinek tartalma miatt az erről tudósító médiumot vonja felelősségre a bíróság, az eleve szűkíti a társadalmi nyilvánosságot, ráadásul szöges ellentétben áll mindazzal, aminek az Alaptörvény és az Smtv. szerint a sajtó működését jellemeznie kell. De a tudósítás esetében legalább van valamilyen aktív momentum a szerkesztőség oldalán. A kommenteknél ilyet nem találunk.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a személyiségi jogi sérelmeket orvosló polgári jogi eszközök alapjellemezője az úgynevezett objektív jelleg, vagyis:

„alkalmazásuknak nem feltétele az, hogy a személyiségi jogot megsértő magatartás a jogsértőnek felróható legyen, az elkövető szubjektív motívumait (szándékosság, gondatlanság stb.) egyáltalán nem szükséges ezek esetében vizsgálni. (...) Az okozati összefüggés keretében elegendő, ha a magatartás és a sérelem között objektív, felismerhető kapcsolat van. A jogkövetkezmények objektív jellege azt jelenti, hogy az alkalmazhatóságnak nem feltétele a jogsértő fél vétőképesége, vétkessége, felróhatósága, magatartásának menthetősége, jó- vagy rosszhiszeműsége stb.”²¹

²¹ SZÉKELY László: *Magyar sajtó- és médiajog*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2007. 251–252.

Egyáltalán nem egyértelmű azonban, hogy az internetes szolgáltatások, a technológia biztosította lehetőségek világában mit jelenthet a „magatartás”. A tradicionális média viszonyai között világos volt, hogy minden, a médiafelületen megjelenő tartalom találkozik legalább egy, de inkább több kapuőrrel, aki *döntést* hoz a megjelenésről, függetlenül attól, hogy egy-egy adott szövegnek ki a szerzője, mi az eredettörténete. A kommentfelületek többsége azonban ilyen kapuőr nélkül működik, így egyáltalán nem magától értetődő, hogy milyen szereplőkre jogos és/vagy érdemes kiterjeszteni a kommentekért viselt jogi felelősséget. Szintén nem magától értetődő, hogy a híresztelés – másoktól származó értesülés továbbadása – fogalma kiterjed-e arra a jogalanyra, aki egy szoftvert üzemeltet a szerverén, és ezzel ad lehetőséget különböző közlések megjelenítésére.

Hogy mennyire nem egyértelmű értelmezésekről van szó, azt alátámasztja, hogy a joggyakorlatban találhatóak olyan ítéletek is, amelyek miközben a híresztelés fogalmával operálnak, a létező internetes média jellemzőit beépítik gondolatmenetükbe. Az alaplogikájában azzal párhuzamos másodfokú XY (felperes) és Fusz.hu (alperes) ítélet ott válik el az Experient (felperes) és MTE és mások (alperesek) másodfokú ítélettől, hogy előbbiben a bíróság hangsúlyos jelentőséget tulajdonított annak, hogy bizonyítva látta: az alperes védekezésével ellentétben nem automatikusan került fel a kifogásolt közlés az oldalra (ahogyan az elsőfokú bírósággal szemben annak is jelentőséget tulajdonított, hogy a közlés a „hírek” rovatban jelent meg): az „írás tartalma (...) az alperes tevőleges magatartásával vált a nagy nyilvánosság számára hozzáférhetővé, a benne foglaltakat ezáltal ő híresztelte.” Ha a bíróság szükségesnek tartotta, hogy ezt kiemelve, az azt jelentheti, hogy ha az alperes igazolni tudta volna, hogy a szöveg automatikusan került fel az oldalára, azt a felelősségét kizáró tényezőnek tekintette volna.

A Szabó (felperes) és Index.hu Rt. (alperes) ügyben másodfokon hozott ítéletében (7. Pf.21.208/2006/3.) a Fővárosi Ítéltábla figyelembe vette, sőt korlátozott mértékben definiálta is az internetes szolgáltatások speciális felelősségi viszonyait. Az elsőfokú bíróság indoklását felülbírálvá az Ítéltábla itt elfogadta az alperes érvét, mely szerint a fórumhozzászólás magánjellegű közlés, ezért nem alkalmazandó rá az Ektv. (Az alperes célja természetesen nem az volt, hogy magára húzza a hozzászólás felelősségét, hanem az, hogy eltolja magától azt.) Az ítélet egyfelől megállapította, hogy „ténylegesen az alperes biztosított lehetőséget arra, hogy a világhálóra felkerüljenek a felperes által sérelmezett közlések, amivel megvalósult a tényeknek a híresztelése”, ebből a tényből azonban nem vonta le azt a következtetést, hogy a szolgáltatónak minden, a fórumra felkerült hozzászólásért teljes felelősséget kellene viselnie a felkerülés pillanatától. „Az internetes fórum működtetése, a szolgáltatás természeténél fogva, kétséget kizáróan nem teszi lehetővé, hogy az üzemeltető a fórumnak valamennyi bejegyzését rendszeresen ellenőrizze” – írja az ítélet, amely a jó hírnév sérelmét végül is arra hivatkozva állapította meg, hogy az alperes „a felperes bejelentését követően a sérelmezett bejegyzéseket nem törölte, azokat továbbra is híresztelte”. Az alperes felelősségét ez az ítélet így nem arra alapozta, hogy a hozzászólás megjelenítésének lehetővé tételével és/vagy a moderálás elmulasztásával a szolgáltató objektíve jogot sértett, hanem arra, hogy saját moderálási szabályait és a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete által elfogadott magatartási kódex előírásait is megsértette az ügyben, vagyis nem „az adott helyzetben általában elvárható” módon járt el. Ezzel, miközben az Ektv. alkalmazását a közlés magánjellegűvé minősítésével kizárta, gyakorlatilag azt mondta ki, hogy az abban előírthoz hasonló értesítési-eltávolítási eljárással, a jogsértőként bejelentett tar-

talom törlésével a szolgáltató mentesült volna a felelősség alól.²² Természetesen kérdéses, hogy ugyanez a bíróság ugyanezt a logikát szerkesztett tartalomhoz fűzött komment esetében is érvényesítette volna-e, de az elvi lehetőség épp annyira kevésbé kizárható, mint amilyen figyelemre méltó az, hogy ennek a 2007-es ítéletnek a megközelítése mennyire nem talált követőkre az ismertetett későbbi ítéletek megfogalmazói között.

Távolabbi, de tanulságos példa is található a joggyakorlatban arra, hogy a személyiségi jogi sérelmek jogkövetkezményeinek objektív jellege nem okvetlenül jelenti azt, hogy bárki, aki a sérelmezett tartalomhoz bármilyen módon köthető, felelős is érte. A Fővárosi Ítéltábla 2. Pf.21.310/2011/5. számú ügyében a felperes egy élő televíziós adásban megszólaló interjúalany mondanivalóját kifogásolta. Az alperes egyebek mellett azzal védekezett, hogy az élő műsor jellegéből adódóan „az elhangzottak kontrollálására vagy megakadályozására lehetősége sem volt”, a bíróság pedig elfogadta ezt az érvelést.

5. A jogkövetés nehézségei

Az eddigiekből kiviláglik: az az internetes szerkesztőség, blogszolgáltató, vagy éppen privát blogger, aki a kommenteket illetően jogkövető magatartást szeretne folytatni (kevésbé fennköltten fogalmazva: nem szeretné, hogy egy általa sosem látott felhasználó által beírt komment miatt neki kelljen kártérítést fizetnie), roppant nehéz helyzetben van. Egy esetleges helyreigazítási és/vagy jóhírnév-sérelemi per kimenetele kiszámíthatatlan, nem megjósolható, hogy a bíróság egy adott ügyben melyik értelmezést választja a kommenteket illetően. Az Ektv. nem menedék, mert a bíróságok több esetben egyszerűen nem tekintik alkalmazandónak. A magánblogger hiába mondja, hogy ő nem sajtó, mert a bíróság szerint attól még híresztelhet. Az utólagos moderálás nem kiút, mert az egyszer már megjelent komment akkor is perelhető, ha tíz perc múlva törölték. Az előzetesen moderáló viszont akkor jár rosszul, ha olyan bíróval találkozik, aki a moderálásban már a szerkesztettség bizonyítékát látja és erre hivatkozva nem alkalmazza az Ektv.-ben foglalt felelősségkizárást, pedig egyébként hajlana rá.²³ A bírósági ítéletek afelől sem hagynak különösebb kétséget, hogy érdemes-e a szolgáltatóknak azon gondolkodniuk, hogy valamilyen technológiai megoldással külső – külföldi – domainen futó, nem általuk üzemeltetett kommentrendszer építsenek be oldalaikba. A válasz egyértelműen az, hogy nem érdemes, mivel a híresztelés megvalósulása nem kötődik ahhoz, hogy mely cég működteti a szervert, csak ahhoz, hogy egy adott felületen megjelenik-e a tartalom. (Más kérdés, hogy a számos magyar sajtó, így például a Sanoma óriási kiadó által működtetett Hír24 által is alkalmazott megal-

²² Az ítélet gondolatmenete felidézi Sajó András egy helyreigazítási ügy apropóján megfogalmazott okfejtését, mely szerint a személyiségi jogi jogorvoslatok tekintetében is érvényesítendő lenne a Ptk.-ban rögzített jóhiszemű joggyakorlás, elvárható magatartás mércéje a kiterjesztően értelmezett objektív felelősségi elv rovására. L.: SAJÓ András: Sajtó-helyreigazítás és sajtójog. *Jogtudományi Közöny*, 2001/5. 211.

²³ A kommenteket/hozzászólásokat érintő bírósági ítéletek összességének áttekintésére jelen írás keretei között nem volt mód, így a fentiek természetesen nem jelentik azt, hogy az ilyen ítéletek mindegyike, vagy akár többsége az itt leírt érvelések valamelyikét követné. Az viszont az ismertetett ítéletek alapján világos, hogy legalább ezekre fel kell készülnie bárkinek, aki kommentezhető felületet működtet vagy használ.

dás, a Facebook kommentmoduljának használata a kulturális mellett minden bizonnyal a jogi kockázatokat is csökkenti azáltal, hogy – a tudatos visszaélők kivételével – a hozzászólások szerzőik valódi nevével és arcképével jelennek meg.)

Veszélyes terep a metaforáké, de egyet hadd kockáztassak meg: a kommentrendszer működtető portál kiadóját felelőssé tenni a személyiségi jogot sértő hozzászólásokért nem feltétlenül logikusabb vagy igazságosabb, mint mondjuk egy állatkert üzemeltetőjét felelőssé tenni azért, ha két látogató összeverekedik. Világos, hogy az állatkert felel, ha a rozsmár az intézménynek felróható módon megeszi Pistike babakocsiját, de tőle független jogalanyok nézeteltérésében mi keresnivalója? Az a logika, amely szerint a moderálás (vagy a moderálás technológiai lehetősége) felelősséget keletkeztet, nem feltétlenül tér el attól, amely szerint abból, hogy vannak a látogatókkal foglalkozó munkatársak az állatkertben, akik, ha éppen arra járnak, megpróbálhatják kibékíteni a marakodó vendégeket, az következik, hogy ezeknek a munkatársaknak minden esetben be *kell* avatkozniuk, amikor két apuka összevész, mert a gyerekeik egyszerre szeretnének odaférni a gyűrűsfarkú makihoz. Sőt, nem csak hogy ott kell lenniük, hanem meg is kell akadályozniuk minden atrocitást, különben ők felelnek a következményekért. Nyilvánvaló, hogy a metaforikus állatkert vezetősége, különösen, ha olyan rabiátus vendégköre van, mint a magyar kommentmotorok üzemeltetőinek, előbb-utóbb úgy dönt: valami más bizniszt keres magának.

A jelenlegi helyzetből a blogszolgáltatók, szerkesztőségek, cégek, civil szervezetek számára pontosan az az egy biztos kiút kínálkozik, amit a Velvet választott: teljes egészében megszüntetni a kommentezést. Ez – minden ellenkező vélekedéssel szemben – nem jelentene jelentős bevételkiesést az érintett szolgáltatóknak. Míg az 1990-es évek harmadik harmadában, az Internetto/Index portál hőskorában a szolgáltatási kínálat kulcsfontosságú eleme volt a fórum, és minden bizonnyal súlyos forgalomvesztéssel járt volna a megszüntetése, a nagy portálok mára olyan sok lábon állnak, hogy bármilyen is kellemetlen is lenne számukra image-szempontból az interaktivitás e formájának leállítás, látogatottságukat és ezzel összefüggő kereskedelmi bevételeiket rövid- és középtávon nem befolyásolná negatívan. (A kommentbéke utolsó hónapjában, 2011 júniusában 935 651 felhasználót regisztrált a Webaudit a Velvet oldalain, míg egy évvel később, 2012 júniusában 975 797-et, vagyis a kommentek megszüntetése egyáltalán nem vetette vissza a látogatottságot.) A kommentek teljes leállítása ugyanakkor tervezhetőbbé tenné a szájtok működését a kiszámíthatatlan eredményű bírósági döntések kiiktatásával. Idáig valószínűleg azért nem szüntették meg a kiadók a további felületeken a kommentelés lehetőségét, mert a bírósági ügyek ritkák, még az érintettek körében sem jól ismertek, és felvetéseikben is, kimenetelükben is 'random' jellegűek – vagyis a szolgáltatók és bloggárdák reménykedhetnek abban, akár tudatosan, akár tudattalanul választva ezt a stratégiát, hogy egyszerűen megússzák a dolgot, nem lesz olyan személy vagy cég, aki/amely értelmesnek tartja, hogy egy komment miatt bíróságra menjen.

Az a következtetés sem tűnik légből kapottnak, amely szerint a jelenlegi helyzet a bíróságok – pontosabban fogalmazva: a bírák egy része – számára is problematikus. Mint már utaltam rá, a Szabó (felperes) és Index.hu Rt. (alperes) ügy elsőfokú ítéletében ott szerepel az a jogalkotóknak címzett segélykiáltásként felfogható helyzetértékelés, mely szerint „szinte teljeséggel hiányzik a felgyorsult információáramláshoz, az újabb és újabb technikai eszközökhöz adekvát jogi szabályozás. A bíróságnak ezért [az Ektv.] rendelkezéseit kell alkalmazni”. A jogalkalmazó ennél egyértelműbben aligha jelezheti, hogy a rendelkezésére álló jogszabályok – ide-

értve az Ektv.-t – megítélése szerint nem alkalmasak arra, hogy a konkrét perekben megnyilvánuló valóságra érdemben reflektáljanak az ítéletek. Ez az ítélet 2006-os keltezésű, azóta érdemi jogalkotási fejlemény nem volt a területen. A médiatörvény nem söpörte el a kommenteket, de nem is teremtett átlátható, kiszámítható új helyzetet.

Ez az állapot egyetlen érintett céljait, érdekeit sem szolgálja:

- a szolgáltatók és bloggárdák kiszolgáltatottak, működésük megjósolhatatlan tényezőknek vannak kitéve;
- az esetlegesen jogsértő kommentekben megtámadott személyek/cégek ugyancsak követhetetlen üzeneteket kapnak, nem tudják megítélni, hogy egy-egy adott ügyben esélyvel indítanak-e pert;
- a felhasználók bármikor kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy megszűnik kedvenc kommentfelületük;
- a kiszámíthatatlanság erősíti az egyébként is meglévő gravitációt, ami nemzetközi platformok felé vonzza a magyar felhasználókat; ez – mint fent utaltam rá – önmagában nem lenne komoly üzleti csapás a hazai tartalomszolgáltatóknak, ám más trendeket erősítve, abba az irányba hatna, hogy a magyar közbeszéd egyre nagyobb része ne magyar üzemeltetésű, a magyar joghatóság által praktikusán belátható, elérhető felületeken folyjon;
- mivel a joganyagból és ezzel szoros összefüggésben a jogalkalmazásból is hiányzik a célképzet, a tudatos elgondolás arról, hogy mit és miért kellene elérniük a jogszabályoknak és a bíróságoknak (ezt a helyzetet pedig tovább súlyosbítja a fogalmi zűrzavar, amely leggyakrabban az internet előtti világ jelenségei közül keres analógiákat az internet sajátos jelenségéhez, vagy egyszerűen csak nem hajlandó tudomást venni az internetes jelenségek kardinális sajátosságairól), a jog nem formálja az érintettek viselkedését, és a társadalom preferenciái sem tudnak visszahatni a jogra.

Mindezzel korántsem azt akarom mondani, hogy a megoldás az lenne, ha a bíróságok azonosulnának az iparági állásponttal. A ki nem mondott törekvés, ami arra irányul, hogy a leírt és legalább potenciálisan milliók által olvasható szavakért *valaki vállaljon felelősséget*, tökéletesen érthető. A kérdés, amire egy következő tanulmánynak kell majd válaszolnia, az, hogy vannak-e olyan gyakorlati és elméleti érveink, melyek alapján meghatározott esetekben lemondunk erről a törekvésről, illetve az, hogy amennyiben nem kívánunk lemondani róla, tudunk-e olyan jogszabályi rendszert kigondolni és elfogadni, ami a köz valódi elvárásai és érdekei szerint, egyúttal alapvető jogelveinknek megfelelően, kiszámítható módon rendezi el ezeket a problémákat.

A műsorszámok közben megjelenő kereskedelmi üzenetek

Új elemek és technikák a kereskedelmi közlemények gyakorlatában

SZIKORA TAMÁS*

1. Bevezetés

Már önmagában e cikk címe is értelmezésre szorulhat, éppen ezért rögtön az elején érdemes tisztázni, hogy alább az egyes műsorszámok közben, azokkal egyidejűleg megjelenő kereskedelmi célzattal közzétett üzenetekkel kapcsolatos gondolatok kerülnek megfogalmazásra. A cím-ben szereplő „műsorszámok közben” kitétel helyett a „szerkesztett tartalom” kifejezés is szerepelhetne, ugyanakkor ebben az esetben a nyilvános események közvetítése során felbukkanó kereskedelmi üzenetek ismertetésére vonatkozó lehetőséget kizárnánk a körből.

E téren a 2011. január 1-jén hatályba lépett médiaszabályozás számos *változtatást* eszközölt a korábbi törvényi rendelkezésekhez képest, aminek a piacra gyakorolt pozitív hatása a vele szemben megfogalmazott kritikák csekély számán, avagy, mondhatnánk, egyenesen azok hiányán is tetten érhető. Az 1996-os médiatörvény¹ még azon az alapon szabályozta a kereskedelmi üzenetek közzétételének lehetőségét, hogy azokat élesen el kell különíteni egyéb tartalmaktól. A szabályozás elég szűkszavúan rendelkezett e tekintetben, hiszen több olyan kérdéskör is teljesen szabályozatlan maradt, amely orientálhatta volna – az Rttv. szóhasználatával élve – a műsorszolgáltatókat.

A 2011-ben életbe lépett médiaszabályozás ehhez képest – elsősorban természetesen az AVMS irányelv² egyes szabályai hazai jogrendbe implementálásának köszönhetően – több, korábban ‘érintetlen’ területről rendelkezett. Így került a jogi szabályozás hatálya alá a termék megjelenítés, a szponzorfal és a szponzorált riportalany kérdésköre, az osztott képernyős vagy virtuális reklámozás, de ugyanígy említhetjük a támogató közzétételére vonatkozó szabályok alapvető változását is. Ezen új elemek nyilvánvalóan nem csupán a médiaszolgáltatókat, hanem a médiahatóságok is új feladatok, kihívások elé állították.

Jelen cikk elsősorban az új médiaszabályozás által életre hívott intézmények alkalmazása kapcsán esetlegesen felmerülő *gyakorlati észrevételek* közül igyekszik néhányat ‘gondolatébresz-

* Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának jogi munkatársa. E-mail: szikora.tamas@mediatanacs.hu.

¹ A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.).

² 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, kodifikált változat).

tő' szándékkal összegyűjteni. A hatályos szabályozásra vonatkozó kérdések felvetéséhez, illetve azok megválaszolásának kísérletéhez elengedhetetlenül szükséges a korábbi szabályozásra épülő – egyaránt a hatósági és a bírósági – jogalkalmazás rövid bemutatása.

2. A kereskedelmi közlemények közzétételének szabályai 2011. évet megelőzően

Az Rttv. alapvetően a kereskedelmi kommunikáció és a szerkesztett tartalom *határozott elkülönítésére* épült, műsorszámon belüli kereskedelmi üzenet közzétételére semmilyen lehetőséget nem biztosított. (Nyilvánvalóan nem estek e korlátok alá a már eleve kereskedelmi célú és rendeltetésű reklámok, illetve televíziós vásárlások, televíziós vásárlási műsorablakok.) A jelenleg hatályos előírásokhoz képest viszonylag merev szabályozási technikának tűnő megoldás arra az eredményre vezetett, hogy a műsorszámok közben megjelenő kereskedelmi üzenetek a *burkolt reklám* fogalma³ alá estek, és ebből kifolyólag jogsértésnek minősültek.

Az említettek mellett a támogatás közzétételére vonatkozóan történtek – jelen téma szempontjából is relevánsnak minősülő – változások a jogi szabályozásban, ezért röviden erről is indokolt néhány szót ejteni.

2.1. A burkolt reklám közzététele

A burkolt reklám megállapításához a töretlennek és következetesnek tekinthető hatósági, valamint bírósági gyakorlat viszonylag biztos támpontot nyújtott az évek folyamán. Ennek megvalósításához a kialakult gyakorlat szerint semmi más nem képezte a vizsgálat tárgyát, mint a műsorszámon belül megjelent kereskedelmi üzenet, vagyis a megjelent tartalom, illetve annak a műsorszám egészéhez mért dramaturgiai indoklottsága.⁴ Figyelembe véve – az akkor hatályos törvény terminológiájával élve – a műsorszolgáltatók *objektív felelősségét*, kizárólag a közzététel, illetve annak esetleges kereskedelmi üzenet értéke bírt relevanciával, így a felróhatóság kérdése – vagyis az esetleges gondatlanság⁵ – sem kerül(het) értékelésre. Emellett a gazdasági háttér-motívumok sem képezték vizsgálat tárgyát az egyes eljárások során, így – hasonlóan az előzőekben említett felróhatóság kérdéséhez – az ellenszolgáltatás hiánya sem képezte a törvénysértés megállapíthatóságának akadályát.⁶ Ez utóbbi feltétel, pontosabban annak hiánya a későbbiek folyamán az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában is megerősítést nyert.⁷

³ Az Rttv. 2. § (4) bekezdés értelmében burkolt reklámnak minősül „az a műsorszám vagy műsorszámon belüli tájékoztatás, amely semleges információ látszatát kelteve ösztönöz áru vásárlására, vagy szolgáltatás igénybevételére, vagy bármely más üzleti magatartásra”.

⁴ L. pl. a Fővárosi Ítéletábla 2.Kf.27.309/2005/4. sz. ítéletét.

⁵ L. pl. a Fővárosi Ítéletábla 4.Kf.27.569/2010/7. sz. ítéletét.

⁶ L. pl. a Fővárosi Ítéletábla 2.Kf.27.234/2005/6. sz. ítéletét.

⁷ L. 52/10. sz. Konstantinosz Giannikos kontra Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis, Ethniko Symvoulío Radiotileorasis ügyben 2011. június 9-én hozott ítélet.

A fentiek alapján elmondható tehát, hogy a hatóságnak – hasonlóan a bíróságoknak – viszonylag egyszerű volt a feladata a jogalkalmazói tevékenységük során, hiszen a *közzétett tartalom alapján* megállapítható volt az esetleges jogsértés ténye, illetve annak hiánya. Ahogy a későbbiekben olvasható lesz, a hatályos szabályozás – elsősorban a termék megjelenítés esetében – e tekintetben is lényeges változásokat eredményezett [más megfogalmazásban, további feladatokat rótt a jogalkalmazó szerv(ek)re].

2.2. A támogatásra vonatkozó előírások

A támogatás Rttv.-beli szabályozása több tekintetben is alapvetően eltért a hatályos előírásoktól. Elsőként a támogatás 'címzettje' tekintetében megemlítendő, hogy a korábbi törvény kizárólag a műsorszám támogatásának lehetőségét ismerte (az Mttv.⁸ szerint már maga a médiaszolgáltatás is támogatható), valamint ehhez kapcsolódóan jogszabályi szinten nem rendezte a 'szponzorfal', a 'névszponzor' intézményét, illetve a nyilvános esemény támogatásának lehetőségét sem. A támogatásnak a mediaszabályozásban alapvetően elkülöníthető négy formája közül tehát *kizárólag a műsorszám* támogatását ismerte az Rttv., a már említett médiaszolgáltatás – vagy műsorszolgáltatás – támogatása mellett a nyilvános esemény, valamint a szponzorált személy (riportalany) támogatójának megjelenésével kapcsolatos szabályokról nem rendelkezett.

Jelen írás témáját tekintve természetesen sokkal nagyobb jelentőséggel bír a támogató, illetve a támogatói üzenet közzététele. E tekintetben két alapvető változás történt: egyrésztől 2011. január 1-jét követően lehetőség nyílt a támogató termékének megjelenítésére is a támogatói üzenetben, valamint annak közzététele már a műsorszámmal egyidejűleg is engedélyezetté vált.

2.3. Az ORTT elvi jellegű határozatai

Az ORTT a fentiekben említett rendkívül merev törvényi szabályozáson *elvi jellegű határozataival* próbált némiképpen enyhíteni, amelyek közül több is – jelen téma szempontjából – relevánsnak tekinthető (a közigazgatási szervek e típusú, kvázi jogalkotási tevékenységének alkotmánybírói megítélésével jelen írás keretei között a szerző nem kíván foglalkozni). A hatóság tehát ily módon próbált iránymutatást adni a piaci szereplőknek, annak fényében, hogy melyek azok az – akár kereskedelmi üzenettel bíró – elemek, amelyek közzétételét engedélyezi egyes műsorszámokon belül. Ilyen elvi jellegű határozatban mondta ki a testület például, hogy valamely műsorszám tartalmához kapcsolódó kiadványok, honlapok, zenei felvételek, kulturális szolgáltatások bemutatása önmagában nem minősül burkolt reklámnak, amennyiben azok közzététele tájékoztató jellegű, és nem tartalmaz reklámértékű információkat.⁹ Hasonlóképpen hozott elvi jellegű döntést az ORTT a nyereménytárgyak műsorszámon belüli bemutatása tekin-

⁸ A mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. CLXXXV. törvény.

⁹ Az ORTT 1467/2002. (X. 3.) sz. elvi jellegű határozata.

tetésben, amelyet – a támogatási szabályoknak való megfelelés mellett, és a reklám fogalmi kritériumai megvalósulásának hiányában – pusztán meg-, illetve bemutatás céljából szintén ‘engedélyezett’.¹⁰

Végül megemlítendő, hogy az Rttv. fogalomrendszere számára ismeretlen termék megjelenítés kapcsán szintén született elvi jellegű döntés, amely szerint az kizárólag három konjunktív feltétel teljesülése esetén volt alkalmazható: fikciós műfajokban, pénzmozgás nélkül, az életszerűség mértékéig.¹¹ Megjegyzésként elmondható, hogy amennyiben kicsit mélyebben megvizsgáljuk e feltételeket, akkor arra a megállapításra jutunk, hogy e műsorok az Mttv. azon rendelkezésének hatálya alá tartoznak, amelyek esetében a törvény nem teszi szükségessé a figyelemfelhívás alkalmazását (elsősorban a gazdasági kapcsolat fennálltának hiányára tekintettel).

3. A kereskedelmi közleményekre vonatkozó előírások változása az új médiaszabályozás hatálybalépésével

A 2011. január 1. napjával hatályba lépett szabályozás ‘forradalmi’ áttörést hozott a kereskedelmi üzenetek médiabeli megjelenését illetően, amely hatásai – e cikk szerzőjének véleménye szerint – elsősorban a *műsorszámokon belüli megjelenésük* tekintetében érhető tetten. Nyilvánvalóan e cikk keretei nem elegendők ahhoz, hogy a kereskedelmi kommunikáció új szabályait megteremtő előírásokat részletesen megvizsgáljuk és elemezzük, éppen ezért – ahogy már a bevezetőben említésre került – kizárólag az egyes műsorszámok szerves részeként, valamint azokkal egyidejűleg, gazdasági célzattal közzétett üzenetek megjelenési formáit és a közönségre gyakorolt hatásait igyekszik feltárni.

Az Mttv. és az Smtv.¹² – kereskedelmi közleményekre – vonatkozó szabályai túlnyomórészt az AVMS irányelv implementálását követően váltak a magyar jogrend részévé, így egy-két helyen érdemes a direktíva szabályait is egy kicsit tüzetesebb elemzés alá vonni annak érdekében, hogy a jogalkotó szándékát és célját is jobban megismerhessük. A változás már a szabályozás ‘kiindulópontján’ is érzékelhető, ahol már láthatjuk, hogy a valamennyi gazdasági célzattal – vagy hatással – közzétett üzenet egységes elnevezés alatt, a *kereskedelmi közlemény* kategóriájának nevesítésével került szabályozásra.

A kereskedelmi közlemények közül elsősorban a termék megjelenítés és a virtuális reklám tekinthető teljesen új elemnek, míg a támogatás, illetve annak egyes formái részben szerepet kaptak már a korábbi szabályozásban is. Emellett a burkolt kereskedelmi közlemény – elsősorban irányelvi – fogalmának kicsit részletesebb vizsgálata is fontos információkat hordoz annak tekintetében, hogy azok miként is értékelendők egyrészt a médiaszabályozás szemszögéből, másrészt pedig a közönség oldaláról nézve. Szükséges megvizsgálni azt is, hogy az egyes, műsor számon belül megjelent kereskedelmi közlemények miként választhatók el egymástól, illetve

¹⁰ Az ORTT 242/2002. (I. 31.) sz. elvi jellegű határozata.

¹¹ Az ORTT 258/1997. (XI. 5.) sz. elvi jellegű határozata.

¹² A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. CIV. törvény.

egyes esetekben hogyan keverednek egymással, és ebből a közönség mit érzékel (már amennyiben érzékel egyáltalán valamit).

Amennyiben elfogadjuk azt a megállapítást, hogy a médiaszabályozásra, és ezzel együtt a sajtószabadság korlátozására a közönség, azaz a fogyasztók jogainak, érdekeinek védelmében van szükség,¹³ akkor nyugodtan állíthatjuk, hogy a kereskedelmi közlemények közzétételének szabályait is indokolt – legalább – részben ezen aspektusból is vizsgálni.¹⁴ Míután a cikk címéből is láthatóan a szerző nem kívánja részletesen vizsgálni a kereskedelmi kommunikációra vonatkozó szabályozást, így elsősorban a közönség számára olykor akár ‘érzékelhetetlen’, ugyanakkor mindekképpen őket célzó üzenetek közzétételének formáit, módjait veszi alapul a gyakorlat oldaláról megközelítve.

4. A burkolt kereskedelmi közlemény fogalma

A vizsgálat szempontjából mindenekelőtt a kereskedelmi közlemények tilalmazott – vagyis jogsértő – formájával, illetve annak jogi szabályozásával szükséges kicsit jobban megismerkednünk. A burkolt kereskedelmi közlemény értelmezése és – legfőképpen – alkalmazása az új médiaszabályozásban valamelyest eltérő keretek közé és új megvilágításba került.¹⁵ A téma szempontjából érdemes a burkolt kereskedelmi közlemény AVMS irányelvben és az Mttv.-ben szereplő fogalmának kicsit részletesebb vizsgálata.

4.1. A burkolt kereskedelmi közlemény az AVMS irányelvben

Az irányelv 1. cikk (1) bekezdés *j*) pontja a burkolt audiovizuális kereskedelmi közlemény fogalmát az alábbiak szerint határozza meg:

„árúk, szolgáltatások, illetve valamely áru gyártója vagy szolgáltatás nyújtója nevének, védjegyének vagy tevékenységének szavakban vagy képekben megfogalmazott, műsorszámban történő bemutatása, ha ez a bemutatás a médiaszolgáltató szándéka szerint reklámcélokat szolgál, és természetét tekintve félrevezetheti a nyilvánosságot. Az ilyen jellegű bemutatást különösen akkor kell szándékosnak tekinteni, ha fizetés vagy hasonló ellenszolgáltatás ellenében nyújtják”.

¹³ Már a tagállamok törvényi, rendeleti, vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsor-szolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, az Európai Tanács 89/552/EGK irányelve is rögzítette, hogy a szabályozás egyik célja a televízió nézők érdekei teljesen és megfelelően védettek legyenek a televíziós hirdetésekkel szemben.

¹⁴ A kereskedelmi szolás fogyasztók érdekében történő korlátozásának alkotmányosságát az AB több határozatában is megerősítette, l. pl. 1270/B/1997. AB hat., 23/2010. (III. 4.) AB hat.

¹⁵ Érdekes számadat lehet, hogy míg az Rttv. – közel másfél évtizedes – hatálya alatt több mint ezer határozatban állapította meg a burkolt reklám megvalósulását az ORTT, addig a Médiatanács a 2011. év során kevesebb mint fél tucat esetben.

Az iménti definícióban foglaltak közül mindenekelőtt kiemelendő, hogy e szerint kizárólag a médiaszolgáltató szándéka szerint reklámcélokat szolgáló – burkolt – közzétételek felelnek meg ezen értelmező rendelkezésnek.¹⁶ Ez azonban több kérdést is felvetet.

Elsődlegesen abból a szempontból minősül érdekesnek e megfogalmazás, hogy a médiaszabályozásban érvényesülő *objektív felelősség* intézményére tekintettel a médiaszolgáltatói magatartások esetében a felróhatóság – azaz a szándékosság vagy gondatlanság – egyetlen esetben sem képezi a vizsgálat tárgyát. Emiatt furcsának tűnhet, hogy a burkolt kereskedelmi közlemény esetében viszont immanens kritériumként rögzíti az irányelv a magatartás szándékosságát. Jóllehet, ezt nem mondja ki, ha belegondolunk, hogy – a definíció szerint – amennyiben a bemutatása a médiaszolgáltató szándéka alapján reklámcélokat szolgál, nem lehet kétségünk afelől, hogy maga a közzététel is szándékosnak minősül. A rendelkezés eligazítást ad arra az esetre, ha valamilyen visszerthes ügylet eredményeképpen kerül sor a megjelenítésre, ugyanakkor sajátos helyzetet teremt, amennyiben ellenszolgáltatásra nem kerül sor – vagy az esetleg nem bizonyítható.

Felmerül egy másik kérdés is, nevezetesen, hogy amennyiben a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást kap egy kereskedelmi üzenet megjelenítéséért, aminek a közzétételéhez ebből kifolyólag érdeke is fűződik, akkor azt miért ne a termékmegjelenítés keretében tenné. Nyilvánvalóan más hatást vált ki a nézőben egy esetlegesen burkolt közlemény, ugyanakkor ésszerűbbnek tűnik, hogy a jogszerűség keretei között maradván ugyanazzal a bemutatással hasonló eredményt érjenek el mind a reklámozók, mind a médiaszolgáltatók. Nem is beszélve az elkövetett jogsértésért járó esetleges szankcióról.

Tisztázásra szorul annak a kérdése is, ha a médiaszolgáltató esetleg gondatlanságból tesz közzé reklám értékű információt egy műsorszámon belül, amelynek legegyszerűbben megvalósuló formája egy független műsorgyártó által készített műsor adásba szerkesztése esetén valósul meg. Az objektív felelősség elvét alapul véve, nem egyértelmű, hogy ez miért esne a szándékos közzétételtől eltérő megítélés alá. A kérdést bonyolítja, ha abból indulunk ki, hogy a burkolt tartalmak megjelenésének tiltása alapvetően és elsősorban a közönség érdekeinek védelme szempontjából indokolható. Erre figyelemmel némileg indokolatlan a tartalmak 'kártékony' hatását tekintet nélkül hagyva, kizárólag a közzététel *felróhatóságát értékelni* a jogsértés megítéléskor.

Ezzel kapcsolatban csak visszautalunk a fentebb tett megállapításra, amely szerint a médiaszabályozás elsősorban a közönség érdekeinek védelme érdekében határozza meg a médiumok működésének kereteit, jelen esetben elsősorban a fogyasztóvédelmi szabályok kikényszerítésével. Erre tekintettel indokoltabbnak tűnhet a közönség szemszögéből – nem pedig a médiaszolgáltató magatartása oldaláról – meghatározni, hogy mely magatartás tiltandó, és így kizárólag azt – az objektív – elemet vizsgálni, hogy az adott üzenet 'tudat alatt', kereskedelmi jellegét nyíltan nem vállalva igyekszik ösztönző hatást gyakorolni a megcélzott nézőre, hallgatóra.

¹⁶ Az Ofcom Broadcasting Code iránymutatása *valószínűsíti* a burkolt reklámot, amennyiben az fizetés vagy hasonló ellenszolgáltatás fejében kerül közzétételre (9.3 pont).

4.2. Az Mttv. és Smtv. rendelkezései a burkolt kereskedelmi közlemény tekintetében

Az Mttv. és az Smtv. a burkolt kereskedelmi közleményt az értelmező rendelkezések között olvasható definíciójával a következőképp határozza meg:

„olyan kereskedelmi közlemény, amelynek közzététele természetét tekintve megtéveszti a közönséget. Burkolt reklámnak minősülhet a kereskedelmi közlemény céljait szolgáló közlemény abban az esetben is, ha nem ellenszolgáltatás fejében került közzétételre” (Mttv. 203. § 4. pont, Smtv. 1. § 10. pont).

A törvény szövegéből látható, hogy a hazai szabályozás szerint a burkolt kereskedelmi közlemény jellemzője – hasonlóan az irányelvi megfogalmazáshoz – annak megtévesztő volta. Ez a *megtévesztés* különböző módokon, ‘dimenziókban’ valósulhat meg. A korábbi jogalkalmazói gyakorlat a szabályozás jellegéből adódóan – ahogy korábban már röviden bemutatásra került – viszonylag egyszerűnek minősült, hiszen miután műsorszám közben tilos volt kereskedelmi üzeneteket közzétenni, így a bemutatott burkolt reklám azáltal megtévesztette a közönséget, hogy megjelenítették (semleges információ látszatát keltve érte el hatását).

Az előző alpont alatt kifejtettekkel ellentétben látható, hogy a burkolt kereskedelmi közlemény hazai definíciója – szem előtt tartva az objektív felelősség intézményét – nem említi a felróhatóság kategóriáit, és kizárólag az üzenet közönségre gyakorolt hatását helyezi előtérbe.

Ugyanakkor a hatályos szabályozás kapcsán, elsősorban a fenti definícióban szereplő „megtévesztés” fogalom értelmezésekor, több alapvető kérdés merül fel: egyrészt értékelendő-e az a fajta megtévesztés, amikor a médiaszolgáltató szándékosan tesz közzé valamilyen típusú kereskedelmi közleményt, de attól eltérő típusú közlemény közzétételéről tájékoztat (pl. virtuális reklám helyett termék megjelenítésre hívja fel a figyelmet). Másrészt amikor azt jelzi, hogy a műsorszám-ban – bármilyen típusú – kereskedelmi közlemény fog megjelenni, de valójában mégsem tesz közzé ilyen jellegű tartalmat. Végül a harmadik esetkor, amikor jelzi a kereskedelmi közlemény közzétételét, valójában azonban burkolt kereskedelmi közleményt mutat be, akár gondatlanul. (Természetesen bonyolítja a helyzetet, ha ez a három eset bármilyen formában keveredik egymással.)

5. A termék megjelenítés szabályozása

Tekintettel arra, hogy e cikk tárgyához nem kapcsolódik szorosan, ezért e helyütt nem kerül ismertetésre a termék megjelenítés közzétételének, illetve alkalmazhatóságának részletes szabálya; az annak megismerésére és gyakorlati alkalmazására vonatkozó iránymutatások a Médiatelegraf Ajánlásából,¹⁷ illetve a hatósági jogalkalmazói gyakorlatból¹⁸ megismerhetők. A termék megjelenítés jogi lehetőségének megerősítésével számtalan kereskedelmi üzenettel találkozhatunk az

¹⁷ A Médiatelegraf 1151/2011. (IX. 1.) sz. határozatával elfogadott ajánlás a termék megjelenítés szabályainak alkalmazásáról. http://mediatelegraf.hu/dokumentum/1797/1311166762mediatelegraf_ajanlas_termekmegjelenites_2011.pdf

¹⁸ A Médiatelegraf gyakorlatáról l. részletesebben a <http://mediatorveny.hu/termekmegjelenites/> cím alatt.

egyes műsorszámokon belül. A műsorok készítésének támogatását és a pénzügyi tőke bevonását elősegíteni kívánó jogintézmény, a tapasztalatok alapján, néha a céljától eltérő módokon is felhasználásra kerül. Ahogyan a fentiekben már olvasható volt, az Rttv. szabályozási keretei között a műsorszám – vagyis szerkesztett tartalom – belüli, reklámértékkel bíró üzenetek burkolt reklámnak minősültek. A termék megjelenítésre vonatkozó irányelvi rendelkezéseknek a hazai jogalkotó általi implementálása nagy változásokat – mondhatni átrendeződéseket – eredményezett e területen.

5.1. A termék megjelenítés közzétételének szabályai

Az Mttv. termék megjelenítésre vonatkozó rendelkezései alapján megállapítható, hogy annak közzététele alapvetően *három konjunktív feltétel* fennállása esetén tekinthető jogszerűnek: elsőként meg kell felelnie a közzétételre vonatkozó tartalmi követelményeknek; másodsorban fenn kell állnia a médiaszolgáltató és az adott – a megjelenő terméket/szolgáltatást népszerűsíteni kívánó – vállalkozás közti gazdasági kapcsolatnak, amely természetesen közvetett formában is megvalósulhat (egyszerűbben fogalmazva: ellenszolgáltatás megléte); végezetül a termék megjelenítés tényére vonatkozó figyelemfelhívás. Ezen követelmények bármelyikének hiánya esetén nem beszélhetünk jogszerű termék megjelenítésről.

Az említett három feltétel közül jelen vizsgálat szempontjából a figyelemfelhívás kérdésével indokolt egy kicsit részletesebben foglalkozni. Amennyiben egy műsorszám előtt – és után – megtörténik a figyelemfelhívás, akkor felmerül a kérdés, hogy a műsorszámokon belül megjelenő valamennyi kereskedelmi üzenet termék megjelenítésnek minősül-e (értelemszerűen nem vesszük figyelembe e körben a támogatói üzeneteket). Másképpen fogalmazva, úgy is feltehetjük a kérdést, hogy ha egy műsorszámban a termék megjelenítés alkalmazása mellett annak nem minősülő, de kereskedelmi tartalommal bíró üzenetek is bemutatásra kerülnek, akkor azok a kereskedelmi közlemények mely kategóriájába alá tartoznak. E cikk írója szerint e kérdés sokkal nehezebb annál, mint hogy egy határozott igent vagy nemet mondjunk rá. Ehhez ráadásul több szempontot is figyelembe kell vennünk.

5.2. A tájékoztatási kötelezettség szerepe

A kereskedelmi közlemények jogszerű megjelenítésének kiindulópontja az egyéb tartalmaktól való megkülönböztethetőségük, elkülönítésük, illetve felismerhetőségük. A termék megjelenítéssel kapcsolatos Mttv.-beli szabályozás – az irányelv rendelkezéseinek megfelelően – előírja a termék megjelenítés tényére való figyelemfelhívás kötelezettségét. E szabályozás nyilvánvaló célja a közönség tájékoztatását elősegíteni abból a szempontból, hogy tudomása legyen, a műsorban kereskedelmi tartalmi üzenettel is találkozni fog. Azaz, e ponton mutatkozik meg ténylegesen a szabályozás fogyasztóvédelmi szerepe.

A médiaszolgáltató által – jogszerűen, a törvényi kötelezettséget betartva – alkalmazott figyelemfelhívás a közönség védelme érdekében elérte a várt hatást. A közönség a megfelelő tájékoztatást megkapja a műsor elején: tudomására hozzák, hogy a műsorban kereskedelmi üzenetekkel fog találkozni, ennek megfelelően fogja alakítani az ezekhez való viszonyát. Ugyanakkor

megvizsgálandó, hogy – az előző pont végén feltett kérdésre adandó válasz megtalálásának próbája kapcsán – vajon a közönség honnan tudja megkülönböztetni, hogy az általa éppen látott kereskedelmi üzenet egy – jogszerű – termék megjelenítés, avagy attól különböző burkolt reklám. Csak, hogy még inkább rávilágítsunk a kérdés bonyolultságára, tovább is fűzhetjük a gondolatmenetet, és feltehetjük azt a kérdést is, hogy releváns-e – elsősorban a fogyasztóvédelmi szempontokat figyelembe véve –, hogy a közönség egyáltalán tisztában van-e ezzel. Sérti-e bármilyen módon az érdekét egy adott esetben egyébként teljesen megalapozottan jogellenesnek minősített tartalom?

A kérdések sorát hosszasan lehetne folytatni. A fogyasztóvédelmi szabályok médiaszabályozásban történő megjelenése önmagában nem, azonban a vázolt kérdéskörben túlmutat(hat) az eredeti célon. Nem szabad ugyanakkor figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy a jogalkotó nem véletlenül különböztette meg egymástól a kereskedelmi közlemények különböző típusait – mellékesen megjegyezve, szintén a közönség védelme érdekében. Amennyiben elfogadjuk azt a – e cikk írója által helyesnek tartott – megállapítást, hogy egy műsorszámom belül megjelenő valamennyi kereskedelmi üzenettel bíró tartalmat be kell tudni sorolni a kereskedelmi közlemények valamelyik kategóriájába, akkor a termék megjelenítés tényére vonatkozó figyelemfelhívás sem vonatkozhat általánosan az összes üzenetre.

Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy az AVMS irányelv a figyelemfelhívás mellett a tájékoztatás megfelelő formájának tekinti egy semleges logo alkalmazását is.¹⁹ Ennek megjelenítésével kapcsolatban azonban többféle elképzelés is létezik. A logo alkalmazásának időpontját tekintve a legegyszerűbb megoldásnak számít, ha – a figyelmeztetéshez hasonlóan – a műsorszám elején és végén kerül feltüntetésre, de ennek közzététele történhet akár a műsorszám teljes hossza alatt is. Némiképpen furcsának tűnhet az a megoldási javaslat, amely szerint a logo feltüntetésének kötelezettsége kizárólag azokra az időszakokra vonatkozik, amikor az adott termék, szolgáltatás megjelenik a képernyőn,²⁰ ezzel mintegy felhívva a nézők figyelmét a kereskedelmi tartalomra.

Azonban már a figyelmeztető logo megjelenési formájára vonatkozóan is léteznek elég szigorú elképzelések, nevezetesen, hogy konkrétan meg kell nevezni a terméket, szolgáltatást, valamint a közzétételt kérő vállalkozást is.²¹ E megoldási javaslat pozitív oldala, hogy könnyen kiszűrhetők a termék megjelenítést tartalmazó műsorszámokban megjelenő burkolt kereskedelmi közlemények. Miután azonban a figyelmeztetést tartalmazó logo a támogatói üzenethez hasonló jelleget kölcsönöz magának, a két jogintézmény keveredése valósulna meg, így gyakorlatilag maga a figyelmeztetés is kereskedelmi üzenet értéket hordozhat (ahogy ez megvalósul a 'klasszikus' támogatói üzenet esetén).

Végezetül mindenképpen indokolt egy gondolatot szentelni azon esetkörre, ahol is a termék megjelenítés tényére való figyelemfelhívás ellenére a műsorszámokban *nem jelenik meg* semmilyen kereskedelmi üzenet (vagy csak más típusú kereskedelmi üzenet, pl. támogatás). Ez az eszköz valószínűleg 'biztonsági intézkedésként' szolgál egyes esetekben a médiaszolgáltatók szá-

¹⁹ AVMS irányelv (90) preambulumbekzdés.

²⁰ Oliver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. The Hague – London – Boston, Kluwer Law International, 2008. 911.

²¹ Uo., 914.

mára,²² azonban ez könnyen oda vezethet, hogy a fogyasztóvédelmi funkció ez által *elveszíti valódi értelmét*. Ily módon a jogalkotó céljától merőben eltérően kerülne alkalmazásra a figyelemfelhívás intézménye, és féltő, hogy idővel akár ki is üresedne. Azonban azt se felejtjük el, hogy ez a gyakorlat nem teljesen idegen a hazai médiaszabályozásban. Az Mttv. kiskorúak védelmére vonatkozó szabályai például lehetővé teszik, hogy a médiaszolgáltatók az egyes műsor-számokat a tartalmuknak megfelelő korhatári-kategóriánál magasabb kategória szerint klasszifikálják [Mttv. 9. § (10) bek.]. Nyilvánvalóan ez utóbbi viszonylag kevesebb esetben fordul elő a gyakorlatban, hiszen egy műsor-szám ‘felülkategorizálása’ annak kezdési időpontjára, közzétételére is komoly hatással lehet.

5.3. Termékmegjelenítés, vagy burkolt kereskedelmi közlemény

Az AVMS irányelv rögzíti a burkolt kereskedelmi közlemény tilalmát, egyúttal kimondja, hogy a burkolt kereskedelmi közlemény tilalma nem vonatkozik a jogszerű termékmegjelenítésre.²³ E rendelkezést, annak is elsősorban a második felét tekinthetjük jelen kérdés kiindulópontjának. Szigorúan értelmezve az előírást, megállapíthatjuk, hogy a nem jogszerű termékmegjelenítés akár tekinthető burkolt kereskedelmi közleménynek is. Ez valamilyen formában nyilvánvalóan igaz. Utalva a fentebbi, a termékmegjelenítés kapcsán már említett három konjunktív feltételre, megállapítható, hogy a figyelemfelhívás hiánya, illetve a tartalmi előírások megsértése esetén bizonyos értelemben burkolt kereskedelmi közlemény közzététele valósul meg. Ezekben az esetekben ugyanis a néző vagy nem értesül a kereskedelmi üzenet műsor-számon belüli megjelenéséről, vagy pedig tudomása van róla, azonban a tényleges közzététel jóval hangsúlyosabb, akár közvetlenül vásárlásra, szolgáltatás igénybevételére is felhívja a közönséget.

Beszéljünk ugyanakkor a harmadik elem hiányáról, nevezetesen a gazdasági kapcsolat – vagyis az ellenszolgáltatás – hiányáról. Itt jutunk el e kérdéskör talán legnehezebben értelmezhető pontjához. Ha egy jogszerű termékmegjelenítést tartalmazó műsor abban a tekintetben ‘nem jogszerű’ termékmegjelenítést is tartalmaz, hogy ezen utóbbi elem hiányzik, beszélhetünk-e burkolt kereskedelmi közleményről? Nyilvánvalóan a törvényi rendelkezések szigorú betartása esetén ez nem minősíthető jogszerűnek, ugyanakkor, ha a szabályozás alapvető célját vesszük alapul, miszerint a közönség tájékoztatásával elkerülendő az, hogy tudtán kívül találkozzon kereskedelmi üzenettel, akkor más képet kapunk. Míután a műsor-szám előtt és után megtörténik a figyelemfelhívás, attól kezdve a közönség számára megjelent – nevezetesen a jogszerű és a nem jogszerű – tartalom között nem fog tudni különbséget tenni.

A burkolt kereskedelmi közlemény közzétételének feltétele, hogy megtévessze, félrevezesse a közönséget, így e helyütt ismét érdekes kérdéshez érkeztünk. A szabályos keretek mellett bemutatott termékmegjelenítések között – akár gondatlan médiaszolgáltatói magatartás eredményeképpen – esetleg felbukkanó jogszerűtlen termékmegjelenítések *nem alkalmasak* a közönség

²² L. pl. a Médiatanács 1106/2012. (VI. 13.) számú végzését, amelyben az olvasható, hogy a médiaszolgáltató a gyártott műsorok esetében biztonságosabb megoldásnak tartja a felirat alkalmazását, mint hogy akár egyszer is lemaradjon annak indokoltága ellenére.

²³ AVMS irányelv (90) preambulumbekzdés.

megettévesztésére, hiszen azok megjelenésének már tudatában vannak. Viszont valójában mégis megettévesztés 'áldozatai', hiszen a médiaszolgáltató arról tájékoztatta őket, hogy a műsorszámokban termékmegjelenítés történik, és nem arról, hogy burkolt kereskedelmi közleménnyel fognak találkozni.

Itt ismét indokolt visszaautalni arra a tézisre, miszerint a médiaszabályozás a közönség védelme érdekében vált, válik szükségessé. Ha – nyilvánvalóan a szabályozás fogalmi elemeinek és definícióinak mély, elméleti szintű ismereteivel nem rendelkező – közönség érdekeit vesszük alapul, amelyet egyébként maga az AVMS irányelv és a szabályozás is alapvető fontosságúnak tekint, akkor bizton állíthatjuk, hogy a fogyasztóvédelmi szempontok betartásra kerülnek az említett 'jogsértő' tartalmak közzétételekor.

[Jelen alpont címében megjelenő két fogalom 'keveredése' tűnik fel az irányelv (81) preambulumbekkezdésében, amely kimondja, hogy a „burkolt termékmegjelenítést azonban tiltani kell”. Nem teljesen világos, hogy milyen megjelenítés tekinthető burkoltnak. Valószínűsíthetően ez alatt a jogsértő módon – túlzottan hangsúlyos, közvetlen felhívást tartalmazó, avagy figyelemfelhívás hiányában – közzétett termékmegjelenítésre utalt a jogalkotó.]

6. A támogatásra vonatkozó szabályok

Ahogy a bevezetőben már említettük, a támogatásra vonatkozó szabályok, illetve az arra vonatkozó lehetőségek is jóval bővültek az Rttv. előírásaihoz képest, ebből kifolyólag néhány gyakorlati kérdés megválaszolása indokolt. Az alkalmazási lehetőségek ilyen típusú kiszélesedése is visszavezethető a kereskedelmi közleményekre vonatkozó szabályok liberalizálására. A támogatással kapcsolatban szintén számtalan kérdés kerülhetne terítékre, most mégis elsősorban azok megjelenésével, formáival ismerkedjünk meg egy kicsit mélyebben.

6.1. Ki a támogatott?

A 2011. évet megelőzően az Rttv. szabályait vizsgálva erre a kérdésre egyszerűen választ lehetett adni. A válasz megadása a hatályos jogszabályok esetében sem sokkal nehezebb, viszont az mindenképpen megállapítható, hogy sokkal szélesebb az érintett kör. Ahogy már utalás szintjén említésre került, míg a korábbi törvényi szabályozás alapján kizárólag egy műsorszámhoz kapcsolódhatott szponzori tevékenység, addig ez jelenleg a teljes médiaszolgáltatásra vonatkozhat, emellett pedig rendelkezik a törvény a közvetítésre került nyilvános esemény [Mttv. 27. § (5) bek.], továbbá egy adott műsorszámában megjelenő személy szponzorol [Mttv. 27. § (6) bek.] is. (Az említett két formánál viszont jóval közvetlenebb módon jelennek meg a 'szponzor falon' elhelyezett kereskedelmi üzenetek.) Gyakorlatilag ezek támogatói tüntethetők fel az egyes műsorszámok közben, már csak azt szükséges tisztázni, hogy milyen formában találkozhatunk az egyes támogatókkal.

Ez előtt azonban szükséges annak tekintetében is megvizsgálni a – tágabb értelemben vett – támogatás fogalmát, hogy szponzorálás révén kinek az oldalán jelentkezik az anyagi bevétel. Nyilvánvaló, hogy egy műsorszám elkészítéséhez – például a műsorgyártónak – nyújtott

támogatás közvetett módon, míg az új szabályozásnak köszönhetően a médiaszolgáltatásnak nyújtott támogatás közvetlenül a médiaszolgáltatónál realizálódik, azonban ettől alapvetően eltér a nyilvános esemény, illetve egy személy szponzorálása. Ez utóbbi két esetben láthatóan a médiaszolgáltató gazdasági érintettsége nem áll fenn, azonban a kereskedelmi üzenetek még nagyobb tömegekhez való eljuttatásában részt vállal. Megjegyzendő, hogy ez utóbb említett két támogatási forma esetén lehetséges, hogy a műsorzámban – azaz a cselekményhez szervesen kapcsolódóan – találkozhatunk kereskedelmi üzenetekkel.

Újra azt a kérdést kell feltennünk, hogy amennyiben kereskedelmi tartalmak – amelyek esetleg egy nyilvános esemény közvetítése esetén jóval *közvetettebben*, indirektebb formában – érik a nézőket műsorzámon belül elhelyezve, akkor ebben az esetben miért nem szükséges a tájékoztatásuk arról, hogy abban kereskedelmi üzenettel is találkozhatnak. Természetesen a médiaszolgáltatóknak nincs lehetőségük e hirdetések elhelyezésébe beleszólni – bár kétségtelen, a közvetítés során lehetőségük nyílik akár hangsúlyosabbá is tenni őket –, azonban vitathatatlan jelenlétük miatt a néző esetleg hasonló keretek között találkozhat velük, mint egy szerkesztett műsorban elhelyezett termék megjelenítésével. Az is igaz ugyanakkor, hogy – nagy valószínűséggel – az esetleges gazdasági háttérmotívumokról sincsen tudomása a médiaszolgáltatónak.

Kérdés tehát, hogy a médiaszolgáltatók milyen okból mentesülnek a nézők tájékoztatásának kötelezettsége alól amiatt, hogy a gazdasági kapcsolatban nem szerepelnek, de az üzenet továbbításában részt vállalnak. E kérdésre a lehetséges megoldást nem abban az irányban kell keresni, hogy az ilyen típusú kereskedelmi üzenetek ne kerüljenek közzétételre, hiszen ez nagy valószínűséggel a támogatott esemény szervezőjének, rendezőjének, valamint a szponzorált személy vagyoni érdekeit is érintené. Inkább abban az irányban kellene elindulni, hogy a nézők valamilyen módon tájékoztatást kaphatnak-e arról, hogy kereskedelmi üzenettel kerülnek kapcsolatba a műsor folyamán.

6.2. A támogató megjelenése a műsorszám közben

A műsorszámok elején, illetve végén közzétett támogatói üzenetek nyilvánvalóan nem kívánnak különösebb értelmezést, annál inkább a műsorzámmal egyidejűleg megjelenített üzenetek. Az AVMS irányelv – összehasonlítva a termék megjelenítés közzétételére vonatkozó előírással – említi a műsorszám közben bemutatott támogatói üzenetet, amely ilyen formában történő bemutatásának sajátossága, hogy nem képezi a cselekmény részét, vagyis attól érdemileg elkülönül.²⁴ Erre tekintettel a támogatói üzenet közzétételének hosszára vonatkozóan konkrét előírás nem található, de nyilvánvalóan a műsorszám egységének *sérthetetleniségére*, illetve a kereskedelmi közlemény *felismerhetőségére* és más médiatartalmaktól való *megkülönböztettségére* irányadó elveket figyelembe kell venni.

Miután az egyidejű közzététel esetén – az irányelv hivatkozott rendelkezéséből következően – a támogatói üzenet nem képezi a cselekmény részét, így értelemszerűen a felismerhetőség követelménye szorul némiképpen értelmezésre. Ez elsősorban a képernyőn való elhelyezés

²⁴ AVMS irányelv (91) preambulumbekzdés.

által valósulhat meg, vagyis a szerkesztett tartalomtól elkülönítve, hasonlóképpen, mint az osztott képernyős reklám esetében. Amennyiben ilyen jellegű elkülönítés nem valósul meg, úgy jöllehet a támogatói üzenet nem képezi a cselekmény részét, a szerkesztett tartalomtól való egyértelmű elkülönítés követelménye esetleg sérülhet, még abban az esetben is, ha teljesen egyértelmű a közönség számára, hogy kereskedelmi közleményt láthatnak.

6.3. A médiaszolgáltatás támogatása

Szintén teljesen új elemként jelent meg a támogatás e formája a hazai szabályozásban a 2011. január 1-jén hatályba lépett jogszabály(ok)nak köszönhetően. Jöllehet, a médiaszolgáltatás támogatójának feltüntetése szorosán véve nem tartozik e cikk témájának keretei közé, hiszen nem műsorszámokon belül megjelenő kereskedelmi közleményről van szó, a támogatás lehetőségeinek teljesebb körű ismertetése miatt indokolt egy-két szót ejteni róla, illetve pontosítani szükséges, mi tartozik ide, hiszen jogszabály nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a médiaszolgáltatás támogatóját egy műsorszám közben közzétegyék. Mégis, ha a szabályozás koncepcióját vizsgáljuk, akkor látható, hogy a támogató feltüntetése minden esetben ahhoz a tartalomhoz kapcsolódik, amelyre valamilyen mértékű *befolyást gyakorolt* támogatói tevékenységével. Ebből kifolyólag a médiaszolgáltatás támogatóját egy konkrét műsorszámhoz kötni nem felel meg a törvényi koncepciónak.

Az Mttv. viszonylag szűkszavúan állapítja meg a médiaszolgáltatás támogatására vonatkozó szabályokat, amikor meghatározza, hogy e támogatási formának is – hasonlóan valamennyi kereskedelmi közlemény-típushoz – könnyen felismerhetőnek, más médiatartalomtól megkülönböztethetőnek kell lennie. A közzétételhez kapcsolódó korlátok közül azonban kérdéses, hogy melyek alkalmazandóak ez esetben. Maga az Mttv. a megnevezés módjáról, illetve a támogatásból kizárt vállalkozástípusokról konkrétan rendelkezik, azonban egyes, a kereskedelmi közleményekre általánosan irányadó alapelveken kívül egyéb szabályokat nem találunk. Ebből kifolyólag felmerül például az a kérdés, hogy a támogatói üzenet milyen környezetben tehető közzé. Az egyes műsorszám-típusok támogatására vonatkozó korlátok érvényesülése a médiaszolgáltatás támogatása esetén a fentebb elmondottak miatt nyilvánvalóan nem kell, hogy megvalósuljon.

Miután például egy hírműsorszám-támogatás lehetőségének kizárása annak érdekében történik, hogy az objektív tájékoztatás érvényesülésére semmilyen vállalkozás se gyakorolhasson befolyást, addig a médiaszolgáltatás esetében hasonló okok nem merülnek fel. Ebből a szempontból a médiaszolgáltatás támogatása közelebb áll a reklámhoz, megjelenését tekintve ugyanakkor a 'klasszikus' támogatói megjelenítésre hasonlít. Azaz, e tekintetben akár a reklám egy speciális formájának is tekinthető – amelyre például a reklámidőkorlát nem terjed ki, viszont jóval közvetettebben valósít meg ösztönző hatást a közönségre nézve (vagyis inkább egy termék, szolgáltatás vagy vállalkozás népszerűsítését, ismertségének növelését segíti elő).

7. Virtuális kereskedelmi közlemények

Végezetül indokolt néhány szót ejteni a hazai gyakorlatban még gyerekcipőben járó, virtuális technikák alkalmazásával közzétett kereskedelmi közleményekről. Az Mttv. kizárólag a virtuális reklám fogalmát határozza meg (Mttv. 203. § 72. pont), azonban a műsorszámon belüli elhelyezését illetően több kérdés is felmerül. A definíciót olvasva arra a megállapításra jutunk, hogy az, megjelenési módját tekintve, mindössze annyiban különbözik a klasszikus reklámtól, hogy egy *műsorszámon belül* kerül bemutatásra, valamilyen *digitális technikával* beépítve abba. E közzétételi móddal tulajdonképpen már önmagában is érvényesül a felismerhetőség és a megkülönböztethetőség általános követelménye, hiszen egy műsor közben, egy attól tartalmát tekintve teljesen elkülönülő, vizuálisan is különálló üzenet jelenik meg a képernyőn.

A virtuális technikával közzétett kereskedelmi közlemények egy másik, szintén a technikai fejlődés eredményeképpen létrejött, és egyes országokban – főként Nyugat-Európa államaiban és az Egyesült Államokban – alkalmazott technika a virtuális termékmegjelenítés. Ez mindössze technikai megvalósítását illetően különbözik a hagyományos termékmegjelenítéstől, így a közönség gyakorlatilag nem érzékel különbséget a két technika között. Ezzel a megoldással műsorszámokban gyakorlatilag bárhol, bármilyen kereskedelmi üzenet elhelyezhetővé válik oly módon, hogy fizikai értelemben a megjelenített üzenet valójában ‘nem is létezik’. Ily módon elérhetővé válik, hogy a kereskedelmi üzenetek műsorszámon belül *akár korlátlan* mennyiségben is elhelyezhetővé váljanak, hiszen a tényleges létük hiányában is beépíthetők bármely műsorba, azon belül is bárhol elhelyezve.

Megemlítendő, hogy a szerkesztett tartalomtól – vizuálisan – élesen el nem különülő, ugyanakkor a cselekmény részét nem képező és könnyen felismerhető kereskedelmi közlemény akár támogatói üzenetként is értékelhető lehet.²⁵

8. Összefoglaló

A kereskedelmi közlemények szabályozásának 2011. év elején hatályba lépett változásai sok új elemet hoztak, aminek – egyik – eredményeképpen sokkal többféle módon és helyen találkozhat a közönség e tartalmakkal. Az irányelvnek köszönhetően, továbbra is kiemelt figyelmet fordít mind a hazai, mind az európai szabályozás a közönség védelmére vonatkozó előírásokra, így e területen is kiemelendők a fogyasztóvédelmi szabályok alkalmazására vonatkozó rendelkezések. A műsorszámokon belül elhelyezett kereskedelmi üzenetek fentebb ismertetett fajtái új kihívások elé állították a szolgáltatókat és a hatósági szereplőket is. Ugyanez igaz azonban az üzenetek által megcélzott közönségre is.

A laikus közönség nyilvánvalóan nem gondolkodik el arról, hogy egy műsorszámon belül közzétett kereskedelmi üzenet termékmegjelenítés, burkolt reklám, vagy esetleg egy virtuális kereskedelmi közlemény volt-e; néha talán észre sem veszik őket. De nyilvánvalóan ez nem is

²⁵ L. pl. a Médiatanács 1554/2012. (VIII. 29.) számú határozatában foglaltakat.

szükséges. Sokkal inkább fontos, hogy a közönség azzal az üzenettel legyen maradéktalanul tisztában – jelen esetben a figyelemfelhívással –, amely közzétételére az ő védelme érdekében kerül sor, azért, hogy megfelelően tudjon viszonyulni a látottakhoz, hallottakhoz. A fogyasztóvédelmi okokból kötelezően megjelenő felhívások megértéséhez azonban szükséges, hogy a közönség mélyebb ismertekkel rendelkezzen azok valódi jelentéséről és céljáról. E jártasság növelése elsősorban abból a szempontból fontos, hogy e közleményeket ne felesleges és zavaró elemnek tekintsék, hanem valódi indokaik tudatában felismerjék, illetve elismerjék jelentőségüket.

A cél nyilvánvalóan nem változik sem a médiaszolgáltatókat, sem pedig az azok működését felügyelő hatóságot illetően, azonban az eszköztárak bővülése újabb és újabb kihívások elé állítja mindkét felet. Végző soron mindkét oldal ugyanazon közönség irányában, illetve érdekében végzi tevékenységét. Éppen ezért szükséges a nézők és a hallgatók igényeit és érdekeit is szem előtt tartani mind a szabályozás megalkotásakor, mind annak alkalmazásakor, ahogyan igaz ez az őket megszólító kereskedelmi közlemények közzétételére egyaránt.

A brit sajtó szerepfelfogásának átalakulása az elmúlt három évtizedben

VARGA TAMÁS*

A brit sajtó gyökeres megváltozásnak indult az 1980-as évek óta, az új gazdasági viszonyok miatt az orgánumok közötti verseny kíméletlenné vált. Korábban a politikai lapok egyfajta „úriember kódex” alapján tartózkodtak a durva személyeskedéstől, ha valakit lejártak. A kizárólag a profitszerzés szempontjának előtérbe kerülésével ez a helyzet megváltozott: a minőségi tájékoztatás igénye háttérbe szorult. A jelenség mögött egyetlen személy áll, akinek szerepe vitathatatlan: Keith Rupert Murdoch, aki a hatvanas évek óta meghatározó szereplője a brit sajtópiacnak. A kérdés, hogy ő formálta-e a maga képére a brit társadalmat, vagy az átalakulás tette szükségessé Murdoch fellépését, talán szerepe elhalványulása után kerülhet megválaszolásra. A médiát faló embereknek szükségük volt jól körvonalazott életmintákra, amelyek megtestesítőivel azonosulni lehetett, így pl. Lady Diana a királyi család tagjaként tökéletesen alkalmas volt a bulvár hercegnője szerepre az angol társadalom hagyományai alapján, a bulvárkirály címet viszont már, az új kor szellemének megfelelően, David Beckham, a közsorból származó futballista kapta meg. Talán a *News of the World* lehallgatási botránya hatására átalakuló, megtisztultabb, jobb tájékoztatás elűzi az angol sajtó egére ült sötét fellegeket.

1. Murdoch az angol sajtó ura lesz

A brit sajtó mindig is mintául szolgált a világnak: minden állam, amely a sajtószabadság megalkotása vagy kiterjesztése mellett tette le voksát, az angol rendszert próbálta meghonosítani több-kevesebb sikerrel. A brit újságírás sikerének kulcsa a törvényileg garantált szólás- és sajtószabadság, valamint a pluralizmus, amely a lapok sokszínűségében testesült meg, illetve abban, hogy nagy hangsúlyt fektettek arra, nehogy egy érdekcsoport vagy személy dominálhassa a hírlappiacot. Így vált a közszolgálati British Broadcasting Corporation (BBC) a pártatlanság és objektivitás mintájává szerte a világon – szigorú szabályozással biztosították, hogy egyik politikai oldal se tudja irányítása alá vonni kormányzati pozíciója segítségével. A brit sajtószabályozást másolják mindenhol a világban, mint az angol parlamentarizmust, de sehol sem tudják azt az eredményt felmutatni, amely a brit szigeteken sikerült.

E ponton lépett a képbe az 1960-as években egy feltörekvő ember, aki még csak nem is Angliában látta meg a napvilágot, hanem az egyik fehér domíniumon, Ausztráliában. Keith Rupert Murdochról van szó, aki az elmúlt harminc évben uralma alá hajtotta a brit sajtót, és azon keresztül a politikai és társadalmi életet is. Murdoch 1931-ben született, apja Sir Keith Murdoch egy Melbourne-i központú, regionális lapok kiadásával foglalkozó vállalat tulajdono-

* Doktorandusz, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar. E-mail: vatam21@yahoo.co.uk

sa volt. Apja nyomán Murdoch is Oxfordban tanult, ahol diákként – életútját megfigyelve nem meglepő módon – a Munkáspártot támogatta. 22 éves volt, amikor apja halála miatt haza kellett térnie, hogy átvegye a cég irányítását. Hamar megmutatta, hogy mekkora ambíció lakozik benne: a regionális lapkiadó-hálózatot egész Ausztráliára kiterjesztette, és megalapította az első nemzeti napilapot, az *Australian*nt.

Hamar rájött, hogy igazán nagyra csak a birodalom központjában, Londonban válhat, ezért hatalmas küzdelem árán 1968-ban megszerezte a londoni *News of the World*-öt, nem kisebb vetélytársat, mint Robert Maxwellt ütve el az üzlettől. A sors fintora, hogy karrierje ezzel a lappal indult, amelynek botránya aztán majd le is zárja az angol sajtótörténet Murdoch nevével fémjelzett korszakát.

A *News of the World* megszerzése után Murdoch életének egyik „legnagyobb dobása” következett, a *Sun* megvásárlása. A *Sun* 1964. szeptember 15-én indult útjára, és elmondhatjuk, hogy működése révén nyert új értelmet az a szó, hogy „bulvársajtó”. A lap mottója az induláskor „az újság, mely korunk szülötte”¹ volt, és külön szívén viselte a feltörekvő, fiatal karrierépítő nők sorsát. A *Sun* az International Publishing Corporation (IPC) alapította a szakszervezetek veszteséges lapja, a *Daily Herald* pótlására. Emellett akkoriban az IPC tulajdonolta a baloldali *Daily Mirror* is, amely ötmillió példányszámmal kora legsikeresebb bulvárlapjának számított. Alig öt évvel az alapítása után a *Sun* Murdoch tulajdonába került. Első főszerkesztője az új érában Larry Lamb lett, aki a hagyományos bulvártartalmi-formulát – a szex, a sport és a szenzáció hármását – merészebben alkalmazta riválisainál. Addig elképzelhetetlennek tartott, egészen frivol tartalmak jelentek meg, ami hihetetlenül magasra (többmillióra) röpítette az eladott példányszámot. Ehhez a példátlan felfutáshoz az is kellett, hogy a *Daily Mirror* ezzel egy időben, furcsa módon megpróbálta komolyabban venni magát. Ennek következtében 1978-ra már a *Sun* vált a legnagyobb példányszámú napilappá Nagy-Britanniában.

Ekkor kapcsolódott össze Murdoch és a brit politika először, és mondhatjuk: végérvényesen. A *Sun* népes olvasótáborának jelentős része a képzett szakmunkások közül került ki, akik a kor brit társadalmában jelentős befolyással rendelkeztek a választások kimenetelét illetően. 1979-ben a *Sun* nagy segítséget nyújtott Margaret Thatchernek a választásokon aratott győzelméhez. Ezzel megnyílt egy új korszak mind Nagy-Britannia, mind Murdoch életében. A *Sun* nem volt mindig konzervatív, sőt az 1970-es választásokon Harold Wilson munkáspárti miniszterelnököt támogatta. Miután ő meglepetésre vereséget szenvedett, tory utódjához, Ted Heath-hez állt, aki hamar elvesztette bizalmát, így mindkét oldalon csalatkozott. Aztán jött Thatcher, akiben megtalálta azt az embert, akit keresett, a valódi radikálist, aki végre megtöri a brit gazdaságot gúzsba kötő szakszervezetek uralmát.

Murdoch társadalomképe² nem bonyolult: a *lassiez faire* elvében, a törvények uralmában hisz, szabadpiaci beállítottságú, és mint ilyen, kis kormányzatot és alacsony adókat szeretne. Thatcher volt az, aki maradéktalanul megfelelt ezeknek a kritériumoknak: klasszikus neoliberais gazdaságpolitikai programmal indult és nyert. A Lamb szerkesztette *Sun* „A bizalmatlanság

¹ Torin DOUGLAS: Forty years of The Sun. *BBC News*, 14 September 2004; news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/magazine/3654446.stm;

² Gaby HINSLIFF: The PM, the mogul and the secret agenda. *The Observer*, 23 July 2006; www.guardian.co.uk/media/2006/jul/23/newscorporation.rupertmurdoch?INTCMP=SRCH

tele” című címlappal számolt be a munkáspárti kormány ellen folyó sztrájkokról, majd az 1979-es választási viadalban nyíltan a konzervatívok mellé állt. Thatcher hálája sem maradt el: a következő évben Lambet lovaggá ütötték a miniszterelnök felterjesztése alapján. A nyolcvanas években azután tovább folytatódott a gyümölcsöző együttműködés. Lamb helyét az erős akaratú Kelvin McKenzie vette át a *Sun* élén. A Falkland-háború idején az ő engedélyével jelenhetett meg az a hírhedt címlap is,³ amely a General Belgrano elsüllyesztéséről számolt be.

Még 1981-ben befogadta Murdochot a brit elit. Ezt jelezte, hogy minden akadály nélkül megvásárolhatta a *Times*-t és testvérlapját, a *Sunday Times*-ot, megszerezve ezzel az angol sajtó egyik ékkövét, és valódi véleményformálónak vált a brit társadalmi életben. A *Times*-t először 1785-ben adták ki Londonban, akkor még *The Daily Universal Register* névvel, *The Times* 1788. január 1-jével lett. A lapot átvevő Murdoch saját szellemiségét is magával hozta, amiről Robert Fisk, a *Times* korábbi újságírója szenvedélyes hangú írásban számolt be.⁴ Volt alkalma meg tapasztalni Murdoch indiszkrét munkamódszereit, sőt Fisk, stílusa alapján egy közel-keleti kényúrhoz hasonlította az ausztrál médiamágnást. Beszámolója rávilágít, hogy a *Times* szerkesztősége miként követte munkaadója érdekeit, olykor még az igazságosság és a pártatlanság mellőzésével is. A *Times* első nagyobb baklövése a Murdoch-érában az úgynevezett Hitler-napló közlése volt. Amikor kiderült, hogy az hamisítvány, Murdoch csak annyit mondott: „kár, nagy sztori lett volna.” Ahogy vallomásában írja Fisk, nem közvetlen cenzúra létezett, hanem a szerkesztők és a szerkesztők helyettesei, sőt a riporterek próbáltak meg már eleve úgy fogalmazni, hogy az tetsszen a „basának”. Fisk leírja azokat a történeteket, amelyek miatt távozni kényszerült. Például 1982-ben Libanon déli részének izraeli megszállásáról tudósított. Mivel Izraellel szemben kritikus hangvételűt ütött meg, írása jelentős módosításokkal került nyomtatásba. A dolog érdekessége az volt, hogy Charles Douglas-Home, a *Times* akkori főszerkesztője, aki a cikket módosíttatta, mielőtt ebbe a pozícióba került, az arab nyelvű Al-Majella magazinnak írt erősen kritikus hangvételű cikkeket Izraellel kapcsolatban, azonban mint a *Times* főszerkesztője már egyértelműen Izrael-párti álláspontot képviselt. Itt kell megjegyeznünk, hogy Murdoch eddigi életútja során végig következetes volt megkérdőjelezhetetlen Izrael-barátságában.

A másik megingathatatlan murdochi alaptétel az Amerika-barátság. Fisk ezt hagyta figyelmen kívül, amikor egy iráni utasszállító Dubainál történt lelövéséről tudósított 1988-ban. A USS Vincennes hadihajó a hivatalos közlemény szerint azért lőtte le az utasszállítót, mert bizonyos jelekből arra következtetett, hogy a gépet öngyilkos pilóta vezette, és merényletet készült ellene végrehajtani. Fisk utánajárt a dolognak, és kiderítette, hogy nem öngyilkos pilóta vezette a gépet, mint ahogyan azt az amerikaiak állították. Továbbá, egy helyi brit repülésügyi szakember azt állította, hogy az amerikai hajók a Perzsa-öbölben sorozatosan veszélyeztették a brit polgári repülőket. Másnap Fisk elhűlve látta, hogy a nyomtatásban megjelent cikkéből az összes amerikaiakat ért kritikát törölték. Ezen felül a *Times* szerkesztőségi véleménye osztotta azt az amerikai álláspontot, hogy az iráni pilóta öngyilkos merénylet volt. Személyesen nem is kellett Murdochnak kérését intéznie a szerkesztőséghez hasonló ügyekben, mivel tudták, mi a dolguk.

³ The Sun címlap: GOTCHA [Elkaptalak]; DOUGLAS i. m. (1. l.)

⁴ Robert FISK: Why I had to leave The Times. *The Independent*, 11 July 2011; <http://www.independent.co.uk/news/media/press/robert-fisk-why-i-had-to-leave-the-times-2311569.html>

A tory–Murdoch-szimbiózis tovább virágzott, sőt hozzájárult az amerikai republikánusokkal való szorosabb kapcsolatok kiépüléséhez. A biztos alapokról kiindulva Murdoch 1985-ben megvette a 20th Century Fox filmvállalatot,⁵ majd a Harper és a Collins könyvkiadók megvásárlásával az angolszász világ egyik legnagyobb kiadóját hozta létre. 1989-ben úttörőként elindította a Sky tévét, az első angol satelitcsatornát, majd korai veszteségeinek csökkentése érdekében a BSB-vel (British Satellite Broadcasting) összeolvastva, létrehozta a BSkyB-t, amely a 2000-es évekre több mint 8 millió előfizetőjével Nagy-Britannia legnagyobb fizetős televíziójává vált.

Neil Kinnock – aki a választási vereségét köszönhette a *Sunnak* 1992-ben – azt ajánlotta a Munkáspárt új üdvöskéjének, Tony Blairnek, hogy vegye komolyan a bulvársajtót. Az érdeklődés nem volt egyoldalú. Néhány hónappal azután, hogy Blair lett a Munkáspárt új vezére, Murdoch azt mondta a szerkesztőinek róla: „olyan valaki, akinek megválasztására biztathatjuk az embereket.”⁶ Murdoch támogatása rendkívül sokat jelentett Blairnek, mivel az a nyomtatott sajtó piacának akkor 42%-át tartotta a kezében. Általánosságban elmondható, hogy Murdoch az olyan politikusokat, akik alázatosan földre borulnak hatalma előtt, semmire sem tartja. A 2001-es választásokon is Blairt támogatta a *Sun* az általa csak „halott papagájnak” titulált toryjelölt William Hague-gel szemben. Blairrel viszont Murdoch nagyon szívélyes viszonyt alakított ki, sőt 2006-ban meghívta a News Corporation éves összejevételére is. Emellett az „udvari” kiadó, a HarperCollins megszerezte Blair memoárjainak kiadási jogait. Murdoch már volt olyan hatalmas, hogy közvetlenül nem kellett az érdekei miatt lobbiznia, a Munkáspárt tisztában volt ezzel, így a miniszterek már automatikusan elvetették azokat a javaslatokat, amelyekről úgy találták, hogy felháborítja majd az újságjait, anélkül, hogy ezt bárki kérte volna.

2. Diana, a bulvár királynője

Diana hercegnő, akárcsak az őt rajongva szerető népe, a bulvársajtó rabja volt. Egy barátja szerint a Kensington Palotában mindennap a reggelinél elolvasta a *Sunt*, a *Daily Mirror*t, a *Daily Mail*t és az *Express*t. Sok bulvárlapszerkesztővel ápolt baráti viszonyt, akiket különböző alkalmakkor a Kensington palotába is meghívott. Egy bulvárlapszerkesztő a következőképp fogalmazott: „Szívesen beszélnek a hercegnővel való kapcsolatokról valamikor a jövőben, de most ennek nincs itt az ideje és a helye. Félreértelmeznék.”⁷ Nem nehéz megérteni, miért. Spencer gróf úgy döntött, hogy visszavonja a bulvárlapszerkesztők meghívását a hercegnő temetésére, és szenvedélyes támadást intézett a bulvársajtó ellen, ami szerinte érthetetlen kísérleteket tett nővére eredményeinek tagadására. Habár kétségtelen, hogy egyetértett volna bátyja megjegyzéseinek többségével – különösen, hogy ő volt a „modern kor leginkább vadászott személye” –,

⁵ Chris TRYHORN: Rupert Murdoch – a lifetime of deals. *The Guardian*, 18 July 2007; <http://www.guardian.co.uk/business/2007/jul/18/citynews.pressandpublishing>

⁶ HINSLIFF i. m. (2. l.)

⁷ Mark HONIGSBAUM: Diana and the tabloids The real story. *The Spectator*, 27 September 1997; <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/royals/readings/tabloids.html>

a hercegnőt sose ejtette zavarba a bulvársajtó. Éppen ellenkezőleg, minden bizonyíték arra utal, hogy túl jól ismerte azt, és a Károly hercegtől való különköltözés, majd az azt követő válás után szorgalmasan azon dolgozott, hogy a saját oldalára állítsa őket.

Richard Kay, a *Daily Mail* riportere is régi bizalmasa volt, akivel telefonon beszélt halálának éjszakán. Buckingham Palota-közeli források szerint Lady Diana volt az, aki az első lépést tette a bulvársajtó felé, amikor 1996 elején titokban meghívta ebédre a Kensington Palotába a négy legnagyobb bulvárlap – a *Daily Mirror*, a *Sun*, a *Daily Mail* és az *Express* – főszerkesztőjét.

A beszélgetéseken legtöbb esetben csak a hercegnő és akkori sajtótitkára, Jane Atkinson vettek részt, azonban egy esetben Vilmos herceg is jelen volt. „A hercegnő hihetetlenül nyílt és őszinte volt – írta az ezen a látogatáson részt vevő egyik szerkesztő. – Bevallom, meg voltam lepve és megkérdeztem: »Van-e valamilyen különös oka, hogy találkozik velem?« Azt válaszolta: »Nem, nincs. Csak szerettem volna beszélni Önnel egy pár dologról, megismerni Önt. És azt hiszem, nagyon hasznos lenne Vilmos számára, ha találkozna egy szerkesztővel.«”

A hercegnő így beszélt erről Tina Brownnak, a *New Yorker* szerkesztőjének egy manhattani ebéd alkalmával 1997 nyarának elején: „Folyamatosan próbálom megismertetni a fiammal, hogyan működik a média, bemutatni annak veszélyeit, és tudatosítani benne, hogy meg kell értenie és kezelnie kell tudnia azt. Úgy gondolom, a család többi tagja számára ez már túl késő, de Vilmos – szerintem ő érti.” A hercegnő azt is elárulta Brownnak, hogy reményei szerint Vilmos, amikor felnő, olyan okos lesz a média kezelésében, mint ifjabb John Kennedy, és ha figyelmesen hallgatta az ebédek alatt az anyja párbeszédeit a bulvárlapszerkesztőkkel, megtanulhatta az első leckét, hogy a bizalmába kell avatnia őket.

„Diana nagyon szórakoztató társaság volt – mondta egy magát megnevezni nem akaró szerkesztő. – A párbeszédei vallomásokkal voltak tele. Nagyon lebilincselő dolgokat mondott, de azon az alapon, hogy nem adjuk tovább. Ezután rendszeresen tájékoztattak minket arról, hogy mit gondolt és mit csinált. Egy kicsit olyan volt, mint a lobbyrendszer. Elmentünk az irodájába egy történettel, amit elmondtak neki, és ő választ adott rá – bizalmasan, természetesen. Különös kapcsolat volt. Sose voltunk a barátai, de az ellenségei sem.”

Amikor az engedélyével a róla készült paparazzi képeket megjelentették, a bulvárlapok sokkal támogatóbbak voltak a közügyekben kifejtett tevékenysége iránt, mint a politikai napilapok. Egy másik, szintén anonim bulvárlapszerkesztő szerint a hercegnő felismerte, hogy a bulvárral való kapcsolata egy kétirányú utca, és a lehető leginkább az előnyére aknázza ki azt: „Az ellenszolgáltatás az volt, hogy a privát irodájához való hozzáférésemért cserébe nagymértékben együtt érzők leszünk a jótékonyági munkája iránt, és nagyjából azok is voltunk. Úgy tűnik, Spencer gróf nem érti, hogy akik a legnagyobb bánatot okozták Dianának, azok a vezércikkírók és kellemetlenkedők, valamint a politikai napilapok voltak. A hercegnő Angolába tett látogatásait nagy bulváreseményként kezeltük. A kommentárok jutottak el hozzá igazán.”

De vajon nem gyanús egy kicsit ez a visszatérő beszámoló a hercegnő kapcsolatairól a bulvársajtóval? Hiszen pont a bulvárlapok tették közzé 1997 nyarán a szemcsés paparazzi fotókat róla és Dodi al-Fayedről, ahogyan Dodi apjának hajóján, a Jonikalon csókolóznak. És természetesen a bulvárlapok saját fényképészei és riporterei voltak, akik pokollá változtatták a hercegnő és Dodi nyaralását Dél-Franciaországban, addig zaklatták őket, amíg a hercegnőnek könyörögnie kellett, hogy hagyják őket békén.

A hercegnő nyilvános felháborodása lehetséges, hogy kevésbé volt őszinte, mint amilyenek először tűnt. Az első jogot „a csókhöz” a *Sunday Mirror* vette meg, de számos bulvár-

lapszerkesztő rámutat, hogy a második jogot a *Daily Mail* szerezte meg, és hogy a következő napokban a *Daily Mail* megvette és közzétette a nyaralásról készült többi paparazzi képet is. Figyelembe véve a hercegnő Richard Kayjel való szoros kapcsolatát, elképzelhetetlen, hogy mindez Lady Diana részéről egyetlen biccentés vagy kacsintás nélkül történt volna. Továbbá, az egyik szerkesztő kitarat emellett, hogy amikor megkereste a hercegnő Kensington Palota-beli magánirodáját, azt mondták neki, hogy Lady Diana „nagyon nyugodt” a képek miatt. „Az eufemizmus, hogy ő több mint boldog volt, hogy a képek megjelentek – érvelt. – És ekkor kezdtük el látni, ahogy fürdőruhában pózol. Mindennap gyakorlatilag újabb nem hivatalos kép készült a Jonikalon. Ha figyelembe vesszük a Fayed család anyagi helyzetét, ha Diana nem akarta volna, hogy lássák, nem láttuk volna. Egy alkalommal fel is ajánlottuk, hogy visszahívjuk a fényképezőnköt, de azt mondták nekünk, hogy sükségtelen. Egyértelmű, hogy ki nem mondott együttműködésről volt itt szó.”

Egy Buckingham Palotához közeli forrás szerint: „A bulvárlapszerkesztő beszámolója elképesztő mértékben önző.” De akkorra a hercegnő már rég megvált a sajtótitkári szolgálattól, és ha elégedetlen volt, akár meg is dorgálta a szerkesztőket. Például, amikor Stuart Higgins meghívta ebédre a *Sun*hoz, a hercegnő emlékeztette rá, hogy tudja, igazából kihez lojális, ezzel ugratva őt: „Hallom, Ön Camilla egy barátja.” Egy másik szerkesztő visszaemlékszik arra, hogy felhívta a Kensington Palotát, hogy elmondja, egy sztorit készít a beszédről, amit a hercegnő adott egy étkezési rendellenességekkel foglalkozó klinikán tett magánlátogatása során, amikor váratlanul Lady Diana jött a telefonhoz. „Tudta, hogy egyébként is megvan már nekünk a történet, és biztos akart lenni benne, hogy ami végül megjelenik az újságban, az segíteni fog másoknak is, akik bulimiában szenvednek, így 40 percen át tájékoztattott engem. Pontosan elismételte, hogy mit mondott, mit remélt elérni, és hihetetlen részletességgel beszélt a saját szenvedéséről. A feltétel az volt, hogy nem fogom közvetlenül idézni, hanem függő beszédben írom le.” A szerkesztő meglepetésére, amikor másnap reggel megérkezett az irodájába, a hercegnő már kiadott egy nyilatkozatot a Sajtószövetségen keresztül, amelyben elítélte a riportot. „Rögtön felhívtam, gratuláltam neki a briliáns művelethez. Lenyűgözött, hogy az egész úgy lett kommunikálva a média részére, hogy ő semmit nem tudott a sztoriról, amíg az meg nem jelent az újságban, miközben ő volt az, aki az egészet elmondta nekem.”

Amíg a hercegnő élt, a szakértelme a média manipulálásának területén széles körben elismert volt, mint ahogy az a tény is, hogy a Károly herceggel való „szerelem nélküli” házassága utolsó éveiben a bulvársajtó az egyik legnagyobb fegyverének bizonyult. Ki tudja elfelejteni a Taj Mahal előtt készült magányos kép élet és a vég nélküli kommentárokat, amelyeket az a hercegnő elszigeteltségéről és „viszonzatlan szerelméről” kiváltott? Valójában azt a híressé vált képet ő maga állította be.

A hercegnő az újságokban megjelent róla szóló tudósítások formálásában legalább 1991 márciusa óta részt vett. Az akkori barátai elmesélték, hogy amikor az édesapja meghalt, Lady Diana nem akarta, hogy Károly herceg elutazzon vele a temetésre. Károly irodája kénytelen volt az utolsó pillanatban utólag beiktatni egy találkozózt Londonban, azért, hogy a viselkedése ne tűnjön a felesége gyásza iránti részvétlenségnek. A barátok viszont úgy gondolják, hogy Lady Diana pontosan a herceg részvétlenségét akarta közvetíteni. A hercegnő viselkedésének védelmezői azt mondják, hogy ez annak a bizonyítéka volt, hogy kétségbeesett volt, amibe Károly herceg kényszerítette. De továbbra is tény, hogy addigra Lady Diana már együttműködött a bulvársajtóval. Akárcsak később, az volt a célja, hogy magát kedvező színben tüntesse fel, és azt

sem bánta, ha ez azt jelentette, hogy másokra kevésbé jó fényt vetett. Egy bulvárlapszerkesztő szerint: „Kapcsolata velünk nem annyira szerelem-gyűlölet volt, mint inkább: annyira pozitív-vá teszem, amennyire csak tudom – és ha a bumeráng visszaüt, mérsékelni fogom a kárt. Nagy politikus volt, nagyszerű *spin doctor*.”

Harry Arnold, aki a *Sun* királyi riportere volt 1976 és 1990 között, úgy vélte, hogy a Diana-történetben Murdoch szerepe nem volt kimagasló. „Szerintem Murdoch pozíciója az volt, hogy azt szerette volna, ha újságja, a *Sun* különbözik a többitől, vidám, forradalmi és egy kicsit huncut is (...). És azt is gondolom, hogy mivel gyarmati születésű volt, Rupert nem akart hajbókolni a királyi család előtt – így szerintem az ő instrukciója a szerkesztőn keresztül az volt, hogy nézzétek, hagyjuk abba ezeknek az embereknek az istenítését. Átlagos emberi lények, és segítenek az újságok eladásában. Menjünk és szerezzük meg a valódi történetet.”⁸

Murdoch azért odáig elment, hogy megbízta Andrew Mortont, a királyi ház sajtósát, hogy írjon cikksorozatot a monarchiáról. A feladata az volt, hogy elemző módon vizsgálja meg a monarchia kapcsolatát az egyházzal és a sajtóval, és azt a kérdést, hogy mit jelent a monarchia a modern Nagy-Britannia számára. Morton így vallott erről: „Nagyon elégedettek voltak, és még többet szerettek volna, így onnantól kezdve a *Sunday Times* kiemelten kezelte a királyi család témáját. Sorozatot írtak néhány könyvemből. Más könyvekből is sorozatot írtak, és látták, hogy a példányszám emelkedik, mert nagyon megkésve jöttek rá a tényre, hogy még azok az emberek is, akik politikai napilapokat olvasnak, érdeklődnek a királyi család és a Windsor-ház iránt.”⁹

Lady Diana 1997. augusztus 31-én Párizsban tragikus autóbaleset áldozata lett. Meghalt a vele együtt utazó Dodi al-Fayed is, aki akkor már hosszú ideje a szeretője volt. A bulvárlapok természetesen nem hazudtolhatták meg magukat: a baleset helyszínéről és a körülményeiről kegyeletsértő képek is megjelentek.

3. Beckham, az új bulvárhős

A kelet-londoni munkágyerekből a világ egyik leghíresebb embere lesz – mesebeli történet ez, igazi tündérmese. Valóban újságok címlapjára való. Már az apja is nagy Manchester-drukker volt, így nem volt kérdéses, hogy David Beckham ott játsszon, nem pedig mondjuk a kézenfekvőbbnek tűnő Tottenham Hotspursben. 28 éves korára az a bizonyos munkássorból származó gyerek, az East-End szülötte Beckham, az egyik leghíresebb futballistává vált a világon, a Manchester United híres 7-es mezsámú irányító középpályása minden idők egyik legjobban kereső játékosává nőtte ki magát. Ez nem történhetett volna meg a bulvársajtó nélkül. Lady Diana tragikus halála után kellett egy pozitív bulvártörténet, és íme, lett.

⁸ Interview with Harry Arnold, royal reporter for The Sun 1976–1990; <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/royals/interviews/arnold.html>

⁹ Interview with Andrew Morton, royal reporter who has written several books on the Royal Family incl. Diana, her true story. http://today.msnbc.msn.com/id/4440502/ns/today/t/qa-andrew-morton-secret-diana-tapes/#.T_atQ5F2fCM

Így folytatódott: „A híres futballista elvette a szép Spice Girls énekest, Victoriát.” Az embereket azonnal megfogta történetük. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a Beckham-házaspár tudatosan formálja a róluk alakuló közvélekedést. David Beckham divatérzéke és individualizmusa csak tovább fokozta ezt az érdeklődést – egy új frizúrával azonnal a sajtó címlapján találta magát. Ez oda vezetett, hogy nagy cégek kötöttek vele szponzorációs szerződéseket, például ő reklámozta a Marks & Spencer ruháit.¹⁰ Ők lettek az első valódi celebházaspár az új évezredben, mindig írtak róluk a magazinok. 500 fős esküvőjük Dublin mellett valódi kuriózumnak számított, még Elton John is a meghívottak között volt.

„Diana halála után a bulvársajtó felemelte Beckhaméket, miközben Beckhamék felemelték magukat. Brit mércével mérve ők a leghíresebb család, akár tetszik ez nekünk, akár nem.” – mondta Andrew Parker szociológus, majd hozzátette: „Beckhamék okosan felépítették imázsukat, főleg a tengerentúlon. Ezen belül a tisztaság látszata különösen fontos.”¹¹ Ebbe a látzatba rondított bele a *News of the World*. Rebecca Loos, akinek bevallása szerint viszonya volt a futballistával, nyilatkozott a lapnak, amiért állítólag 300 000 font tiszteletdíjat fizettek neki. A médiszakértők szerint ez a történet maga volt a bulvárlapszerkesztők álma, Beckham celebtátusa és a popsztár felesége okán. „A negatív hírek mindig nagyobb örömet okoznak a bulvársajtónak, mint a pozitívak.” – mondta Roy Greenslade, a *Mirror* korábbi szerkesztője, aki még hozzátette, hogy „a brit sajtó történetében nem volt még nagyobb sikerű történet annál, amikor a *Times* 1992-ben részletekben lehozta Andrew Morton Diana hercegnőről szóló könyvét.” Ez különösen nagy történetnek számított, annak fényében, hogy Beckham Victoriával kapcsolatban korábban úgy nyilatkozott: „Én Victoriát magáért szeretem (...). Szeretném akkor is, ha a Tescóban dolgozna.”¹²

Beckhamnek azért a futballozásával is sikerült feszültséget keltenie az országban. Az 1998-as franciaországi világbajnokság negyeddöntőjében az angolok az argentinokkal játszottak. Ez a mérkőzés a falklandi háború óta mindig különös jelentőséggel bír mindkét fél számára. Beckham kakaskodásával kiállította magát, és végül az angol válogatott elbúcsúzott a tornától. A bulvársajtó egyszerűen „hülye gyerekek” titulálta, a szurkolók megorroltak rá, ami csak a 2000-es Európa Bajnokságon nyújtott teljesítménye után szűnt meg. Akkor a *Sun* a címlapján hirdette, hogy ideje leállítani a Beckham elleni támadásokat és a szurkolóknak mellé kell állniuk.¹³ Roy Hattersley, a Munkáspárt egyik korábbi vezetője azt mondta a Beckham-jelenséggel kapcsolatban: „A probléma Beckhammal az, hogy a hírnév és a gazdagság minden előnyét élvezni akarja anélkül, hogy bárminemű felelősséget vállalna.” A *Los Angeles Times*, amikor Beckham horribilis összegért a helyi futballcsapathoz szerződött, a következőket írta

¹⁰ *David Beckham – Rise of a Footballer*. 19 Augustus 2003, updated 29 March 2009; http://www.h2g2.com/approved_entry/A1138600

¹¹ *BBC News Beckham story is a tabloids' dream*. Story from *BBC NEWS*: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/3614993.stm

¹² <http://observer.guardian.co.uk/englandfootball/story/0,,462466,00.html>

¹³ *Media Sympathy for Beckham's gesture*. 14 June 2000; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/euro2000/teams/england/790657.stm>

róla: „A világ egyik leghíresebb embere London East-End negyedéből, a munkásosztályból származik, cockney örökséggel. Azóta természetesen kikupálódott, de szívében és érzéseiben azért cockney maradt.”¹⁴

4. A Guardian Don Quijote szerepében?!

„A vélemény szabad, a tények szentek”¹⁵ – e mottó szerint irányította a *Guardiant* Charles Prestwich Scott 57 éven át, amelynek 1872-től 1929-ig főszerkesztője, majd 22 éven át egészen haláláig, tulajdonosa is volt. Azon a véleményen volt, hogy az újságnak többről kell szólnia annál, hogy csak profitot vagy, nem melleleg, hatalmat szerezzen. Azonban tisztában volt vele, hogy egy újság működéséhez pénz is kell.

1936-ban létrehozták a lap kiadásáért felelős Scott Trustot,¹⁶ ami 72 éven át látta el feladatát, a névadó akaratának megfelelően. A lap 1826-ban mint *Manchester Guardian* jelent meg először, azután 1959-től, elhagyva a „Manchester” előnevet, már csak mint *The Guardian* jelent meg. A lapot mindig baloldali elkötelezettségűnek tartották, noha a szellemiségét meghatározó Scott liberális képviselő volt.

A *Guardian* megújítása Peter Preston nevéhez fűződik, aki 1988-ban újragondolta az újságot, aminek következtében a brit szigetek legstílusosabb orgánumává vált. Preston véleménye az, hogy az újságíróknak a pragmatizmust az alapelvek fölé kell helyezniük.¹⁷ Szerinte az újságírás első számú alapelve, hogy az újságíró nem egy kiválasztott személy: hanem ugyanolyan közönséges ember, mint bárki más, nem rendelkezik semmiféle különleges jogokkal. Sőt, azért dolgozik, hogy az átlagembert informálja a világ ügyes-bajos dolgairól. Az olvasóhoz szól az olvasók érdekében. A másik fontos alapelvnek a névtelen forrásból származó információk felhasználását tartja, ami az oknyomozó újságírás elengedhetetlen feltétele. A *Guardian* Sarah Tisdall ügye kapcsán egyszer már bajba keveredett. 1983-ban Tisdall, a külügyminisztérium egyik besztottja titkos információkat juttatott el levélben a *Guardiannak* arról, hol terveznek rakétabázisokat létrehozni az Egyesült Királyság területén. A *Guardian* akkor egy 1981-es törvényre hivatkozva nem adta ki informátorát (nem is tudta volna, csak a kapott iratokat adta át vizsgálatra), aki végül is azon bukott meg, hogy a külügy fénymásolóját használta. (Hat hónap börtönbüntetésre ítélték, amiből hármát le is töltött.)

A *Guardian* az értelmiség kedvenc lapjává vált. Nem szabad elfelejteni, hogy az 1970-es években még csak áprilisi tréfákra futotta erejéből, de az 1990-es években valódi oknyomozó újságírással rukkolt elő. A leghíresebb esetük talán Jonathan Aitkené volt.

¹⁴ Chuck CULPEPPER: Working-class boy to Man U. *Los Angeles Times*, 09 July 2007; <http://articles.latimes.com/2007/jul/09/sports/sp-beckham9>

¹⁵ Gordon RAYNER: Riches to rags as Guardian bleeds £33m in a year; *Daily Mail*, 18 Jun 2011; <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/mediatechnologyandtelec>

¹⁶ Tara CONLAN: Guardian owner the Scott Trust to be wound up after 72 years. *The Guardian*. 08 October 2008; <http://www.guardian.co.uk/media/2008/oct/08/theguardian.theobserver>

¹⁷ Peter PRESTON: A source of a great regret. *The Guardian*, 5 September 2005; <http://www.guardian.co.uk/media/2005/sep/05/pressandpublishing.politicsandthemedial>

1995-ben az akkori kabinetminiszter, Aitken mind a Granada TV World Action műsorát, mind a *Guardian*t beperelte rágalmazásért. A *Guardian* és a Granada TV is azt állította, hogy Aitken és felesége korábbi párizsi tartózkodási költségeit a Ritz Hotelben Mohamed alFayed, a Harrods tulajdonosa állta, amelyet vesztegetésként mutattak be. Aitken beperelte a sajtóorgánumokat, de veszített. A *Guardian* az oknyomozás egyik csúcsaként bebizonyította, hogy Aitken hazudott, a kabinetfőnök állításával ellentétben sem a lánya, sem a felesége nem fizethette ki a Ritz Hotel-beli számlájukat 1993-ban, mert Genfben tartózkodtak a kérdéses időszakban. Bizonyították, hogy felesége reggel 8 óra 30 perckor repült a kérdéses napon Londonból Genfbe, ahol a Budgetnél 12 óra 02 perckor autót bérelt. Aitken hivatalos vallomásaiban ellenben azt mondta, hogy felesége aznap Svájcból Párizsba ment, és kifizette a 3000 dolláros számlát a tőle kapott pénzen. Az asszony a számlák szerint az autót Genfben 18 óra 35 perckor adta le, így nem fizethette ki két órával korábban a párizsi hotelszámlát.¹⁸ (Azt az arab üzletember ügynöke rendezte.) Alan Rusbridger, a *Guardian* főszerkesztője levelet küldött a londoni rendőrfőnököknek és a legfőbb ügyésznek az ügy kapcsán, amelyben a következőket állította: „A legrosszabb az egészben az, hogy Aitken – a korábbi kabinetminiszter és titkos tanácsos – tinédzser lányát és feleségét bírta hamis tanúzásra, hogy mentse a bőrét. Ő volt az az ember, aki azt ígérte, hogy a brit *fair play* szabályai szerint jár el. Az eset demonstrálja, hogy mennyire kevésbé hatékony a hivatalos vizsgálat útja a közélet szívében.” Aitkent végül bűnösnek találták hamis tanúzás vádjában. Aitken az egyetlen olyan kabinetminiszter az utóbbi időben, akinek ilyen súlyos bűncselekményt írtak a számlájára.¹⁹

Továbbá 2003-ban a *Guardian* számolt be először a BAE²⁰ kenőpénzügyeiről, sőt az egyik partnere volt a Wikileaks iratokat leközlő médiumoknak. Mindenekelőtt azonban beszámolt a News International telefonlehallgatási botrányáról. Az ügyet Nick Davies vezetésével a *Guardian* újságírói tárták fel és hozták nyilvánosságra. Két évig tartott a nyomozásuk. Egy vezető rendőrtisztviselő melegen ajánlotta Alan Rusbridger főszerkesztőnek, hogy ejtsék az ügyet. (A következő fejezet részletesen beszámol az ügyről). 2012 márciusában addigi tevékenysége elismeréseként Rusbridger megkapta a Goldsmith Career Díjat, ami az egyik legrangosabb újságírói kitüntetés.

Ilyen sikerek után hajlamos lehet az ember azt hinni, hogy a lap eladási statisztikája rózsás. Pedig a *Guardian* sohasem volt a legnagyobb példányszámban értékesített politikai napilap Nagy-Britanniában. Az internetben rejlő lehetőségeket azonban már nagyon korán, 1995-ben felismerte, így mára elérte azt, hogy az Egyesült Királyságban a *Daily Mail* honlapja után övé a második leglátogatottabb, világszerte pedig benne van a legjobb ötben, vállatve a *New York Times*-szal. 2012-ben naponta már 400 tartalomfrissítés és 4 millió böngészés történik az újság honlapján.²¹ Havonta ez 67 millió látogatót jelent, ami évente 60–70%-kal emelkedik. Olvasói-

¹⁸ Luke HARDING – David PALLISTER: Hie lied and lied and lied, *The Guardian*, 21 June 1997; <http://www.guardian.co.uk/politics/1997/jun/21/uk.davidpallister>

¹⁹ Aitken pleads guilty to perjury, *BBC News*, 19 January 1999; http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/258070.stm

²⁰ BAE: British Aerospace, brit hadiipari cég, az ügyben Magyarország is érintett volt a Grippenek vásárlása kapcsán.

²¹ Tim DE LISLE: Can the Guardian survive? Published on More Intelligent Life; <http://moreintelligentlife.com/content/ideas/tim-de-lisle/can-guardian-survive>

nak harmada amerikai. Ilyen sikerrel a tengerentúlon csak a BBC és az *Economist* büszkélkedhet. Eközben a papír alapú napilap példányszáma végesen fogyatkozik: 2005-ben még 403 297 volt az eladott napi példányszám, ami 2012 márciusára majdnem felére 217 190-re csökkent. A *Guardian* kiadása évek óta átlagosan napi 100 ezer font veszteséget termel – Nick Davies szerint az internet megöli az újságírást. A *Guardian* tulajdonló Scott Trust az általa kiadott *Auto Trader* magazin nyereségéből egyenlíti ki a politikai napilap veszteségét. A lap website-ja még ennek ellenére is ingyenes, csak az iPhone-os (4,9 font/év) és az iPades (9,99 font/hó) szolgáltatásért kér pénzt. A veszteségek csökkentése érdekében a lap ára 1 fontról 1 font 20 pennyre nőtt, a korábban napi sportmelléklet már csak hétfőn és szombaton jelenik meg. A szerkesztő kifejtette, hogy pusztán az újság árából és a hirdetési bevételekből nem lehet a lapot fenntartani. A fő probléma szerinte továbbra is az, hogy a fiatal korosztály ritkán, vagy egyáltalán nem vesz napilapot. Példának okáért a londoni metróban ingyen terjesztett *McPaper* és *Metro* verhetetlenek. Juan Senor amerikai médiaszakértő szerint a *Guardian* hamarosan hetilap lesz.

5. A BBC mint viszonyítási pont

A mára fogalomvá vált BBC már több mint hét évtizedes múltat tekint vissza, pártatlanságát világszerte elismerik. A politikai behatásoktól való mentességét és anyagi fedezetét királyi okiratban biztosítják. Az Egyesült Királyság területén a brit háztartások, vállalkozások, szervezetek televízió-üzembentartási díjat fizetnek, ami a BBC működésének alapja. A díjat minden évben a brit kormány állapítja meg, amelyet azután a parlament jóváhagy. A BBC részvénytársaság, amely független a közvetlen kormányzati beavatkozástól, és a BBC Trust ellenőrzése alatt működik.²² A királyi okirat előszavában meghatározta a BBC feladatát: informálás, oktatás és szórakoztatás. A BBC-ről szóló törvény 2007-ben lépett hatályba és tíz éven át érvényes.

2003 és 2006 között zajlott le a vita a BBC új alapító okiratról, amely már megfelel a XXI. század kihívásainak. Az „új” BBC 2 fő szerve a BBC Trust és az Igazgatóság. A Trust a korábbi Kormányzótanács helyére lépett, feladata a BBC teljes stratégiai irányának a meghatározása, annak lefektetése. A Trust határozza meg a prioritásokat, továbbá felügyeli és ellenőrzi az Igazgatóság operatív működését. A Trust operatív és legalább 4 nem operatív vezetőből áll, tagjai az elnök, az elnökhelyettes, illetve a 10 rendes tag, kivéve, ha a belső szabályzat másképpen nem rendelkezik. A rendes tagok között 4 kötelező tag van, akik a 4 tartományból kerülnek ki.²³ Az Igazgatóság egyik operatív vezetője egyben a BBC főszerkesztője is. Amennyiben a vezérigazgató nem tölti be az Igazgatóság elnöki tisztségét, úgy a kinevezése a Trust hatáskörébe tartozik. A BBC-nek a törvény értelmében sugárzási engedélyt kell kérnie a belügyminisztertől. Az engedély tartalmazza, hogy milyen feltételek mellett sugározhat a BBC.

²² Forrás: a BBC hivatalos honlapja; <http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/>

²³ Az európai közszolgálati tartalomszolgáltatás; <http://mrkaarchiv.kszka.hu/index.php?act=65&id=1005>

A cég 2007-es átszervezését az tette végképp elkerülhetetlenné, hogy a 2004-es Hutton-bizottság²⁴ működési zavarokat tárt fel a BBC működésében. Azonnal intézkedni kellett, különben megingott volna a brit sajtó működését tekintve létfontosságú szervezetbe vetett közbizalom. Murdoch a befolyását többször is megpróbálta a BBC gyöngítésére fordítani, tudván, hogy a szellemi tér fölötti uralomért vívott harcban az a legnagyobb riválisa.

6. A lehallgatási botrány

„Ez egy kicsit olyan, mint a diktatúra vége, amikor hirtelen mindenki felfedezi, hogy a diktátor ellen volt.”²⁵ (Vince Cable gazdasági miniszter)

A News of the World lehallgatási botrány minden idők egyik legnagyobb brit sajtóbotránya lett. A lehallgatás a murdochi újfajta „sajtóetika” úgymond „eredménye”. A brit bulvársajtót a *Sun* hajszolta bele az egyre kíméletlenebb profithajzásba. A profit növeléséhez újabbnál újabb, első kézből származó, a közönség érdeklődését felkeltő hírekre volt szükség. Ez a kényszer hozta létre az újságíró új fajtáját, az amorális hírgyártót, akinek jellemzője, hogy azon fogalmakat, mint „újságírói etika”, „emberi méltóság”, „a magánszféra sérthetatlensége” nem ismeri. Ennek az erkölcsstelen és gyalázatos gyakorlat kialakulásának okait magában a társadalomban kell keresnünk. Az angol társadalom hagyományos felépítettsége miatt az átalakulás ott egy kicsit szofisztikáltabb formában jelentkezik, mint a keletebbre eső térségekben. A thatcheri neoliberais gazdaságpolitika eredményeként, amit – akármennyire furcsán hangzik is – Tony Blair teljesített ki, a hagyományos angol társadalom és értékei – nem egészen egy emberöltő alatt – eltűntek. A klasszikus munkásosztály a kilencvenes évek végére gyakorlatilag megszűnt és lassan, de biztosan erre az útra lépett az angol politikát hosszú évszázadok óta meghatározó arisztokrácia is. Az új elit egyetlen értékmérője a vagyon, a pénz lett. A kialakult fogyasztói társadalomban az egyén társadalmi helyzetét az határozza meg, hogy mennyi és milyen terméket bír fogyasztani. Az újságírás is e folyamat mentén alakult át. Minden hír termék lett, amit értékesíteni kell. A fogyasztói társadalomban az ember csak egy vásárló, vagyis potenciális pénzforrás. Így a személyiségi jogok is nehezebben értelmezhetők. Ezért is vállalkoztak a bulvárújságírók olyan hajmeresztő dolgokra, amik előidéztek a nagy botrány kialakulását. Pénzért bármit, a becsület, a tisztesség, a hűség hármastársadalmi jelszava – az angol arisztokráciával egyetemben – eltűnt a történelem süllyesztőjében.

²⁴ A Hutton-bizottság vizsgálta David Kelly fegyverzetszakértő halálának körülményeit. Kelly professzor neve elhallgatása mellett azt nyilatkozta a BBC-nek, hogy a brit kormány azon értesülései, miszerint Irak tömegpusztító fegyverekkel rendelkezik, hamisak. Személyének kiléte később mégis nyilvánosságra került, Kelly röviddel ezután tisztázatlan körülmények között meghalt. Vö. Matthew TAYLOR: David Kelly postmortem reveals injuries were self-inflicted *The Guardian*, 22 October 2010; <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/oct/22/david-kelly-postmortem-self-inflicted>

²⁵ Phone hacking: Murdoch agree to appear before MPs; *BBC News*, 14 July 2011; <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-14148658>

1968-ban Murdoch, az ifjú ausztrál, a *News of the World* megszerzésével megkezdte menetelését felfelé, aminek végén az angolszász és egyben a világsajtó egyik legbefolyásosabb emberévé vált. 2011-ben Murdoch a botrány nyomán kénytelen megszüntetni a hatalmát megalapozó lapot. Mi is volt ez a botrány, ami a jelek szerint nemcsak megingatta, hanem a végét is jelentette a *News of the World*nek?

2011. július 11-én jelent meg utoljára a *News of the World*, akkor már 168 éves múltra visszatekintő bulvárlap, 2,6 milliós példányszámban. A botrányt közvetlenül kirobbantó eset a következő volt. A 13 éves Milly Dowler 2002. március 21-én tűnt el az angliai Surrey megyében található, Walton-on-Thames-i otthona közeléből. Holtteste szeptember 20-án került elő, és a nyomozás megállapította, hogy gyilkosság áldozata lett. 2011. július 4-én a *Guardian* bejelentette, hogy bizonyítékai vannak a *News of the World* ellen. Az újságot azzal vádolták, hogy az áldozat eltűnt mobiltelefonjához tartozó hangpostafiókot feltörték, és lehallgatták az azon hagyott üzeneteket. A lehallgatási botrány mellett a *News of the World* korábban is több alkalommal a bulvármédiát támadók kereszttüzebe került, mivel az újságírói etika korlátait feszegető módszerekkel szereztek információikat: ők számoltak be először Max Mosley szado-mazo partijairól, David Beckham félrelépéséről, Harry herceg italozásairól és kábítószer-használatáról. De a legnagyobb port 2000-ben verték fel azzal, hogy a lapban leközlötték pedofiliával vádolt férfiak nevét, akiket ezt követően támadások értek, mivel a lap nem egy esetben téves információra alapozva közölte a neveket.

A *Guardian* szerint a *News of the World* újságírói magánnyomozókat alkalmaztak, hogy információkat szerezzenek érdekes személyekről. A nyomozók a kislány hangpostafiókját hallgatták le, amibe belépni nem volt túl nehéz, mivel a legtöbb mobiltelefon-használó nem állítja át a gyári jelszót, így bárki, bárhonnán lehallgathatja az üzeneteit.²⁶ A hírekre reagált David Cameron brit miniszterelnök is, aki azonnali vizsgálatot követelt az ügyben. A brit parlamentben Lord Prescott felvetette, hogy a felmerült aggályok miatt nem szabad engedélyezni, hogy a Murdoch tulajdonában lévő News International felvásárolja a BSkyB-t, a legnagyobb brit műholdas televíziót, amelyben a médiamogulnak már 39 százalékos tulajdonrésze volt. Egyes „jól értesült” megfigyelők szerint azért robbant ki a botrány, mert bizonyos erők meg akarták akadályozni ezt a felvásárlást, amely felborította volna a média egyensúlyát. Murdoch elismerte, hogy nem csak pár újságíró volt érintett a lehallgatásban, mint azt korábban állították, sőt a News International a rendőrség számára hozzáférhetővé tette azokat a dokumentumokat is, amelyek bizonyítják, hogy az illegális lehallgatásokról a szerkesztőség vezetői is tudtak, sőt bátorították azt. James Murdoch (az alapító fia, kijelölt utódja) elnézést kért az ügyben érintettektől, és elismerte, hogy hibáztak, amikor a tények teljes ismerete nélkül kiálltak a bulvárlap szerkesztősége mellett.

A *New York Times* szerint a *News of the World* újságírói éveken át telefonok hangpostafiókjainak feltörésével szereztek értesüléseket a brit celebritások és köztisztviselők, valamint a királyi család életéről. A lap értesülései rossz fényben tüntetik fel a brit rendőrséget is, a feltárt adatok alapján ugyanis joggal gyanítható, hogy a Scotland Yard igyekezett eltusolni a pletykalapot övező botrányt. A történet 2005-ben kezdődött, novemberben a királyi család három alkalma-

²⁶ Bezárják a leggyűlöltebb bulvárlapot. *Index*, 2011. július 7.; http://index.hu/kultur/media/2011/07/07/sportolokat_es_politikusokat_is_lehallgattak_a_briteknel/#

zottja is furcsaságokra figyelt fel, a hangpostájukon sosem hallott üzenetek is már meghallgatottként jelentek meg, írta a *New York Times*. Ezzel párhuzamosan a *News of the World*-ben kis híres hírek jelentek meg a királyi család életéről. Az egyik hír szerint Vilmos herceg megrándította a térdét. A királyi család személyzete nem tudta mire vélni a dolgot: a sérüléstről csak a herceg legszűkebb környezete tudott. A fentieket támasztja alá a *News of the World* volt újságírója, Clive Goodman, akit 2007-ben a brit királyi család telefonjainak lehallgatásáért letöltendő börtönbüntetésre ítélték: azt állította, hogy az újság szerkesztői tudtak a lehallgatásokról.²⁷

Piers Morgan, a CNN műsorvezetője önéletrajzi könyvében azt írta, hogy még a *News of the World* szerkesztőjeként rendszeresen adott pénzt más újságok szerkesztőinek azért, hogy kiszivárogtassák munkaadóik készülében lévő legjobb cikkeiket.²⁸ 1995-ben a *Sunday People* című lapnál dolgozó egyik titkárnő elvesztette az állását, mert a gyanú szerint heti 250 fontért cserébe eladta a lap még ki nem adott sztorijait a *News of the World*-nek, amelyet ekkor még Piers Morgan szerkesztett. Néhány évvel később hasonló okok miatt bocsátottak el két újságíró a *Daily Mirror*-tól – Morgan ekkor már ennél a lapnál dolgozott. A BBC birtokába jutott dokumentumok szerint ipari méretekben folyt a hírességek megfigyelése a *News of the World*-nél – ezt állítja legalábbis egy ex-rendőr, aki magánnyomozóként dolgozott a lapnak. Derek Webb nyolc éven keresztül jelentett körülbelül kilencven „célpontról”, köztük Harry hercegről és volt barátnőjéről, Chelsy Davyrról; az egykori brit államügyészről; a futballedző José Mourinhóról; a Harry Potter-filmek főszereplőjének, Daniel Radcliffe szüleiéről.²⁹ Webb úgy nyilatkozott: nem szégyelli a dolgot, mert szerinte nem tett semmi rosszat. A BBC Newsnight című műsorában a volt rendőr azt mondta, nem sokkal azután, hogy 2003-ban megnyitotta magánnyomozói irodáját, kapcsolatba lépett vele az újság és megbízást adott neki. „Számos munkakörben dolgoztam nekik az évek alatt. Sosem tudhattam, hogy mikor lesz rám szükség. Éjjel-nappal hívhattak, az ország bármelyik részére küldhettek” – fogalmazott.

Rebekah Brooksot, a *News of the World* korábbi főszerkesztőjét letartóztatták, majd óvadék ellenében szabadlábra helyezték. A Scotland Yard már 2010 nyarán is gyanúsítottként hallgatta ki, akkor illegális telefonlehallgatásra szőtt összeesküvéssel és korrupció miatt. Az igazságszolgáltatás folyamatának akadályozásával gyanúsították meg, mely több éves szabadságvesztéssel sújtható bűncselekmény a brit törvények alapján.³⁰ A botrány kirobbanása után David Cameron konzervatív párti brit miniszterelnök független testület létrehozását rendelte el a brit sajtó etikájának, kultúrájának, az általa alkalmazott módszereknek, és különösen a nyomtatott

²⁷ Tudtak főnökei a lehallgatásokról a News of the World börtönbe zárt újságírója szerint. *Origo*, 2011. augusztus 16.; <http://www.origo.hu/nagyvilag/20110816-tudtak-fonokei-a-lehallgatásokrol-a-news-of-the-world-bortonbe.html>

²⁸ Lefizette a rivális újságok szerkesztőit a News of the World. *Origo*, 2011. szeptember 29.; <http://www.origo.hu/nagyvilag/20110929-lefizette-a-rivalis-ujzagok-szerkesztoit-a-news-of-the-world.html>

²⁹ Vilmos herceget és Harry Potter szüleit is megfigyeltette a News of the World. *Origo*, 2011. november 8.; <http://www.origo.hu/nagyvilag/20111108-cgy-magannyomozo-szerint-ipari-meretekben-zajlott-a-hirességek-megfigyelese-a.html>

³⁰ Szabadon engedték a News of the World volt főszerkesztőjét. *Origo*, 2012. március 13.; <http://www.origo.hu/nagyvilag/20120313-orizetben-a-news-of-the-world-volt-foszerkesztoje.html>

sajtó szabályozásának felülvizsgálatára. A BBC arról írt, hogy Charlie Brooks, Rebekah férje jó barátja volt David Cameronnak, akit több mint 30 éve ismert, azóta hogy együtt jártak az Eton középiskolába.

Az ügy odáig fajult, hogy lemondott a lehallgatásokat vizsgáló londoni rendőrség főnöke, Sir Paul Stephenson. A rendőrfőnökkel szembeni bírálatok azután erősödtek fel, hogy kiderült, rendszeresen találkozott a *News of the World* korábbi szerkesztőjével, Neil Wallisszal, akit a rendőrség PR-tanácsadóként is alkalmazott. A lemondott rendőri vezető szerint Wallisnak nincs köze a lehallgatásokhoz.

A lehallgatási botrány aztán elért a miniszterelnökhöz is. Andrew Coulson, miután távozott a bulvárlaptól, néhány hónapon belül David Cameron akkori ellenzéki tory vezető kommunikációs tanácsadója lett, a 2010-es választási győzelem után pedig követte főnökét a Downing Street 10-be. A tanácsadói posztról aztán – a botrány terebélyesedése után – 2011 januárjában kénytelen volt távozni. A miniszterelnök először még Coulsonról mint a barátjáról nyilatkozott, de a letartóztatása után már azt mondta, hogyha kiderül, hazudott neki, akkor „nem az a kérdés, hogy lett volna-e helye a kormányban, hanem vádat kell emelni ellene.”³¹

Cameron azzal védekezett, hogy a korábbi bulvárlapszerkesztő azt állította, hogy nem tudott a lehallgatásokról. Ez azonban nem állja meg a helyét. Kiderült ugyanis, hogy a *Guardian* főszerkesztője már korábban figyelmeztette Cameron stábját, hogy óvatosan bánjon Coulsonnal, mert ismert volt róla, hogy szerkesztőként megbízást adott egy magánnyomozónak, akit börtönre ítélték, mert úgy akart kompromittálni egy fiatal nőt, hogy kokaint helyez el nála. Amikor ez nyilvánosságra került, Cameron a parlamentben úgy védekezett, hogy a stábjától nem jutott el hozzá a figyelmeztetés. A szokásos angol politikai megoldást választotta: amit nem tudsz megakadályozni, annak az élére kell állni. Bejelentette, hogy a nyomozás lezárását követően egy független bíró is vizsgálni fogja a történeteket, továbbá a média szabályozását is vizsgálat alá helyezik. Cameron továbbá felszólította a News Internationalt, a *News of the World*-öt tulajdonló céget, hogy álljanak el a BSkyB teljes felvásárlásától. „Véleményem szerint ennek a vállalkozásnak nem felvásárlásokra és összeolvadásokra kellene koncentrálnia, hanem arra, hogy feltakarítsák a szemetet.” Különösen érdekes ez a kemény mondat annak fényében, hogy Cameron beiktatása óta 26 alkalommal találkozott a Murdoch-csoport vezetőivel, köztük természetesen Rupert Murdochkal is. A többi médiavállalkozással való találkozóinak száma meg sem közelítette ezt. A botrány kirobbanása után viszont már így nyilatkozott a parlamentben: „A politikai rendszerünk sok-sok éven át képtelen volt rendezni ezt a problémát, amely egyre súlyosabbá vált.”

A korábbi miniszterelnök, Gordon Brown azzal vádolta meg Murdoch újságjait, hogy hivatali ideje alatt törvénybe ütköző eszközökkel próbáltak róla lejárato történeteket gyártani, és azt mondta, hogy a könnyeivel küszködött, amikor a *Sun* bulvárlap felhívta, hogy megszerezte

³¹ PETHŐ András: Brit hatalmasságok tűnnek el az óriásbotrány háromszögében. *Origo*, 2011. július 18.; <http://www.origo.hu/nagyvilag/20110718-lehallgatasi-botran-y-david-cameron-brit-miniszterelnok-szerepe.html>

fia kórházi jelentését, melyben az állt, hogy egy veleszületett anyagcsere-betegséget diagnosztizáltak nála. A News Corporation azt állította, hogy a történet egy közembertől érkezett, aki nek a családjában ugyancsak ezt a betegséget diagnosztizálták.³²

A lehallgatási botrány fejleményeinek tisztázására létrehozott parlamenti vizsgálóbizottság (Leveson-bizottság)³³ bizonyítékokat talált az illegális kifizetések gyakorlatára a *Sunn*nál. Korábban olyan bizonyítékok is előkerültek, amelyek szerint a rendőrségről 2006-ban figyelmeztették Rebekah Brooksot, hogy nyomozás folyik ellenük telefonlehallgatási ügyben. A *Sun* rendszeresen fizetett a célszemély rokonainak vagy barátainak az információkért. A fizetség nem egy ital vagy vacsorameghívás volt, hanem rendszeres summa ütötte az informátor markát. Az újságírók által kifizetett kenőpénzből részesültek a rendőrség, a hadsereg és a kormányzat alkalmazottai is. Például egy személy éveken keresztül kapott összesen 80 000 fontnyi juttatást, míg volt olyan újságíró, akinek 150 000 fontot biztosítottak, hogy forrásait fizesse. Lord Prescott a bizottság előtt elmondta: „Mindig azt gondoltam, rossz dolog, ha magas beosztású politikusok ilyen jól vannak Murdochkal. Ennek mindig megvan az ára.”

A botrány tanulsága: a médiamogulok kora lejárt. A Murdoch-birodalom brit részlegét érő botrány nemcsak az országot rázta meg, hanem a céget is. A News Corporationot rábírták, hogy tekintsen el a BSKyB felvásárlásától, attól a műholdas szolgáltatótól, amelynek a felépítésében Murdoch is segédkezett. Egyre nagyobb nyomás nehezedik a brit politikusokra, akik most már felszabadultnak érzik magukat Murdoch igája alól, hogy szigorítsák a médiaszabályozást, és nehezebbé tegyék a 'pénzcsinálást' a médiabizniszből. A botrány továbbá megghiúsíthatja, hogy a vállalat családi vállalkozásként működjön tovább. Az elnöki és az ügyvezetői pozíciót el kell választani a News Corporationonál, Murdochnak vissza kell vonulnia a napi rutinfeladatoktól, ha azt akarja, hogy életműve túlélje őt.³⁴

7. Konklúzió

A brit sajtó példája világosan megmutatja, hogy a társadalom átalakulása nem hagyja érintetlenül az érintkezési formákat sem. A technológiai fejlődés pedig most már inkább rövidebb, mint hosszabb távon a nyomtatott napilapok eltűnését vonja maga után. A papír alapú napilap nem képes az internet támasztotta hírversenyben fennmaradni. A virtuális valóság egy alternatív, ne felejtjük el, hogy mesterkélten világot hozott létre. Ebben a nem valódi világban az információk forgási sebessége szinte követhetetlen. Mire a nyomtatott újságot kézbe vesszük, már lehet, hogy hírei értéktelenek. A klasszikus újságírás végét jelzi az is, hogy a hírelemzés, hírmagyarázat

³² Lindsay FORTADO–Thomas PENNY: News Corp.'s Murdoch Faces Six U.K. Inquiries as Parliament Seeks Hearing. BLOOMBERG, 13 July 2011; <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-12/news-corp-s-murdoch-faces-six-u-k-inquiries-as-parliament-seeks-hearing.html>

³³ Leveson Inquiry: Evidence suggests 'network of corrupt officials'. *BBC News*, 27 February 2012; <http://www.bbc.co.uk/news/uk-17173438>

³⁴ Last of the moguls. *The Economist*, 21 July 2011; http://www.economist.com/node/18988526?story_id=18988526

már nem fontos. Saját gépe előtt szinte bárki kommentálhatja az éppen zajló eseményeket, nem szükséges a közvetítő. Így az internet virtuális nyilvánossága keretében egy teljesen új társadalom kialakulásának lehetünk tanúi. Bizonyos magánszemélyek, mint Murdoch, többé nem lesznek képesek olyan mértékben, mint korábban, befolyásuk alatt tartani a közvélekedést. Ez most már inkább láthatatlan témaszervezők és témairányítók kezébe csúszik át. A technológia megspórolja felhasználóinak a műveltség megszerzéséhez vezető fáradságos utat. Így bármilyen téma is kerül majd a virtuális társadalom célkeresztjébe, egyre banálisabb vitákat fogunk olvasni. A szakértők tömegének megjelenése pedig csak ront a helyzeten. John Lukacs találóan fogalmazta meg: „lehetséges, hogy olyan barbár korszak felé haladunk, amikor a legbalgább mítoszok válnak majd népszerűvé az emberek százmilliói számára.”³⁵

³⁵ John LUKACS: *„Egy nagy korszak végén.”* Budapest, Európa, 2005. 126.

KÖNYVISMERTETŐ

Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): Magyar és európai médiajog

(Budapest, CompLex Kiadó, 2012. 929 oldal, ISBN 978 963 295 222 2)

Az európai democráciákban a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság tág teret enged a kommunikáció szabad folyásának, azonban ez a szabadság, a szabadságjogok között betöltött kitüntetett szerepe ellenére sem korlátlan. Így a kérdés nem úgy merül fel, hogy a média területét szükséges-e szabályozni, hanem a figyelem sokkal inkább arra irányul, hogy a szabályozásnak hol húzzuk meg a lehetséges határait. Az említett határvonalak megvonására is kísérletet tesz a „*Magyar és európai médiajog*” címmel megjelent munka, amely a magyar és európai médiajogot együtt tárgyalja, és – az új magyar szabályozási rendszer 2010-ben történő elfogadása okán – a maga nemében hiánypótlónak tekinthető. A könyv alapkonceptiója, hogy a magyar médiaszabályozást európai perspektívában tárgyalja, azaz az egyes területeit, intézményeit a két regionális nemzetközi szervezet (Európai Unió és Európa Tanács), valamint a szervezetekben is meghatározó befolyással rendelkező államok (Nagy-Britannia, Németország, Franciaország) szabályozási megoldásain, adott esetben joggyakorlatán keresztül mutassa be. A szerkesztők perspektívaadásra való törekvése már a könyv indítófejezetében is megmutatkozik, amely magyar médiatörténetet az említett államok sajtó és elektronikus médiaszabályozás-történetével együtt tárgyalja. E fejezetben kerülnek lefektetésre a történeti előzményektől elválaszthatatlan médiaszabályozás-elméleti alapok is.

A könyv tematikájában a médiajog ’keresztülfekvő’ jogterület jellegét kívánja tükrözni, amelyet a konvergens környezet csak tovább erősít. Így a munka kifejezetten a médiaszabályozás szemüvegén keresztül nézve kapcsol össze számos jogágit-jogterületet, és az alkotmányjogi, távközlési jogi, versenyjogi kérdések mellett polgári jogi, büntetőjogi, szerzői jogi, adatvédelmi szabályokat is bemutat. A mű külön érdeme, hogy az egyes részproblémák, így például a magánszféra védelme vagy az emberi méltósághoz való jog tárgyalásánál, a jellegzetesen sajátos médiajogi megközelítés mellett párhuzamosan mutatja be a klasszikus jogágak szabályozási igényeit, indokait is.

A mű meghatározó jellege az összehasonlító szemlélet. A magyar szabályozási rendszer elemzésén és értelmezésén túl a magyar és az európai regionális szabályozási rendszer összefüggéseit, hasonlóságát mutatja be, továbbá az egyes részfejezetek kiemelik a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogi gyakorlatát, és amennyiben a kifejtett téma kapcsán szükséges az Európán kívüli országok joggyakorlatát is számba veszik. E tárgyalási szemléletet tükrözik vissza az egyes fejezetek, így például *A médiapluralizmus fogalma a magyar és európai médiaszabályozásban* című fejezetben a szerző a magyar szabályozás mellett az európai dimenziókat, megoldásokat is vizsgálja.

Az összehasonlító jogi megközelítés két szempontból is érdekessé teszi a művet a média-szabályozás iránt fogékony olvasók számára. Egyrészt a magyar mediaszabályozás a megszületését követően heves vitákat generálva hirtelen európai szintű kérdéssé vált, és e felfokozott állapotban nehéz volt az eligazodás, gyakran még szakértői körökben is. A könyv egy ilyen helyzetben a tisztánlátás esélyét kínálhatja, azáltal, hogy a magyar szabályozás európai normákhoz való igazodását mutatja be, többek között olyan vitatott kérdések tekintetében, mint a szabályozott szolgáltatások köre, a regisztrációs kötelezettség, a médiatartalmakkal szembeni tilalmak és tartalmi követelmények kiterjesztése, a médiahatóság jogállásával vagy éppen a szankciórendszerrel kapcsolatosan megfogalmazott kritikák.

Másfelől a területet mélyebben kutató vagy alaposabban ismerő embernek egy európai médiajogi összehasonlító elemeket is tartalmazó összefoglaló munka megjelenítése izgalmas és ambiciózus vállalkozás lehet, különös tekintettel a közös európai szabályozás, azaz az AVMS irányelv harmonizációja által érintett területek miatt. Az irányelv harmonizációja ugyanis nemrég zárult le, ugyanakkor jelentős bizonytalanság tapasztalható a tagállamok szabályozási rendszerében, és sok esetben vitatott, hogy az egyes államok az irányelv implementálásával a megfelelő megoldást választottak-e az egyes szabályozási tárgykörökben. Ezen belül is a figyelem leginkább a szabályozás tárgyára, azaz a lekérhető szolgáltatásokra, azok más szolgáltatásoktól való elhatárolására irányul. A könyv erről részletes elemzést tartalmaz, beleépítve a már eddig ismertté vált tagállami gyakorlatot is.

A könyv műfaja nehezen meghatározható, inkább különböző műfajok ötvözetének tekinthető. A több mint nyolcszáz oldalas mű összesen harmincnégy logikusan egymásra épülő fejezetet tartalmaz, amelyek további alfejezetekre oszlanak. A szerkezeti logikát, a részek közötti koherenciát a következetesen alkalmazott kereszthivatkozások erősítik. Az egyes szerzők alapos feltárássra törekedve a mediaszabályozás kiemelt kérdéseire kapcsolódóan dolgozzák fel az egyes témaköröket, melyekhez válogatott magyar és külföldi forrásjegyzéket adnak, mely a tanulmányozott témakör alapos ismeretét feltételezik. A sok szerző ellenére a kötet egységes terminológiát alkalmaz, és könnyed olvashatóságra törekedve elemzi az egyes témákat. A könyv egységes terminológiai szóhasználata, a tematikus szöszedet pedig egyedülálló szakszókincs el-sajátítását teszi lehetővé. A mű legfőbb értéke, hogy az elméleti ismereteket a gyakorlati tapasztalatokkal kiegészítve adja át az olvasónak. Ezen túl a szerkesztők és a szerzők közös érdeme, hogy az elmélet és a gyakorlat bemutatása között helyes arányt találtak.

A kötet műfaját tekintve így átmenetet képez a hagyományos kézikönyvek és tankönyvek között. Áttekintő szemlélete ellenére nem tekinthető monográfiának, viszont bőséges irodalomjegyzéke a további tájékozódást és a kutatást segíti. A könyv a médiát szabályozó teljes joganyag feltárássá törekszik, ugyanakkor a terjedelmi behatároltság miatt nem tudja teljes mértékben e célkitűzését teljesíteni. A média világának gyors és folytonos változása következtében nem képes a média kapcsán felmerülő kérdések minden részletét kimerítően megválaszolni, ezért a szerzők e műben a szabályozott környezet pillanatnyi állapotához kapcsolódó kérdéseket tudták csupán bemutatni. Ezt viszont ellensúlyozza az említett elméleti keret, mely az adott problémakörben mindig felvázolja a főbb kérdéseket, gondolkodási irányokat.

A kötet célja összefoglalni és könnyen áttekinthető rendbe szedni mindazon szabályokat, amelyek a média világot érintik, valamint hatékony és érthető támpontokat nyújtani elsősorban a médiával foglalkozó oktatók, kutatók, szakemberek számára. A könyv áttekintő, összefoglaló

jellege okán felsőoktatási tananyag, de emellett útmutatóul szolgálhat a gyakorlati szakemberek, és egyéb érdeklődők számára is.

A könyv szerkesztői arra törekedtek, hogy a médiajog területén jártas szakembereket, kutatókat kérjenek fel az adott fejezet megírására. Ennek megfelelően a könyv szerzői gárdáját ismert magyar egyetemeken oktató elméleti és gyakorlati szakemberek alkotják. Így a mű egy ún. 'egyetemközi együttműködés' eredményeként született, amelynek célja egy közös tudástér kiépítése volt a 'médiatudomány' és a tudományos élet területén.

Az utóbbi években számos médiával foglalkozó mű jelent meg. A publikált könyvek azonban nem célozták az utóbbi években lezajlott változások teljes körű áttekintését, elemzését. E kötet szerzői és szerkesztői egy olyan összefoglaló mű összeállítására vállalkoztak, amely a médiaszabályozás hatályos állapotát szemlélteti elsősorban hazánkban és Európában. A mű gyakorlatias tárgyalásmódjával, világos érthető stílusával az olvasót a tárgyalt téma megértésében, a szerzővel való együttgondolkodásban segíti, arra serkenti. A kötet megjelenésével a szerkesztői által kitűzött és elérni kívánt feladatot teljesítette, és elfogulatlan hangvételben, a tudományosság kritériumának megfelelően, tárgyilagos áttekintést nyújt a média világát érintő alapvető szabályozási kérdésekről.

SZEGHALMI VERONIKA

Takács Róbert: Politikai újságírás a Kádár-korban *Hatalom és újságírás viszonya, 1956–1988.*

(Budapest, Napvilág Kiadó – Politikatörténeti Intézet, 2012. 376 oldal,
ISBN 978 963 338 064 8)

Takács Róbert könyve egy olyan korba vezet az olvasót, amelyben tömegkommunikáció eszközeit kizárólag az állampárti vezetés birtokolta, és azokat saját hatalmi-ideológiai céljainak szolgálatába állította; egy olyan korba, amelyben „a legnagyobb napilap még 700 000 példányban jelent meg, volt olyan hetilap, amelyből egymillió példányra volt igény, és a vasárnap esti politikai műsort (A Hét) akár hárommillióan is követték: családok tízezrei igazították hozzá a telekről hazaindulás időpontját”. (7.) A kötet olyan sajtótörténet, amely elsősorban a politikatörténethez sorolható, de intézménytörténeti, szociológiai szempontok is érvényesülnek benne. A mű az állampárti hatalom és a sajtó kapcsolatának bonyolult összefüggéseit igyekszik megvilágítani, eközben nem az újságírás és az állami- és pártvezetés konfliktusainak a feltárása az elsődleges célja, hiszen viszonylag ritkán fordult elő, hogy valamelyik sajtóban megjelent írásból ügy lett, ezért az összeütközést eredményező esetek kiemelése az egész kapcsolatrendszer torzított bemutatását eredményezné. Ennek a csapdának az elkerülésére figyelmeztet az a tény is, hogy a Kádár-korszakban cenzúrahivatal nem működött ugyan, ennek ellenére a hatalom végig biztosította a lojális újságírás monopóliumát. Ez pedig feltételezte a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) vezetése és a sajtóban dolgozók közötti érdek- és/vagy nézetazonosságot.

A kötet 12 fejezetre tagolódik. A témát és a megválaszolandó kérdéseket megjelölő bevezető után, a második fejezet a „szocialista nyilvánosság” kérdését vizsgálja, annak jelentését és változását, a különböző nyilvánosság elméleteket a jó 30 évet átélő korszak vonatkozásában. A szerző megállapítása szerint a Kádár-kor politikai képe nem volt mozdulatlan, ennek megfelelően a korszak nyilvánossága is változáson ment át. A szocializmus alapjait nem tagadó alternatív nézetek a nyilvánosságban – bizonyos fórumokon – kifejezésre juthattak, de a párt elvárta, hogy azokat a marxista kritika „helyre tegye”. A „szocialista nyilvánosságot” is – hasonlóan a „szocialista demokráciához” – a polgári ellentétjeként értelmezték, amely „formális, nem biztosítja a tömegek valódi beleszólását”. A korban egyre több téma vált vitathatóvá, de az alapkérdések végig tabuk maradtak. Ilyen értelemben alkalmazza a szakirodalom a „félnyilvánosság” vagy „szimulált nyilvánosság” kifejezéseket, amikor a tömegkommunikációnak az volt a feladata, hogy úgy tegyen, mintha a közvéleményt jelenítené meg. A sajtószabadság biztosítását a szocialista alkotmány is tartalmazta. A hatalom a sajtószabadságot úgy értelmezte, hogy annak szűkszerűen korlátai vannak, amennyiben az addig terjedhet, amíg nem ütközik a társadalom (értsd: az állampárt által meghatározott) érdekeivel. A sajtószabadság kérdésében a nemzetközi kapcsolatok jelentőségének növekedésével a Kádár-rendszer is egyre többször szorult magyarázkodásra Nyugaton, hiszen belföldön a „kapitalista” sajtótermékek igencsak korlátozottan voltak hozzáférhetők, míg fordítva nem voltak akadályok.

A harmadik fejezet a tömegkommunikáció szerkezetét és magukat a sajtóorgánumokat vizsgálja. Meghatározó szempont volt, hogy újság (kiadó) magánszemély tulajdonában nem állhatott, országos hatókörű orgánumok indításához pedig kifejezetten a pártvezetés engedélye volt szükséges. Nem lehet teljesen egyetérteni Takács azon megállapításával, hogy a lapstruktúra a társadalmat annak politikai, társadalmi és gazdasági egyesületeinek „prizmáján” keresztül tükrözte, hiszen az egyesületi struktúra sem spontán szerveződés révén, hanem az állampárt kívánalmainak megfelelően alakult ki. Később Takács is megállapítja, hogy a sajtóirányítás a lapstruktúra formálásában is politikai szempontokat érvényesített. Új lap indítását elsősorban a sajtót felügyelő szervek kezdeményezhették, vagy akkor volt esély lapalapításra, ha azt valamely „társadalompolitikai céllal” lehetett megindokolni. Viszonylag könnyebben kaptak engedélyt a helyi pártbizottságok felügyelete alá tartozó üzemi-egyesületi lapok. Az Agitációs és Propaganda Bizottság időről időre felülvizsgálta a lapstruktúrát, de ezek a revíziók egyszer sem eredményeztek látványos átalakítást. Az állami dotáció rendszere és a piaci viszonyok hiánya is a kialakult szerkezet fenntartásának irányába mutatott. Az árképzést is a vezető párttestületek határozták meg, a politikailag fontosnak ítélt sajtótermékek esetén jóval a költségszint alatt. A különböző nyomtatott termékek száma, kisebb visszaesésekkel, növekvő tendenciát mutatott, a korszak végére elérte a másfél ezret is. Az MSZMP vezetése előszeretettel hivatkozott ezen szám adatokra, amikor külföldön a hazai sajtószabadság érvényesülését kellett bizonygatnia.

A negyedik fejezet a sajtóirányítás szervezetével foglalkozik. Amint már fent volt róla szó, nem volt külön cenzúrahivatal, ugyanakkor több intézménynek is elsődleges feladata volt a tömegkommunikáció tartalmi irányítása. Közvetlenül a sajtó irányításával a Politikai Bizottság és a Titkárság foglalkozott. A pártnak kifejezetten a tömegkommunikáció irányítására felállított szervei voltak az Agitációs és Propaganda Bizottság és a Központi Bizottság Agitációs és Propaganda Osztálya. Az állam részéről a Tájékoztatási Hivatalnak volt elsősorban feladata a sajtóirányítás, befolyásban azonban elmaradt a párt szervei mögött. Emellett az egyes minisztériumok is rendelkeztek sajtóosztályokkal. A kulturális minisztériumé részt kapott a kulturális lapok engedélyeztetésében. A Magyar Újságírók Országos Szövetsége az újságírók kinevelésében játszott szerepet, újságíró ugyanis az lehetett, aki a Szövetség tanfolyamait elvégezte. A sajtóirányításban kitüntetett helyet foglalt el az MSZMP ifjúsági szerve, a KISZ és a Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT), amelyek jelentős lapgazdaként saját lapjaikat felügyelték. A hírek szelektálásában és elosztása révén a Magyar Távirati Iroda is döntően befolyásolta a lapok tartalmát.

Az ötödik fejezet azt kísérli meg bemutatni, hogyan nézett ki az előzőekben ismertetett szervek együttműködése. Megismerhetjük a különböző szerkesztői tájékoztatók rendszerét, a főszerkesztő egyszemélyi felelősségének jelentőségét. Az újságírókat – főleg a vezető beosztásokat – „beavatták”, partnerként kezelték, és ezáltal mintegy a rendszer részévé tették. Az újságírók kiválasztásának és nevelésének meghatározott rendje mellett az értékelés mint utólagos cenzúra, valamint az öncenzúra is részét képezte annak a mechanizmusnak, amely által biztosítva volt, hogy csak az elvárt tartalmak jelenjenek meg. Az egymás hatáskörét átfedő szervek közötti együttműködés nem volt hibátlan, s ez néha valamiféle korlátozott mozgásteret eredményezhetett az újságírók számára. Köszönhetően az összetett, többlépcsős szűrőrendszernek, viszonylag ritkán került sor már megjelent sajtótermék utólagos betiltására és bezúzására.

A hatodik fejezet a tájékoztatáspolitikai elveinek alakulását, a pártvezetés tájékoztatásról vallott nézeteinek a változását és az azt kiváltó körülményeket vizsgálja a korabeli dokumentumok alapján. A második fejezethez hasonlóan itt is a politikai ideológia elméleti megközelítése

dominál. A szerző alapos filológiai elemzésnek veti alá az egyes párt dokumentumokat, és helyenként talán túlzott jelentőséget tulajdonít egyes fogalmak használatában vagy a kifejezés-módban tapasztalható változásoknak. Azok nem feltétlenül arra utalnak, hogy érezhető változások következtek volna be a gyakorlati tájékoztatáspolitikában. A címben szereplő újságírás közelebbi vizsgálatára ebben a fejezetben kerül sor. Megismerhetjük, milyen területekre osztható fel a Kádár-korszak újságírása, és a szerző bemutatja a belföldi, a külföldi és a gazdasági újságírás tulajdonságait, speciális jellegzetességeit, amelyek részben a rendszer szabta keretekből adódtak.

A hetedik fejezet az újságíró-társadalom szerkezetét vizsgálja, az újságírók korösszetételét, iskolai végzettségét, származását, eredeti foglalkozását, ezen ismérvek változását a három évtized során; továbbá a szelekció és a politikai megbízhatóság kérdését, az újságírás és a politika közötti összefonódások és a kölcsönös átjárás lehetőségét. Utóbbira mindkét irányba lehet példákat hozni, de általában nem volt jellemző, hogy az újságírókból vezető pártpolitikusok váltak volna.

A nyolcadik fejezet témája az újságírók és a normák. Az elvárások megkövetelték a „szocialista elkötelezettséget”, ennek gyakorlati, az újságírói munkában való megvalósításához azonban az újságírók nem rendelkeztek minden esetben egyértelmű útmutatással, ami olykor dilemmákhoz, konfliktusokhoz vezetett. A korszak újságírói túlnyomó többségükben baloldali elkötelezettségűek és a pártállamhoz lojálisak voltak, de a normakövetésben a meggyőződés mellett a karrierépítés és a pragmatizmus is szerepet játszhatott.

Az utolsó előtti fejezet – ismételtelen – elsősorban párt dokumentumok alapján – a sajtó irányítóinak az olvasóról, a közvéleményről alkotott nézeteit igyekszik felvázolni. Az olvasó alapvetően meggyőzendő, nevelendő lény maradt, de a közvélemény visszacsatolásai bizonyos mértékben a sajtóirányítást is az egyes olvasórétegek eltérő igényeinek a figyelembevételére ösztönözték, ami a sajtótermékek kínálatának némi gazdagodását eredményezte.

Az utolsó fejezetben a szerző a kádári sajtóirányítás belső korszakhatárainak meghúzására tesz kísérletet, és azt vizsgálja, mennyire a struktúra, és mennyire a sajtóirányításban szerepet játszó személyek voltak meghatározók. Megállapítása szerint a sajtóirányításnak nem volt olyan meghatározó figurája, mint amilyen Aczél György volt a kultúrpolitikában.

A szerző monográfiájához felhasználja a tömegkommunikációról szóló korabeli cikkeket, tanulmányokat, az MSZMP kongresszusainak és vezető szerveinek kiadott dokumentumait, a Magyar Országos Levéltár, a Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára vonatkozó iratait, továbbá interjúkat, visszaemlékezéseket.

Takács Róbert munkája értékes hozzájárulás a 20. század magyar történelme leghosszabb korszakának tudományos megismeréséhez. Az olvasó többet kap, mint amennyire a cím alapján számíthat: korántsem csak a politikai újságírás, hanem a Kádár-korszak tájékoztatáspolitikája és annak minden jelentős szereplője több szempontból is bemutatásra kerül.

PAÁL VINCE

TÁJÉKOZTATÓ

Az „In Medias Res” jogtudományi folyóirat szerkesztésére vonatkozó elvek, szabályok

A CompLex Kiadó által megjelentetett médiajog-tudományi folyóirat 2012 tavaszán indult, és évente két alkalommal jelenik meg. A folyóirat várja a tudományos igényű, a szólás- és sajtószabadság, valamint a médiaszabályozás tárgyában született kéziratokat. A folyóirat tudományos gyűjtőhellyé és nyílt szakmai fórummá kíván válni, ahol minden, a sajtószabadság és a médiaszabályozás iránt érdeklődő olvasó kielégítheti kíváncsiságát.

A folyóirat rovatainak felosztása a következő:

- *Tanulmányok* (elméleti elemzést tartalmazó írások),
- *Fórum* (a gyakorlat bemutatásának igényével írt cikkek),
- *Könyvismertetés* (a médiatudomány területén megjelent újabb publikációk bemutatása).

A tanulmányokat a szerkesztésre vonatkozó előírásoknak (ld. a folyóirat honlapján) megfelelően kell eljuttatni a szerkesztőséghez a *koltay.andras@jak.ppke.hu* e-mail címen.

A szerkesztőség fenntartja a jogot arra, hogy az írásokat ne feltétlenül beérkezési sorrendben jelentesse meg.

Az egyes számok lapzártája a következő:

- első szám: április 30.
- második szám: szeptember 30.

A folyóirat az interneten is hozzáférhető, a *www.media-tudomany.hu* honlapcímen. A nyomtatott kiadás előfizethető a kiadónál.

