

„Az erős szabályozás iránti igény“

Prof. Dr. Matthias Cornils, médiajogász (Johannes Gutenberg Egyetem, Mainz, Médiajogi, Kulturális és Közjogi Tanszék) a magyar médiatörvényről

Megjelent: EPD Medien (Evangelischer Pressedienst) 2011/44. szám¹

Az új magyar médiatörvény a 2011-es év elején sok izgalmat okozott. Az Európai Bizottság nyomására a magyar parlament által elfogadott néhány módosítást követően a vita intenzitása érezhetően alábbhagyott. Rheinland-Pfalz tartomány képviselője (Landesvertretung Rheinland-Pfalz) és a Mainzi Médiaintézet (Mainzer Medieninstitut) által október 18-án rendezett ún. Brüsszeli Médiabeszélgetések („Brüsseler Mediengespräche“) ismét e témával foglalkozott. A magyar példából kiindulva arról vitatkoztak a szakemberek, milyen messzire nyúlnak, nyúlhatnak jelenleg az európai uniós jog által a tagállamok médiaszabályozásával szemben támasztott követelmények. Matthias Cornils, mainzi médiajogi professzor, a Mainzi Médiaintézet helyettes igazgatója bevezető előadásában a magyar médiatörvényeket elemezte az európai jog tükrében. Arra a következtetésre jutott, hogy az egyes rendelkezések többsége ugyan nem tekinthető alapjogokba ütközőnek, a jogszabályok egésze mégis aggodalomra ad okot. A következőkben a szerző által az epd media részére kis mértékben átdolgozott előadást ismertetjük.

I. Bevezető

Az idej, immáron a végéhez közeledő, 2011-es esztendő elején lépett hatályba a magyar médiát szabályozó két új törvény, annak idején nagy port kavarva. A „magyarországi sajtószabadság megszűnéséről“ beszéltek (így nyilatkozott a legnagyobb magyar napilap, a „Népszabadság“, 2011. január 1-jei kiadásában). Az új médiajogi szabályozás „az európai értékek elleni támadás“-t jelenti (epd medien 3/2011, 8. o.) és az „Orbán-rendszer újszerű diktatúrájának“ fontos építőköve. (Konrád György).

Ma már mindennek háromnegyed éve. 2011 márciusában a törvényeket az Európai Bizottság nyomására néhány ponton módosították, Neelie Kroes bizottsági alelnök kifejezett meglepedésére. Magyarország 2011 első félévében különösebb feltűnés nélkül teljesítette a tanácselnökségi feladatait. A közvélemény figyelme azóta már ennél fontosabbnak tűnő problémák felé irányul. Miért szükséges hát itt és most e témában vitát indítani, mit lehet még elmondani, ami még nem hangzott volna el, és vajon nem veszítette-e aktualitását ez a téma a már ténylegesen kialakult állapot tükrében?

Jó oka van annak, hogy ezt ne így lássuk és most, hogy a törvények elfogadását közvetlenül követő csatározások elültek, ezen eset fényében más szabályozási megoldásokat is figyelembe véve, még nagyobb kitartással folytassuk a tudományosan megalapozott beszélgetéseket. Idő kellett ahhoz, hogy az első érzelmi reakciókat pontosabb elemzések és kiegyensúlyozottabb vélemények kövessék, amelyek különösen azzal a kérdéssel foglalkoztak, hogy a 2011. márciusi jogszabály-módosítás megoldást adott-e a Bizottság európai jogra alapított aggályaira, vagy sem. A médiaszabályozásban – mint ahogy más szabályozás alkotmányjogi vagy európai jogi szempontú elbírálásakor – nem csak és gyakran nem is elsősorban a törvényszövegen, hanem annak alkalmazásán van a hangsúly.

¹ A tanulmány szerkesztői megjegyzésekkel kiegészítve közöljük, mely a tanulmány végén található (a szerk.)

A végrehajtás szintjén időközben olyan fejlemények tapasztalhatóak, amelyek újabb elégedetlenséget válthatnak ki, ilyen például az, hogy a közszolgálati médiából 570 munkavállalót bocsátottak el – vélhetően őket még egy újabb hullám is követi (epd medien Nr. 28/2011, 18. oldal); vagy a médiafelügyeleti bánásmód a kormányzattal szemben kritikus Klubrádióval szemben, amelynek – úgy tűnik – a meglévő frekvenciáját a hatóság által újraszabályozott pályázati feltételek alapján egy zenecsatorna fogja megkapni. Ez kívülállóak szemszögéből, akik az ügy közelebbi hátterét nyilván nem ismerik, a sokszínűség szempontjából első ránézésre igen meglepő. Úgy tűnik, a magyar kormányval megkötött megállapodás ellenére továbbra is fennáll, vagy az Európai Parlamentből érkező folyamatos kritikák miatt ismét feléledt Brüsszel aggodalma: legalábbis Kroes alelnök néhány napja magas rangú szakértői csoportot hívott össze azért, hogy dolgozzanak ki „ajánlásokat az európai média szabadságának és sokoldalúságának tiszteletben tartását, védelmét, támogatását és fejlesztését illetően.”

II. Jogpolitikai fejlődés: áttekintés

A magyar parlament által 2010. december 21-én elfogadott törvények közül az egyik a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény („Smtv”). Ez a viszonylag rövid, 25 paragrafusból álló törvény mindenekelőtt alapfogalmakat és meghatározásokat tartalmaz a sajtótermékekről, az ún. lekérhető és lineáris médiaszolgáltatásokról. Tematikáját tekintve jóval átfogóbb – a kiskorúak védelméről, a reklámkorlátozási rendelkezéseken át a felügyeleti szervezeti terjedő – és ugyanakkor részletesebb a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény („Médiatörvény”; „Mttv.”) 230 paragrafusa. Mindkét jogszabály az ún. médiakonvergencia kapcsán másutt is tárgyalt, és emiatt mindenképpen modernnek számító egységes médiaszabályozás elvét követi: a szabályozás kiterjed valamennyi médiatartalom-szolgáltatásra, bizonyos rendelkezések azonban mégis különbséget tesznek – még inkább így van ez a 2011. márciusi törvénymódosítás óta – a lineáris és a lekérhető médiaszolgáltatások vagy sajtótermékek között.

Magyarország – már 2010 nyarán – szervezeti szempontból is az ún. konvergencia megoldás mellett döntött: A független, egységes Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságban („NMHH”) összpontosul a médiafelügyelet és a telekommunikációs szabályozás, a brit Ofcom-hoz hasonlóan. A hivatal központi szerve – amely maga is jogi személy – az öttagú Médiatanács, a korábbi szabályozó hatóság (ORTT) jogutódja; feladata *valamennyi* média, így az egy alapítványba tömörített négy közszolgálati műsorszolgáltató, valamint a nemzeti hírügynökség (MTI) felügyelete is.

A Médiatanács tagjait 9 évre a parlament választja legalább kétharmados többséggel (Mttv. 124. § (1) bek.). A jelenlegi elnök személye megegyezik az NMHH, miniszterelnök által, szintén 9 évre megválasztott elnökével (Mttv. 111. § (3) bek., 125. § (1) bek.); így aztán a Parlamentnek csak formális választási (megerősítési) joga van, de nem jogosult jelölteket a Parlament valamennyi frakciójából küldött, a frakciók súlyát tükröző arányos szavazati joggal rendelkező képviselőkből álló jelölőbizottság útján jelölni (Mttv. 124. § (3)-(9)).

Jóllehet, hogy a magyarországi médiaszabályozás Orbán Viktor miniszterelnök által vezetett, a 2010-es parlamenti választások során kétharmados többséggel megválasztott FIDESZ/KDNP kormány politikai programjának fontos eleme, látni kell azonban azt is, hogy e témakörben már hosszú ideje reformvita folyik Magyarországon, és ennek keretében már korábban felmerült egy sor olyan törekvés, amely nem igazán hozható összefüggésbe az aktuális kormányzati politikával; ilyen például a telekommunikáció és a média szabályozásának összevonásáról szóló régi vita.

III. A törvény kritikája: Módosítás és maradó kritika

Az Európai Bizottság már röviddel a médiatörvények elfogadását követően magyarázatot kért a magyar kormánytól, különösen négy olyan rendelkezésre vonatkozóan, amelyek az Európai Bizottság véleménye szerint aggályosak az európai uniós joggal való összeegyeztethetőség szempontjából. Egyrészt az átfogóan, valamennyi médiaszolgáltatást érintő előzetes nyilvántartásba vételi kötelezettségről; másrészt a külföldi székhelyű médiaszolgáltatók magyar médiajogi szankciónak történő alávetéséről (ami az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokról szóló irányelvben (továbbiakban: AVMS irányelv) rögzített származási ország elvének (ún. *Herkunftslandsprinzip*) megsértése lenne); harmadrészt a valamennyi médiaszolgáltatásra egyformán kötelező, a híradás kiegyensúlyozottsága érdekében történő tartalmi előírásról; és végül a magánszemélyek, kisebbség vagy többség megsértéséről szóló szigorú tiltó rendelkezésekről van szó.

Magyarország azonnal reagált, és már 2011. február elején a törvény bírált rendelkezéseinek módosítására irányuló javaslatot nyújtott be, amelyet a Bizottság el is fogadott. 2011 márciusában a Bizottsággal létrejött megállapodás alapján a törvényeket módosították. Ezt követően – hogy a legfontosabb módosításokat is megnevezzük – a kiegyensúlyozott hírszolgáltatás törvényi követelménye már csak a lineáris médiaszolgáltatókra korlátozódott; a nem-lineáris médiaszolgáltatók *előzetes* nyilvántartásba vételi kötelezettsége *utólagos* (a szolgáltatás megkezdésétől számított legkésőbb 60 napon belül történő) bejelentésre módosult. Az Európai Unió kívüli audiovizuális médiaszolgáltatókat terhelő szankciókra vonatkozó rendelkezéseket (Mttv. 187. § (3) bek. b) pont) törölték (Mttv. 176. sk §) és a közigazgatási – a sajtó és a rádiószolgáltatók esetében a Mttv. 178. § értelmében alapvetően büntető jellegű – szankciókat (szolgáltatásnyújtás megtiltása, nyilvántartásból történő törlés: Mttv. 187. § (3) bek. c) és d) pontok) korlátozták az AVMS irányelv 3. cikkelyében megfogalmazott, a tagállamokat szükségállapotban felhatalmazó esetekre.

A módosítások ugyan – mostanáig – megnyugtatták a Bizottságot és az Eu-Parlamentben az Európai Néppártot, azonban más bírálókat, így a médiaszabadságért felelős EBESZ-megbízottat, az ENSZ véleménynyilvánítás szabadságának védelméért illetékes előadóját, vagy a washingtoni „Center for Democracy & Technology” szervezetet nem. A kritikák szerint ugyanis a módosítások nem elégségesek ahhoz, hogy a Bizottság korábbi aggályait eloszlassák. Így például a kritikusok álláspontja szerint nem hátrította el a származási ország elvének megsértését a külföldi szolgáltatókat terhelő szankciók törlése.

A kritikusok álláspontja szerint a magyar szabályozás az AVMS irányelvben foglalt, az EU-külföldről származó lineáris médiaszolgáltatás kivételes korlátozására vonatkozó eljárási szabályokat sem tartja be. A negatív és pozitív tartalom-előírások továbbra is túlságosan átfogóak, egyben nem egyértelműek, és így visszaélésre adnak lehetőséget. A fennmaradó, a nem-lineáris médiaszolgáltatókat 60 napon belül kötelező nyilvántartásba vételi kötelezettség ugyan már nem éri el a korábbi engedélyezési kötelezettség esetén fennálló beavatkozási szintet, továbbra is kérdéses annak indokoltsága, és alkalmas arra, hogy a szolgáltatók esetében a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából aggályos öncenzúrát (ún. „chilling effect”) váltson ki.

„Sok-sok kritizált szempont”

A kritikusok hangsúlyozták mindenekelőtt, hogy már a Bizottság módosítási kezdeményezése és természetesen az erre korlátozódó törvénymódosítás is figyelmen kívül hagyott egy sor egyéb kritizált pontot. Ezek a kifogások érintik konkrétan a szankciók nagyságát és azok kiszabási lehetőségének előzetes törvényi szabályozását, valamint az újságírók forrásainak – bizonyos, nem

egyértelműen meghatározott feltételek mellett fennálló – kiadására vonatkozó kötelezettség pontatlan törvényi meghatározását, a felügyeleti hatóság és különösen a jelentős jogkörökkel felruházott elnök államközelségét, a szabályozás teljes médiát átfogó egységesítő modelljét, nevezetesen a nem-lineáris média bevonását a szabályozásba, és végül a közszolgálati médiaszolgáltatás állítólag fenyegetett függetlenségét.

Lehetetlen ilyen nagyszámú kritizált pontot itt és most teljeskörűen felidézni, vagy főleg érdemben fel is dolgozni. Az időközben elkészült néhány szakértői tanulmány meggyőző erejéről itt-ott lehetne vitatkozni, de mégis olyan jelentős érvrendszert halmoztak fel, amely nagyrészt határozott kritikai támadást fogalmaz meg a magyar jogi helyzettel szemben. A jelen szűk keretek között csak néhány kiválasztott kérdést tárgyalhatunk. Ennek során is elsősorban a jogi mérce kérdését, azaz azon problémakört vizsgáljuk, hogy alkalmazhatóak-e egyáltalán a magyarországi esetben, és ha igen, milyen mértékben uniós jogi mércék az Európai Emberi Jogi Egyezmény mellett – a nemzetközi normákat itt most figyelmen kívül kell hagynunk.

Ebben látjuk minden bizonnyal a Bizottság elnökhelyettes asszonya visszafogottságának és a magyar módosítási javaslat után elutasító magatartása azonnali megváltozásának valódi magyarázatát – azaz abban a feltételezésben, hogy az uniós jogi véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos alapjogok a magyar tagállamot nem, vagy csak korlátozott mértékben kötelezik, és ezért abból nem adódik semmilyen lehetséges ellenőrzési mérce a Bizottság e tagállammal szembeni fellépésére. A záró részben érintőlegesen néhány gondolatot fűzünk a már fent hivatkozott bírálati pontokhoz.

IV. A mérce kérdése

1. Az irányelvek

Az európai másodlagos jog – ameddig hatni tud – a tagállami szabályozás európai jogi mércéjének tekinthető, amely megalapozza a Bizottság és – egy esetleges jogsértési eljárás esetén – az Európai Bíróság ellenőrzési jogkörét. Témáját tekintve ide kapcsolódik az audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtásáról szóló irányelv, valamint az e-kereskedelemtől szóló irányelv, amennyiben az internetes szolgáltatókat az ezen irányelvben meghatározott mértéken túl terhelik kötelezettségek. E másodlagos jogi rendelkezések tartalmi hatóköre azonban csak korlátozott; eleve nem terjed ki a sajtóra, amely nem minősül audiovizuális médiaszolgáltatásnak, és nem foglal magában átfogó garanciát az elektronikus média szabadsága vagy a tartalmi sokszínűség terén sem.

Ugyan az AVMS irányelv 30. cikke röviden rendelkezik a tagállami médiafelügyeleti szervek függetlenségéről, azt vélhetően valamelyest feltételezi, de erre vonatkozóan kifejezett előírást vagy garanciát nem tartalmaz. Az AVMS irányelv nem emelte át az Emberi Jogok Európai Egyezményének („EJEE”) 10. cikkelyében és az Alapjogi Charta 11. cikkelyének 2. bekezdésében foglalt, a sajtó államtól való függetlenségére és pluralitására vonatkozó alapjogi garanciákat egyszerűen a tagállamokat közvetlenül kötelező másodlagos uniós jog szintjére. Ezért ez nem is tud segítségül szolgálni a sajtószabadság alapjogi normáinak tagállamokkal szembeni érvényesítéséhez, amennyiben a tagállamok ténylegesen megsértenék azokat. Még az AVMS irányelv 4. cikkelyének 1. bekezdése – amely felhatalmazza a tagállamokat az általuk szabályozott területeken szigorúbb szabályok bevezetésére – sem értelmezhető úgy, mintha az a vitatott magyar tartalomszabályozást (kiegyensúlyotosság stb.) az irányelv szabályozási körébe vonná, és ezzel az irányelv az Alapjogi Charta 51. cikkelye szerinti alkalmazásnak minősítené; már a Bizottság által az AVMS irányelv 28. cikkelye (válaszadás joga) és az irányelv médiaszolgáltatások kiegyensúlyozottságának elvére (ún.

„balance coverage”) kiterjesztett szabályozási igénye között hivatkozott kapcsolat is meglehetősen erőltetett volt.

Hatásköri okokból az irányelv nem tartalmaz az elektronikus médiatartalomra vonatkozó, a közvetlen, gazdaságilag releváns területeken túlmúató szabályozást. Az irányelvnek nem célja a pluralizmus biztosítása, ezért ezt, az általa szabályozni sem kívánt területet nem is lehet a hatáskörébe utalni a tagállamokat megillető, eltérő szabályozási lehetőségeken keresztül a tagállamok EU-hoz való tartozására hivatkozva sem. Így hát az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (más másodlagos jogi aktusokhoz hasonlóan) csak az általa közvetlenül szabályozott kérdésekben alkalmazható. Különösen így van ez a származási ország elvénél, ahol a Bizottság álláspontja szerint a módosított magyar jogi szabályozás már megfelelően tiszteletben tartja azt; azonban ezt a – mint ahogyan azt már korábban leírtuk – továbbra is vitatott, rendkívül speciális kérdést ehelyütt nem áll módunkban mélyebben vizsgálni.

2. EJEE 10. cikkelye: Magyarország mint az Európa Tanács tagja és az EJEE szerződött állama

Vitathatatlan, hogy az új magyar médiajogi szabályozást össze kell vetni az Emberi Jogok Európai Egyezményének alapjogi normáival, mégpedig az EJEE 10. cikkelyével, amely ugyan nem nevezi meg (kivéve az 1. bekezdés 2. mondatát) kifejezetten a sajtószabadságot, de az megjelenik a véleménynyilvánítás szabadságának garanciái körében. Az a tény, hogy Magyarországot kötik az EJEE rendelkezései, megalapozza az Emberi Jogok Európai Bíróságának („EJEB”) illetékességét, de az Európai Unióét közvetlenül nem. Figyelemmel az uniós szervek Magyarországgal szembeni további eljárására, és különösen európai jogi szempontból rendkívül érdekes, és a jelenlegi tudományos viták során komoly hullámokat kavart azon kérdés eldöntése, hogy kötelezik-e a magyar törvényeket (ill. azok alkalmazását) az Európai Unióról szóló Szerződésben az EJEE-ra és a tagállamok alkotmányos hagyományaira (EU-Sz 6. cikkely 3. bekezdés) hivatkozással megfogalmazott, valamint különösen az Alapjogi Charta 11. cikkelyének 2. bekezdésében rögzített, a sajtószabadságról szóló európai jogi garanciák vagy sem.

3. Uniós alapjogok, különösen az Alapjogi Charta 11. cikkelyének 2. bekezdése

Itt alapvetően két kérdés körül folyik a vita: egyrészt arról, hogy elfogadható-e még a Lisszaboni Szerződés és az immár elsődleges jogforrásként kötelező érvényű Alapjogi Charta hatálya alatt is a tagállamok – az Európai Bíróság által 20 éve elfogadott – uniós alapjogokhoz kötöttségének elve akkor, ha a tagállamok az uniós jogi alapszabadságokat korlátozzák (ún. ERT-döntés); másrészt arról, hogy az Európai Bíróság újabb ítéletei alapján az uniós alapjogi védelem széleskörűen elképzelhető értelmezése EU-tagállam ellen is alkalmazható-e az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 20. cikkelyében megfogalmazott uniós állampolgárság alapján.

a) Az ERT-ügy

Ami az ERT-döntést illeti, annak további legitimitását időközben inkább vitatják, mégpedig az Alapjogi Charta szűkebben megfogalmazott (51. cikkely, 1. bekezdés, 1. mondata) tárgyi hatályára – ahol csak az uniós jog végrehajthatóságáról van szó –, valamint az Alapjogi Charta keletkezési történetére hivatkozással. Más vélemények ellenben nem tekintik az Alapjogi Charta 51. cikkelyét az

Európai Bíróság ítéletének módosításaként, és az ERT-döntést továbbra is alkalmazandónak tartják. Ennek alátámasztására továbbra is segítségül hívható az Alapjogi Charta indoklása, amely kifejezetten hangsúlyozza az Európai Bíróság eddigi ítélkezési gyakorlatának folytonosságát.

Ha ez az Alapjogi Charta szövegéből és keletkezési történetéből levezetett jogi érvelés mégsem tűnik meggyőzőnek – hiszen így is, úgy is lehet értelmezni –, akkor ismét felmerül az az alapkérdés, amely már az ERT-döntés óta létezik és vita tárgya. A kérdés alapvető nehézségét az adja, hogy az alapjogok tagállami jog általi korlátozása esetére támasztott követelmények egyszerre a tagállami joghoz és az uniós joghoz is kapcsolódnak: maga a korlátozás lehetősége tagállami kompetenciába tartozik, annak alkalmazása azonban uniós jogi előfeltételekhez kötött, – német alapjog-dogmatikai terminológiával kifejezve „Schranken-Schranken” (korlátok-korlátai) kötöttség – a Szerződésben megengedett korlátozás okaitól kezdve, a korlátozás alkalmazásának arányosság vizsgálatig bezárólag.

„Uniós jogi arányossági vizsgálat”

Ebből a szempontból indokolt az uniós alapjogokat is bevonni; azokat ugyanis nehéz lenne az uniós jogi arányossági vizsgálat során figyelmen kívül hagyni. Ez viszont az uniós alapjogi szabályozásnak jelentős, egységesítő kiterjesztéséhez vezet a tagállami jogrendek hátrányára. A Bíróság újabb ítélkezési gyakorlatából kivehető megoldás, amely szerint ugyan fenn kell tartani az uniós alapjogok érvényesíthetőségének igényét az alapvető szabadság korlátozása esetén, de a tagállamoknak jelentős mozgásteret kell hagyni az adott védett jogi tárgy meghatározásakor (ld. különösen a C-36/02 számú „Omega” ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet 34. skk. sor – habár ebben a döntésben pont az alapjogok másik nagy jelentőségéről, az alapjogok mint az alapvető szabadság korlátozásának lehetséges okáról van szó) dogmatikailag támadható, azonban mégis elfogadható és érthető pragmatikus kompromisszum.

Ezt elfogadva, és az ERT-döntést továbbgondolva, a médiaszabadság mint uniós alapjog annyiban válik a magyar médiatörvények mércéjévé, amennyiben azok határon átnyúló tényállásokat tartalmaznak, azaz korlátozzák más tagállamban honos szolgáltatók áruforgalmi, szolgáltatási vagy letelepedési szabadságát. Hogy ez fennáll-e azt követően, hogy a törvénymódosítás kivette e szolgáltatókat a magyar médiafelügyelet hatásköréből, az AVMS irányelvben amúgy is másodlagos jogként szabályozott eseteken túl, – mint ahogy azt fentebb már a származási ország elvének kétséges megsértésének témájánál érintettük – nehéz kérdés eldönteni, ezért erre most csak újra felhívjuk a figyelmet.

b) Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 20. cikkelye: a Zambrano-döntés

Az alapjogi szabályozás belső piaci esetekre való korlátozását feloldaná, ha az uniós alapjogok a Magyarországon honos mediavállalkozásokat is feljogosítanák a magyar jogszabályokkal szemben történő fellépésre, azaz ha tisztán nemzeti jogi (belföldi) tényállásokra terjednének ki. Az Európai Bíróság uniós állampolgársággal és az abból eredő státusszal kapcsolatos újabb ítélkezési gyakorlata valóban lehetőséget teremt olyan értelmezésekre, amelyek szerint az uniós jogi alapjogokból levezethető a nemzeti jogosultság valamely tagállammal szemben. E törekvések azonban nem elég meggyőzőek.

Ebben az értelemben már kétséges, hogy az Európai Bíróság helyesen döntött-e akkor, amikor a Ruiz Zambrano ügyben (2011. március 8-án kelt ítélet, C-34/09 sz. ügy) összekapcsolta kisgyermek

uniós állampolgári státuszát harmadik ország állampolgárságával rendelkező szülőknek EU-tagállammal szemben támasztott tartózkodási jogával, – és így első ízben szakított egyértelműen a belső piac paradigmájával. E döntést sok kritika érte, bár annyiból érthető, hogy itt a – kiskorú, szülőktől függő – uniós állampolgár kitoloncolásának abszolút, tényleges kényszere elleni védelemről volt szó, azaz az uniós állampolgárság alapvető eleméről, a mozgás negatív oldalról megközelített szabadságáról.

Ez az ítélet azonban nem általánosítható oly módon, hogy azzal az uniós állampolgársági státusz valamennyi alapjoggal kibővíthessen, így pl. a sajtó- (és média)szabadsággal. Erre a Zambrano-ítélet nem alkalmas. A McCarthy-ügyben valamivel később született ítélet (2011. május 5-én kelt ítélet, C-434/09 sz. ügy) már megmutatta, hogy az Európai Bíróságnak nem az uniós státusz más (alap-)jogokkal való általános érvényű összekapcsolása a célja; ebben az ítéletben ugyanis határozottan elutasították valamely harmadik országban honos házastárssal való együttélésre formált jogot.

Végül az uniós állampolgársággal összefüggő jogok – még ha azok a határon átnyúló alapjogi korlátozást, mint követelményt mellőzve, a belföldi tényállásokra alkalmazhatóak is lennének – csak a legalapvetőbb védelmet biztosíthatnák, de nem lennének képesek arra – ezt is mutatja a kivételesnek tekinthető Zambrano-ügy –, hogy *valamennyi* alapjogsértés esetén beavatkozzanak. Ettől eltérő álláspont nem lenne összeegyeztethető az Alapjogi Charta 51. cikkelyében határozottan kinyilvánított, alapvetően az Unió szerveire mint címzettekre korlátozott kötelező erővel. Az uniós alapértékek valamely tagállam általi megsértéseként lehetne értelmezni (az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkelye szerint) talán még a valamely tagállam által saját állampolgára uniós állampolgársági státuszának sérelmét is. Effajta minősítésre azonban a magyar médiatörvények nem adnak alapot.

4. Az EU Szerződés 7. cikkelye a 2. cikkely fényében

Ezzel – az eredményt megelőlegezve – el is jutottunk az utolsó eszökhöz, amivel Magyarországot mint tagállamot uniós jogi alapon jobb belátásra lehet bírni: Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkelyében megfogalmazott alapvető célkitűzések valamely tagállam általi megsértése esetén alkalmazandó szankció-mechanizmust szabályozó 7. cikkely anyagi jogi feltételei csak a magyar médiatörvények pusztá léte miatt valószínűleg nem állnak fenn. Természetesen e törvények teljesen elrugaszkodott, jogállamiságot nélkülöző alkalmazási gyakorlata a jövőben akár más megítélést is eredményezhet. Bár az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkelye az emberi jogok tiszteletben tartását, amelyekbe beletartozik a véleménynyilvánítás szabadsága is, az Európai Unió azon alapvető értékeihez sorolja, amelyeket a tagállamok kötelesek betartani.

Mindazonáltal az alapértékek katalógusa nem egyezik meg az uniós alapjogi normákkal, ez ugyanis az uniós alapjogok univerzális jellegű érvényesüléséhez, a tagállamok alapjogi jogrendjének uniós alapjogi normákkal történő egységesítéséhez vezetne, ez pedig az Alapjogi Charta 51. cikkelyében szabályozott a saját hatáskörben való differenciált érvényesítés szabályával összeegyeztethetetlen lenne. A 2. cikkely a tagállamokat és az Uniót az elidegeníthetetlen emberi jogok közös, s így tulajdonképpen homogén alapelemeire emlékezteti; de nem hozza az egyes tagállami alapjogi kultúrák sajátosságait szigorúan egyenlő szintre. Ezen túl a 7. cikkelyben foglalt szankciók valamely alapvető érték egyértelmű és egyúttal súlyos megsértését feltételezik. E feltételrendszert a magyar médiatörvény még akkor sem elégíti ki, ha abban valaki gyenge pontokat vagy akár az Alapjogi Charta 11. cikkelyének 2. bekezdésében foglaltak megsértését látná.

Összességében megállapítható tehát, hogy – AVMS irányelv alkalmazási területén kívül eső helyzetekben – uniós jogi alapon nem könnyű fogást találni az új magyar médiajogi szabályozáson. Az uniós alapjogi védelem, ha egyáltalán érvényesülhet, csak annyiban tud, amennyiben a belső piac valamely alapszabadsága érintett. Ez a helyzet azonban a törvények határon átnyúló hatályának messzemenő, bár talán nem teljeskörű, a már az Irányelv 3. cikkelyének 2. és 4. bekezdésében is található kivételes esetekre való korlátozása miatt csak ritkán áll fenn (esetleg pl. az AVMS irányelv által le nem fedett sajtótermékekre vonatkozó közrendi záradék, ld. Mttv. 178. §); ez a körülmény a magyar törvényeket (mármint az alapszabadságok érintettsége mint alkalmazási kritérium) azonban semmiképp sem teszi közvetlenül az uniós alapjogok szempontjából relevánssá. Így tehát az Európai Bizottság visszafogottsága igenis indokolt. Nem lesz minden, a tagállamokban jogsértésnek minősülő esetből EU-s „ügy”. Ugyanakkor természetesen az Európai Emberi Jogi Egyezmény és ezzel a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlatának szempontjából lényeges lehet.

V. Egyes kiválasztott problémák áttekintése

Ezzel eljutottam a már korábban jelzett, nagymértékben szelektív és futólagos, az új magyar médiajog vitájában felmerültek közül csak néhány kifogásra koncentráltó áttekintéshez.

1. Az intézményi probléma

Különösen erős kritika éri újra meg újra az új médiafelügyelet intézményi struktúráját, gyakran összefonódva az átfogó, valamennyi médiát, a sajtót és az internetet is magában foglaló magyar felügyeleti mód és eszközrendszer bírálatával. Elsősorban a Médiatanács államközelségét, amely – ahogy ezt mindenütt felróják – kizárólag a jelenlegi miniszterelnök pártjának küldötteiből áll, valamint a nem-lineáris média egységes felügyelet alá rendelését kritizálják. Minden bizonnyal vannak itt különös jelenségek, például a felügyeleti hatóság miniszterelnök által kinevezett elnökének rendkívül erős helyzete, aki – törvényben meghatározott módon – egy személyben a Médiatanács elnöke is, és többek között a közszolgálati médiaszolgáltatók – beleértve az állami hírügynökséget is – vezérigazgatóinak kinevezésére is javaslatot tehet (Mttv. 102 § (2) bek.).

Jó példának tűnik szintén a döntési hatalom nem éppen politikamentes kézzel történő, és inkább felületesen palástolt koncentrációjára a zavaróan színes szervezeti konstrukció egy sor, különböző grémiummal és megbízottal, amelyek mögött végül gyakran ismét a Médiatanács domináns befolyása tapasztalható (ld. Mttv. 86. § (6) bek, 90. § (1) bek. b) pont, 95. § (2) bek., 102. § (2) bek., 120. § (4) bek. a) pont, 136. § (6) bek., 138. § (2) bek., 139. § (2) bek.). A televízió, rádió, online média, sajtó és telekommunikációs szolgáltatók új szuperhatósága minden bizonnyal nem felel meg a médiafelügyeletben is értelmezhető „*checks and balances*” (fékek és ellensúlyok) ideájának, amelyet a hatáskörök dekoncentrációja és decentralizációja valósítana meg.

Kockázatos ez azért, mert még ha egyidejűleg több közigazgatási hatóság létezik is, azok egymással kölcsönösen konkuráló, ellenőrző és diszkurzív mértékképző tevékenysége legfeljebb csak korlátozottan valósul meg. Bár még kevés szó esett róla, de feltehetően tény az is, hogy a médiaszolgáltatók személyi és tartalmi sokszínűségének a szervezetenként plurális, hatalommegosztáson alapuló médiafelügyelet felel meg, vagy megfordítva: a médiafelügyeleti jogosultságok – végeredményben mindig meglehetősen érdekkötött – koncentrációja veszélyezteti a médiapluralizmust.

„Felettebb sajnálatos fejlemény”

Másfelől nem hallgatható el az sem, hogy a központi médiafelügyelet integrált konvergenciamodellje a média technikai, tartalmi-kulturális és gazdasági konvergenciájának hatása alatt más országokban is komoly vita tárgyát képezi, és részben már meg is valósították. Az utóbbi években a műsorsugárzási felügyelet centralizációjára irányuló törekvések valósultak meg Németországban is annak érdekében, hogy kiküszöböljék a föderalizmusból adódó, a hatékonyságban jelentkező gyengeségeket. A média részpiacain átnyúló, valamennyi médiára – nem csak a médiakoncentráció ellenőrzése terén – kiterjedő nézet valójában sokak számára a szabályozás ideális útját jelentette, és e szemszögből nézve most kissé ironikusan hat, hogy Magyarország esetében hirtelen újra a régi szép időket emlegetik fel, amikor még médiumtípusok szerint külön-külön felügyelet létezett, amely semmi esetre sem foglalta magában a sajtót vagy az állítólag már természeténél fogva nyitott, felügyeletet nem tűrő internetet.

Ezzel kapcsolatban egyáltalán nincs szó arról, hogy az adminisztratív médiafelügyelet sajtóra való kiterjesztését védelmeznék: liberális alapjogi felfogás szempontjából ez egyáltalán nem örvendetes fejlődés. Meglehetősen valószínűtlennek tűnik azonban az, hogy az EJEE 10. §-ból emberi jogi értelemben valami is levezethető lenne egy – természetesen értelmesen kialakított – szervezetileg egyesített, de minden médiára kiterjedő felügyelet ellen.

Kevésbé meggyőző az a kritika is, amely szerint a (polgári és büntető) bíróságoknak kell biztosítani a védett jogi tárgyakra a személyiségi jogokat sértő nyomtatott médiától való védelmét, és azok semmiképp nem adhatóak át közigazgatási hatóság büntető hatalmának. Lehet, hogy a végrehajtott hatalmak az állami befolyásnak jobban ki vannak téve, mint a bíróságok – ez azonban közel sem biztos, hogy így van: az átpolitizált és kormányt kiszolgáló igazságszolgáltatásnak is vannak lesújtó megjelenési formái, ezért a mediaszabadság alapjoga korlátozásának általános gyanúja egy olyan adminisztratív médiafelügyelettel szemben, amely ezen kívül még egy közigazgatási bíróság joghatósága alá is tartozik, mégiscsak alaptalan. A mediaszabadságot minden bizonnyal nem az biztosítja, ha valaki csak a jogalkotónak és legfeljebb a bíróságoknak, de azon kívül semmilyen hatóságnak nincs alárendelve.

„A jelenlegi hatalmi viszonyok következménye”

Az alapjog nem a hatalmi ágak anyagi értelmezésével problematikusan túlterhelve osztja fel absztrakt módon a felügyeleti feladatokat a bíróságok vagy közigazgatási hivatalok között, és bizonyosan nem is követel meg különös, instrumentálisan leszűkítő módon polgári jogi vagy büntető jogi problémamegoldást valamely közigazgatási jogi megoldás helyett. Az európai alapjogi normához is hozzátartoznak a (különösen a közszolgálati) műsorsugárzás kormányval és a társadalmi hatalmi központokkal szembeni függetlenségének – időközben az Európa Tanács egy sor ajánlásával és határozatával nyilvánvalóvá tett, majd az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Manole-ügyben hozott ítéletével (13936/02 sz. 2009.09.17-i ítélet) hatásosan megerősített – garanciái, de semmiképp sem tartozik ide valamely meghatározott felügyeleti modell szervezeti jogi előírása.

Az államtól való függetlenség szempontjából nézve a magyar Médiatanácsnak – az elnök ténylegesen aggályos kinevezésétől és szerepétől ezúttal eltekintve – nem kell tartania más európai példákkal (mint pl. az osztrák KommAustria-val vagy némely német tartományban a tartományi médiainstítúciók médiatanácsaival) történő összehasonlítástól. A magyar ügyet elemző írások jogosan mutattak rá, hogy a jelenlegi Médiatanács kormányközeli tagokból álló egyoldalú összetétele mindenekelőtt éppen a jelenlegi magyar parlament hatalmi összetételének következménye: a törvényben előírt kétharmados többség – ugyanúgy, mint például Berlinben, Brandenburgban vagy Schleswig-

Holsteinben – általában arányos összetételről gondoskodik. Ez a biztosíték persze kiesik, ha – úgy, mint most Magyarországon – a kormánypárt a parlamenti helyek több mint kétharmadával egyedül rendelkezik.

A németországi médiára vonatkozó alapjogok sem követelnek abszolút függetlenséget az államtól olyan szigorú értelemben, amely megtiltaná, hogy a felügyelet tagjait parlament vagy a végrehajtó hatalom intézményei nevezzék ki – hiszen különben minden médiafelügyeleti szerv alkotmányellenes lenne Németországban. Ezt minden bizonnyal az EJEE 10. §-a sem követeli meg, még akkor sem, ha a kommunikációs alapjogok védett jogi tárgyához, valamint az általa szavatolt pozitív előírásokhoz a strasburgi joggyakorlat szerint hozzátartozik a médiatartalom állami befolyástól való mentessége, védelme is. A magyar példa egyértelművé teszi tehát, hogy a bevált és átlagos politikai helyzetben elfogadhatóan működő intézményi megoldások mennyire érzékenyek tudnak lenni akkor, ha azokat az államhatalom meglehetősen aggályosan használja fel arra alkalmas, politikai adottságok megléte esetén.

2. A tartalomszabályozás problémája

A vita fő bírálati pontjaihoz tartozik a tartalomszabályozás, amelyet elsősorban a sajtószabadságról szóló törvény rögzít. A bírálat egyaránt érvényes a médiatartalomra vonatkozó pozitív előírásokra és negatív tilalmakra. Különös tekintettel a 2011. márciusi törvénymódosítással a lineáris médiaszolgáltatókkal szemben visszavont, a híradások kiegyensúlyozottságának követelményére (Smtv. 13. §, Mttv. 12. §), továbbá az emberi méltóságot sértő (Smtv. 14. §), diszkriminatív és sértő tartalmakra (Smtv. 17. §). A tartalomra vonatkozó állami, ill. jogszabályi előírások alapjaiban érintik a véleménynyilvánítás szabadságát, és ezért jogosan állnak a figyelem középpontjában és szigorú alapjogi igazolási teher alatt. Természetesen itt is sok múlik a törvényi előírásoknak a joggyakorlatban történő (a felügyeleti szerv és az ellenőrző funkciót betöltő bíróságok általi) értelmezésén.

Ami azonban a jogszabályi alapokat érintő kritikát illeti, az inkább meglepő, legalábbis ha a Németországból érkezett bírálatot nézzük; hiszen ott a műsorszolgáltatási kötelezettségek és alapelvek meglepően széles spektruma létezik (elsősorban a közszolgálati és privát műsorszugárzásra vonatkozó egyes tartományi törvényekben), amely az adások aktív nevelési célkitűzésére tekintettel igencsak aggályos, de ennek ellenére alig megkérdőjelezett. Ez a pozitív tartalom („*Positive Content*”), nevezetesen a híradások kiegyensúlyozottságának követelménye esetében éppen egy olyan alapelvet érint, amely a német Szövetségi Alkotmánybíróság műsorszugárzásra vonatkozó joggyakorlatában kezdettől a műsorszolgáltatás normacéljának egyik garanciáját jelenti, ezért alkotmányjogilag nem csak hogy megtűrt, hanem kifejezetten megkövetelt tulajdonság, éppúgy, mint ahogy az néhány médiatörvényben kifejezetten meg is jelenik (pl.: Rheinland-Pfalz tartományi médiatörvényének 22. §. (1) és (2) bekezdései). A program kiegyensúlyozottságának követelménye a műsorszugárzás szabadságának mint funkcionális alapjog biztosításának céljaként mindig a vélemény-pluralizmus alapelve mellett létezik, és ahhoz tematikusan is szorosan kapcsolódik.

„Az absztrakt jogalkotás funkcionális határai”

A német Szövetségi Alkotmánybíróság minden modellösszetétel elleni kifogással szemben hangsúlyozta azt az alkotmányjogi lehetőséget – és ezt mind a mai napig nem vonta vissza –, hogy a kereskedelmi médiaszolgáltatást is alá lehet vetni ún. „belső” plurális (tartalmi vagy szervezeti) követelményeknek, tehát a sokféleség és a kiegyensúlyozottság követelménye nem csak *valamennyi*

szolgáltató teljes programkínálatára, hanem *egy* szolgáltatókra is irányulhat. A sajtószabadság funkcionális alapjogi értelmezésének ilyen kényes következménye ellen jó indokokat lehet felhozni, ezt azonban nem csak Magyarország esetében kellene megtenni, hanem mindig vizsgálni kellene azt a kérdést, hogyan is áll valójában az egyéni médiaszabadság az adott ország jogrendjében.

Ami a magyar szabályozást illeti, nem teljesen egyértelmű továbbá, hogy ezt a követelményt valóban a tájékoztatást végző médiaszolgáltatókkal szemben megfogalmazott (a jogszabály alapvetően csak őket említi, Smtv. 13. §), szigorú belső pluralitás követelményeként kell-e értelmezni, vagy csak egy magától értetődő sajtójogi alapelveként, mégpedig különösen a sajtójogi igazmondási kötelezettség megerősítéseként. Az Mttv 12. § (4) bekezdése, amely a híradás és a véleménynyilvánítás elválasztását követeli meg, de ez utóbbit értelemszerűen el is ismeri, mindenképpen úgy értelmezhető, hogy a törvény a kritikus vélemény-zsurnalizmusnak – amely mint ilyen szintén alapjogilag garantált jogosultság – teret enged. E rendelkezés esetében is végeredményben a törvény gyakorlati értelmezésén és alkalmazásán múlik minden.

A szakirodalomban gyakran megjelenő, a magyar törvények értelmezésének hiányosságát és a tartalomra vonatkozó szabályok fogalmi pontatlanságát érintő kritika fent vázolt összefüggésben ugyan nem tűnik jelentéktelennek, de ha a német vétkességi (deliktuális) jogban az általános személyiségi jogra, a Büntető Törvénykönyvben a becsületsértés fogalmára és a Műsorsugárzásról szóló német államszerződésben az emberi méltóságra mint negatív tartalmi mércére gondolunk, a fogalom meghatározását követelő kritika nem alkalmas arra, hogy abból központi alapjogi problémát generáljunk. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének legalitási elve is elismeri az absztrakt jogalkotás funkcionális határait, és nem állít fel irreális fogalom-meghatározási követelményeket.

3. Szankciók

Csak röviden térnék ki a Médiatörvény széles körben bírált szankcióira. Közelebbről megvizsgálva már itt is higgadtabban kell ítélnünk. A pénzbírság legmagasabb összege (187. § (1) bek., (3) bek. b) pont: 2 millió forint) ugyan valamivel meghaladja az egyesült államokbeli FCC hasonló nagyságrendű legmagasabb büntetőtételét és a fiatalkorúak védelméről szóló német médiajogi államszerződésben meghatározott pénzbírság legmagasabb összegét is (500.000,- EUR, ld. e törvény 24. § (3) bek.); de ez utóbbi ismeri még a büntetőjog által alkalmazható eszközöket is. Magyarország azonban nem egy kidolgozott szabálysértési katalógus, hanem egy általános záradék mellett döntött, amely a törvényben előírt kötelezettségek megsértését alapvetően az Mttv. 186. és azt követő paragrafusaiban megfogalmazott közigazgatási és büntető szankcióknak rendeli alá.

Ez a szabályozási technika minden bizonnyal bírálható a jogállami kiszámíthatóság követelményére tekintettel (*nulla poena sine lege* elve), kétséges azonban, hogy alapjogilag jelentősen különbözik-e a hosszú szabálysértési katalógusoktól, amelyek többé-kevésbé tartalmazzak minden, az anyagi médiaszabályozás ellen elkövetett vétséget. Kételyeket ébreszt ugyanakkor a – programszerű, és ezzel a jogalkalmazók számára szükségszerűen mérlegelési lehetőséget biztosító – lineáris médiaszolgáltatók számára előírt kiegyensúlyozottsági követelmény büntető rezsim alá helyezése, ez ugyanis potenciális megfélemlítést eredményezhet.

Mindamellet a magyar törvény a szankciók alkalmazásában más oldalról nagyon is egyértelműen és összehasonlításban is pontos, tényszerű kritériumokkal az arányosság elvét veszi alapul (Mttv. 185. § (2) bek, 186. §, 187. § (2) bek.). A legmagasabb büntetések keretei a médiaszolgáltatók típusai szerint lépcsőzetesen differenciáltak – ami szintén az arányosság kifejeződése. Természetesen ez is a gyakorlati alkalmazáson fog múlni, tehát elsősorban a szankciók arányosságának tényleges

tiszteletben tartásán. A szankciók szabadság-ellenes alkalmazásának már a törvényben rejlő potenciális veszélyét viszont nem szabad eltúlozni.

4. Forrásvédelem

A magyar médiatörvények ennek ellenére nem okoznak örömet azoknak, akik a véleménynyilvánítás szabadságában érdekeltek, és nem kapnak fenntartás nélkül jogi feloldozást sem. A Médiatanács és mindenekelőtt az elnök kulcsszerepével összefüggő koncentrált és ezzel a befolyásnak teret engedő felügyeleti struktúrával kapcsolatos, már korábban említett fenntartás mellett még további két, komolynak tűnő aggályt kell kiemelni.

Az első aggály a forrásvédelemre vonatkozik, amely a médiaszolgáltatók a Smtv. 6. § (1) bek. 2. mondatában és (3) bekezdésében szabályozott kötelezettségei által nehezen kiszámíthatóan, azonban potenciálisan veszélyes módon korlátozott. Eszerint az újságírói források titkosságának védelme eleve nem terjed ki az illetéktelenül megszerzett „minősített adatokra” – hogy ez pontosan mit jelent, arról a törvény hallgat. Ezen kívül a forrásvédelem sérül olyan, ahogy a törvény fogalmaz, „kivételesen indokolt esetben”, amikor a „nemzetbiztonság”, a „közrend” védelme érdekében vagy bűncselekmények felderítése vagy megelőzése érdekében szükséges. Ilyen esetben a „bíróságok vagy hivatalok” – hogy pontosan ki, azt a törvény nem határozza meg – követelhetik az információforrás kilétének felfedését.

A magyar médiajogi reform kritikusai jó okkal ítélték úgy, hogy ez a szabályozás összeegyeztethetetlen az EJEB joggyakorlatában kialakított forrásvédelem magas szintjével, amely a sajtószabadság igen fontos része (ld. különösen 2007. november 22-i ítéletet a Voskuil-ügyben, ügyszám: 64752/01.; és a 2007. november 27-i ítéletet a Tillack-ügyben, ügyszám: 20477/05.). Itt most valóban helytálló az a vád is, hogy a törvény alapjogot sért: A nemzetbiztonság és a közrend, valamint a bűnüldözés és bűnmegelőzés fogalmai – átfogóan és bizonyos súlyos bűncselekményekre való korlátozás nélkül minden bizonnyal tényleg messze állnak attól, hogy képesek legyenek elfogadható mértékig biztosítani a médiaszabadságot érintő, ezen különösen intenzív beavatkozások alapjogilag szükséges korlátozását.

5. Műsorszolgáltatók engedélyezése / a sugárzási kapacitások felosztása

Aggodalomra ad okot a nemrég ismertté vált pályáztatási gyakorlat is a Klubrádióval kapcsolatban. Ha igaz, hogy a Médiatanácsnak a rádiófrekvenciákra vonatkozó pályázati eljárásban, az Mttv 48. és azt követő paragrafusaira támaszkodva, lehetősége van arra, hogy a pályázat tartalmi kritériumait már előre ízlés szerint alakítsa, és ezzel a nem kedvelt pályázókat kizárja, akkor ez éppen olyan hatékony, mint amennyire aggasztó eszköze a műsorbefolyásolásnak és az alig bújtatott, pályázókat diszkrimináló cenzúrának. Az Mttv. 52. § (2). bek. g) pontja valóban lehetővé teszi, hogy a Médiatanács a pályázati kiírásban a műsor tartalmára vonatkozó elképzeléseket előírjon.

Ezzel az egyébként ésszerű, közbeszerzési jogi transzparencia-szabályoknak (a kiválasztás tartalmi kritériumainak előzetes megállapítása) a frekvenciaszabályozásra történő átültetésével úgy tűnik, hogy a médiafelügyelet egy olyan proaktív hatáskört kapott a pályázó kiválasztása és a program alakítása terén, amely pályázói túlkínálat esetében egyértelműen túlmegy a csak reagáló, sokszínűség orientált kiválasztási döntéseken, amit a német frekvencia-kiosztási jog is ismer (ld. pl. Rheinland-Pfalz tartományi médiatörvényének 30. § (3) és (4) bek.-t). Valóban kérdéses, hogy a médiaszolgáltatók működése engedélyezésének és műsorkínálatuk tartalmi kialakításának a

felügyelet általi összekapcsolása az EEJE 10. § (1) bek. 2. mondatával és (2) bekezdésével összeegyeztethető-e.

VI. Összefoglalás

A magyar törvények mögött felismerhető erős szabályozási akarat ellenérzést vált ki, akkor is, ha a rendelkezések többsége az alapjogok által húzott határt még nem lépte át. A magyar médiajog a médiakonvergenciára és a hálózati szolgáltatások és tartalmak közötti egyre szorosabb összefüggésre integrált médiafelügyeleti rendszerrel válaszol. Ebben a rendszerben azonban a magyar jog a szabályozás mércéit és eszközeit nem az alapvető védett értékeket magában foglaló külső pluralizmus garanciájának, a sajtójoghoz hasonló szintjére nyesi vissza, hanem fordítva, a mindig kissé paternalisztikusabb, a médiaszolgáltatás alapvetően funkcionális alapjogi szempontból megalkotott modelljét terjeszti ki most már a sajtóra és az internetre is – még akkor is, ha a 2011. márciusi törvénymódosítás az egyes médiafajták között ismét differenciálást vezetett be a rendszerbe. A magyar példa rávilágít arra, hogy a demokráciában mennyire kiemelten fontos a média és az afelett gyakorolt ellenőrzés államtól való megfelelő távolságban, a függetlenség és szabadság szférájában való rögzítése. Olyan kompromisszumos szervezeti – félig demokratikus, félig az alapjogok által legitimált – megoldások, amelyek a demokratikus állam számára a médiaszolgáltatás, illetve az ellenőrzés terén beavatkozást engednek, valamely politikai erő jelentős dominanciája esetén nem mindig bizonyulhatnak elegendőnek. Ugyanakkor ez sem kizárólag magyar probléma, hanem más országok médiaszabályozását, nem utolsósorban a németet is, érinti.

Gondolatok Matthias Cornils: „Az erős szabályozás iránti igény” c. cikkének margójára

Prof. Dr. Matthias Cornils írása tekinthető az első olyan cikknek a nemzetközi tudományos közéletben, mely szakmai alapon próbálja áttekinteni az új magyar médiaszabályozást. A másik érdeme, hogy európai perspektívából teszi mindezt. Mindazonáltal szeretnénk a fent közölt cikkhez a szerző engedélyével néhány szerkesztői megjegyzést fűzni, mely a cikkben található tárgyi tévedésekre reagál, hiszen a tudományos elemzéseknek és vitáknak minimális kritériuma a tények pontos ismerete és rögzítése, illetve a tévedések korrekciója. Reméljük, hogy a lenti rövid szerkesztői megjegyzéssel is hozzájárulunk a médiaszabályozásról folyó vita szakmai mederben tartásához:

A differenciált szabályozás kérdése (3., 10., és 11. oldal)

- Az új magyar médiaszabályozásnak alapvető koncepciója, hogy a szabályozás konvergens, de egyben differenciál is a különböző médiatartalmak között. Ebben a tekintetben a cikkben említett 2011. márciusi törvénymódosítás a szabályozást csak annyiban differenciálta tovább, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségét törölte a lekérhető (és nem pedig a lineáris) médiaszolgáltatásokra vonatkozóan.

A szankcióalkalmazás kérdése külföldön honos szolgáltatókkal szemben (3. és 6. oldal)

- Vitatható a tanulmány azon állítása, miszerint a külföldi székhelyű médiaszolgáltatók magyar médiajogi szankciónak történő alávetése az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokról

szóló irányelvben (továbbiakban: AVMS irányelv) rögzített származási ország elvének (ún. *Herkunftslandsprinzip*) megsértése lenne. Az EU Bizottság a külföldi székhelyű médiaszolgáltatók esetében nem általában véve a szankció alkalmazását, hanem csak a bírság kiszabásának lehetőségét tekintette az AVMS irányelvbe ütközőnek, így e lehetőség később kikerült az Mttv.-ből.

- Pontosítandó a cikk azon megállapítása, miszerint „Az Európai Unió kívüli audiovizuális médiaszolgáltatókat terhelő szankciókra vonatkozó rendelkezéseket (Mttv. 187. § (3) bek. b) pont) törölték (Mttv. 176. sk §) és a közigazgatási – a sajtó és a rádiószolgáltatók esetében a Mttv. 178. § értelmében alapvetően büntető jellegű – szankciókat (szolgáltatásnyújtás megtiltása, nyilvántartásból történő törlés: Mttv. 187. § (3) bek. c) és d) pontok) korlátozták az AVMS irányelv 3. cikkelyében megfogalmazott, a tagállamokat szükségállapotban felhatalmazó esetekre.” A külföldi joghatósággal szemben a 2011. márciusi törvénymódosítást követően tehát a 187.§ (3) bek. c) és d) pontban meghatározott szankció, a határozat közzétételi kötelezettsége és a médiaszolgáltatási jogosultság gyakorlásának felfüggesztése szabható ki. Más szankciók a Bizottság által kért módosításokat megelőzően sem voltak alkalmazhatók a külföldi joghatóság alatt álló médiumokkal szemben (pl. a nyilvántartásból való törlésnek nem lett volna különösebb értelme, mivel ezek az AVMS irányelv származási ország elvének alkalmazásával eleve nem is szerepelhetnek a magyar hatósági nyilvántartásban).
- A tanulmány kijelentésével ellentétben a törvénymódosítás következtében sem kerültek ki e szolgáltatók a magyar médiafelügyelet hatásköréből. A szabályozás – összhangban az AVMS irányelvvel – kiterjed a külföldi joghatóság alatt álló médiumokra akkor, ha megsértik a gyűlöletbeszéd tilalmát előíró vagy a kiskorúak védelmét célzó szabályokat, illetve ha jogmegkerülés eszközével élve vonták ki magukat a szabályozás hatálya alól.

A magánszemélyek, kisebbség vagy többség megsértéséről szóló rendelkezések értelmezése (3. oldal)

- Az EU Bizottság által kifogásolt törvényi előírások között felsorolt, „a magánszemélyek, kisebbség vagy többség megsértéséről szóló szigorú tiltó rendelkezések”-et illetően szükséges pontosítani, hogy a törvény értelmében magánszemélyek megsértése esetén nem járhatott volna el a médiahatóság, csak a közösségeket érintő sérelem esetén tehetett volna ezt. A Médiatanács hatáskörével kapcsolatos problémakörnek bővebb kifejtését lásd a „A tudatlanság hatalom” – de a tudás nem bizonyosan az. Válasz Majtényi László írására című cikkben.²

A regisztrációs kötelezettség kérdése (3. oldal)

- A médiatartalom-szolgáltatások *nyilvántartásba vételi kötelezettsége* nem feltétele egyetlen ilyen tevékenység megkezdésének sem, sőt a törvénymódosítást megelőzően sem volt feltétele a médiatartalom-szolgáltatás megkezdésének, a cikkben említett, Bizottság által kért módosítás ilyen értelemben csak pontosító jellegű volt.

A forrásvédelem kérdése (12. oldal)

- Vitatható a tanulmány azon állítása, miszerint „A nemzetbiztonság és a közrend, valamint a

²http://mediatorveny.hu/cikk/145/A_tudatlansag_hatalom_de_a_tudas_nem_bizonyosan_az_Valasz_Majtenyi_Laszlo_irasara

bűnüldözés és bűnmegelőzés fogalmai – átfogóan és bizonyos súlyos bűncselekményekre való korlátozás nélkül minden bizonnyal tényleg messze állnak attól, hogy képesek legyenek elfogadható mértékig biztosítani a médiaszabadságot érintő, ezen különösen intenzív beavatkozások alapjogilag szükséges korlátozását.” Hangsúlyozandó ugyanis, hogy az Smtv. teremtette meg a forrásvédelmet a büntetőeljárásokban. A *forrásvédelemre* vonatkozó rendelkezés – ellentétben a korábbi, 1986-os szabályozással – valamennyi médiaszolgáltató és sajtótermék kiadója számára általános titoktartási jogot teremt, amely kiterjed a bírósági és hatósági eljárásokra is.

Egyéb pontatlanságok (2., 8. illetve 11. oldal)

- Pontosításra szorul az a kijelentés, hogy „A magyar parlament által 2010. december 21-én elfogadott törvények közül az egyik a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény („Smtv”)”. Az új magyar médiaszabályozás két törvényben került rögzítésre, amelyeket az Országgyűlés nem egy napon fogadott el, hanem a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvényt (Smtv.) 2010. november 2-i, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvényt (Mttv.) pedig 2010. december 21-i ülésnapján fogadta el.
- A Közzolgálati Közalapítvány tulajdonába valójában összesen négy közzolgálati Zrt. került, köztük az MTI Zrt. is, nem pedig négy közzolgálati műsorszolgáltató, ahogy az a cikkben olvasható.
- A Médiatanács elnökét az Mttv. 124. § (1) bek. szerint nem a miniszterelnök jelöli ki, ahogy az a tanulmányban megjelent, hanem a parlament választja.
- Fontos hangsúlyozni, hogy az Mttv.-ben foglalt szankciók kivétel nélkül közigazgatási jogi és nem büntető szankciók. Ellentétben azzal a kijelentéssel, hogy „Magyarország azonban nem egy kidolgozott szabálysértési katalógus, hanem egy általános záradék mellett döntött, amely a törvényben előírt kötelezettségek megsértését alapvetően az Mttv. 186. és azt követő paragrafusaiiban megfogalmazott közigazgatási és büntető szankcióknak rendeli alá.” Az Mttv. 187.§ (3) bek. b) pontja határozza meg a kiszabható bírságok összeghatárait, amelyek közül a legmagasabb a ba) pontban nevesített kétszázmillió, és nem a cikkben nevesített kétmillió forint.