

# Utószó a magyar kiadáshoz

Különösen nagy kihívást jelent egy átfogó és összehasonlító szemléletű művet írni a médiaszabályozás világáról, hiszen a vizsgált terület alapvető jellemzője a sokszínűség, noha a nemzetközi szabályozás alapját képező nemzeti médiaszabályozások ugyanazon problémákra reflektálnak, mégis egyediek. „Mindegyiket a nyelv, a kultúra, a vallás, a földrajz és az adott helyre jellemző számos egyéb megkülönböztető jegy különleges keveréke alakította.” – állapítja meg Keller maga is.<sup>1</sup>

Ha felidézzük az elektronikus média szabályozásával foglalkozó, utóbbi bő két évtizedben megjelent nagyobb lélegzetű, áttekintő-összehasonlító jellegű műveket, akkor azt láthatjuk, hogy azok vagy regionális intézményekhez köthető (értsd: Európai Unió és Európa Tanács) jogalkotásokat vizsgálják, vagy az egyes európai államok és az Egyesült Államok médiajogának elemzésével foglalkoznak. Ezek közül az előbbi kategóriába sorolható az a két mű például,<sup>2</sup> amelyeknek a tárgya az Európai Unió audiovizuális szabályozása, illetve politikája. A Harrison és Woods által jegyzett mű a történeti mellett, inkább elméleti áttekintés, míg utóbbi a tárgyalt jogszabályok elemzésére, értelmezésére koncentrált. A másik kategóriában utoljára összehasonlító jellegű mű 1996-ban jelent meg,<sup>3</sup> mely – az összehasonlító jellege mellett – egyben elméleti igényességgel íródott. Az utóbbi időben ebben a műfajban a Wolters Kluwer kiadó gondozásában jelennek meg nem összehasonlító, hanem az egyes országok (leginkább európai államok) médiajogát külön-külön áttekintő kiadványok.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Perry KELLER: *Európai és nemzetközi médiajog – Liberális demokrácia, kereskedelem és az új média*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 66.

<sup>2</sup> Értsd: Jackie HARRISON – Lorna WOODS: *European Broadcasting Law and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.; Oliver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (eds.): *European Media Law*. The Hague – London – Boston: Kluwer Law International, 2008.

<sup>3</sup> Wolfgang HOFFMANN-RIEM: *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries*. New York, The Guilford Press, 1996.

<sup>4</sup> Értsd: a Kluwer Law International által kiadott, Peggy Valcke és Eva Lievens által szerkesztett sorozat egyes darabjait.

A feladat nehézsége ellenére mégis érezhetővé vált az áttekintő és összehasonlító jellegű megközelítés iránti igény felerősödése az utóbbi években, mely leginkább annak köszönhető, hogy a technológiai fejlődés hatására a média világa – a nemzeti keretek közül kiszakadva – egyre inkább kitágult, globalizálódott, másrészt ezzel párhuzamosan új médiaszolgáltatások jelentek meg. Ezek a folyamatok rákényszerítették mind a szabályozókat, mind pedig a területtel foglalkozó kutatókat, hogy a médiával, annak szabadságával kapcsolatos kérdéseket – így különösen az állam kapcsolatát a médiával – immáron az új infokommunikációs környezetben gondolják újra, és egyben mérlegre tegyék saját nemzeti mediaszabályozásaikat is.

Keller – felvállalva az átalakuló és dinamikusan fejlődő médiakörnyezetből, illetve nemzeti szabályozások különbözőségéből fakadó nehézségeket – mégis egy összefoglaló műben gondolkodik, egy olyanban, amely meghaladja a helyi, regionális gondolkodást. Másként fogalmazva: a szerző egy globálisan érvényes médiajog közös alapjait próbálja meg feltárni elméleti igénnyel. A szerző közvetve azt az alapkérdést feszegeti: beszélhetünk-e egyáltalán nemzetek feletti, azaz univerzális mediaszabályozásról, és ha igen, az milyen elvi alapokon áll?

Ennek megválaszolásához Keller olyan fókuszpontot választ, melyen keresztül egységesen tudja értékelni a nemzeti jogalkotások felett átívelő nemzetközi és regionális (értsd: főként európai) mediaszabályozást, illetve annak fejlődését. A kötet alcíme ad elsőként támpontot az érdeklődő olvasónak arról, hogy a szerző a média szabályozásával összefüggő kérdések megválaszolásához szükséges közös nevezőt, minimumot a liberális demokráciaelméletben találja meg. Még pontosabban fogalmazva: vizsgálódásának kiindulási pontja ahhoz a kérdéshez kapcsolódik, hogy a liberális demokrácia-felfogásban milyen szerepet tölt be a média, illetve a liberális demokráciaelmélet miként viszonyul magához a médiához?

Ennek megfelelően az elméleti alapok tisztázásának egy külön fejezetet szentel Keller a könyvben.<sup>5</sup> A fejezetet olvasva körvonalazódik, hogy Keller liberális demokrácia-elméleten keresztül történő elemzése tulajdonképpen a véleménynyilvánítás szabadságának individuális igazolásán alapuló, az Első Alkotmánykiegészítéshez<sup>6</sup> kapcsolódó észak-amerikai médiamodell alapulvételét jelenti.

Ebben a koncepcióban lényeges, hogy a szabadságjogok közül kiemelkedő jelentőséggel bír a szólásszabadság, a hangsúly az egyén önkiteljesítő kifejezésére, az egyéni felelősségre helyeződik, mely jog szorosan összefonódik a tulajdon és a vállalkozás szabadságával. E megközelítés szerint, mivel a véleménynyilvánítás szabadsága ilyen szimbiózisban él az egyén önkiteljesítésével és a szabadpiaci gazdasági érdekekkel, ezért az állami beavatkozás (így a mediaszabályozás) mindig

<sup>5</sup> KELLER i. m. (1. lj.) I. rész Médiajog és liberális demokrácia.

<sup>6</sup> Uo. Az Első Alkotmánykiegészítés modellje. 69–72.

csak *ultima ratió*ként jelentkezik. Sőt, amint arra például az adatvédelem egyes kérdéseinek tárgyalásánál rámutat a szerző: az állami szabályozás célja ebben az esetben sem a magánéletbe való beavatkozás, hanem sokkal inkább a magánélet kiteljesítésének megkönnyítése.<sup>7</sup>

Keller liberális demokrácia és médiaszabályozás összefüggéseinek feltárását követően tehát azt vizsgálja meg, hogy a média ‘liberális demokratikus projektje’ – maga nevezi így több alkalommal is<sup>8</sup> – miként jelent meg és vert gyökeret, illetve milyen sikereket ért el a nemzetközi (pl. WTO, OECD, ENSZ) és regionális (értsd: Európai Unió, Európa Tanács) jogrendben.<sup>9</sup> Ennek az elméletnek a mentén azonosítja a médiaszabályozás egyes területeit is, melyeket – az elméleti megalapozásból fakadóan – negatív oldalról közelít meg, hiszen azokat a közlés szabadságának legitim korlátjaiként tárgyalja, és azok határait vizsgálja.<sup>10</sup> A negyedik, záró részben pedig olyan területek tárgyalására kerül sor, melyek a szerző által központi nézőponttá tett liberális demokratikus elképzelés piacbarát és ‘kevés állam’ koncepciójába nehezen illeszthetők bele, és melyeket – ennek megfelelően – piaci beavatkozásokként azonosít.<sup>11</sup>

A kötet struktúrájából és a Keller által következetesen képviselt angolszász liberális álláspontból az is következik, hogy míg a III. részben olyan szabályozási területek találhatóak, melyek az észak-amerikai és európai médiajog közös metszéspontjait által határolt területre esnek, addig a befejező részben olyan médiaszabályozási területeket találhatunk, melyek leginkább az európai szabályozási rendszereket jellemzik, gondolunk itt például a közszolgálati médiaszolgáltatásra és egyéb állami beavatkozási (támogatási) formákra. Ebből a felosztásból viszont önkéntelenül adódik a kérdés: amennyiben ezek a területek nem vagy csak az említett módon illeszthetők be a Keller által felállított elméleti keretbe, akkor az európai államok és médiaszabályozásuk nem tekinthetők liberális demokratikusnak?

Keller ezt egyáltalán nem állítja, hanem inkább azt a kérdést feszegeti, hogy mennyiben tartható fent az európai liberális demokratikus államok azon elgondolása, hogy – eltérve az észak-amerikai liberális felfogástól – maguk is jelentősen részt vállaljanak a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működőképessége fenntartásának biztosításban, felvállalva ezzel a közjó (értsd: egyéni és közösségi jólét) érdekében gyakorolt aktív állami beavatkozást jelentő médiaszabályozási felfogást. Alapjogi oldaláról szemlélve a kérdést tulajdonképpen an-

---

<sup>7</sup> Uo. (58. l.j.), 426.

<sup>8</sup> Uo. 267–274.

<sup>9</sup> Uo. II. rész, Média az európai és a nemzetközi jogi szabályozásban.

<sup>10</sup> Uo. III. rész, A közlés szabadságának korlátai.

<sup>11</sup> Uo. IV. rész, Beavatkozás a médiapiacokon.

nak lehetünk szemtanúi a médiajog Keller-féle felosztásában, amint a véleménynyilvánítás szabadságának individuális (konstitutív) igazolása találkozik annak – Európát jellemző – instrumentális (demokratikus) igazolásával.<sup>12</sup>

Ezt a szempontot alapul véve arra is választ kaphatunk, hogy a szerző miért éppen a nemzetközi intézményrendszereken keresztül szemlélődik, amikor összehasonlító médiajogi mű írása mellett döntött? Nem csupán azért, mert ezek a létrehozott jogi eszközök eredendően a médiaszabályozás egy generálisabb, absztraháltabb szintjét képviselik, és ebből következően egyszerűbben vizsgálható azokon a Keller által felállított modell, hanem azért is, mert ezek a nemzetközi intézmény- és szabályozási rendszerek leginkább a véleménynyilvánítás és sajtó szabadságának – a szerző által is képviselt – individuális megközelítésének szellemében fogantak. És mint ilyenek, ezek az eszközök válnak a nemzeti szabályozások – így az európai normák – ‘megmérőjévé’. Másként fogalmazva az európai nemzeti médiaszabályozási kultúra nemzetközi keretben találkozik az észak-amerikai alkotmányos felfogással.

Igaz ez az európai médiaszabályozás kereteinek kijelölése szempontjából az egyik legmeghatározóbb regionális nemzetközi jogi dokumentumra, az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE) és a hozzá kapcsolódó bírói gyakorlatra, valamint egyéb médiapolitikai dokumentumokra is. A szerző maga utal arra, hogy az EJEE tulajdonképpen egyezzerre volt válasz a közelmúlt és az akkori politikai környezet liberális demokráciával össze nem egyeztethető autoritárius berendezkedéseire, ugyanis egy világégést követően és egy kibontakozó hidegháború jelenében próbálta Nyugat-Európában megszilárdítani a liberális szabadságjogokat, azaz azt, hogy az egyének a lehető legnagyobb szabadságot biztosítsa az állam kényszerítő hatalmával szemben.<sup>13</sup> Ennek a törekvésnek e regionális nemzetközi dokumentumba foglalása mögött ott állt az Egyesült Államok kormánya is, amely már a II. világháború lezárultát megelőzően alapvető külpolitikai célként nyilvánította ki, hogy a határain kívül határozottan és eltökélten fogja képviselni „a véleménynyilvánítás liberális demokratikus szabadságának ügyét”, és hogy számára a szabadságjogok között, „az első a szólás és a véleménynyilvánítás szabadsága – mindenhol a világon”.<sup>14</sup>

A szerző ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy az általa is képviselt elv nem tett szert kizárólagosságra az EJEE konstrukciójában, hanem ezzel párhuzamosan megjelenik az emberi méltóságot középpontba állító kölcsönös tolerancia eszméje, amely hangsúlyos és mindig aktuális kérdése egy kulturálisan, vallási,

<sup>12</sup> Vö. HALMAI Gábor: A kommunikációs jogokról. *Médiakutató*, 2001. ősz. 38-51.; KOLTAY András: A médiaszabályozás elmélete. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 85-116., 97.

<sup>13</sup> KELLER i.m. (1. lj.) 486.

<sup>14</sup> Uo. 257.

etnikai téren sokszínű Európának. A kölcsönös tolerancia veszélyeztetése egyben megalapozza az állami beavatkozást, a szabadságjogok törvényes korlátozhatóságát. Ebből jut arra következtetésre Keller, hogy: „Ez az eszme az európai emberi jogi jogterületet az amerikai alkotmányjog fejleményeivel is ellentétbe állította, mert abban az intolerancia államhatalomra gyakorolt hatásának korlátozása terén nagyobb szerephez jut a szabadság.”<sup>15</sup> A fentieket is figyelembe véve Keller tehát közvetve arra mutat rá, hogy – az eltérő kiindulási pontok és a köztük meglévő szemléleti különbözőség ellenére – két egyenértékű liberális demokratikus média-szabályozási koncepciót tisztelhetünk az észak-amerikai és az európai megoldásokban. E különbségek legplasztikusabban a véleménynyilvánítás szabadságának védelmében felhozott ún. konzekvencialista érvek<sup>16</sup> esetében állnak elő. „A szólásszabadsággal kapcsolatos liberális demokratikus különbségek tehát akkor a leghangsúlyosabbak, amikor a konzekvencialista érvek súlyos sérelem veszélyét eredményezik. Azaz a médiát szabályozó európai és amerikai szabályok gyakran éppen azzal a kérdéssel kapcsolatban térnek el egymástól, hogy a nagyobb közlési szabadság előnyeinek megvédése érdekében milyen, az államot vagy más feleket érintő kockázatokat, illetve tényleges ártalmakat kell elviselni.”<sup>17</sup> – mutat rá Keller.

Nem kerülhető meg ezek után az a kérdés, hogy e két, egymással versengő mediaszabályozási koncepció közötti konfliktus a másik meghatározó regionális intézményen, az Európai Unión belül miként jelentkezik? Az EU alapvető célja a lehető legteljesebb gazdasági integráció elérése, így a média területén is ennek megfelelő szabályozói politikát folytat. Itt első sorban az AVMS irányelvre<sup>18</sup> (értsd annak elődjét is a TVWF irányelvet<sup>19</sup>) gondolhatunk, mely egy olyan ágazati gazdasági irányelv, mely az audiovizuális szolgáltatások egységes piacának megteremtését szolgálja. Ezt a célt letelepedés szabadságának, és a szolgáltatások szabad áramlásának (a vétel és továbbközvetítés szabadsága) biztosításával kívánja elérni, utóbbi gazdasági szabadság pedig – ha nem is automatikusan –, de feltételezi a szólás és az eszmék határokon átnyúló szabad terjedésének megvalósulását.

---

<sup>15</sup> Uo. 486.

<sup>16</sup> Értsd: a véleménynyilvánítás szabadsága elengedhetetlen feltétele a hatékonyan működő demokráciának, illetve az igazság kiderítésének.

<sup>17</sup> KELLER i. m. (1. lj.) 64.

<sup>18</sup> 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) (EGT-vonatkozású szöveg).

<sup>19</sup> A 97/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, [a] televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1989. október 3-i 89/552/EKG tanácsi irányelv.

Ugyanilyen elveknek megfelelően hoz döntéseket az Európai Bíróság, sőt, az Európai Bizottság is. Mivel az Unió megköveteli a tagállamaivá váló országoktól a demokratikus berendezkedést illetve az a melletti elkötelezettséget, ezért ebben az esetben az EU audiovizuális szabályozása és médiapolitikája megfeleltethető a Keller által állított mércének, nevezetesen: abban a liberalizmus gazdasági és politikai érvei egybefonódnak. Azaz ebből könnyen levonható lenne az a következtetés, hogy az uniós médiapolitika és -szabályozás liberális demokratikus jellege ad keretet a tagállami szabályozásoknak.

Az uniós és tagállami szabályozás viszonya – hatása az előbbinek az utóbbira – ugyanakkor nem ennyire egyszerű, egyirányú és direkt, inkább azt mondhatjuk, hogy itt is megjelenik az a kettősség, amit az EJEE esetében bemutattunk csak más formában jelentkezik. Mert noha az európai kormányzás strukturális aszimmetriájából következően az említett liberális, piacosító, negatív integrációt megvalósító (deregulatív) politika a domináns az uniós médiapolitikában,<sup>20</sup> az Európai Parlament és a tagállami érdekeket artikuláló Tanács megpróbálja ezt a politikát ellensúlyozni a piacot korrigáló, pozitív (intervencionalista) integrációt megvalósító reregulatív politikájával.

Az utóbbi ellensúlyozó magtartás érzékelhető például abból, hogy az említett gazdasági ágazati irányelvek tartalmazznak olyan normákat (például a válaszadás joga, a kvótaszabályozás, az irányelv szabályainál szigorúbb és részletesebb szabályozáshoz való tagállami jogosultság), melyek nem illenek a Keller által felvázolt liberális gondolatrendszerbe. Hasonlóan piacot korrigáló lépésként értékelhetjük 1997-ben az EK-Szerződéshez csatolt ún. Amszterdami Jegyzőkönyvet is, mely elsődleges jog szintjén óvta meg a közszolgálati műsorszolgáltatás rendszerének nem profitorientált társadalmi és kulturális célkitűzéseit, és egyben az említett állami beavatkozás lehetőségét a médiapiacba az uniós versenypolitikával szemben. Sőt, az említett uniós normák nem csupán belső piaci korrekciót céloztak, hanem az ún. kvótaszabályok például kulturális és gazdasági megfontolásból regionális szinten próbáltak védernyőt képezni a globális piaci dominanciával szemben.<sup>21</sup>

Térjünk vissza tehát a Keller által vizsgált egyik alapkérdéshez, nevezetesen, hogy az észak-amerikai 'liberális projekt' mennyiben tekintethető sikeresnek az európai környezetben vagy inkább megfordítva: fenntartható-e az európai megoldás egy gazdasági alapokon nyugvó, globális médiakörnyezetben? Ha az említett uniós szabályozási példákat nézzük, akkor abból az rajzolódik ki, hogy az európai államok mindig megtalálták a média közösségi (társadalmi), kulturális felfogására/

---

<sup>20</sup> Thomas GIBBONS – Peter HUMPHREYS: *Audiovisual Regulation under Pressure – Comparative Cases from North America and Europe*. London – New York, Routledge, 2012. 133.

<sup>21</sup> Thomas GIBBONS: The Impact of Regulatory Competition on Measures to Promote Pluralism and Cultural Diversity in the Audiovisual Sector. *Cambridge Y.B. European Legal Studies*, (2007). 9: 239–259; 257.

felelősségére reflektáló szabályozás beépítésének módját uniós szinten. Mindezt pedig egy olyan regionális szabályozási környezetben valósult meg, melynek egyik fő célja, hogy Európa globálisan, azaz a világpiacon legyen versenyképes.

Ha a közelmúltra tekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy az európai államoknak ez a törekvése nem szűnt meg egy globális, technológia- és gazdaság-vezérelt média-környezetben sem. A fenti erőfeszítések folytatásaként értékelhetjük például az uniós médiaszabályozás VoD<sup>22</sup> szolgáltatásokra való kiterjesztését, melyet hatalmas viták előztek meg. Nehezen tudta ugyanis elképzelni a szűkebb szakma, hogy egy alapvetően gazdasági jellegű, szabályozási terhek (állami beavatkozás) nélkül kifejlődő internetes (információs társadalmi) szolgáltatás a médiaszabályozás tárgya lehet. Sőt, globális szinten éppen ezzel ellentétes tendenciában reménykedtek. A WTO-n belül azt gondolták, hogy a technológiai fejlődés indukálta konvergencia eltörli a különbséget az egyes digitális szolgáltatások között, így az audiovizuális tartalomszolgáltatások (médiatartalom szolgáltatások) egybemosódnak a hírközlési és információs társadalmi (elektronikus kereskedelmi) szolgáltatásokkal, csökkentve ezzel előbbieik szabályozási terheit.<sup>23</sup>

A konvergencia be is következett, és ami Európát illeti, annak egyszerre volt deregulatív és regulatív hatása. Míg a hagyományos televíziós műsorszolgáltatás vonatkozásában dereguláció ment végbe, addig az említett a VoD a médiaszabályozás hatálya alá került. A sors fintora volt, hogy az uniós jogalkotó szabályozását éppen a kelleri klasszikus, gazdasági alapú liberális demokratikus érvelésre alapozta mondván: az említett két szolgáltatás egymás versenytársaivá váltak a konvergencia hatására, közös piacon vannak, így az eltérő szabályozással nem lehet versenyhátrányba hozni a hagyományos televíziós műsorszolgáltatást, tehát egységes szabályozás vált szükségessé. Ez az érvelés ugyanakkor nem csupán gazdasági, fogyasztóvédelmi jellegű normákat jelentett a VoD szolgáltatások esetében, hanem például a kvótaszabályozás bevezetésének lehetőségét,<sup>24</sup> sőt, megnyitotta a tagállamok előtt az utat, hogy a VoD szolgáltatásokra vonatkozóan szigorúbb vagy részletesebb normákat fogadjanak el.<sup>25</sup>

De hogy ne ragadjunk a közelmúltban, a közeljövő nagy médiapolitikai és -szabályozási kihívásai az ún. Over the Top<sup>26</sup> médiatartalom-szolgáltatások. Az

---

<sup>22</sup> Video on Demand, azaz lekérhető videószerzés.

<sup>23</sup> NYAKAS Levente: A Média a nemzetközi kereskedelemben. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médijog*. Budapest, CompLex, 2012. 199–207., 205.

<sup>24</sup> AVMS irányelv 13. cikk.

<sup>25</sup> Uo. 4. cikk.

<sup>26</sup> Over the Top (OTT) szolgáltatás: az OTT szolgáltatást nyújtó szolgáltató úgy éri el a másik szolgáltató hálózatához csatlakozó előfizetőt, hogy a szolgáltatás nyújtására a másik szolgáltatóval sem közvetlen, sem közvetett szerződése sincsen. BARTOLITS István: *A technológiai fejlődés szabályozási kihívásai*. Előadás, HTE Infokom konferencia és kiállítás 2012, Mátraháza, 2012. október 10–12.

egyik fő kérdés, hogy az európai szabályozó hasonló metódust követ-e majd ezekkel a szolgáltatásokkal kapcsolatban, mint tette azt a VoD szolgáltatások esetében. Olyan szolgáltatásokról van ugyanis szó, melyek azzal, hogy a hírközlési szolgáltatóktól nagymértékben képesek függetlenedni, így az állami szabályozói akarattól is el tudnak szakadni.

A fenti gondolatmenetből és Keller médiatörténeti áttekintéséből is<sup>27</sup> arra következtethetünk, hogy az európai médiapolitika és szabályozás továbbra is elkötelezett a mediaszabályozás saját, az emberi méltóságot, a kulturális és társadalmi jólétet hangsúlyosabban figyelembe vevő és ezáltal aktívabb állami szerepvállalást felvállaló koncepciója mellett. Hogy ezek, a sokszor esetlennek tűnő szabályozási lépések mennyiben hatékonyak, annak megválaszolására nem vállalkozunk.

NYAKAS LEVENTE

---

<sup>27</sup> KELLER i. m. (1. lj.) 40–41, 43.