

Koltay_308_25

Dr. Koltay András

SAJTÓSZABADSÁG

Egy közös európai eszme szabályozása

Az MTA doktori értekezés tézisei

Budapest, 2025

Tartalomjegyzék

1. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása	3
2. Elvégzett vizsgálatok és az alkalmazott módszerek rövid leírása	7
3. A főbb új tudományos eredmények tételes összefoglalása	8
4. A témakörből készült saját publikációk jegyzéke	20

1. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

A szólás- és a sajtószabadságért folytatott küzdelmek már évszázadokkal korábban megkezdődtek Európa-szerte,¹ de a szabadságok közösen vallott alapjainak megteremtését a kontinens szinte egészében csak a 20. század végi rendszerváltások és a Vasfüggöny leomlása tette lehetővé. Az európai felfogás szerint a média nem csupán külön alkotmányos védelemben részesített gazdasági tevékenység, hanem a demokratikus társadalmi berendezkedés fontos eleme, ebből eredően legalábbis felvethető a társadalmi felelősségének kérdése. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy a média hangerősítője lehet a jogsértő megszólalásoknak, és jelentősebb károkat képes okozni, mint a médián kívüli, így szükségszerűen szűkebb körben terjedő beszéd, ezért nemcsak fokozott védelme, hanem a szükséges esetekben a szólásszabadság keretein túli korlátozása is indokolt. A média európai szabályozásának hármas fő célkitűzése ennek megfelelően 1) a média szabadságának védelme, 2) a média társadalmi felelősségéből fakadó kötelezettségekhez való viszonyulás és 3) a médián keresztül közzétett beszéd által okozható károk megelőzése a sajtószabadság megfelelő korlátozása által.

A doktori mű azt a kérdést vizsgálja, hogy ez a hármas szempontrendszer milyen módon jelenik meg az európai jogi szabályozásokban és joggyakorlatban, illetve a közös uniós jogban. „Európai országok” alatt a műben az Európai Unió tagállamait és az Egyesült Királyságot értem, bár az Emberi Jogok Európai Bíróságának némely hivatkozott döntése más európai államot érint.

A sajtószabadság kérdése értelemszerűen szorosan összefügg a demokrácia eszméjével, ugyanakkor a demokráciának számos, részben eltérő formája ismert.² Európában ideális formaként általában a liberális demokráciára szokás tekinteni, de a demokrácia és a liberalizmus célkitűzései között eleve kódolt feszültség tapasztalható. A demokrácia tiszta formájában a nép uralmát jelenti, ahol a nép által megválasztott parlament és kormány különösebb kötöttségek nélkül valósíthatja meg elképzeléseit. A liberális gondolkodás ezzel szemben az egyéni jogok védelmét hangsúlyozza, a többségi közös akarat érvényesülésének kárára is, így tehát a demokratikus akaratképzés korlátjaként is értelmezhető. Jól példázza ezt a gyűlöletbeszéd kérdésének megítélése, ahol az egyéni beszélő szabadsága és a beszéd által megtámadott társadalmi közösségek védelmének érdeke között konfliktus áll fenn. Ugyanakkor a szólás és a sajtó szabadsága mind a demokrácia, mind a liberális gondolat számára kiemelt érték, ezért a sajtószabadság kérdésében a liberális demokráciafogalom mindkét eleme összebékíthető lehet egymással, a szükséges egyensúly megteremtése által.³ Természetesen ezzel együtt is számos kérdés vethető fel, mint például a sajtószabadság joga és a média társadalmi felelőssége közötti lehetséges ütközés kezelése, a sajtószabadság demokratizálása, azaz a beszéd lehetőségeinek és

¹ Lásd például Frede CASTBERG: *Freedom of Speech in the West: A Comparative Study of Public Law in France, the United States, and Germany*. Oslo, Oslo University Press, 1960.

² Lásd például Arend LIJPHART: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press, 1999; Michael COPPEDGE et al. (szerk.): *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

³ Ian CRAM: *Liberal Democracy, Law and the Citizen Speaker: Regulating Online Speech*. Oxford, Hart, 2022, 6–8., 9–10., 26–30., 186–191.

az információkhoz való hozzáférésnek a széles körű megteremtése, illetve újabban az online platformok tevékenységének jogi megítélése a demokrácia és a szólásszabadság szempontjából. A sajtószabadság helyes értelmezése e vitákat nyugvópontra juttathatja.

Az európai alkotmányos hagyományokat a technológia fejlődése időről időre nyomás alá helyezi. Így volt ez a sajtópréss feltalálása után, a rádiózás megszületésekor és a televízió elterjedését követően is. Az e médiumokkal kapcsolatos szabályozás mára kiforrottnak és letisztultnak tekinthető. Azonban az online platformok megjelenése a korábbihoz képest jóval jelentősebb mértékben vetette fel a magánhatalom korlátozásának kérdését a társadalmi nyilvánosság védelme érdekében. A média hatalma és annak a demokrácia érvényesülése érdekében szükséges korlátozása természetesen nem új keletű probléma, hanem több évszázados viták tárgya. De a platformok működése, ami immáron tömegek számára biztosítja a nyilvánosságban való aktív részvétel lehetőségét, és kiemelt jelentőséggel bír a korábbi médiavilágban is befolyásos politikai erők, közéleti véleményformálók számára is, a sajtószabadság szabályozásának bejáratott módjai és kiforrott szabályai által nem kezelhető, korábban nem tapasztalt új kihívásokat tartogat. (Ez utóbbi kérdésről a doktori mű részeként nem értékelendő V. fejezet szól.)

A doktori műben a sajtószabadság érvényesülésének jogi elemzését a közügyek vitáinak szabadsága, illetve a közvélemény formálásának lehetőségei szempontjából végeztem el. A sajtószabadsággal kapcsolatban megfogalmazott célok elsődlegesen e bizonytalan tartalmú fogalmakat tartják szem előtt. A sajtószabadság védelme fikciókra épül (amelyeket annak ellenére jólesik elképzelnünk, hogy tudjuk, nem igazak). Az első fikció, hogy létezik olyan nyilvános szféra, amelynek feladata a közügyek értelmes vitájának lefolytatása, a második pedig, hogy a közügyek e vitákon keresztül dőlnek el, alakítva a közvéleményt a fontos kérdésekben. A szabályozások és a kapcsolódó hatósági, bírósági döntések e fogalmakkal operálnak, amelyek tartalma – bizonytalan és változó körvonalakkal – e döntésekből határozható meg.

A doktori mű címében szereplő fogalmak jelentése is tisztázásra szorul. A „sajtószabadság” jogában a „sajtó” valójában valamennyi, eltérő típusú médium általános megnevezése, „médiumok” vagy „média” alatt pedig valamennyi olyan szolgáltatást értjük, amely tájékoztatás, oktatás vagy szórakoztatás céljából, valamely erre alkalmas technológia használatával, szerkesztői döntéshozatal mellett, rendszeresen tartalmakat juttat el potenciálisan nagyszámú közönségéhez.⁴ Értelemszerűen médiának tekintjük a sajtót, a televíziós vagy a rádiós médiaszolgáltatásokat, beleértve ezek hagyományos és digitális formáit is. A technológia jelen állapota mellett felmerül egyes online platformok médiaként való elismerése, illetve szabályozási szempontú kezelése is, annak ellenére, hogy e szolgáltatások szerkesztése a hagyományos médiához képest eltérő módon történik. A doktori mű V. fejezete, amely nem képezi a pályázat részét, e kérdést is vizsgálja, annak tükrében, hogy a fent említett

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv), 1. cikk (1) bekezdés.

hármasszemponrendszer milyen módon jelentkezik az érintett platformok (elsősorban a közösségi média, a videómegosztó platformok és a keresőszolgáltatások) szabályozásában.

A „szabadság” jelentése és lehetséges terjedelme bonyolult filozófiai kérdés, de annak tartalma a sajtószabadság szabályozásában és e szabályozás alkalmazásában kellően letisztult az évszázadok során. Érdemes különválasztani a média (azaz a beszélő) és a közönség szabadságát, illetve érdekeit. A média szabadsága biztosítja a széles körű információkhoz, eltérő véleményekhez való hozzáférést, amelyet a szabályozás nem bíz teljes egészében magára a médiára, hanem különböző kötelezettségek előírásával igyekszik hozzájárulni a sokszínű, plurális nyilvánosság megteremtéséhez. A középpontban a közügyek szabad vitái és a közvélemény egészséges állapotának megteremtése állnak. A sajtószabadság elsősorban negatív jog, azaz az államtól tartózkodást, a média tevékenységébe avatkozástól való őrzkedést követel meg, de létezik pozitív oldala is, amely a jogalkotókra és az állam egyes szerveire tevőleges kötelezettséget ró, az említett sokszínűség, az információkhoz való hozzáférés, azaz a közönség, tágabb értelemben az egész társadalom érdekeinek védelmében.

A szabályozás kiindulópontja Európában a sajtószabadság alkotmányos védelme, amelyet elsősorban törvényi, illetve az Egyesült Királyságban *common law* szabályozás konkretizál. A bíróságok alapvető szerepet játszanak az absztrakt jogi normák pontos értelmezésében, és így a sajtószabadság határainak rögzítésében. A média területén – elsősorban a sajtó vonatkozásában – kiemelt jelentősége van az önszabályozásnak is, amely az iparág által alkotott és a szereplőire nézve elvben kötelező normákat ír elő, szigorú jogi szabályozás hiányában, annak helyettesítőjeként. Ezen túlmenően megjelentek a társszabályozás különböző formái is, amelyek az érintett állami szervek és az iparág együttműködésében valósulnak meg. (Az online platformok működése által pedig elterjedté vált az ún. magánszabályozás is, amelyben állami szerv nem vesz részt, és amelyet az online platformok a felhasználóikkal szemben alkotnak és alkalmaznak, bizonyos eljárási garanciák jogi előírása mellett.)

A szabályozásnak különböző szintjei ismertek Európában. Az elmúlt időszakban egyre kiterjedtebbé vált az európai uniós szintű, szupranacionális szabályozás a média és az online platformok területén is. Az európai regionális emberi jogvédelem – az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogán keresztül – szintén jelentős mértékben befolyásolja a sajtószabadság terjedelmét. Ezeken túl is nyílik még tér a nemzeti szabályozásra, amellyel minden európai állam él is, az Európai Unió joga által érintetlenül hagyott területeken. A média szabályozásának terjedelme médiumtípusonként eltérő, miközben a sajtószabadság jogának szabályozása valamennyi típusra alkalmazandó elemeket is tartalmaz. E különbségeket a doktori műben külön fejezetek tárgyalják.

A doktori mű célja tehát, hogy a rögzített elméleti alapokról kiindulva a pozitív jog (szabályozás és joggyakorlat) európai szintű elemzését végezze el, azt vizsgálva, hogy 1) mi a sajtószabadság jogának tartalma, mennyiben tér el a szólásszabadság jogától, 2) hogyan jelenik meg a pozitív jogban a közérdek, a média társadalmi felelősségének elmélete, és 3) milyen korlátozások megengedettek a sajtószabadság jogára vonatkozóan az alkotmányos rendszerekben, illetve az európai jog szintjén. A doktori mű nem elemzi külön-külön az egyes jogrendszereket, hanem

ehelyett azt keresi, hogy a sajtószabadság védelme és korlátozása tekintetében mi köti össze, mi teszi egymáshoz hasonlóvá az európai államok jogát. A fő kérdése, hogy a pozitív jog szintjén létezik-e a sajtószabadság közös európai felfogása, illetve, annak mi a tartalma (az egyes államok jogrendszerében megtalálható „közös minimum”). A doktori mű előfeltevése, hogy létezik „európai” sajtószabadság, és nem kizárólag az uniós közös jog, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága hatására, hanem az egyes államok történelméből, hagyományaiból, nemzeti szabályozásaiból következően is. A magyar jogrendszer ebben a vizsgálatban – hasonlóan más országok jogához – elsősorban illusztrációként, példaként szolgál.

A doktori mű az európai sajtószabadságról szól, de Európában sem megkerülhető az Egyesült Államok sajátosan különálló szólás- és sajtószabadság-felfogása, amelynek elvi alapjai – elsősorban a kormányzattal szembeni örökös bizalmatlanság és a szükséges örök éberség⁵ – Európára is jelentős hatást gyakorolnak. Az Egyesült Államok joga, az európai sajtószabadság-megközelítéstől való eltéréseinek vizsgálata számunkra, európaiak számára, nem csupán érdekes kuriózum, hanem saját szabályozásaink, jogi gondolkodásunk mélyebb megértését, így a sajtószabadságról vallott nézeteinknek a felmerülő vitákban való sikeresebb megvédését is lehetővé teszi. A doktori mű ezért röviden kitér az amerikai sajtószabadság-jog fő kérdéseire is.

Természetesen nem állítható, hogy a sajtószabadság azonos módon és mértékben érvényesülne Európa-szerte, az uniós tagállamok mindegyikében. Jelentős különbségeket fedezhetünk fel a sajtószabadságot hosszabb ideje tiszteletben tartó és a szabadságukat csak néhány évtizede kivívó államok között.⁶ De az egyes államokban tapasztalható helyzet pontos felmérése is akadályokba ütközik, nyelvi, kulturális és egyéb okokból. A sajtószabadság technológiától függetlenül átörököthető hagyományának hiánya, a politikai szereplők szükségesnél gyengébb hajlama az önmérsékletre vagy a konszenzuseresésre, az újságírói szerepfelfogásban tapasztalható félreértések, illetve általában a médiaszakmai professzionalizmus hiányosságai, a sajtóönnszabályozás gyengesége, kisebb méretű országokban a média etikus működését megkövetelő, fizetőképes közönség alacsony létszáma, vagy a piac méreteiből adódó kiszolgáltatottság a média társadalmi szerepét kevésbé szem előtt tartó befektetőknek, újabban pedig a technológiai óriások által formált nyilvánosság sajátosságai mind-mind a sajtószabadság tényleges érvényesülését gyengítő erők lehetnek. Valóban erős, a társadalmi felelősségét felvállaló média bármely európai államban csak akkor születhet, ha a fenti feltételek annak számára kedvezők, azaz önmagában a sajtószabadságot biztosító jogi szabályozás – ami a doktori mű tárgya – ahhoz nem elegendő.

Közhely, hogy a média hatalom, amelynek önérdelvezérelt céljai vannak, befolyással és hatással bír az őt körülvevő világra, és azt a politikai szféra is igyekszik a céljai szolgáltatába állítani.⁷ A média gyakorlati működése ritkán vág teljesen egybe a jogi tankönyvekből vagy a

⁵ Abrams v. United States 250 US 616, 630 (1919), Oliver Wendell Holmes bíró különvéleménye.

⁶ Lásd például Stylianos PAPATHANASSOPOULOS – Andrea MICONI (szerk.): *Media Systems in Europe: Continuities and Discontinuities*. Cham, Springer, 2023.

⁷ James CURRAN: *Media and Power*. Abingdon, Routledge, 2002.

bírói döntésekből kiolvasható elvárásokkal. Azaz a sajtószabadság jogi eszközökkel történő biztosítása csak az ideális médiakörnyezet egyik, de közel sem egyetlen feltétele. A doktori mű mindössze azt vizsgálja, hogy ez a fontos feltétel hogyan érvényesül az Európai Unió és az európai államok szabályozásában. A további, a szabályozáson és a bírói döntéseken túli egyéb feltételek megvalósulásának vizsgálata más tudományterületek képviselőire tartozik.

A doktori mű célja tehát annak feltárása, hogy a sajtószabadsággal és a média szabályozásával kapcsolatos elméleti megfontolások milyen módon érvényesülnek a jogi és egyéb (ön- és társszabályozási) normákban, valamint a joggyakorlatban. A mű a jelenlegi európai szabályozások megértését kívánja szolgálni, azt bemutatva, hogy mit is értenek ma az európai jogrendszerek sajtószabadság alatt, a szabályozásokból ténylegesen is kirajzolódik-e a gyakorlatban az a bizonyos, a mű alcímében említett „közös európai eszme”.

2. Elvégzett vizsgálatok és az alkalmazott módszerek rövid leírása

A doktori mű a korábban említetteknek megfelelően az európai uniós és a nemzeti jogi szabályozások, egyes nemzeti bírósági és alkotmánybírósági döntések, az Európai Unió Bíróságának és az Ember Jogok Európai Bíróságának gyakorlat, valamint az ön- és a társszabályozás egyes formáinak vizsgálatán alapul, a kapcsolódó nemzetközi jogi szakirodalmat is áttekintve. Támaszkodik az amerikai jogirodalom eredményeire is, és egyes fontos kérdések bemutatásakor röviden összefoglalja az Egyesült Államok vonatkozó szabályozásának főbb elemeit is.

A doktori mű nem elsősorban elméleti értekezés, de szükségszerűen kitér a sajtószabadság védelme és korlátozása mögött álló elvi és filozófiai megfontolásokra is. Abból a feltételezésből indul ki, hogy a sajtószabadságnak létezik közös európai eszméje. E jog elméleti megalapozásában Európa-szerte számos közös pont azonosítható, és az egyes európai országok e szabadságért folytatott küzdelmeinek története szintén mutat közös vonásokat. A sajtószabadság Európa valamennyi országában nemzeti identitásbeli kérdés is. A sajtószabadság védelme (pontosabban a cenzúra lehetőségének kizárása) a 17. századi Angliában jelent meg először, és e szinte magától értetődő – kifejezett alkotmányos rendelkezést vagy törvénybeli rögzítést az angol felfogás szerint nem is igénylő – védelem azóta az angol, illetve a brit nemzeti identitás meghatározó eleme. Az emberi jogok védelmének első európai alapidokumentuma, a Nyilatkozat az ember és polgár jogairól, a francia nemzet büszkesége, és a kontinens más országai számára is az emberi jogok védelmének nyitányát jelezte. Németországnak a második világháborút követően újjáépítendő identitása szintén az emberi jogok, köztük a sajtószabadság és annak korlátjaként az emberi méltóság védelmén nyugszik. A posztkommunista országokban csak a 20. század utolsó évtizedétől nyílt mód a sajtószabadságnak az emberi jogi forradalom követelményeihez illeszkedő védelmének és szabályozásának megteremtésére, de mára annak jogi alapjai az egységesült Európai Unió keretei között, illetve az uniós tagságra aspiráló országok számára is szükségszerűen közősek.

Az európai kulturális hagyományok, a jogi kultúra és a történelem nemzetek közötti rokon vonásai önmagukban is lehetővé teszik a sajtószabadság közös európai eszméjének, illetve gyakorlati megvalósulásának vizsgálatát. Ezen túlmenően azonban a már említett európai uniós közös jog és a strasbourgi bírósági gyakorlat ténylegesen is megteremtette az európai sajtószabadság általánosan érvényesülő, közös elemeit és alapjait.⁸ De ahogy említettem, a sajtószabadság nem csak, sőt nem is elsősorban a megfelelő jogi szabályozás és helyes bírói döntések kérdése. A sajtószabadság az egyes társadalmak közös élménye és tapasztalata, amelyek kultúrája, hagyományai jelentősebb hatást gyakorolhatnak e jog tartalmára és érvényesülésére, mint a törvények vagy a bírói döntések.

A doktori mű szükségszerűen részben összehasonlító módszert alkalmaz, de felismeri annak korlátait is. Az egyes államok vonatkozó joga és annak alkalmazása nem kizárólag a törvények és a bírósági döntések szövege által befolyásolt, és az egyes részletek, részkérdések megítélése tekintetében jelentős eltérések is tapasztalhatók az európai országok között. A doktori mű azonban csak a sajtószabadság európai képének madártávlatból történő vizsgálatára vállalkozhat, amely alkalmas lehet arra, hogy a sajtószabadság eszméjének közös szabályozási keretét európai léptékben is felvázolja. A nemzeti törvények és bírósági döntések említése azt a célt szolgálja, hogy ezt a képet illusztrálja, elsősorban azt keresve, hogy mi az, ami az egyes európai államokat összeköti, elkerülve a nemzeti jogrendszerek megközelítéseinek részletes elemzését, amely már az eltérésekre is rávilágíthatna. De a legbátrabb összehasonlító munka sem vállalkozhatna néhány ország jogrendszerének mélyreható elemzésénél többre. Az európai léptékű összehasonlítás jóval meghaladja egy szerző lehetőségeit, akár több szerző közös munkája sem igen lehet képes másra, mint az egyes államok szabályozásának és joggyakorlatának egymás mellé helyezésére, a következtetések levonását egészében az olvasóra bízva. Ennek okán választottam a kutatási módszert, amely tehát tudatosan nem vállalja fel az egyes jogrendszerek mélyreható összehasonlítását.

3. A főbb új tudományos eredmények tételes összefoglalása

A doktori mű I. fejezete a szólásszabadság jogának európai alapvetéseit rögzíti, figyelemmel annak jelentőségére a sajtószabadság jogával összefüggésben. Nemcsak annak felismerése fontos, hogy a szabad beszéd joga értelemszerűen az újságírókat és a szerkesztőket is megilleti, de azt a kérdést is vizsgálni szükséges, hogy a két jog tartalma pontosan miben tér el, egyáltalán különbözik-e. A II. fejezet ennek megfelelően a sajtószabadság jogát elemzi, ahogy az általánosan, tehát valamennyi médiumtípusra vonatkozóan érvényesül. A fő kérdés e fejezetben az, hogy milyen többletjogokkal rendelkezhet a média, és milyen többletkötelezettségek szabhatók ki rá, feladatainak ellátása, illetve a társadalmi felelősségének való megfelelés

⁸ A közös európai szabályokról lásd például Oliver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. The Hague, Kluwer Law International, 2008; Perry KELLER: *European and International Media Law: Liberal Democracy, Trade, and the New Media*. Oxford, Oxford University Press, 2011, 115–148., 185–223.; újabban pedig Mark D. COLE – Jörg UKROW – Christina ETTELDORF: *On the Allocation of Competences Between the European Union and its Member States in the Media Sector: An Analysis with Particular Consideration of Measures Concerning Media Pluralism*. Baden-Baden, Nomos, 2021.

biztosítása érdekében. A III. fejezet a sajtó(termékek) szabályozásának kérdéseit járja körül, míg a IV. fejezet a médiaszolgáltatások (televízió, rádió és azok digitális megfelelői) szabályozásával foglalkozik, amelyben – a sajtóétól eltérően – erőteljesen megjelennek a közérdekű, a közönség és a közvélemény érdekeire tekintettel levő szabályozási elemek. (Az utolsó, a pályázat részét nem képező V. fejezet pedig az online platformok működésének a szólás- és a sajtószabadságot közvetlenül érintő vetületeit és a jogrendszerek azokra adott reakcióját mutatja be. Megítélésem szerint a doktori mű e fejezet nélkül is kerek egész, amely az V. fejezet nélkül a hagyományos média szabadságának vizsgálatára fókuszál.)

Ahogy említettem, a doktori műben vizsgált európai országokban – az uniós tagállamokban és az Egyesült Királyságban – ténylegesen létező sajtószabadság mértékében vannak, lehetnek eltérések, de mindegyikük jogrendszere elkötelezett a sajtószabadság védelme iránt. A sajtószabadság alapjai a jogi szabályozásban Európa-szerte azonosak. A sajtószabadság széles körben védett, a média pedig előjogokkal rendelkezik közérdekű feladatainak ellátása érdekében. A sajtó szabályozása enyhébb mértékű, a médiaszolgáltatásoké részletesebb és szigorúbb (míg az online platformok szabályozásának kérdéseit szinte egészében a közös uniós jog rendezi).

A sajtószabadság és a média szabályozása ma is elsősorban a hagyományos, professzionális médiát tartja szem előtt, hozza kedvezményezett helyzetbe. Ez a médiának természetesen megfelelő, de a társadalmi nyilvánosság egészére nézve kockázatos is lehet,⁹ ugyanis a technológia fejlődésével az interneten ma már mindenki a nyilvánosság aktív szereplője lehet, és akár a médiához, az újságírókhoz hasonló feladatokat is elláthat. Az „állampolgári újságírás” jövőbeni fokozottabb védelme megfontolandó, ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy az intézményesült média az európai felfogás szerint a nyilvánosság kiemelten fontos szereplője, az állampolgári újságírók, az egyéni beszélők pedig nem feltétlenül képesek a hagyományos média feladatainak maradéktalan és kellő színvonalú ellátására. Tehát a beszéd szabadságának erőteljes védelmén túl az intézményesült média érdekeire is tekintettel kell lenni, különösen egy olyan helyzetben, ahol az etikus és társadalmi felelősségét is felismerő média a nyilvánosság piacainak átalakulásából fakadó gazdasági nehézségei miatt egyre nehezebb helyzetben van.

A sajtó és a médiaszolgáltatások szabályozása tekintetében a doktori mű arra a következtetésre jut, hogy a jelenlegi szabályozási megközelítés összességében alkalmas arra, hogy a sajtószabadsággal kapcsolatos említett hármas szempontrendszert és az azok alapján kitűzhető célokat a lehető leginkább szolgálja. A sajtó és a médiaszolgáltatások szabályozásának alapvetései, fogalmi megközelítései nemigen fejleszthetők tovább, ami nem jelenti azt, hogy az egyes részletkérdésekben ne lenne indokolható a jövőbeni változás. Ennek megfelelően a doktori mű nem javasol jelentős módosítást a hagyományos média szabályozásában.

A következőkben az egyes fejezetekben részletesen kifejtett kutatási eredményeket foglalom össze.

⁹ Damian TAMBINI: *Media Freedom*. Cambridge, Polity, 2021, 128–131.

I. Szólásszabadság

E fejezet célja, hogy a szólásszabadság jogának alapvetéseit tisztázza, annak érdekében, hogy a sajtószabadság jogát a későbbiekben alapos vizsgálat tárgyává tehesük. A sajtószabadság joga ugyanis nem értelmezhető a szólásszabadságtól függetlenül. A fejezet következtetései felrajzolják a szólásszabadsággal kapcsolatos európai megközelítés körvonalait.

A szólásszabadság védelme többféleképpen igazolható. Az egyes igazolások mellett érvelők izgalmas intellektuális vitáit a jogrendszerek és a bíróságok szükségszerűen leegyszerűsítik, és a szólásszabadságban elsősorban a demokratikus döntéshozatalt támogató jogot látnak, ami jelentős következménnyel jár a beszéd korlátainak meghatározására nézve. Ugyanakkor nem feltétlenül szükséges ezen igazolások közül egyet választani, elutasítva a többi, mert egyrészt egymással részben átfedésben vannak, másrészt az egyik elfogadása nem zárja ki a többi párhuzamos elismerését.

A szólásszabadság védelmének fő célja a közviták szabadságának biztosítása és ezzel a közvélemény támogatása. A szólásszabadság igazolásai valójában a nyílt közéleti vita és diskurzus védelme mellett hoznak fel érveket.

A közviták szabadságát jogi és jogon kívüli normarendszerek (általános közösségi szabályok, illetve a beszélő státusától, helyzetétől függő specifikus normák) is korlátozhatják. Ezek párhuzamos létezése nem szükségszerűen okoz bonyodalmat, inkább egymás kiegészítőjeként értelmezendők. (A doktori mű jogi szempontú elemzésre törekszik, ezért a nem jogi normákkal csak akkor foglalkozik, ha azoknak valamilyen szempontból jogi relevanciája van, például beszivárognak a jogi szabályozásba vagy a bírói döntésekbe, mint például az újságírók etikai alapú kötelezettségei esetében.)

A média szerepe a közviták lefolytatásában kiemelt fontosságú, mert e viták helyszíne elsősorban a média. A médiára éppen ezért vonatkozik külön szabályozás, amelyet a későbbi fejezetek tárgyalnak. A média mellé ma felsorakoztak a különböző internetes fórumok, elsősorban az online platformok, amelyek már jóval szélesebb személyi kör számára biztosítanak megszólalási lehetőséget. E jelenség mind a szólásszabadság korlátaira, mind pedig a sajtószabadság értelmezésére jelentős hatást gyakorol.

A szólásszabadság tárgya a „beszéd” (szólás, kifejezés, vélemény), amit nehéz pontosan meghatározni. A sajtószabadság szempontjából kérdés például, hogy a média szabályozása mennyiben sérti a média beszédhez való jogát akkor, ha nem közvetlenül a tartalomra, hanem az információkhoz való szélesebb hozzáférés biztosítására irányul. Az online platformok a médiától eltérő helyzetben vannak, mert nem, vagy nem úgy „beszélnek”, mint a média, hiszen nem hoznak létre saját tartalmat, hanem a felhasználók tartalmainak közzétételét teszik lehetővé úgy, hogy e tartalmakról egyfelől döntést hoznak (moderálás), másfelől azokat sorba rendezik (priorizálás) a felhasználók számára. A jogi szabályozás szempontjából ez is lehet

egyfajta „beszéd”, aminek elfogadása számos fontos következménnyel jár a platformok szabályozására nézve.

Bizonyos megnyilvánulások, amelyeknek ugyan van expresszív tartalma, nem tartoznak a szólásszabadság hatálya alá. Ami jogi értelemben nem „beszéd”, annak korlátozását elvben nem szükséges a szólásszabadság mércéi szerint megítélni. De a beszéd fogalmának homályossága a szólásszabadság hatályát is bizonytalanná teszi. Beszédnek számít-e egy köztéri szobor festéssel való leöntése? Beszéd-e a közösségi média döntése egy felhasználója kitiltásáról? A határvonalak elmosódása miatt célszerű a kétes eseteket mindig a szólásszabadságra alkalmazott mércék szerint megítélni. Az egyértelmű helyzetekben – mint például valakinek a fizikai bántalmazása a nézetei miatt – ez elkerülhető, hiába olvasható ki az adott cselekedetből egyfajta vélemény. De e helyzetek megítélése csak a fennálló közmegegyezés alapján tűnik egyértelműnek, a jogi szabályozásból a „beszéd” fogalmának pontos keretei nem olvashatók ki.

A jogi szabályozás és a bíróságok a közügyek nyílt vitájának védelmét helyezik a középpontba, ennek megfelelően a közéleti diskurzusban részt nem vevő, vagy ahhoz csak áttételesen kapcsolható beszéd szigorúbban korlátozható, ugyanakkor nem marad teljes egészében védelem nélkül. A szólásszabadság korlátainak meghatározásakor az európai megközelítés minden esetben a szemben álló érdekek mérlegre tételét, és közülük az erősebb érdek azonosítását követeli meg.

A beszéd korlátozásának főbb esetei jól körülhatárolhatók és tipizálhatók. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára tekintettel, és az Európai Unió különféle jogrendszereket harmonizáló hatására, valamint az EU-n belüli államokban és az Egyesült Királyságban – jelentős különbségekkel, de – általánosan érvényesülő demokratikus társadalmi rendszerből fakadóan e korlátok Európa-szerte nagyban hasonlóak.

A szólásszabadság európai felfogása elismeri a jogosultság pozitív jellegét, az államtól (állami szervektől) tartózkodást követelő negatív jelleg mellett. Ez utóbbi arra kötelezi az államokat, hogy azok ne avatkozzanak bele a közügyek vitáiba. Azonban a pozitív jelleg alapján bizonyos esetekben biztosítaniuk kell a szólásszabadság tényleges gyakorlásának lehetőségét.

A társadalmi és az intézményes (nem jogi) normák rendkívül fontosak, mert ideális esetben, a szabályozáson túlmutató korlátozások segítségével, hozzájárulnak a közügyek értelmes vitájához (a közösségi normák esetében), illetve a társadalmi együttéléshez és az emberi tudás növekedéséhez (az intézményes normák esetében). Ugyanakkor a nem jogi normák korlátozó hatása értékes véleményeket is elnyomhat. Ám e veszély megelőzése általában nem a jogrendszer, hanem a társadalom (a társadalmi kultúra) feladata.

II. Sajtószabadság

A sajtószabadság európai fogalma a jogi szabályozásokból felismerhető, abban az értelemben, hogy az európai nemzeti jogrendszerek közötti hasonlóság mértéke lehetővé teszi a közös

pontok és a különbségek vizsgálatát. A sajtószabadság felőli európai gondolkodásra ez szintúgy igaz. Az Európai Unió jogi szabályozásának és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának harmonizáló hatása e kérdésben növeli az egyes államok jogában jelen lévő, a sajtószabadság tartalmával és korlátaival kapcsolatos közös elemek mennyiségét.

A szólásszabadság igazolásai kivétel nélkül alkalmazhatók a sajtószabadságra is. A sajtószabadság elméleti megalapozását vizsgáló szerzők ezek közül a demokrácia szolgálatát tekintik a legfontosabbnak, nem kizárva a többi igazolás (az igazság keresése és az egyéni önkiteljesedés biztosítása) kapcsolódását a sajtószabadsághoz. Mindazonáltal a jogi szabályozás a demokrácia szolgálatát csak ösztönözni tudja, kikényszeríteni nem.

A demokrácia és a sajtószabadság közötti kapcsolódás világosan kivehető, de az a jogi szabályozásban messze nem olyan cizelláltan jelentkezik, mint az elméleti elemzésekben. A demokrácia fogalma maga is tisztázásra szorul, és többféle típusa is ismert. A sajtószabadság pedig az adott államban uralkodó demokráciafelfogást tükrözi vissza, és nem eleve elrendelt tartalommal létezik valamennyi demokráciában.¹⁰ A sajtószabadság gyakorlása és a közösségi döntéshozatalt megkövetelő demokrácia közötti lehetséges ütközések vizsgálata jórészt hiányzik, holott a sajtószabadság fogalmának meghatározásához nélkülözhetetlen lenne. A média demokratikus feladatainak megkövetelése a jogainak korlátozását jelentené.

A média fogalmának meghatározása nehézségekbe ütközik. Egyes technológiák használatát döntő fogalmi elemnek tekinteni nem célravezető, tekintettel azok némelyikének széles körű elérhetőségére. Ígéretesebbnek tűnhet a média funkcióiból, feladataiból kiindulni, de egyes, a média által ellátott tevékenységek – például a közérdekű tájékoztatás – kiemelése egyfelől elzárja a médiakénti elismerést az e feladattal nem bajlódó médiumok elől, másfelől kiterjeszti a fogalmat az egyéni megszólalókra is. Azaz további megkülönböztető jegyekre van szükség, ezek pedig elsősorban a professzionális működés, valamint a szakmai normák elismerése és szem előtt tartása lehetnek.

Indokolt, hogy az egyes jogrendszerek az állampolgári újságírók számára biztosított többletjogok kérdését is felülvizsgálják, de ez csak kellő óvatossággal történhet. A sajtószabadság kettéosztása a közéleti kérdésekkel foglalkozó és az azokat elkerülő médiumokra vonatkozóan nem kivitelezhető, nem mellesleg számos médium meglévő jogainak korlátozásához vezethetne.

Azonban a média fogalmának rögzítése csak korlátozott jelentőséggel bír. A jogrendszerek többletjogokat biztosítanak és esetleg többletkötelezettségeket írnak elő a média számára. Tehát a média azonosítása ama helyzetek vonatkozásában szükséges, amikor a szabályozás különbséget tesz a média és a többi beszélő között. Ez az egyes vizsgált jogrendszerekben olykor megtörténik, de a nyilvános beszédre vonatkozó legtöbb szabály hatálya általános, mindenkire kiterjed.

¹⁰ John CHARNEY: *Illusion of the Free Press*. Oxford, Hart, 2018, különösen xiv., 81., 84.

A sajtószabadság joga a kommunikáció folyamatában részt vevő minden érdekeltet megillet, és e jogok egymással konfliktusba is kerülhetnek (például az újságíró és a média tulajdonosa között). Ugyanakkor a közönségnek – vagy még általánosabban: a társadalomnak – nem jogai, legfeljebb érdekei lehetnek, amelyeket a szabályozás és a joggyakorlat figyelembe vesz.

A média cenzúrája nem megengedett, ugyanakkor a megjelenés előtti előzetes korlátozás szűk körben nem elképzelhetetlen. A „cenzúra” változatos jelentéssel bírhat, és jogi tilalma csak az állami szervek általi cenzúrára vonatkozik, a magáncenzúrára nem. Az egyik fél (az újságíró) cenzúrája a másik fél (a tulajdonos) sajtószabadsága lehet.

A média közérdekű kötelezettségei és társadalmi felelőssége a jogi szabályozásban általánosan nincs jelen, nem elismert. Ez nem akadályozza annak, hogy számos szerző (morális) elvárásként tekintsen ezekre, és annak sem, hogy a különböző hivatalos dokumentumok, bírósági döntések hivatkozzanak rá, tényleges jogi kötelezettség nélkül, főként retorikai díszítőelemként. A média kötelezettségeinek említése inkább vágyakat, elérni kívánt ideált fogalmaz meg, de hasznossága – a médiával szembeni, morális normaként megjelenő társadalmi elvárások rögzítése – nem lebecsülendő.

A médiának a közérdek szolgálatára vonatkozó általános kötelezettségének hiányán túl egyes, ennél kevésbé általános, de a társadalmi felelősségét előíró kötelezettségek sem képezik a jogi szabályozás részét, a válaszadási (sajtó-helyreigazítási) jog biztosításának kivételével, amely viszont Európában kevés kivétellel általánosan elismert.

A média etikus eljárása nem közvetlenül érvényesülő kötelezettség, és a jogi szabályozásban is csak elvétve jelenik meg, ugyanakkor fontos kiegészítő szempont lehet a sajtószabadság terjedelmének bíróságok általi meghatározásakor.

A médiának vannak többletjogai, amelyek a sajtószabadság gyakorlásához kapcsolódnak. Ezek nemcsak a közügyekben való tájékoztatást végző médiát illetik meg, hanem valamennyi médium (újságíró) által gyakorolhatók. Mindazonáltal e többletjogokat, jellegüknél fogva, legtöbbször a közügyeket érintő tudósításokhoz kapcsolódóan gyakorolják. A többletjogokat a média ugyanis eleve leginkább a közügyekről szóló tájékoztatási tevékenysége során képes gyakorolni, még ha ez nem is jogszabályban, e jogok gyakorlása feltételeként rögzített elvárás.

A média számos olyan jogosultság elsődleges hasznélvezője, amely egyébként általánosan gyakorolható. Ennek oka az, hogy e jogok általában a nyilvános kommunikációt védik, és a média a tevékenysége során az egyéni megszólalónál jóval gyakrabban kerülhet olyan helyzetbe, amelyben e jogok védelmére igényt tarthat. E jogokra is igaz, hogy miközben bármely médiaorgánus igényelheti őket, a gyakorlatban legtöbbször a közügyek vitáit bemutató média szabadságát támogatják.

A média többletjogainak és elsődleges hasznélvezői pozíciójának biztosítása a legtöbb, amit egy jogrendszer megtehet azért, hogy a médiát a közérdekű feladatainak ellátására ösztönözze.

A sajtószabadság a jogi szabályozás és gyakorlat alapján önálló tartalommal bíró jog, a médiának többletjogai vannak, és a válaszadási jog formájában többletkötelezettségei is. A médiaszolgáltatások kötelezettségei ennél jóval sokrétűbbek (amiket a IV. fejezetben vizsgáltam). Ezen önálló sajtószabadság-tartalom a jogi szabályozásban kifejezetten nem, de ténylegesen elsősorban a közérdekű tájékoztatás feladatát ellátó médiát védi. Ilyen módon közvetetten kiemeli a demokráciát szolgáló médiát a nyilvános kommunikációban részt vevő többi médium vagy megszólaló közül.

A sajtószabadság alkotmányból és más jogi szabályokból levezethető tartalma jellegében eltérő – az előbbi a jogalkotót is köti, az utóbbi viszont általa elvben szabadon alakítható. De a sajtószabadság tartalmára vonatkozóan az alkotmányok szövegéből csak korlátozottan lehet következtetéseket levonni, így azt lényegében mindenhol a parlament, a bíróságok és – ahol működik – az alkotmánybíróság határozza meg. Ebből eredően a csak a törvényi szinten biztosított többletjogokat ismerő jogrendszerek (például az Egyesült Államok) és az alkotmányos sajtószabadságot előtérbe helyezők (például az európai államok) között a sajtószabadság védelmi szintjét tekintve jelentős különbség nem fedezhető fel.

A fentiekből következően a sajtószabadság európai elmélete és tényleges jogi valósága között feszültség érzékelhető. Az elmélet jóval inkább hangsúlyosnak tekinti a közérdekű kötelezettségeket és a társadalmi felelősséget, azonban a szabályozás ezeket csak részlegesen képes előmozdítani, elsősorban ösztönzés, és nem kötelezés útján. Megítélésem szerint ennek felismerése ellenére a sajtószabadságra vonatkozó szabályozás nem igényel jelentős módosítást. A jogrendszerek hozzáigazítása az elméleti megközelítésekhez a sajtószabadság jogi kategóriájának teljes átalakítását igényelné, és erőteljes eszközöket adna a hatóságok, bíróságok kezébe, emellett például annak a megítélését várná el, hogy egy médium magatartása mennyiben szolgálja a közérdeket. Egy ilyen változás következményei beláthatatlanok. Az elméletben megkívánt és a ténylegesen létező sajtószabadság közül a doktori mű az utóbbi mellett teszi le a garast, de nem az elméleti megközelítésekkel és elvárásokkal szembeni elutasítás, hanem az azok gyakorlatba való átültetése által előidézett problémák felismerése miatt.

A sajtószabadságra vonatkozó szabályozás nem feltétlenül a legfontosabb indikátora a sajtószabadság tényleges szintjének. Szigorúbb szabályozás mellett is lehet szabad a média, és szabályozás nélkül sem feltétlenül teljesen az.¹¹ David Anderson megállapítása szerint „a sajtó szabadsága kevésbé a médiát védő vagy korlátozó törvényektől függ, mint inkább a társadalom értékeitől, hagyományaitól, kultúrájától és politikai filozófiájától.”¹²

A sajtószabadság tehát abban a jelentésében, amelyet a tudományos elemzések általában feltételeznek, illúzió. Thomas Gibbons megállapítja, hogy az üzleti vállalkozásként működő média „demokratikus szerepvállalása lényegében a szélesebb körű tevékenysége jótékony

¹¹ Frederick SCHAUER: Towards an Institutional First Amendment. 89 *Minnesota Law Review* (2005) 1256.

¹² David A. ANDERSON: *Press law in Modern Democracies: A Comparative Study*. Edited by Pnina Lahav. New York: Longman, 1985 (book review). 3 *Constitutional Commentary* (1986) 184–192.

mellékhatása csupán, amely valójában a hatékonyabb hírtermelés iránti globális igényeknek van kitéve.”¹³ Ezzel együtt az illúziók fontosak, a valóságos cselekvésekre való hatásukat tekintve is: a sajtószabadság biztosítása akkor is közérdek, ha a média azzal nem a közösség érdekeit előmozdító célból vagy módon él. Az erkölcsi elvárások súlykolása, továbbá a jogi ösztönzők biztosítása alkalmas lehet arra, hogy a média bizonyos munkatársai, szerkesztősegei a közérdek szolgálatába szegődjenek. Ennél többet, jobbat a jogrendszerek nem képesek elérni, és minden más lehetséges megoldás csak nagyobb veszélyeket hordozna a demokratikus nyilvánosságra nézve. A sajtószabadság nemcsak jogi valóság, hanem megközelíteni remélt ideál is lehet, a média, a közönség, a politikai döntéshozók és a jogi szakértők közös eszménye, amelyre szükségünk van, ha igényt tartunk a körülöttünk létező világ megismerésére, még akkor is, ha a média e megismerést csak töredékesen és esetlegesen szolgálja.¹⁴ Ismerve a demokratikus, plurális társadalmak működését, a közös ideálok léte maga is elérhetetlen illúzió, de olyan, amelyért kudarcra ítéltségünk tudatában is érdemes küzdeni.

III. Sajtószabályozás

A sajtó (nyomtatott és internetes sajtótermékek) szabályozása a szólásszabadság jogának fejlődésével párhuzamosan formálódott, tekintettel arra, hogy sajtótermékek már a 16. századtól, a modern szólásszabadság megszületését jóval megelőzően megjelentek. Ezért a sajtón kívüli beszéd és a sajtó szabályozásának szétválasztásából nem következett olyan részletes szabályozás, mint a médiaszolgáltatások esetében. A sajtó szabályozása ezt a megközelítést ma is tükrözi.

A sajtó szabályozása változatos módokon valósulhat meg – az általános hatályú szabályokon kívül létezhet specifikus szabályozás is, sajtótörvény és más, a jogrendszerben elszórt, kifejezetten a sajtóra vonatkozó szabály formájában. A sajtószabályozás minden európai ország saját nemzeti hagyományain alapul, amely hagyományok között van ugyan átfedés, de az eltérések is jelentősek. A sajtószabályozás ezzel együtt sehol sem túlzottan részletező, nem törekszik átfogó és teljes szabályozásra.

A sajtótermékek szabályozásában a kötelező erejű szabályokon kívül az önszabályozásnak is nagy jelentősége van, azonban az olyan alapvető problémákkal küzd, amelyek eleve meggátolják hatékony érvényesülését.

Az állami szervek és az iparág által létrehozott testületek együttműködése révén egyes országokban a sajtótermékek társszabályozás alatt is állhatnak bizonyos szabályozási kérdések tekintetében, bár nem ez a jellemző megoldás.

A sajtó vonatkozásában a sajtótörvényekben speciális tartalomszabályozási előírások is szerepelhetnek, azonban a tartalmat érintő szabályok alapján jellemzően polgári és büntető

¹³ Thomas GIBBONS: “Fair Play to All Sides of the Truth”: Controlling Media Distortions. 62(1) *Current Legal Problems* (2009) 286, 302.

¹⁴ CHARNEY i. m. (10. lj).

bíróági eljárások indulhatnak, így azok sajtótörvényben való elhelyezkedése csak technikai jelentőséggel bír. Az efféle tilalmak átfedést mutatnak a szólásszabadság általánosan elismert korlátaival, amelyek szintén kötelezik a sajtót (is).

A jogi szabályozás nem írja elő a sajtótermékek számára a társadalmi felelősségvállalást. Ezzel együtt bizonyos etikai normák betartását a jogi szabályozás is kötelezővé teheti, az önszabályozáson belül pedig szélesebb körben rendezhetők a sajtó közérdekű kötelezettségei (még ha nem is kikényszeríthető módon).

A médiapluralizmus növelését célzó előírások a sajtó szabályozásában jóval kevésbé jelennek meg, mint a médiaszolgáltatásokéban, de a pluralizmus növelésére törekvő jogi szabályozás egyes elemei kiterjedhetnek a sajtóra (például a médiapiaci tulajdoni koncentrációk korlátozására irányuló szabályok), illetve a sajtó tevékenysége (jogi kényszer nélkül is, a közügyek bemutatása, a közönség tájékoztatása által), ami hozzájárulhat a médiapluralizmus növekedéséhez.

IV. Médiaszabályozás

A médiaszabályozás jelentős terheket ró a médiaszolgáltatókra (televíziók, rádiók és lekérhető médiaszolgáltatások szolgáltatói). A sajtószabadság jogával kapcsolatban általában megfogalmazott, a média társadalmi felelősségéről alkotott felfogás e területen a szabályozásban is erőteljesen megjelenik. Az Európai Unió határozott fellépése miatt az európai nemzeti médiaszabályozások nagyban hasonlítanak egymásra, de ezzel együtt is kirajzolódnak jelentős eltérések, különösen a közérdekű tartalmak és a hírműsorok szabályozásában, valamint a tartalomszabályozás területén.

Az Európai Unió joga – elsősorban az audiovizuális szolgáltatásokról szóló irányelv – felfogható a korábban kizárólagosan érvényesülő nemzeti szabályozások közös nevezőjeként, legalábbis ami a tartalomszabályozás kérdéseit illeti, ezért átültetése és a szabályok alkalmazása nem okozhatott nagy nehézséget a tagállamok számára. A médiaszabályozás hasonlóságai miatt e területen – a sajtótermékekkel kapcsolatban alkalmazott nemzeti szabályokhoz képest – még világosabban rajzolódik ki az a közös európai alap, amely a doktori mű következtetései szerint a sajtószabadság szabályozásának egészével kapcsolatban is megtalálható.

Az Európai Unió közös joga, bár továbbra is a nemzeti hatóságok kezébe helyezi a médiaszolgáltatások felügyeletét, hozzájárul a tagállamok közötti különbségek lassú felszámolásához, azok jelentőségének csökkentéséhez. A médiaszolgáltatások is szabadon áramolnak az Európai Unió tagállamai között, és a könnyen kijátszható letelepedési szabályok lehetővé teszik a *forum shopping* alkalmazását, akkor is, ha egy szolgáltatásnak nincs valódi kapcsolódása a letelepedés helye szerinti állam közönségéhez vagy kultúrájához. A nemzeti megközelítések, szabályozásbeli értékvalasztások így jelentőségüket veszítik, és a tagállamok már csak a náluk letelepedett szolgáltatók tevékenységében felügyelhetik a médiaszabályozás érvényesülését. Ez a közös piacnak gazdasági szempontból áldás, viszont kétséggé teszi a nemzeti hagyományokból fakadó szabályok érvényesülését, illetve fennmaradását.

A médiaszabályozás alá tartozó médiumok esetében a fogalmi tisztázással kevésbé kell bajlódni. Ennek oka az, hogy a televíziókra és a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra közös európai szabályozás vonatkozik, amely e szolgáltatások definíciójára is kiterjed, és az uniós jog által közvetlenül nem érintett rádiós szolgáltatások szintén könnyen azonosíthatók. A technológia fejlődése azonban nem hagyta érintetlenül a korábbi definíciók szabályozásbeli alkalmazhatóságát, de az újabb, szintén audiovizuális szolgáltatások (például a videómegosztó platformok) már nem a szűkebb értelemben vett médiaszabályozás hatálya alá tartoznak. Az állampolgári újságírás II. fejezetben felvetett kérdései a médiaszabályozás hatálya alá tartozó szolgáltatások esetében – jellegükénél fogva – kevésbé merülnek fel.

A sajtót és a médiaszolgáltatásokat mind az uniós, mind a nemzeti rendelkezések jelentősen eltérő módon és mértékben vonják szabályozás alá. Ennek történelmi gyökerei világosan kivehetők, de a megváltozott technológiai környezetben igazán meggyőző elvi alapja ma már nem található. A többféle felhozható érv közös erővel igazolhatja a médiaszolgáltatások szigorúbb szabályozását, ahogyan a hipotetikus ellenpróba is: a televíziók és a rádiók szabályozási liberalizációjával, ha a szabályozás mögött álló értékrendbeli megalapozások a média más területein nem öltenek testet szigorúbb szabályok megalkotásában, a közönség rosszabb helyzetbe kerülne, mint ha az eltérő médiumtípusok közötti jelenlegi kissé igazságtalan helyzet konzerválna.

Az önszabályozás – éppen a szigorúbb törvényi szabályozás léte miatt – kevésbé jelentős a médiaszolgáltatások területén, és változatlan jogalkotói megközelítés mellett a jövőben sem nyílik nagyobb tér a számára. Azonban az újabb típusú – elsősorban audiovizuális – médiaszolgáltatások esetében lehetőség nyílik a társszabályozás alkalmazására. Tekintettel arra, hogy a nemzeti jogalkotás, illetve a szabályozó hatóságok mozgástere a televíziók és a rádiók esetében is csökken, az állami szervek és a piaci szereplők különböző típusú együttműködései az újabb szolgáltatások esetében érdemesek lehetnek a kipróbálásra. A kérdés az, hogy lehet-e hatékonyabban képviselni a közönség, illetve a fogyasztók érdekeit a hagyományos hatósági jogalkalmazási megközelítéstől eltérő módszerekkel.

A sajtószabadság jogára általánosan vonatkozó szabályozás tekintetében (II. fejezet) azt állítottuk, hogy az uralkodó megközelítésnek tekinthető társadalmifelelősség-elmélet a szabályozásban csak csekély jelentőséggel bír. A médiaszabályozás jelentős kivétel ez alól, ahol számos szabály törekszik a média társadalmi felelősségvállalását előmozdítani. Ezek a médiaszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségeit bővítik, ennek ellenére nem keletkeztetnek általános, feltétel nélküli, alanyi jogként konkrét személyek által érvényesíthető hozzáférési jogot, de törekszenek a közönség (tágabban: a társadalom) érdekeinek érvényesítésére.

A médiaszolgáltatások társadalmi felelőssége a médiapluralizmus kívánalmában összegezhető, amelynek fogalmi elemei bizonytalanok, a tagállamoknak az előmozdítására vonatkozó kötelezettségei pedig – leszámítva az uniós jog által rendezett kérdéseket – a jogalkotásra vagy a médiapolitikára tartoznak. A médiapluralizmus ezzel együtt is az európai nemzeti

médiaszabályozások közös alapja, és azt mindegyik állam a maga hagyományai, alkotmányos felfogása, politikai és közéleti kultúrája szerint igyekszik biztosítani. A médiapluralizmus az internet hatására beköszöntő korlátlan tartalom-bőség korában sem veszítette el jelentőségét, tekintettel arra, hogy előmozdítani kívánt céljait – szabad és értelmes közéleti viták, érdemi társadalmi párbeszéd, a nemzeti és az európai kultúra védelme stb. – önmagában a szinte végtelen mennyiségű és fajtájú tartalom nem képes biztosítani.

A médiapluralizmust, illetve a médiához való hozzáférést nemcsak szabályozási, hanem médiapolitikai eszközökkel is elő lehet segíteni. Az európai államok igyekeznek ilyen, szabályozáson kívüli eszközöket is alkalmazni (például a média állami támogatása, a gyermekvédelemre vagy a médiaműveltség növelésére irányuló programok), amelyek kiegészítik a médiaszabályozást.

A médiaszolgáltatások ugyan általában szigorúbban szabályozottak, mint a sajtó, a sajtószabadság szabályozásánál rögzítettek itt is érvényesek – a szigorúbb szabályok a legtöbb esetben csak a közügyekről beszámoló médiumokat kötelezik, ennek felvállalása vagy elkerülése pedig általában az adott médiaszolgáltatás szabad döntésén múlik. Azok a médiaszolgáltatások, amelyek nem kívánják tájékoztatni közönségüket közéleti kérdésekről, erre nem is kötelesek, kevés kivétellel, például, ha azt bizonyos esetekben a műsorszolgáltatás kötelező elemévé teszi a szabályozás vagy a hatóság piacra lépést lehetővé tevő engedélye. Így szabadon – legalábbis a tájékoztatás feladatát végző szolgáltatásokhoz képest jóval szabadabban – működhetnek kizárólag filmeket, sport- és főzőműsorokat vagy operaközvetítéseket sugárzó televíziócsatornák. A médiaszabályozás szigora tehát ebből a szempontból nem általánosan érvényesül, ahogy a média társadalmi felelősségéből fakadó kötelezettségek sem terjednek ki teljes egészében valamennyi médiaszolgáltatásra.

A függetlenség kívánalma a médiaszabályozásban speciális helyzetekben és – ellentétben a sajtószabadság általános szabályozásával – konkrét követelményekben ölt testet. A médiaszabályozás leginkább vitatott kérdései a nemzeti szabályozó hatóságok és a közszolgálati média felügyeletét ellátó szervek függetlensége körül forognak. A szabályozás azonban e tekintetben sem csodaszer, jobbra csak a függetlenség formális kritériumait rögzítheti, a többi a politikai és a társadalmi kultúrára tartozik. A függetlenség túlzott hangsúlyozása ártalmas is lehet, amennyiben a demokratikus akaratképzés érvényesülését korlátozza, a társadalom aktuális preferenciáitól függetlenedő intézmények létrehozásával.

A média- és a sajtószabályozás közötti egyik legmarkánsabb különbség a tartalomszabályozás területén érzékelhető, ennek oka az az előbbiekkal kapcsolatban általánosan vallott nézet, ami szerint azok jelentősebb hatást gyakorolnak közönségükre, azaz jelentősebb veszélyek előidézésére is képesek, mint az írott szó vagy az állókép. Ám a médiaszabályozás liberalizációja e tekintetben sem idézne elő kedvezőbb helyzetet a közönség vagy a társadalom számára, ezért a tartalomszabályozás jelentős enyhítése a közeljövőben nem várható. Azonban Daithí Mac Síthigh gondolatát nem hagyhatjuk figyelmen kívül, aki arra int, hogy „a médiajog olyan felfogása, amely a médium által közvetített üzenet szabályozására összpontosít, mindig

csak hiányos és nem kielégítő lehet.”¹⁵ A tartalomszabályozásnál – amennyiben a média társadalmi felelősségére gondolunk – nagyobb jelentőséggel bírnak a médiaszolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosítani igyekvő szabályok.

Az Egyesült Államok jogrendszere a médiaszabályozás területén csak jóval enyhébb mértékben avatkozik be a szolgáltatások szabad működésébe, amelyek az Első Alkotmánykiegészítés védelmét élvezik, kevés kivétellel olyan mértékben, mint bármely más beszélő. A sajtószabadság szabályozásánál a II. fejezetben az amerikai és az európai megközelítés hasonlósága mellett érveltünk – dacára a dogmaszerűen bevett, jelentős különbséget feltételező nézeteknek –, de a médiaszabályozás területén a különbség ténylegesen, erőteljes mértékben tapasztalható.

Összefoglalás

A doktori műből reményeim szerint kiderült, hogy mennyiben különbözik egymástól a szólás- és a sajtószabadság joga, illetve, hogy az egyes médiumtípusokra milyen eltérő szabályok vonatkoznak, és ezen eltérésnek mik az indokai. A két jog körvonalai nem esnek egybe, terjedelmük egyszerre tágabb és szűkebb a másikénál. Ennek egyik oka a médián keresztül közzétett beszéd által okozható jelentősebb veszélyek felismerése, ami indokolja a szólásszabadsághoz képest szigorúbb korlátozást. Másik oka a média kiemelt szerepe a társadalmi nyilvánosságban, ami egyszerre indoka az újságírók és általában a média számára biztosított előjogoknak (tágítva a sajtószabadság kereteit), valamint a médiaszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségei megteremtésének (ami a szabadság korlátjaként jelenik meg).

A sajtószabadságot tiszteletben tartó európai felfogás ennek megfelelően 1) meghatározza – kellően szűkre szabva – a sajtószabadság határait (amelyek jelentős részben egybeesnek a szólásszabadságéval), 2) előjogokat biztosít a média számára közérdekű tevékenysége megfelelő ellátása érdekében, 3) megfogalmazza a média felé a társadalom irányában jelentkező felelősségéből fakadó elvárásokat. De a társadalmi felelősségnek való megfelelés nem a média számára előírt általános kötelezettség, hanem csak bizonyos médiumtípusokat terhel, és azokat sem minden esetben, tehát legtöbbször nem több mint egy erőteljesen artikulált erkölcsi igény, sőt olykor csak a szélbe sóhajtott remény. Mindazonáltal a jogi szabályozás médiumspecifikus módon igyekszik kötelezettségeket előírni a média számára az információkhoz való hozzáférés érdekében, elsősorban a médiaszolgáltatásokra vonatkozóan.

A doktori mű első ízben angol (*Media Freedom and the Law: The Regulation of a Common European Idea*. Abingdon, Routledge, 2024. xvi + 297 o.), majd kibővített tartalommal magyar (*Sajtószabadság. Egy közös európai eszme szabályozása*. Budapest, Orac, 2024. 362 o.) nyelven is megjelent, illetve folyamatban van a japán nyelvű kiadása. Doktori műként – terjedelmi okokból – a magyar nyelvű kötet I–IV. fejezeteit (1–222. oldal) kérem figyelembe venni.

¹⁵ Daithí MAC SÍTHIGH: *Medium Law*. Abingdon, Routledge, 2018, 150.

4. A témakörből készült saját publikációk jegyzéke

1. A sajtószabadság két oldala és a tájékozódáshoz való jog. *Jogtudományi Közlöny*, 2004. január. 22–30.
2. Jog a válaszadáshoz. *Infokommunikáció és Jog*, 2006/2. 41–48.
3. „A cenzúra éj...” – gondolatmorzsák a sajtó előzetes korlátozásáról. *Infokommunikáció és Jog*, 2007. június. 77–81.
4. The Right of Reply. A Comparative Approach. *Iustum Aequum Salutare*, 2007/4. 203–213.
5. A sajtószabadság jelentése. *Acta Humana*, 2007/1–2. 41–56.
6. Sajtó-helyreigazítás és válaszjog: a sajtószabadság korlátja vagy kiteljesítése? *Iustum Aequum Salutare*, 2008/4. 143–180.
7. *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 816 o.
8. Pillantás az európai médiajog húsz évére. *Infokommunikáció és Jog*, 2010. április 53–58.
9. The Right of Reply in a European Comparative Perspective. *Acta Juridica Hungarica – Hungarian Journal of Legal Studies*, 2013/1. 73–89.
10. The Meaning of Freedom of the Press. A Philosophical Approach. *Pázmány Law Review*, Vol. 1 (2013) 137–156.
11. A válaszadási (sajtó-helyreigazítási) jog, európai összehasonlításban. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/7–8. 343–354.
12. A médiatartalmak közzététel előtti korlátozásának lehetőségei: engedélyezés, regisztráció, cenzúra, végzések. *Iustum Aequum Salutare*, 2014/1. 71–95.
13. A sajtó-helyreigazítási jog. In CSEHI Zoltán – KOLTAY András – NAVRATYIL Zoltán (szerk.): *A személyiség és a média a polgári és a büntetőjogban. Az új Polgári törvénykönyvre és az új Büntető törvénykönyvre tekintettel*. Budapest, CompLex, 2014. 289–356.
14. Átalakuló sajtószabadság – az állam jövőbeni feladatai a demokratikus nyilvánosság erősítése érdekében. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf., 4. sz. (2014). 32–40.
15. The Possibilities of the Restraint of Media Content Prior to Publication. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. The Hague, Eleven Publishing, 2015. 421–446.
16. The Concept of Media Freedom Today: New Media, New Editors and the Traditional Approach of the Law. *Journal of Media Law*, Vol. 7, No. 1 (2015) 36–64.
17. A véleménynyilvánítás szabadsága. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztők: BODNÁR Eszter, JAKAB András), 2018. 1–39.
18. On the distinctiveness of press freedom: the case of the social responsibility and privileges of the press. *Communications Law*, Vol. 27, No. 1 (2022) 9–23.

19. The Notion of the ‘Press’ with Regard to Freedom of the Press. In Udo FINK – Russell L. WEAVER – Ines GILLICH (eds.): *Brandeis Meets Gutenberg Vol. 2. Contemporary Threats to Free Speech*. Berlin, Peter Lang, 2022. 65–83.
20. A sajtószabadság önálló alapjogi jellegéről: a sajtó társadalmi felelősségének és többletjogainak kérdése. *Magyar Jog*, 69. évf., 2022/1. 35–46.
21. On European Press Freedom: An Introduction. In Paul WRAGG – András KOLTAY (eds.): *Global Perspectives on Press Regulation. Volume 1: Europe*. Oxford, Hart, 2023. 1–26.
22. Censorship as a Tool Against State Disinformation: The Freedom of Expression Implications of the Russian-Ukrainian War. *Journal of International Media & Entertainment Law*, Vol. 10, No. 1 (2023–2024) 1–53.
23. A média európai szabályozásának kérdőjelei az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló rendeletjavaslat apropóján. *Médiakutató*, 2023/3. 57–63. [társszerző: NYAKAS Levente]
24. A cenzúra mint az állami dezinformáció elleni eszköz: az orosz–ukrán háború következményei a sajtószabadságra nézve. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 13. évf., 2023/2. 7–30.
25. Az átfogó európai médiaszabályozás születése. Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály kritikai elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, XX. évf., 2024/4. 67–102. [társszerzők: PAPP János Tamás, NYAKAS Levente, LENDVAI Gergely Ferenc]