

DR. KOLTAY ANDRÁS PHD LL.M

EGYETEMI DOCENS

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM, JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR

MAGÁNJOGI ÉS KERESKEDELMI JOGI TANSZÉK



Átalakuló sajtószabadság – az állam jövőbeni feladatai a demokratikus nyilvánosság erősítése érdekében¹

1. A szólásszabadság és a sajtószabadság különbsége

A sajtószabadság tartalmának és a hozzá kapcsolódó alkotmányos szabályok mibenlétének megállapításához először is tisztázni kell, hogy a sajtószabadság eltér-e a szólásszabadság alapjától. Bármilyen választ adunk is e kérdésre, annak komoly következményei lesznek az alapjogok védelmével kapcsolatos állami feladatok meghatározására nézve.

Potter Stewart bíró már a múlt század hetvenes éveiben kifejtette, hogy a sajtószabadság – a szólásszabadsággal ellentétben – nem egyéni, individuális jogosultság, hanem a médiát mint intézményt illeti meg.² A sajtószabadság nem a médiában dolgozó egyént, hanem az intézményt védi, így a sajtószabadsághoz kapcsolódó esetleges többletjogok és -kötelezettségek is az intézményt illetik, illetve terhelik.

William Brennan bíró egy beszédében a sajtószabadságot nem tekintette a szólásszabadsághoz hasonlóan széles körben korlátozhatatlannak. Mint mondta, a médiának tudomásul kell vennie, hogy olyan munkát végez, amelyben többféle, egymásnak akár ellentmondó érdekre is tekintettel kell lennie, és teljesítenie kell bizonyos többletkötelezettségeket is.³ Sonja West szintén a média „különállósága” mellett érvel.⁴ Álláspontja szerint a sajtószabadság nem vonatkozhat kizárólag a közzététel és a terjesztés jogára, azaz nem pusztán bizonyos technológiák szabad használatát védi, hanem demokratikus funkciója is van.⁵ West szerint, ha mindenkit, aki a szólásszabadságot gyakorolja, felruházunk egyúttal a sajtószabadság – azonos mértékű – védelmével is, az paradox

módon a sajtószabadság leértékelődéséhez vezet, mert ez a megközelítés figyelmen kívül hagyja a média sajátos társadalmi szerepét.⁶ A média és a benne dolgozó újságírók ugyanis nem csak közlést tesznek az egyes véleményeket: a média a társadalmi nyilvánosság elsőszámú mozgatója, motorja, fóruma. A média nem eshet azonos megítélés alá a szólásszabadsághoz hasonlóan beszélők segítségével gyakorló egyének csoportjával, még akkor sem, ha az új technológiák segítségével már bárki gyűjthet híreket és közzé is teheti azokat.⁷

Az európai alkotmányok és nyomukban az egyes jogrendszerek igyekeznek elválasztani egymástól a szólás- és sajtószabadságot. A médiára valamennyi európai államban önálló törvényi szabályozás vonatkozik, az Európai Unió (a továbbiakban: EU) is alkotott önálló szabályozást az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozóan.⁸ A két jog szétválasztása a brit jogirodalomban is tükröződik.⁹ Közel múltban megjelent cikkében Thomas Gibbons is kiemeli, hogy a szólás- és sajtószabadság az egyének, és nem az intézmények (médiavállalkozások) joga, a médiához kapcsolódó tulajdonosi jog pedig feltétlen, és nem azonos a szólásszabadsággal.¹⁰ A média mint „intézmény” elismerése ugyanakkor fontos, mert ha eléggé erős, akkor elvben ellen tud állni a külső nyomásnak, de ezzel együtt is, a köz érdekében korlátozás alá vonható.¹¹

⁶ Uo., 2442.

⁷ Uo., 2445.

⁸ 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 (kodifikált változat).

⁹ Az elvi kérdések tisztázásának céljával ld. pl. ERIC BARENDT: Inaugural Lecture – Press and Broadcasting Freedom: Does Anyone Have any Rights to Free Speech? *Current Legal Problems*, 1991. 79.; GEOFFREY MARSHALL: Press Freedom and Free Speech Theory. *Public Law*, 1992. 40.

¹⁰ THOMAS GIBBONS: Free Speech, Communication and the State. In: MERRIS AMOS–JACKIE HARRISON–LORNA WOODS (szerk.): *Freedom of Expression and the Media*. Leiden & Boston, Nijhoff, 2012. 36.

¹¹ Uo.

¹ A szerző köszöni Bartóki-Gönczy Balázs és Szikora Tamás segítségét, illetve értő megjegyzéseit, amelyeket a tanulmány korábbi változatához fűztek.

² Potter STEWART: 'Of of the Press'. *Hastings Law Journal*, 1975. 631.

³ William J. BRENNAN: Address. *Rutgers Law Review*, 1979. 173.

⁴ Sonja R. WEST: Press Exceptionalism. *Harvard Law Review*, vol. 127. (2014) 2434. és uő: Awakening the Press Clause. *UCLA Law Review*, vol. 58. (2011) 1025.

⁵ WEST (2014) i. m. (4. lj.) 2441.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a véleménynyilvánítási szabadságról szóló 10. cikkében ugyan nem említi nevesítve, eltérő jogként a sajtószabadságot, de egyrészt az egyezmény szövegéből közvetve kiolvasható annak elismerése (amikor „eszmék közléséről” és a rádiókról, televíziókról nevesítve is szól), másrészt az egyezményre épülő joggyakorlat évtizedek óta gyarapítja a sajtószabadság határaival kapcsolatos joganyagot. A 10. cikk 2. bekezdése pedig e jogokat „kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok”-ként említi. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) következetes gyakorlata szerint a médiára hárul a közérdekű információk és közérdekű témákhoz kapcsolódó vélemények közzétételének feladata, sőt kötelezettsége.¹²

A szólás- és sajtószabadság megkülönböztetése messze nem csupán elvi kérdés. Ha a két jogot eltérőnek tekintjük, akkor hozzájuk eltérő részjogok és kötelezettségek kapcsolódhatnak. A médiában dolgozót természetesen megilleti a szólásszabadság, de azt csak a médiára vonatkozó speciális szabályozás keretei között gyakorolhatja. A média demokratikus feladataira tekintettel azonban többletvédelem is megilleti. Ilyen jogosultság lehet például az információforrások védelme, a szerkesztőségek házkutatások alóli részbeni mentessége, a különleges belépési és hozzáférési jogosultságok (pl. egyébként zártkörű, vagy korlátozott nyilvánosságú események helyszínére), az újságírókat a média tulajdonosaival és hirdetőivel szemben megillető védelem, vagy a médiát megillető bizonyos adózási kedvezmények. Ezzel párhuzamosan a média Európában speciális tartalmi szabályozás alá esik (pl. gyűlöletbeszéd, gyermekekre káros tartalom korlátozása, emberi méltóság védelme, kereskedelmi kommunikáció korlátozása), fokozott szerephez jut a szerzői jogi szabályozás, korlátozott a piaca lépés és a túlzott piaci befolyás megelőzése érdekében a tulajdonlás, léteznek *must-carry* és *must-offer* szabályok, a műsorkvóta-szabályok értelmében meghatározott mennyiségű európai (és egyes államokban nemzeti) tartalmat kell közzétenni, és szintén számos állam írja elő a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségét, valamint ismeri el a válaszadási jogot. A pozitív jelleg elismerésének következménye az, hogy Európában minden állam továbbra is fenntartja és működteti, finanszírozza a közszolgálati médiaszolgáltatás rendszerét, amelynek – mások mellett – két fontos funkciója az, hogy a piac által kielégítetlen közönségigényekre is figyelemmel legyen, valamint hiteles és alapos hírszolgáltatást nyújtson.

E jogok és kötelezettségek léte, indokoltsága még a „rég” médiarendszerben alapozódott meg, amikor a nyomtatott sajtó mellett a rádió és a televízió létezett mint médium. Ugyanakkor az AVMS irányelv már 2007-ben európai szintű szabályozás alá vonta az új szolgáltatások egy részét (a lekérhető médiaszolgáltatásokat, amelyek jó része az internetről érhető el). Az Európai Bizottság által a médiaszabadság és -pluralizmus európai helyzetének áttekintésével megbízott

magas szintű munkacsoport (High Level Group) 2013. januári jelentésében megállapította, hogy az internetes szolgáltatások terjedésével jobbizonytalanság keletkezett, mert nehéz megállapítani, hogy mely szolgáltatásra milyen szabályok vonatkoznak, illetve mely államnak van feleltük joghatósága. A jelentés szerint az újságírókat megillető jogok és őket terhelő kötelezettségek az új médiakörnyezetben is továbbélnék, de ez feltétlenül újraszabályozást igényel.¹³

2. A sajtószabadság negatív és pozitív jellege

A sajtószabadság vonatkozásában a negatív jelleg a médián keresztül kommunikáció külső beavatkozástól való mentességét jelenti, míg a pozitív jelleg azon érdek védelmét, hogy a média tartalmához bárki szabadon hozzáférhessen, illetve a média tartalmai sokszínűek legyenek, és sokféle véleményt mutassanak be (ezt nevezhetjük tájékozódáshoz való jognak). Azaz, míg a negatív jelleg (a külső erők általi „*békén hagyatás*”) a média joga, addig a pozitívval a média közönsége tud élni, és a médiára ró bizonyos közérdekű kötelezettségeket. A két – egymással látszólag ellentétes – érdek jogi szabályozás általi együttes figyelembe vétele, a jogok és kötelezettségek meghatározott egyensúlya határozza meg a sajtószabadság mint alapjog tartalmát, illetve körvonalait.

A sajtószabadság felőli gondolkodás kezdetei során természetesen a sajtószabadság negatív jellege volt hangsúlyosabb, amely jogot akkor a cenzúra tilalmával azonosították. Ma már a média szabadságába való külső beavatkozás jóval szélesebb körben lehetséges, mint pusztán a vélemények megjelenésének direkt korlátozása által. A média piaca más vállalkozásokhoz képest jóval korlátozottabb. A jog korlátozza a médiumok tulajdonjogának megszerzését, meghatározva egy limitet, amely felett egyazon tulajdonos nem szerezhet újabb jogosultságot. Közvetlenül érintik a média tartalmát a rádiós és televíziós médiaszolgáltatók részére előírt különféle műsorszerkezeti követelmények. Ezek egy része negatív jellegű előírást fogalmaz meg (reklámok időbeli korlátja, korhatárbesorolás, pornográf tartalom korlátozása stb.), mások kifejezetten pozitív, tevőleges magatartást követelnek meg a médiumoktól (kiegyensúlyozott hírszolgáltatás, műsorkvóták, egyes államokban a politikai reklámok kötelező közzététele).

Gibbons kiemeli, hogy a média vonatkozásában a magánvállalkozásoknak is lehet közfunkciójuk, túl magánérdekű tevékenységükön¹⁴ A médiához való hozzáférés érdekében a magántulajdonú médiavállalkozásoknak is tekintettel kell lenniük közönségük érdekeire, illetve eltérő véleményeket is közzé kell tennie (nem szelektálhat teljes egészében szabadon tulajdonosa vagy szerkesztője ízlése, felfogása alapján).¹⁵

A sajtószabadság pozitív jellegének elismerése elleni érvek jellemzően az Egyesült Államokból érkeznek. Az amerikai jogirodalom főszórá szerint az állami beavatkozásnál (sza-

¹² Ld. pl. *Observer and Guardian v. the United Kingdom* (no. 13585/88. 1991. november 26-i döntés), *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 13166/87. 1991. november 26-i döntés), *Thorgeir Thorgeirsson v. Iceland* (no. 13778/88. 1992. június 25-i döntés), *MGN Ltd. v. the United Kingdom* (no. 39401/04. 2011. január 18-i döntés), *Uj v. Hungary* (no. 23954/10. 2011. július 19-i döntés).

¹³ A médiaszabadsággal és -pluralizmussal foglalkozó magas szintű munkacsoport jelentése (a továbbiakban: Magas szintű munkacsoport...), 33. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf

¹⁴ GIBBONS i. m. (10. lj.) 33.

¹⁵ Uo., 39.

bályozásnál) minden (így a piac magára hagyott működése is) csak jobb lehet: az állam beavatkozása vagy szükségtelen, vagy egyenesen káros. Andrew Kenyon cikkében röviden összefoglalja ezen érvelések lényegét, hivatkozva a legfontosabb szerzőkre: ezek alapján a sajtószabadság mindenkit egyenlően megillető jog – mindenki szabadon kifejezheti a véleményét, és azok terjesztésére állami korlátozások nélkül, szabadon felhasználhatja a médiát is –, így az egyenlőség állami/kormányzati beavatkozás (cselekvés) nélkül megvalósul. Az állam beavatkozása szükségszerűen eltorzítja a média működését, egyeseket előnyösebb helyzetbe hoz mások rovására, és ezzel csorbítja az Első Alkotmánykiegészítésből fakadó jogokat.¹⁶

Ezzel szemben az európai jogfelfogás az elvek szintjén nem vitatja a médiához való hozzáférést célzó állami intézkedések létjogosultságát, és ismeri a fent felsorolt, a médiára kötelezettségeket telepítő szabályozási megoldásokat, amelyek döntő többségben (a gyermekvédelem, a szerzői jog, a tulajdoni koncentráció korlátozása és a kereskedelmi kommunikáció szabályozása kivételével) még elvileg is elfogadhatatlanok (alkotmányellenesek) lennének az amerikai jogrendszerben, és ahol egyik-másik tárgykörben létezik szabályozás, az is jóval enyhébb beavatkozást jelent, mint amelyet az európai jogrendszerek alkalmaznak.

Eric Barendt monográfiájában leszögezi, hogy a szólás- szabadság szabályozás tárgya lehet „*annak érdekében, hogy gyakorlása hatékonyabb legyen*”.¹⁷ Gibbons úgy véli, hogy az állam nem kerülheti el a felelősséget, amely a szólásszabadság védelmével kapcsolatban terheli, kiváltképpen a nyilvános vitában való tisztességes részvétel és a véleményekhez való hozzáférés tekintetében.¹⁸ Kenyon azt állítja a sajtószabadság pozitív jellegét áttekinthető jogirodalom elemzését követően, hogy azokból levezethetően a vitának és a gondolatok sokszínűségének támogatása nem várható el a piacok központú médiától, azokhoz a piacokon túli támogatásra van szükség.¹⁹

Kenyon úgyszintén megállapítja, az EJEB joggyakorlata nem ad erős alátámasztást a sajtószabadság pozitív jogához. Ugyanakkor a bíróság több döntésében is kifejezetten említést tett a médiapluralizmus fontosságáról.²⁰ A médiapluralizmus – bár a fogalmának meghatározását megkísérelni is nagy merészség lenne²¹ – lényegében egy olyan érték, amelynek elérését több, a sajtószabadság pozitív jellegéhez kapcsol-

ló, azaz a médiához való hozzáférést célzó szabály szolgálja (ilyenek tekinthető pl. a kiegyensúlyozott tájékoztatás, a válaszjog, a *must-carry* szabály, a műsorkvóták szabálya). A médiapluralizmus ugyanakkor nem csak pozitív, hanem negatív jellegű előírásokat is magába foglal; ide tartoznak pl. a tulajdoni korlátozások a médiapiacra. Ezek nem mindegyikéről született EJEB-döntés, de pl. a válaszjog (*a magyar jogrendszerben: sajtó-helyreigazítás*) szerepét a sajtószabadság pozitív jellegének erősítésében a testület több ízben is elismerte.²² Nem hagyhatjuk figyelmen kívül a médiaműveltség növelésének fontosságát sem, amely elősegítheti a sajtószabadság pozitív jellegének tényleges gyakorlását; ugyanakkor a *media literacy* nem elsősorban jogi kérdés, és ha támogató szabályozást nyer, jellemzően nem emelhető ellene kifogás az alkotmányos sajtószabadságra hivatkozó érveléssel.

3. A „média” fogalma

A következő lépés, ha közelebb kerültünk a „sajtószabadság” fogalmának azonosításához, hogy megvizsgáljuk, ki és mely szervezet lehet e jog alanya, gyakorlója.

A „*média*” fogalma hosszú ideig – dacára annak, hogy egymás után jöttek létre újabb és újabb formái – nem volt bizonytalan tartalmú. A nyomtatott sajtó, a televízió és a rádió besorolása a média fogalma alá nem lehetett vita tárgya. Szintén nem vitatott, hogy nem tekintjük médiának (a médiaszabályozás hatálya alá tartozónak) a moziban vetített filmeket, a könyveket és az utcán osztogatott röplapokat sem, vagy az egyébként a médiához hasonlóan adatgyűjtéssel és azok közzétételével foglalkozó olyan szervezeteket produktumait, mint a hitelügynökségek, pénzügyi szolgáltatók, utazási irodák, időjárás-előrejelzők.²³

A korábbi, „*hagyományos*” felfogás a média egyes formái (megjelentési és terjesztési módja) alapján határozza meg az érintett tevékenységeket. A technikai fejlettség jelen szakaszában azonban ez már önmagában nem ad megfelelő eligazítást. A médiakonvergencia jelensége folytán az egyes tartalmak immáron nem kötődnek szorosan az őket hordozó médiumok megjelentési formájához: a nyomtatásban megjelenő újságok olvashatóak az interneten, a mobiltelefonon pedig nézhetjük a televíziós műsort. Az újonnan létrejövő kommunikációs formák (blogok, kommentek, magánweboldalak, *közösségi média*) pedig nem sorolhatók be nehézségek és következtelenségek nélkül a korábbi kategóriákba.

Útmutatást ad a média fogalma tekintetében az AVMS irányelv „*audiovizuális médiaszolgáltatásra*” vonatkozó definíciója,²⁴ amely alapján az irányelv azon szolgáltatásokra terjed ki, amelyeket:

- a) gazdasági szolgáltatásként,
- b) a szolgáltatás nyújtójának szerkesztői felelőssége mellett,

¹⁶ ANDREW T. KENYON: Assuming Free Speech. *The Modern Law Review*, vol. 77. (2014) 379., 381–385.

¹⁷ ERIC BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford University Press, 2005. 69.

¹⁸ GIBBONS i. m. (10. lj.) 42.

¹⁹ KENYON i. m. (16. lj.) 398.

²⁰ Uo., 393-395. E döntések: Informationsverein Lentia v. Austria (nos. 13914/88., 15041/89., 15717/89., 15779/89., 17207/90. 1993. november 24-i döntés), Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH v. Austria (no. 32240/96. 2000. szeptember 21-i döntés), Centro Europa 7 s.r.l. and Di Stefano v. Italy (no. 38433/09. 2012. június 7-i döntés), Manole v. Moldova (no. 13936/02. 2009. szeptember 17-i döntés).

²¹ Független tanulmány a médiapluralizmus mutatóiról az Európai Unió tagállamaiban – egy kockázati alapú megközelítés felé. *AKTI dokumentumok* 7., 2010. szeptember http://www.akti.hu/dok/dokumentum07_2.pdf, PEGGY VALCKE et al.: The European Media Pluralism Monitor: Bridging Law, Economics and Media Studies as a First Step towards Risk-Based Regulation in Media Markets. *Journal of Media Law*, Vol. 2. No. 1. (2010) 85.

²² Ediciones Tiempo S. A. v. Spain (no. 13010/87. 1989. július 12-i döntés), Melnychuk v. Ukraine (no. 28743/03. 2005. július 5-i döntés), Vitrenko and others v. Ukraine (no. 23510/02. 2008. december 16-i döntés), Kaperzynski v. Poland (no. 43206/07. 2012. április 3-i döntés).

²³ DAVID A. ANDERSON: Freedom of the Press. *Texas Law Review*, February, 2002. 442–444.

²⁴ AVMS Directive, art. 1. (1) a).

- c) tájékoztatási, szórakoztatási vagy oktatási céllal,
d) a nyilvánosságához történő eljuttatás céljával nyújtanak.

A fogalom – bár az irányelv ezt nem teszi meg – elvben kiterjeszthető más médiumokra, így a rádióra és a sajtóra is. Fontos, hogy mivel az EU legfontosabb célja az irányelvvel az egységes piac szabályozása, ezért csak a gazdasági (üzletszerűen, az anyagi haszonszerzés reményében, anyagi kockázatvállalás mellett nyújtott) szolgáltatásokkal foglalkozik, ez pedig komoly megszorítást jelent a média fogalmának „hagyományos” tartalmához képest. Ha ezt a fogalmat adaptálnánk pl. a sajtóra, akkor kizárnánk a fogalom alól a diákújságokat, önkormányzati lapokat, minden olyat, amellyel kapcsolatban a kiadójának nincs fontos gazdasági érdeke. (Ez is egy elfogadható megközelítés, a magyar médiaszabályozás például az irányelv fogalmát terjeszti ki a rádiókra és a sajtóra is.²⁵)

A másik három fogalmi elem (szerkesztői felelősség, tájékoztatási, szórakoztatási, oktatási cél és a nyilvánosságához való eljuttatás) a média „hagyományos” fogalmához igazodik, de kérdés, elegendő-e arra, hogy mindent lefedjen, ami ma médiának tekintendő, illetve hogy nem fed le olyat, amit esetleg nem kellene annak tekintenünk.

David Anderson tanulmányában ezért amellet érvel, hogy mivel a médiát már nem lehet pontosan behatárolni pusztán megjelenési formája alapján, illetve mivel a média jó része nem abból a célból működik, hogy a tőle a közösség érdekében elvárt feladatnak eleget tegyen, az újradefiniálendő fogalmat érdemesebb volna annak funkciója alapján meghatározni.²⁶ Azaz, ha egy adott újság, televízió, weboldal azért működik, hogy a média hagyományos szerepének megfelelően, úgy jogi értelemben „médiának” tekintendő. Ezen hagyományos szerepe pedig az európai felfogás szerint a demokratikus nyilvánosság szolgálata, illetve működtetése. Valamennyi, a média új fogalmával foglalkozó vitairat, szakértői anyag, ajánlás hangsúlyozza a média demokratikus feladatait.²⁷

Jan Oster tanulmányában Andersonhoz hasonlóan érvel. A média demokratikus feladatai felől közelítve, egy új, funkcionális megközelítést javasol, amely alapján a szabályozás szempontjából csak az olyan egyén vagy vállalkozás tekinthető médiának, aki vagy amely „a közügyekre vonatkozó információkat és gondolatokat gyűjt és terjeszt, a széles közönségnek számára, rendszeresen, és a hírgyűjtésre, valamint a szerkesztési folyamatra vonatkozó, meghatározott sztemderdek szerint eljárva”.²⁸

Oster gondolatmenete logikus és jól felépített. Kiindulópontja szerint a média egy, a jog által elismert intézmény, meghatározott jogokkal és kötelezettségekkel.²⁹ A média számára biztosított védelem nem azonos a szólásszabadság védelmével, mert a média szerepe nélkülözhetetlen a demokrácia működéséhez, a polgárok tájékozottságának megteremtéséhez.³⁰ (E gondolatokkal e tanulmány 1. pontja szintén foglalkozott). Ez az érdek olyan médiumokat igényel, amelyek a „gondolatok piacának” (*marketplace of ideas*)³¹ szereplői, akik azt rendszeresen, felelősen eljárva, hivatászerűen, és megfelelő szakmai (etikai) mércék szerint dolgozva szolgálják.³² Az Oster által javasolt, fent idézett fogalomba tehát nem férnek bele azok, akik ugyan rendszeresen szólnak széles közönséghez – legyenek akár bloggerek, akár hagyományos újságok –, de céljuk nem a demokratikus nyilvánosság fenti-ek szerinti szolgálata.³³

Sonja West is arra hív fel – az amerikai Legfelső Bíróság döntéseinek kontextusában – hogy a média fogalmának túlzott kiterjesztése az új szolgáltatásokra kockázatokkal – a média számára biztosított többletvédelem hiányának veszélyével – jár, és meg kell különböztetni egymástól a média munkatársát és az „alkalmankénti közéleti kommentátort” (*occasional public commentator*).³⁴ A média funkciója, hogy ellenőrizze a társadalmi-politikai eliteket, információkat gyűjtson róluk, örködjön a demokrácia felett. Ehhez nem elég a nyilvánosság előtti véleménynyilvánítás szándéka, vagy akár tényleges lehetősége és gyakorlása. A számítógépe előtt ülő bloggert és az alkotmányos védelemben részesülő intézményt (a médiát) meg kell különböztetni, a közösség egészének érdekében.³⁵ (Ez nem jelenti előbbi védtelenül maradását, hiszen őt továbbra is védi a szólásszabadság joga; helyzete más szempontból pedig kedvezőbb a médiához képest, mert ugyan többletjogokat nem kaphat, de utóbbtól eltérően többletkötelezettségek sem terhelhetik.)

Az Európa Tanács 2011-es ajánlása is a média új fogalmának meghatározására hív fel.³⁶ Az ajánlás abból indul ki, hogy a média „új ökoszisztémája” magában foglalja mindazon új szereplőket, akik a tartalom-előállítás és -terjesztés folyamatában részt vesznek, potenciálisan nagyszámú emberhez eljuttatva a tartalmakat (tartalom-aggregátorok, applikáció-készítők, felhasználók, akik tartalmat állítanak elő, az infrastruktúra működtetését ellátó vállalkozások), amely-

²⁹ Uo., 59–62., 64–68.

³⁰ Uo., 68–74.

³¹ Ld. Holmes bíró különvéleménye, *Abrams v. the United States*, 250 US 616 (1919).

³² Ld. még a 'responsible journalism' brit mércéjét, a *Reynolds v. Times Newspapers* [(2001) 2 AC 127] és a *Flood v. Times Newspapers* [(2012) 2 WLR 760] ügyeket, a 2013-as rágalmazási törvényt (*Defamation Act 2013*), valamint a Leveson Inquiry-t lezáró jelentést (*An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press*) <https://www.gov.uk/government/publications/leveson-inquiry-report-into-the-culture-practices-and-ethics-of-the-press>. Ld. még továbbá az EJEB döntéseit, pl. *White v. Sweden* (no. 42435/02. 2006. szeptember 19-i döntés), *Flux and Samson v. Moldova* (no. 28700/03, 2007. október 23-i ítélet).

³³ OSTER i. m. (28. lj.) 78.

³⁴ WEST (2011) i. m. (4. lj.) 1070.

³⁵ WEST (2014) i. m. (4. lj.) 2451–2457.

³⁶ Ajánlás (27. lj.).

²⁵ Smtv. 1. §, KOLTAY ANDRÁS et al.: A médiaszolgáltatás és a sajtótermék fogalma az új magyar médiaszabályozásban. *Iustum Aequum Salutare*, 2011/4.

²⁶ ANDERSON i. m. (22. lj.).

²⁷ Ld. többek között: Magas szintű munkacsoport... i. m. (13. lj.), 1. fejezet és European Broadcasting Union: On the Road to a Hybrid World of TV and Web Thoughts for the Future of Connected TV by the EBU. (background paper) (A továbbiakban: On the Road...) <http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Initiatives%20-%20Policy/Topical%20Issues/Hybrid/2012%20EBU%20Background%20Paper%20on%20Connected%20TV.pdf>; Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media (a továbbiakban: Ajánlás), 2. bek. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835645>

²⁸ JAN OSTER: Theory and Doctrine of 'Media Freedom' as a Legal Concept. *Journal of Media Law*, vol. 5. no. 1. (2013) 74.

nyiben rendelkeznek szerkesztői befolyással, vagy felügyelik az adott tartalmat.³⁷ A döntő elem tehát a szerkesztői felelősség megléte.

Az ajánlás melléklete hat kritériumot rögzít, amelyek együttes megléte esetén a szolgáltatás médiának tekinthető. Ezek:

- 1) a médiaként való viselkedés szándéka,
- 2) a média céljai és szándékai szerinti működés, azaz médiatartalom előállítás, gyűjtése és terjesztése,
- 3) szerkesztői kontroll,
- 4) szakmai (professzionális) mércék szerinti működés,
- 5) a sokakhoz való eljuttatás, a terjesztés szándéka,
- 6) a közönség felőli elvárásoknak való megfelelés, úgy mint hozzáférhetőség, sokszínűség, megbízhatóság, átláthatóság stb.

Az Európa Tanács ajánlása nem pontos fogalmat, hanem inkább csak bizonyos szempontokat kínál a média definiálásához. Gyengéje, hogy az egyes szempontok önmagukban is vitatható rész kérdések sokaságát vetik fel (mik azok a szakmai mércék, és ki határozza meg őket? melyek a közönség elvárásai, és ki azonosítja azokat?). A „*média*” Oster általi meghatározása szintén nem nélküli teljes egészében a nyitva maradó kérdéseket, de jóval szűkebb, ezáltal könnyebben „*kezelhető*”, ugyanakkor kétségtelen veszélyeket is rejthet. Ha a jogi szabályozás határozza meg, mi tekinthető médiának, és azon belül arról is dönt, hogy mi tartozik a „*közügyek*” közé, milyen információ közzététele minősül közérdeknek, az egyrészt kodifikációs szempontból nehézkesen végrehajtható feladat, másrészt könnyen célt téveszthet a meghatározás, fontos médiumokat kihagyva belőle, másokat szükségtelenül a fogalom hatálya alá vonva. Mindenesetre, a média professzionális jellegének hangsúlyozása ma már nem kizárólag a médiajog elméleti kérdése: az internet olyan mértékben alakította át a hírszolgáltatás és –fogyasztás korábbi formáit, hogy a hagyományos (print és online is megjelenő) médiumok gazdasági alapjai kerültek veszélybe; a média fogalmának újbóli meghatározása ma elsősorban a professzionális újságírók és médiumok alapvető érdeke.

A médiaszabadsággal és –pluralizmussal foglalkozó magas szintű munkacsoport jelentése szintén ezt támasztja alá, amikor hangsúlyozza a „*források minőségének*” fontosságát, a média feladataként pedig a hiteles újságírás „*rendelkezésre bocsátását*” határozza meg.³⁸ Ettől függetlenül a kérdés a jogi szabályozás – és a közönség érdekeit képviselni köteles állam – számára is fontos, hiszen értelemszerűen a médiaszabályozás csak a médiára terjed ki, a szabad, nyílt, sokszínű, de felelősen eljáró média léte csak pontos azonosítást követően segíthető elő szabályozási eszközökkel. Nem szabad ugyanakkor azt gondolni, hogy egy egységes média-fogalom csodaszer az észlelt problémák orvoslásához: az egyes eltérő típusú médiaszolgáltatások eltérő szabályozási terheket is viselnek (jelenleg is, illetve a „*hagyományos*” médiumok vonatkozásában is), a demokratikus nyilvánosságban betöltött szerepük külön-külön, funkciójukra, feladataikra, szerkesztői felelősségük kiterjedtségére tekintettel azonosítható.

³⁷ Uo., 6–7. bek.

³⁸ Magas szintű munkacsoport... i. m. (13. lj.) 3. fejezet, 26., 29.

4. Kié a sajtószabadság?

4.1. Az egyre zsúfoltabb „*média-ökoszisztéma*”

Ha nem tudjuk teljes bizonyossággal meghatározni, hogy mi az a „*média*”, meg tudjuk-e mondani, hogy kinek a joga a sajtószabadság? Kik azok, akiknek érdekeit a média működéssel kapcsolatban az államnak a jog útján el kell ismernie?

Ha a médiát az előzőekben írtaknak megfelelően „*intézménynek*” tekintjük, a sajtószabadságot pedig ezen intézményt megillető jogosultságnak, akkor a sajtószabadság az intézmény valamennyi „*alkotóelemét*” megilleti. Más kérdés, hogy az újságírók és szerkesztők védelme a tulajdonossal szemben – bár a médiaetika nyelvére könnyen lefordítható – jogi eszközökkel nehezen megoldható feladatot jelent.³⁹

De ma már a korábban ismertekhez képest új és új szereplőkkel is számolni kell a médiapiaci értékláncban. Mindez elsősorban az online elérhető szolgáltatások elterjedését követően észlelhető jelenség. Ezek a szereplők végezhetnek valamiféle sajátos, tartalom-előállítás nélküli „*szerkesztést*” (tartalom-aggregátorok, keresőmotorok, közösségi médiumok, internet-szolgáltatók, felhasználói kommentelést lehetővé tevő weboldalak tartalomszolgáltatói), vagy végezhetnek a *mainstream* médiába átszivárgó tartalom-előállítást, a „*hagyományos*” szerkesztői felelősség nélkül (*user generated content*, kommentek), illetve eljuttathatnak audiovizuális tartalmakat a nézőkhöz a korábitól gyökeresen eltérő módon (*over-the-top*⁴⁰ *szolgáltatások*, *többképernyős tartalomterjesztés*, stb.), és így tovább. Nem egyértelmű, hogy ezek közül melyik tekinthető a sajtószabadság alanyának, illetve a vele járó kötelezettségek legalábbis némelyikéért felelősnek.

A médiapiacian számos érdekelt található, akiknek érdekei ütközhetnek egymással, és akik végső soron mind-mind képesek lehetnek hozzásegíteni felhasználóikat, közönségüket a demokratikus nyilvánossághoz való hozzájutáshoz. Az Európai Parlament szakértői tanulmánya⁴¹ alapján ilyen érdekelttek többek között a készülék-előállítók (televízió, számítógép, tablet, okostelefon, *set-top-box*, játékkonzol, médialejátszó), internethozzáférés-szolgáltatók, „*hagyományos*” média-szolgáltatók (*mainstream*, *free-to-air* szolgáltatók és fizetős, *pay-tv* szolgáltatók), *over-the-top* szolgáltatók és tartalomelőállítók (*content producers*), közösségi média (*social media*), szoftverfejlesztők. Ezek részben egymás sors-, részben pedig versenytársai, és mindegyikkel kapcsolatban kérdés, mennyire érdemes/szükséges szabályozás alá vonni. Ezek az új közve-

³⁹ Ld. *Royal Commission on the Press 1974-7 Final Report*, HMSO, 1977. A probléma törvényi szabályozására tett – ezidáig a joggyakorlatban nem alkalmazott – kísérletet a magyar médiaszabályozás, ld. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, 7. §.

⁴⁰ Ha általánosan akarjuk definiálni az *over-the-top* szolgáltatás fogalmát, akkor azt mondhatjuk, hogy azokat a szolgáltatásokat nevezzük OTT szolgáltatásnak, ahol az interneten keresztül szolgáltatást nyújtó szolgáltató nem felel a jelátvitelért, a felhasználó a nyílt interneten keresztül éri el, az internet-hozzáférés szolgáltatótól elkülönült, azzal szerződéses kapcsolatban nem áll.

⁴¹ *The Challenges of Connected TV. Note*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, 2013. (A továbbiakban: *The Challenges...*) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513976/IPOL-CULT_NT%282013%29513976_EN.pdf

títók egyre nagyobb számban és különféle módokon vannak jelen az olvasó/néző és a média között, és egyre inkább befolyásolni, torzítani tudják az információ áramlását a közlő és befogadó között. Mindennek ellenére nem indokolt ezeket azonos (jogi) megítélés alá vonni a média „hagyományos” szereplőivel, azaz a sajtószabadság alanyaival. Tevékenységük ugyanis abban a lényeges sajátosságban eltér, hogy e közvetítők nem állítanak elő tartalmat, hanem a mások által előállított tartalmak közönséghez való eljuttatásában segítkeznek. Mivel azonban ebbéli tevékenységük mégis lehet egyfajta „szerkesztés”, hiszen az eljuttatott tartalmak körét képesek meghatározni, a sajtószabadság pozitív jellegéből levezethető egyes kötelezettségek rájuk is kiterjedhetnek, illetve a közérdek védelmében rájuk is kiterjesztendők.

A műsorterjesztők esetében már régóta létezik ilyesfajta jogi kötelezettség (*must-carry*); a jövőben elő lehet majd írni a – hozzáférést célzó – kötelezettségeket pl. az okosplatformok üzemeltetőire, szabályozás alá kerülhetnek a keresőmotorok és az internethozzáférés-szolgáltatók. Ettől még e közvetítők nem lesznek a sajtószabadság „teljes jogú” alanyai, és így nem terjeszthetők ki rájuk teljes egészében az azzal járó kötelezettségek sem (pl. a válaszadási jognak való megfelelés), de egyfajta, sajátos, „korlátozott hatókörű” sajtószabadság (vagy azzal rokon részjogosultságok) jogosultjaiként fognak megjelenni.

Másfelől, e közvetítőknek mások sajtószabadságát is tiszteletben kell tartaniuk, és biztosítaniuk tevékenységük során a tartalmak, vélemények szabad terjedését. A sajtószabadság „hagyományos” alanyainak ma már nem csak az államtól kell tartaniuk, amikor a külső beavatkozástól való mentesség jogát féltik, hanem e közvetítőktől is. Az állam feladata e tekintetben nem csak az, hogy maga ne avatkozzon be a sajtószabadság gyakorlásába (a szükséges jogi keret meghatározásán és működtetésén túlmenően), hanem az is, hogy a magánfelek általi beavatkozás lehetőségét megszüntesse, vagy legalábbis minimalizálja.

4.2. Új szerkesztők és új médiaszolgáltatók

4.2.1. Over-the-top szolgáltatások és okosplatformok

Over-the-top (OTT) médiaszolgáltatásnak minősül azon médiaszolgáltatásokat (audiovizuális tartalmakat), amelyekhez a felhasználó a nyílt interneten fér hozzá, és amelynek a szolgáltatója nem felel a jelátvitelért, a felhasználó internet-hozzáférés szolgáltatója független az OTT szolgáltatótól. Az OTT szolgáltatások köre nem korlátozódik a médiaszolgáltatásra, azonban a más típusú – pl. beszéd- és üzenet- – szolgáltatásokkal nem foglalkozunk. Az OTT tehát nem egy szolgáltatás, hanem egy mód a felhasználóhoz/közönséghez való eljuttatásra. Ezen új típusú szolgáltatás kínálhat lineáris és lekérhető tartalmakat is, illetve az egyes szolgáltatók oldalakon össze is gyűjthetik a különböző médiaszolgáltatások tartalmait, illetve gyárthatnak saját tartalmakat is.⁴²

Az OTT médiaszolgáltatások számos olyan jogi kérdést is felvetnek, amelyek összefüggésben állnak a sajtószabadság

eddig tárgyalt meghatározásával.⁴³ Először is kérdés, hogy e szolgáltatások a jelenleg rendelkezésre álló jogi szabályozásban minnek (médiaszolgáltatásnak, műsorterjesztésnek vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásnak, esetleg egyiknek sem) minősülnek. Az egyénileg letölthető tartalmakat közlétező OTT szolgáltatók feltehetően lekérhető médiaszolgáltatásnak minősülnek, a más médiaszolgáltatók műsorát „élőben” továbbító (*streamelő*) OTT szolgáltatások pedig feltehetően egyiknek sem. E bizonytalanságból ered a kétség a körül, hogy milyen szabályozási terheik vannak. További kérdés, hogy mit lehet tenni az európai médiapiacokon erőteljesen kopogtató, illetve jelen lévő amerikai OTT szolgáltatókkal szemben, van-e arra esély, hogy ha a nemzeti médiaszabályozást nem is, de legalább az AVMS irányelv előírásait tiszteletben tartásuk?

További fontos kérdések találhatók a hozzáféréssel kapcsolatosan. A digitális tartalomterjesztés ökosztisztémájában egyre fontosabb szerepet töltenek be a médiatartalom fogyasztásra használt okoskészülékek menüje, „alkalmazás-környezete”. Ezen menürendszerek, alkalmazás-környezetek üzemeltetői egy – a műsorterjesztőhöz hasonlítható – szerkesztői tevékenységet látnak el, meghatározzák, hogy mely szolgáltatók (nem csak média) alkalmazása (App) kerülhet fel a menübe és milyen helyen (így sérülhet az egyenlő hozzáférés, illetve nincs biztosíték arra, hogy az legalább átlátható szempontok szerint legyen egyenlőtlen).⁴⁴ Jelenleg azonban – ellentétben a „hagyományos” műsorterjesztőkkel – sem *must-carry*, sem *must-offer* előírások nem kötik.

Felmerül továbbá számos tartalomszabályozási kérdés (reklámok, gyermekvédelem, médiapluralizmus stb.), versenyjogi, szerzői jogi, adatvédelmi és fogyasztóvédelmi probléma, valamint a közszolgálati médiaszolgáltatók kivételezett helyzetének jövőbeni sorsa (pl. a *must-carry* jogosultságaik adaptálása az új környezethez).⁴⁵ Ami valószínű, hogy Európa (az EU) nem fog egykönnyen lemondani a médiaszabályozást alátámasztó értékek, megfontolások továbbörökítéséről az új szolgáltatásokra.⁴⁶

4.2.2. Internethozzáférés-szolgáltatók

Az internettel kapcsolatban immár tekintélyes múltra tekint vissza a hálózatsemlegesség elve (másképpen: internet-semlegesség vagy nyílt internet) körüli vita.⁴⁷ Az elv szerint az internet-hozzáférés szolgáltatók a hálózatukon továbbított adatok, tartalmak között nem tehetnek különbséget, és

⁴³ BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS: Connected TV – Átalakuló piaci értéklánc és új szabályozói kihívások a horizonton. *Infokommunikáció és Jog*, 2012. december.

⁴⁴ The Challenges... i. m. (41. lj.) 33–35.

⁴⁵ Uo., 31–33., 35–36., On the Road... i. m. (27. lj.) 15–19.

⁴⁶ Az Európai Bizottságnak a vitát indító zöld könyvből erre lehet következtetni, ld. Preparing of a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values. Green Paper of the European Commission, 2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:HU:PDF>

⁴⁷ A vita jelenleg is zajlik, mind az EU-ban, mind az Egyesült Államokban. Aktuális állásáról ld. BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS: Kísérletek a hálózatsemlegesség szabályozására az Egyesült Államokban és az Európai Unióban. In: KOLTAY ANDRÁS-TÖRÖK BERNÁT (szerk.): *Sajtószabadság és médiaszabályozás a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

⁴² Uo., 11–22.

a forgalommenedzsment gyakorlatának semlegesnek kell lennie a továbbított tartalomtól, alkalmazástól, a hálózatra csatlakoztatott végberendezéstől, valamint a küldő és a fogadó IP címétől.⁴⁸ A hálózatsemlegesség elve arra kötelezi az internetszolgáltatókat, hogy átlátható szempontok szerint nyújtsa felhasználói felé a szolgáltatását, semmilyen – nem jogszerűtlen – tartalmat ne blokkoljon, illetve ne korlátozza az ezekhez való hozzáférést, és ne diszkrimináljon ésszerűtlenül az egyes tartalmak között, hanem azok elérését egyenlő módon biztosítsa,⁴⁹ azt célozva, hogy „*az internet olyan nyílt platformként működjön, amely alapvető a véleménynyilvánítás szabadságának szempontjából is*”.⁵⁰ Az interneten számos olyan, az államtól független szereplő jelent meg, amelyek képesek a szólásszabadság korlátozására, az internetszolgáltatók esetében közvetve, a véleményekhez való hozzáférés korlátozásán keresztül. Ugyanakkor, az ő motivációjuk – jelen állás szerint – legtöbbször nem a közéleti-politikai viták befolyásolása, hanem gazdasági érdekeik előmozdítása⁵¹ (pl. az előnyben részesített tartalomszolgáltatóktól való bevétel-szerzés útján).

Az internetszolgáltatók tehát új kapuőrök (*gatekeepers*) lehetnek, akiknek a szerepe egyfelől az online tartalmakhoz való hozzáférés infrastruktúrájának biztosítása, másfelől egyfajta, sajátos szerkesztés is lehet.⁵² Utóbbi tevékenységük egy tekintetben analóg a kábelhálózatot üzemeltető műsorterjesztőkével, amennyiben képesek befolyásolni, hogy mely tartalmak jutnak el a közönséghez, illetve az eljuttatott tartalmak milyen eséllyel érik el ténylegesen a közönséget. Ugyanakkor az internet korántsem olyan korlátos kapacitású, mint az analóg kábelhálózat, a felhasználó sokkal inkább képes kontrollálni az általa valóban „*fogyasztott*” tartalmak körét, mint a kábeltévé esetében,⁵³ valamint a műsorterjesztő és a média-szolgáltató között meglévő szerződéses kapcsolat – gazdasági egymásra-utaltság – sem létezik az internethozzáférés-szolgáltatók és a tartalomszolgáltatók között.

Az Egyesült Államokban teret nyerő felfogás szerint az internetszolgáltatók is élvezik az Első Alkotmánykiegészítés, azaz a szólás- és sajtószabadság védelmét.⁵⁴ Ezt elfogadva, jogosultak lehetnek a tartalmak közötti differenciálásra,

⁴⁸ Body of European Regulators of Electronic Communications (BEREC), 'Response to the European Commission's consultation on the open Internet and net neutrality in Europe' 30 September 2010, BoR (10) 42. http://www.erg.eu/streaming/BoR%20%2810%29%2042%20BEREC%20response_ECconsultation_Net%20neutrality_final.pdf?contentId=546969&field=ATTACHED_FILE

⁴⁹ FCC Guide (Open Internet) <http://www.fcc.gov/guides/open-internet>. Megjegyzendő, hogy az amerikai kommunikációs hatóság szerint tehát az „ésszerű” diszkrimináció már megengedett, amelynek alapja akár az internetszolgáltató gazdasági érdeke is lehet; ez a hálózatsemlegesség hívei számára nem elfogadható.

⁵⁰ BARTÓKI-GÖNCZY (2014) i. m. (47. lj.).

⁵¹ Uo.

⁵² Amit M. SCHEJTER – Moran YEMINI: "Justice, and Only Justice Shall Pursue": Network Neutrality, the First Amendment and John Rawls's Theory of Justice. *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, vol. 14. (2007) 167.

⁵³ Uo.

⁵⁴ Uo. és NICHOLAS BRAMBLE: III Telecommunications: How Internet Infrastructure Providers Lose First Amendment Protection. *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, vol. 17. issue 1. (2010) 109.

mert ez a fajta „*szerkesztési*” tevékenység, függetlenül annak indokától, szintén egyfajta véleménynyilvánítás. Ez a felfogás azonban éles ellentétben áll a korlátozásmentes, nyílt internethez fűződő érdekekkel.⁵⁵

Ha azonban az internetszolgáltatóknak van sajtószabadsághoz való joga – és ez immár Európában is feltehető kérdés –, és így a hálózatsemlegesség elvét a jog teljes egészében nem támogatja, akkor azt is tisztázni kell, hogy mi érthető bele egy ilyen sajátos szolgáltatás esetén a sajtószabadságba, és milyen korlátozások, illetve kötelezettségek társulnak hozzá.

4.2.3. Keresőmotorok

Az internetes világ legnagyobb vállalkozásával, a Google-lal kapcsolatban számos jogi kérdés merült fel az elmúlt években (e tanulmány azonban nem foglalkozik a keresőmotorok által felvetett azon problémákkal, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a sajtószabadság fogalmának alapkérdéseisehez). A Google szolgáltatásai közül csak az egyik, de kétségtelül a legszélesebb körben használt szolgáltatás a keresőmotor, amely nélkülözhetetlen az internet használatához, és amelyet kimagaslóan nagyobb mennyiségű felhasználó használ, mint versenytársait összesen. A Google keresőmotor-szolgáltatása nem állít elő tartalmat, hanem azokat egy, a vállalkozás által kialakított sorrendben közzéteszi. Milyen módon kapcsolódhat e tevékenység a sajtószabadság gyakorlásához?

Jakubowicz szerint a keresőmotorok „*információs szolgáltatások*”, azaz nem tekinthetők médiának (ezt alátámasztja a fent említett 2011-es Európa tanácsi ajánlás is, amely szintén nem tesz említést róluk), de „*különlleges kihívásokat és jelentékeny kockázatokat jelentenek*” egy sor, a sajtószabadság szempontjából fontos értékre, illetve szabályozás hatékony alkalmazására, úgy mint a jogsértő tartalmakhoz való hozzáférés, a tartalmak közötti diszkrimináció és a véleménynyilvánítás gyakorlóira való ráhatás kizárása, a közélet fragmentálódásának megelőzése, a piaci verseny torzításának megakadályozása.⁵⁶

A Google azon algoritmusai, amely alapján a keresési eredményeket listázza, nem nyilvános. Annyi tudható, hogy a keresési eredményeket a Google gazdasági érdekei befolyásolják azaz cégek azért fizetnek a számára, hogy weboldaluk a lista elején szerepeljen (elvben ez csak a Google AdWords szolgáltatása tekintetében, az első három kiadott találatra igaz, de a listázás rendszere egészében nem átlátható). Ugyanakkor a keresőmotor-szolgáltatás nem csak gazdasági érdekeket szolgálhat, hanem a politikai véleménynyilvánítás korlátozására is alkalmas. A legkedveltebb, állami tulajdonban lévő kínai keresőmotor például nem listázta ki azon weboldalakat, amelyek a kínai demokrácia megeremtéséért állnak ki. Az Egyesült Államok Manhattan-béli kerületi bírósága szerint pedig ezzel az Első Alkotmánykiegészítésben védett jogát gyakorolta, azaz az efféle sajátos „*szerkesztés*” a szólás- és saj-

⁵⁵ SCHEJTER–YEMINI i. m. (52. lj.) 173.

⁵⁶ KAROL JAKUBOWICZ: *A New Motion of Media? Media and Media-like Content and Activities on new Communication Services* (background text). Council of Europe, 2009. 3., 34–35. http://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/media/doc/New_Notion_Media_en.pdf

tószabadság védelmét élvezzi.⁵⁷ Hasonlóképpen nyilatkozik a Volokh – Falk szerzőpáros is, akik szerint a keresőmotorok tevékenysége a lapkiadókéhoz hasonló szerkesztői döntéshozatalt feltételez.⁵⁸

Némileg hasonló ügyben, a Google fellépett az abortuszt elutasító, Egyesült államokbeli egészségügyi intézmények hirdetéseiivel szemben is. A Google egyik módszere szerint, ha a keresőbe beírunk egy adott kifejezést (jelen ügyben: „*abortuszklinika*”), akkor a találatokat listázó oldalon, a keresőszóhoz kapcsolódóan, a találatokon túl fizetett hirdetések is megtalálhatók lesznek (jelen esetben az abortuszt elutasító, alternatív megoldásokat kínáló intézmények weboldalai). A „*valódi*” abortuszklinikák panasa szerint a hirdetések megtevesztették a keresőmotor felhasználóit. A Google, e panaszt elfogadva, törölte a szóban forgó hirdetéseket, ezzel pedig közvetve valamelyes állást foglalt egy fontos közéleti kérdésben (még ha a törlés alapja a megtevesztő reklámok elleni fellépés is volt, akkor is könnyen felismerhető a szólás szabadság gyakorlásának korlátozása).⁵⁹

Matthew Hindman arra a következtetésre jutott, hogy a keresőmotorok nem demokratikusan működnek, a létező tartalmak egy kisebb részére irányítják rá a figyelmet. (Ez persze minden „*listázás*” fogalmi velejárója, ugyanakkor a listázás szempontjainak nyilvánossága, átláthatósága, abban a demokratikus szempontok – sokszínűség, eltérő vélemények legalább hasonló esélye a közönséghez való eljutásra – figyelembe vétele ésszerűen felmerülő érdekek.) Ehhez járul az a felhasználói magatartás, miszerint az információt kereső felhasználók jobbra megelegetsznek a keresőmotor által preferált tartalmakkal. Így a mérhető látogatottságú, közéleti tartalmú weboldalak száma még az Egyesült Államokban is meglepően alacsony, azaz a piac az interneten is erősen koncentrált, a leghatékonyabb véleményformálók pedig az interneten is az offline világban meghatározó erejű nagy média-vállalkozások, vagy azok a bloggerek, akik kvalifikáltságuk, előéletük, társadalmi pozíciójuk folytán amúgy sem lennének kiszorítva a médiából.⁶⁰

A hálózatsemlegesség mintájára létezik a keresősemlegesség fogalma is. James Grimmelmann szerint ennek elvei közé tartozik a weboldalak közötti egyenlőség, a keresésnek objektíve megfelelő eredmény produkálása, a nyilvánosság torzításától való tartózkodás, a keresőmotor-szolgáltató érdekeinek háttérbe szorítása, a keresések alapjául szolgáló algo-

ritmus átláthatósága stb.⁶¹ Ugyanakkor Grimmelmann arra a körülményre is felhívja a figyelmet, hogy a teljes keresősemlegesség, bár látszólag a tartalmak közötti egyenlőséget célozza, valójában az – anyagi, technikai, egyéb különbségek okozta – amúgy is létező egyenlőtlenségek fenntartásához járul hozzá; azaz, bár a Google módszerei torzítják a nyilvánosságot, az arra adható elvi válasz sem segíti elő kellőképp annak torzulásmentességét.⁶²

5. Merre halad a sajtószabadság szabályozása, és mi az állam szerepe?

A jövő európai (uniós és tagállami) médiaszabályozásának nem csupán az lesz a feladata, hogy definiálja a média fogalmát, és meghatározza a sajtószabadság jogosultjait, hanem az is, hogy valóban egyenlő feltételeket teremtsen az Európában elérhető médiaszolgáltatások (és egyéb médiapiaci értéklánc-beli szereplők) számára, illetve meghatározza a szabályozás egyes szintjeit, amelyek az egyes szolgáltatás-típusokhoz kapcsolódnak. Ezen belüli újabb kérdés, hogy vajon a jelenlegi a lineáris médiaszolgáltatásokra nézve szigorúbb szabályozást kell – legalább részben – a jelenlegihez képest nagyobb mértékben kiterjeszteni az új médiaszolgáltatásokra, avagy ellenkezőleg, a lineáris média szabályozását kell közelíteni az *on-demand* szolgáltatások szabályozási szintjéhez, amely kiindulópontként szolgálhat a többi új médiaszolgáltatás jövőbeni szabályozása számára is?⁶³

Bár csábítóan könnyű lenne azt mondani, hogy az egyenlő piaci feltételek felé vezető első – ráadásul külső hozzájárulást, beleegyezést nem igénylő – lépés a szabályozási környezet drasztikus liberalizálása lenne, valójában ezzel az európai médiaszabályozás közös alapjait ásnánk alá. A demokratikus nyilvánosság védelme, az ahhoz fűződő közérdek elismerése ez az alap. Jelenleg sem az EU, sem pedig az egyes, nemzetközi tagsággal bíró civil és érdekvédelmi szervezetek sem irányozzák elő ennek felszámolását, azaz, a gyermekvédelemnek, válaszadási jognak, a gyűlöletbeszéd, rágalmazás, becsületsértés, magánélet megsértése tiltásának, adatvédelemnek, különböző hozzáférési jogoknak, *must-carry* és *must-offer* szabályoknak, a médiapluralizmusnak és kulturális sokszínűségnek, versenyszabályozásnak, európai műsorkvótáknak, valamint a közpénzből fenntartott közszolgálati médiának maradniuk kell.⁶⁴ Más kérdés, hogy a szabályok természetesen módosulhatnak, illetve nem érvényesülnek kivétel nélkül azonos módon, minden szolgáltatás vonatkozásában.

Az európai államoknak tehát számos feladatuk lesz. Egyfelől, meg kell állapodniuk az új, közös európai médiaszabályozás részletkérdéseiben, amelyek egy egységes szabályozási keretet határoznak meg. Ennek része kell legyen az a megoldás, amely az Európán kívülről érkező szolgáltatásokkal

⁵⁷ JIAN ZHANG et al., v. Baidu.com Inc., United States District Court Southern District of New York, 11 Civ. 3388 (2014. március 27.). Ld. még: „China’s Baidu defeats U.S. lawsuit over censored search results” Reuters.com, <http://www.reuters.com/article/2014/03/27/us-baidu-china-lawsuit-idUSBREA2Q1VS20140327>

⁵⁸ EUGENE VOLOKH–DONALD M. FALK: First Amendment Protection for Search Engine Search Results. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2055364 Ezzel ellentétben ld. OREN BRACHA: The Folklore of Informationalism: The Case of Search Engine Law. *Fordham Law Review*, vol. 82. (2014), 1629.

⁵⁹ Google Removes Anti-Abortion Ads Deemed Deceptive. *Wall Street Journal* blogs, <http://blogs.wsj.com/digits/2014/04/29/google-removes-anti-abortion-ads-deemed-deceptive/>

⁶⁰ MATTHEW HINDMAN: *The Myth of Digital Democracy*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2008.

⁶¹ JAMES GRIMMELMANN: Some Skepticism About Search Neutrality. In: BERIN SZOKA–ADAM MARCUS (szerk.): *The Next Digital Decade: Essays on the Future of the Internet. Is Search Now an „Essential Facility”?* TechFreedom, 2010. 438.

⁶² Uo., 459–459.

⁶³ Green Paper i. m. (45. lj.), On the Road... i. m. (27. lj.) 20–22.

⁶⁴ The Challenges... i. m. (40. lj.), On the Road... i. m. (27. lj.).

szembeni fellépést teszi lehetővé, az európai közönség védelmében. Ezen túlmenően saját tagállami médiaszabályozással is kezdeniük kell valamit. A nemzeti (szabályozási) jellegzetességek lenyesegetése e tekintetben a könnyebbik, de korántsem biztos, hogy a célravezetőbb út: a nemzeti médiaszabályozás éppen úgy egy adott állam „kulturális terméke”, és így a sokszínű Európa értéke – egységes piaci szempontból: elviselendő kellemetlensége – lehet, mint sok más, megőrzendő sajátosság.

A tagállami médiahatóságoknak is számos feladatuk lesz, hiszen a mára rendkívül bonyolulttá vált, sajátos szakismertet igénylő jogalkalmazói munkát a bíróságok teljes egészében nem lennének képesek átvenni. Ezen túlmenően, a médiahatóságok feladata nem merül ki a konkrét jogalkalmazói tevékenységben, hanem aktív szerepet kell vállalniuk a sajtószabadság tartalmának valós érvényesülésének elősegítésében, monitorozással, kutatásokkal, javaslatok megfogalmazásával, a nemzetközi vitákban való részvétellel.



Mert fontos, hogy jól döntsön!

Új Önkormányzat Jogtár

Már **online felületen is elérhető**, így **folyamatosan frissülő tartalmat** biztosít munkájához. Ehhez csak internetkapcsolatra és egy működő böngészőre van szüksége!

Mit nyújt Önnek az új Önkormányzat Jogtár?

- Gyorskeresési megoldást
- A munkafolyamatokhoz igazodó **struktúrában megjelenő tartalmat**
- **A napi munkavégzést támogató tartalmakat:** kommentárok, módszertani anyagok, iratminták, döntések, hazai és Európai Uniós pályázatok segédlettel

www.complex.hu

 **Jogtár**

 **Wolters Kluwer**
CompLex Kiadó