

A DEMOKRÁCIA ÉS PLURALIZMUS ÉRTÉKE AZ EURÓPAI MÉDIAJOGBAN¹

LÁNCOS Petra Lea
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A magyar Országgyűlés három éve fogadta el a 2010. évi CLXXXV. törvényt a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (médiatörvény). Ennek kapcsán az Európai Unió intézményei és egyes tisztségviselői azon aggályuknak adtak hangot, hogy a magyar mediaszabályozás szembemegy az Unióban érvényes demokratikus elvárásokkal és alapjogi sztemderdekekkel, így a pluralizmus értékeivel és a szólás-szabadság jogával.² Mindez kiindulópontul szolgálhat ahhoz, hogy közelebbről is megvizsgáljuk a demokrácia és pluralizmus elveit és a mediaszabályozás területére koncentrálvá feltárjuk az Európai Unió és az Európa Tanács egyre szorosabbá váló értékközösségét.

A vitatott médiatörvény kapcsán mind az Unió, mind az Európa Tanács szervei, tisztségviselői és megbízottjai (Magas Szintű Csoport) számos olyan alapvető, európai elvet és értéket megnevezett, melyek korlátját képezhetik a tagállamok média-jog-szabályozási autonómiájának. Ezen értékek és elvek különböző nemzetközi vagy uniós dokumentumokból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatából olvashatók ki. Az Európai Unió Bírósága kezdetben önként, majd a maastrichti szerződéssel, az EUSz 6. cikkével összhangban a

¹ A tanulmány az MTA BTK Médiatudományi Kutatócsoport keretében zajló, „Az európai médiajogi gondolkodás” című kutatási program eredményeként született, és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) támogatásával jelent meg.

² Ld. pl. Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//DE>; Neelie Kroes: Hungary's new media law. Speech/11/6 of 11.01.2011. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-6_en.htm.

tagállamok által ratifikált Európa tanácsi dokumentumhoz, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatához igazította alapjogi joggyakorlatát. Emellett az Európai Unió immár arra is kötelezettséget vállalt, hogy csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, miközben az Alapjogi Charta 52. cikkének 2. bekezdése, valamint 53. cikke mind tartalmi szempontból, mind pedig a jogvédelem szintjét illetően szinkronizálja a Charta által garantált jogokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított jogok tartalmával és védelmi szintjével. Azok az európai államok, melyek mind az Uniónak, mind pedig az Európa Tanácsnak tagállamai, mindkét szervezet alapjogi rendszerének alá vannak vetve, a fentiekben vázoltaknak megfelelően azonban e rendszerek folyamatosan közelednek egymáshoz, mind az önkéntes követés, mind pedig a szerződésben foglalt, kötelező igazodás hatására.³

A közös európai értékrendszer fokozatos kialakulása, valamint a nemzeti és nemzetközi/ szupranacionális szintek közötti hatáskörelosztás a médiaszabályozásra is kihatással van. A különböző európai alapjogi sztenderdek folyamatos közeledésének köszönhetően pedig a tudományos kutatás a médiaszabályozást orientáló értékek és elvek vizsgálata során nem tekinthet el az uniós vagy Európa tanácsi komponens elemzésétől. A továbbiakban tehát a médiaszabályozással kapcsolatos elvárásokat, a demokrácia és pluralizmus elveit tekintjük át, azzal az igénnyel, hogy miközben feltárjuk a két elv közötti kapcsolódási pontokat és a nemzeti médiaszabályozás elé állított korlátokat, az Unió és az Európa Tanács tagállamokkal szemben támasztott elvárásainak közeledését is nyomon kövessük.

2. Demokrácia

2.1. A demokrácia elve az Európai Unióban

A demokrácia sokáig nem jelent meg az európai integráció elveként (értékeként). Von Bogdandy szerint ez a hiányosság nagyrészt arra a megfontolásra vezethető vissza, mely azt tartotta: az európai integráció demokratikus legitimitását a tagállami demokráciák hivatottak biztosítani, a Közösségek működéséhez nincs szükség önálló legitimációs forrásra.⁴ Ugyanakkor az európai integráció folyamatában, a tagállami hatáskörök Brüsszelbe telepítésével egyre erőteljesebb kritika érte a Közösség 'demokrácia-deficitjét',⁵ és döntéseinek gyenge legitimitációját.⁶ A demokrácia-deficittel

³ Egbert DOMMERING: European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. In: Oliver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2008. 69–70.

⁴ Armin VON BOGDANDY: Founding Principles. In: Armin VON BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. 2nd Ed. Oxford, Hart Publishing–Beck, 2009. 47.

⁵ A problémakörrel kapcsolatban részletesen ld. SZOLCSÁNYI Bálint: „Demokraták” és „relativisták” – A demokrácia-deficitről szóló vita egynémely sajátossága. *EU Working Papers*, 2006/3. 21–35., különösen: 22–23.

⁶ Joseph H. H. WEILER: The Legitimacy Credit Crunch of the European Union. Elhangzott: FIDE XXV.,

kapcsolatos megfontolásokra válaszul az Unió hatásköreinek kiszélesedésével párhuzamosan az egyetlen közvetlenül választott európai intézmény, az uniós polgárok választott képviselőit tömörítő Európai Parlament jogkörei is nőttek,⁷ a lisszaboni szerződésmódosítással pedig a Tanács mellett társ-jogalkotóvá vált. Az uniós cselekvés legitimitása – a közös kül- és biztonságpolitika területét leszámítva – immár két forrásból táplálkozik: a Tanács és az Európa Tanács révén a tagállamok demokratikus rendszereiből, valamint az Európai Parlament döntéshozatali részvételével az uniós polgárok közösségéből⁸ (duális legitimáció).⁹

Az uniós polgárok demokratikus részvételén alapul a lisszaboni szerződésmódosítással bevezetett, az EUSz 10. és 11. cikkében részletezett uniós demokrácia-fogalom. A rendelkezés kimondja, hogy az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul, rögzíti a duális legitimáció forrásait, az uniós polgárok részvételi jogait, a szubszidiaritás elvét és az európai pártcsoportok demokratikus szerepét.¹⁰ Végül az EUSz 11. cikke rögzíti a társadalmi konzultáció és az európai polgári kezdeményezés eszközeit és kereteit.¹¹ Az uniós demokrácia-fogalmat cizellálják továbbá az uniós polgárok Alapjogi Chartába foglalt részvételi és adminisztrációs jogai, így a megfelelő ügyintézéshez és a dokumentumokhoz való hozzáféréssel (41–42. cikk) kapcsolatos jogok, valamint az aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon (39. cikk), továbbá az Európai Ombudsmanhoz, valamint az Európai Parlamenthez fordulással kapcsolatos jogok (43–44. cikk). A felsoroltakból nyilvánvaló, hogy az Unió demokratikus életének mechanizmusait a tagállamokban létező és működő megoldások inspirálták.

tallini konferencia, http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=145 2012. 4–8.

⁷ Francis B. JACOBS: Development of the European Parliament's Powers: An Incomplete Agenda? http://aei.pitt.edu/441/1/Development_of_the_EP_powers.pdf 03. 2003. 2–3.; Berthold RITTEBERGER: The Development of the European Parliament's Powers. <http://aei.pitt.edu/2920/1/157.pdf> 2003. 10–23.

⁸ EUSz 10. cikk (2) bekezdés:

„Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviselétét az Európa Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.”

⁹ Armin VON BOGDANDY: A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle. In: Beate KOHLER-KOCH – Berthold RITTEBERGER (szerk.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. United States, Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 36–37.

¹⁰ EUSz 10. cikk:

„(1) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul.

(2) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg.

A tagállamok képviselétét az Európa Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.

(3) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.

(4) Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához.”

¹¹ Az EUSz 12. cikke a nemzeti parlamenteknek a szubszidiaritás elvének érvényesülésével kapcsolatos jogköreit is tárgyalja a II. cím alatt (*A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések*), ez a rendelkezés azonban rendszertanilag sokkal inkább a hatáskörmegosztás szabályaihoz kapcsolódik.

Azt azonban már itt szükséges leszögeznünk, hogy miközben az Unió az integráció folyamatában nagy előrelépést tett a sokat kritizált európai demokrácia-deficit leküzdésében, az uniós és a tagállami demokrácia merőben eltér egymástól – az Unió szintjén hiányzó egységes „nép”, az európai pártcsoportok, a Tanács, valamint a „kormány-szerepet” játszó Bizottság mozaikszerű, se nem bal, se nem jobboldali jellege miatt csakúgy, mint a hatékony politikai elszámoltathatóság hiánya okán.¹² Mindezek tükrében kérdéses, hogy mennyiben lehet közös, demokráciát érintő minimumelvárásokat meghatározni e két merőben eltérő szint tekintetében.

2.2. A demokrácia és a médiaszabadság összefüggései

Elmondható, hogy az európai demokrácia erősen függ a tagállamok demokratikus viszonyaitól – nem véletlen, hogy von Bogdandy és szerzőtársai ezt írják: „komolyan veszélyeztetné az [uniós] demokráciát, ha az uniós polgárok a tagállamokban nem adhatnának szabadon hangot véleményüknek vagy nem tájékozódhatnának független médiaforrásokból.”¹³ Az Unió duális legitimitációjának köszönhetően ugyanis elengedhetetlen, „hogy az Unió legitimitációs szempontból a tagállamaiban működő politikai rendszerekre építhessen.”¹⁴ Amennyiben a tagállami médiaszabadságot korlátozzák, nem beszélhetünk működőképes nemzeti politikai rendszerről:¹⁵ a média által támogatott, hatékony politikai diskurzus híján ugyanis a modern nemzetállamok demokráciája működésképtelenné válik.¹⁶ Hiszen „a demokratikus köznyilvánosság sokkal többet jelent [...] az úgynevezett in-put legitimitás biztosításánál a politikai döntéshozóknak. A feladata az, hogy képet adjon a társadalom helyzetéről, lehetővé

¹² WEILER i. m. 6–8. Habár elősegíti az uniós demokrácia in-put legitimitációjának növelését, az uniós polgárok még az újonnan bevezetett európai polgári kezdeményezés eszközével sem tudják hatékonyan befolyásolni a döntéshozatalt: a határon átnyúló szervezést igénylő eljárást a soknyelvű Unióban csak nemzetközi kapcsolatokkal bíró civilszervezetek tudják lebonyolítani és maga az eljárás is hosszadalmas, nagyjából másfél évet vesz igénybe. Rudolf HRBEK: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU Entscheidungssystem. *Integration*, 2012/1. 44.

¹³ Armin von BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *ZaöRV*, 2012/72. 53.

¹⁴ von BOGDANDY (2012) i. m. 48.

¹⁵ „[A polgároknak] szabad hozzáférése kell, hogy legyen mindazon információkhoz, melyek szükségesegek a felvilágosult ítéletek és megalapozott politikai döntések meghozatalához. Ha ez nem történik meg, az információáramlást és közvéleményt manipuláló kontroll a hatalom koncentrációjához vezet, melynek szélsőséges formáját megfigyelhetjük az autoritárius és totalitárius rendszerekben, ahol a cenzúra és a propaganda a hatalom megtartásának eszköze.” *Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy*. January 2013. [a továbbiakban: *Report* (2013)]

¹⁶ A Sajtószabadság Európai Chartájának 1. cikke alapján: „A sajtószabadság létfontosságú a demokratikus társadalom szempontjából. Az államhatalom feladata valamennyi újságírói felület tiszteletben tartása és védelme, továbbá sokszínűségének, valamint politikai, társadalmi és kulturális rendeltetésének tiszteletben tartása.” <http://www.pressfreedom.eu/de/>

tegye a kollektív akaratképzést, aktív polgári részvétellel alapozza meg a politikai döntéseket, továbbá értékeli a már meghozott döntéseket. Ezzel pedig kulcsfontosságú szerepet játszik az életképes demokrácia létrehozatalában és fenntartásában.¹⁷

Emellett arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy uniós szinten – többek között az Unió soknyelvűségének köszönhetően – még nem alakult ki valódi demokratikus köznyilvánosság. Kevés kivételtől eltekintve (pl. Euronews),¹⁸ nem jöttek még létre európai szintű médiaszolgáltatók, melyek az Unió politikai életét, valamint az európai politikai diskurzust közvetlenül megalapozhatnák. Az uniós demokráciát, továbbá az uniós polgárok politikai részvételét tehát elsősorban a tagállami médiaszolgáltatók helyzete határozza meg, hiszen ezek alkotják a véleménynyilvánítás és akaratképzés elérhető kereteit. A tagállami médiarendszer és köznyilvánosság teljesítőképessége tehát közvetlen kihatással van az uniós demokrácia helyzetére, hiszen a leglényegesebb európai politikai kérdéseket a tagállami média tematizálja. A tagállami médiának az európai demokráciában betöltött szerepei közül kiemelkedik a tagállami szinten zajló, európai parlamenti választásokkal összefüggő választási kampányok megjelenítése. A nemzeti média teljesítőképessége meghatározó jelentőséggel bír az európai választásokon: habár az európai parlamenti választásokat gyakran azért kritizálják, mert tematikusan és párt szinten a tagállami politikát képezi le, valamint a mindenkori nemzeti kormányok „megbüntetését” szolgálja, végeredményben mégiscsak egy közvetlen legitimációval bíró, demokratikus uniós intézmény létrejöttéhez vezet.

Ennek szellemében állapítja meg az Európai Parlamentnek a magyar médiatörvénnyel kapcsolatos állásfoglalása, hogy „az Európai Unió az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében megfogalmazottaknak megfelelően a demokrácián és a jogállamiságon alapul, és ennek következtében garantálja és előmozdítja a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát.”¹⁹ Az Európai Parlament az uniós értékekre hivatkozik, ugyanakkor az állásfoglalás nem az Unió médiaszabályozási tevékenységét kritizálja, hanem sokkal inkább a médiaszabadság és médiapluralizmus egy

¹⁷ Dieter RUCHT: Demokratische Öffentlichkeit als kritische Öffentlichkeit (Kommentar). *WSI Mitteilungen*, 2011/3. 98.

¹⁸ „Elméletileg már kezdettől fogva egyik fő céljaként tűzte ki magának a Euronews egy közös európai identitás létrehozását, az egyes országok hírszolgáltatásainak kiegészítésével. Egy szemléletében egész Európát felölelő szolgáltatás keretében akartak a nézőknek hírt adni a világ eseményeiről, ezzel teremtve meg a közös európai uniós identitást. Több elemző is úgy vélte, ez kiemelkedő fontosságú az európai integráció szempontjából, mivel két probléma megoldását is segíti. Egyrészt ott van a tagállamok politikai egységének problematikája, másrészt az államok egymással való gyér kapcsolata és kölcsönös információhiánya. Még mindig nincs bevált módszer a különböző nemzetiségű európaiak kapcsolatainak erősítésére, pedig ez lenne a közös európai identitás záloga, mely ellensúlyozhatná a nemzeti érzelmeket. Következésképpen egy közös európai identitás megteremtése létfontosságú Európa politikai és gazdasági integrációjához.” Andreau CASERO: European-wide Television and the Construction of European Identity. The Case of Euronews. *Formats*, http://www.iaa.upf.edu/formats/formats3/cas_a.htm.

¹⁹ Ld. Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//DE>.

tagállamban – jelesül Magyarországon – uralkodó helyzetét. Ennek megfelelően az Európai Parlament azt a szemléletmódot képviseli, hogy az EUSz 2. cikkében foglalt értékek nem csupán az Uniót, de magukat a tagállamokat is kötik.²⁰

Az Európa Tanács is több alkalommal foglalkozott a demokrácia és a médiaszabadság közötti összefüggésekkel. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1636. (2008) határozata (a média ismérveiről a demokratikus társadalomban) szerint „a szabad véleménynyilvánítás és az információkhoz való hozzáférés alapvető elvárás egy demokráciában. A nyilvánosság részvétele a demokratikus döntéshozatali folyamatokban megköveteli, hogy a polgárok alapos tájékoztatást kapjanak és lehetőségük nyíljon arra, hogy az eltérő véleményeket szabadon megvitathassák.”²¹ A határozat emellett rámutat: az Európa Tanács részes államai arra kötelezték magukat, hogy tiszteletben tartják a demokrácia alapvető követelményeit; ezeknek betartása pedig nem csupán az érintett államok felelőssége és belügye, hanem sokkal inkább a részes államok közösségének feladata, akiknek kötelessége felügyelni a részes államokban uralkodó demokratikus viszonyokat. Ezzel összhangban született a Miniszteri Bizottság ajánlása a média szerepéről a demokráciában, a médiakoncentráció kontextusában,²² mely megállapítja, hogy egy demokráciában a médiaszabadság és -pluralizmus alapvető jelentőséggel bírnak, hiszen csak így garantálható a szabad véleménynyilvánítás, valamint a demokratikus folyamatokban való hatékony társadalmi részvétel. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a médiával és a demokrácia kultúrájával kapcsolatos ajánlása pedig hangsúlyozza, hogy a média egyedülálló szerepet tölt be a demokrácia kultúrájának meghonosításában az egyes részes államokban, ennek megfelelően a média szabadságát óvni kell.²³

Ami a médiának a választási kampányokban betöltött szerepét illeti, a Miniszteri Bizottságnak a választási kampányok médiamegjelenítésével kapcsolatos tagállami intézkedéseket érintő ajánlása kiemeli, hogy „a szabad és tisztességes választások a demokratikus nemzetek egyik alapvető pillérét jelentik.”²⁴ A választások során – azaz a polgároknak a politikai élet alakítása érdekében tett részvétele idején – különös jelentőségre tesz szert a média, valamint a médiaszabadság garanciái.²⁵

²⁰ Ld. részletesen: VON BOGDANDY et al. (2012) i. m.

²¹ Resolution No. 1636 (2008) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the Indicators for media in a democracy, 1. pont. <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>

²² Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies).

²³ Recommendation of the Parliamentary Assembly 1407 (1999) on Media and democratic culture, 1. pont, valamint i.) pont.

²⁴ Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns, (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999, at the 678th meeting of the Ministers' Deputies) Explanatory Memorandum, 2. pont.

²⁵ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007 at the 1010th meeting of the Ministers' Deputies).

2.3. Támponatok a demokrácia és médiaszabadság európai megközelítéséhez

Összefoglalva elmondható, hogy a demokrácia, valamint a médiának a demokráciában betöltött szerepét illetően erőteljes átfedések érhetők tetten az Európai Unió és az Európa Tanács megközelítésében. Ezek szerint a média kulcsfontosságú a demokrácia kialakításában és fenntartásában, míg a médiaszabadság – mint a véleménynyilvánítás és a szabad akaratformálás záloga – biztosítja a polgároknak a politikai életben való demokratikus részvételét. Következésképpen megállapítható, hogy a médiaszabadság a demokrácia egyik legfőbb biztosítója. Az alábbiakban a pluralizmus elvét, azaz a médiaszabadság egyik fontos szempontját vizsgáljuk.

3. Pluralizmus

A pluralizmus értéke szorosan kapcsolódik a demokrácia értékéhez.²⁶ Különösen igaz ez a média területén, hiszen a médiatartalmak sokszínűsége, a szolgáltatók függetlensége jelenthet csak garanciát arra, hogy a médiaszolgáltatások fogyasztói számos forrásból, eltérő véleményeket megismerve, tájékozottan alakíthatják ki álláspontjukat a közügyeket érintő kérdésekben.²⁷ A médiapluralizmusra két fő veszély leselkedik: a politikai befolyás és a piaci koncentrációból adódó veszélyek, valamint az ezek kombinációjából adódó veszély,²⁸ ami a politikai és gazdasági hatalom összefonódása miatt csökkenti a média sokszínűségét.

A médiapluralizmust számos nemzeti alkotmánybíróság, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága alkotmányos értéknek tekinti, és ekként részesíti védelemben,²⁹ míg a Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport egyenesen „kulcsfontosságú közjósággként” jelöli azt.³⁰ A médiapluralizmus jogi fogalmát ugyan sehol sem rögzíti az uniós jog, mégis, az elsődleges és másodlagos jog számos rendelkezése utal rá.³¹ Így például az Alapjogi Charta 11. cikke, a véleménynyilvánítás szabadságát rögzítő 1) bekezdést követően a 2) bekezdésében kimondja,

²⁶ Perfy KELLER: *European and International Media Law*. New York, Oxford University Press, 2011. 412.; Aernout NIEUWENHUIS: The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2007/3. 380.; *Report* (2013) i. m. 10.; Kari KARPPINEN: *Rethinking Media Pluralism*. Fordham University Press, 2013. 4.

²⁷ „A média által gyakran játszott szerep a nyilvános szféra szerkesztőjéé (37. pont), mely létfontosságú az olyan nyílt és befogadó társadalom előmozdításához és védelméhez, ahol a közjó különböző fogalmait megjelenítik és megvitatják.” Miguel Poiaras Maduro főtanácsnok indítványa, C-380/05. sz., Centro Europa 7 Srl kontra Ministero delle Comunicazioni e Autortá per le Garanzie nelle Comunicazioni és Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni. 39. pont.

²⁸ *Report* (2013) i. m. 9., 16.

²⁹ Peggy VALCKE: Looking for the User in Media Pluralism Regulation: Unraveling the Traditional Diversity Chain and Recent Trends of User Empowerment in European Media Regulation. *Journal of Information Policy*, 2011/1. 288.

³⁰ *Report* (2013) i. m. 6.

³¹ VALCKE i. m. 289.

hogy „a tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.” Keller felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a nyugat-európai államok olyan bejárattott, állami tulajdonban lévő vagy államilag támogatott műsorszolgáltatókkal léptek be az Európa Tanácsba, majd az Európai Unióba, melyek „a nemzeti politikai, társadalmi és kultúrpolitikai prioritásokat tükröző tartalomszabályozásnak voltak alávetve, [így a két nemzetközi szervezet már eleve] abból az előfeltételezésből indult ki, hogy a médiapiacba való beavatkozás és a közzétételi szabadságot illető korlátozások alapvetően legitimnek tekintendők.”³²

A fentiekkel összhangban az uniós jog eleve egy intervencionista médiapolitikát tesz magáévá,³³ melynek a belső piac szabályai szabnak határt. Az Alapjogi Chartához fűzött szakértői kommentár szerint míg az államok „jogosultak irányítani a műsorszolgáltatások saját területükön való megszervezését”, kötelesek biztosítani a médiapluralizmus érvényesülését.³⁴ Az Európai Bizottság 1992-es Pluralizmusról és médiakoncentrációról szóló Zöld Könyve szerint a pluralizmus olyan jogintézmény, mely a nyilvánosságnak szánt információk sokszínűsége érdekében akár a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását is igazolhatja.³⁵ Az Európai Bizottság elismeri, hogy a piac önmagában nem feltétlenül tudja garantálni a médiapluralizmus érvényesülését, így a pluralizmus biztosítása érdekében beavatkozásra lehet szükség.³⁶ „A médiapluralizmus biztosítása [...] kiterjed minden olyan intézkedésre, melyek biztosítják a polgárok hozzáférését az információs források, vélemények, megnyilvánulások, stb. széles köréhez annak érdekében, hogy valamely domináns véleményformáló entitás megalapozatlan befolyásától mentesen formálhassák véleményüket.”³⁷ Mindezek alapján a médiapluralizmus egyszerre biztosít fórumot a legkülönbözőbb véleménytartalmak megjelenítésére (*status negativus*), miközben egyben a sokszínű információszolgáltatás érdekében (*status positivus*) akár a véleménynyilvánítás korlátozásának jogalapjául is szolgálhat.

³² KELLER i. m. 414.

³³ Ebben egyensúlyt az új Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport kíván létrehozni: *Report* (2013) i. m. 3.

³⁴ *EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights: Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. 2006. 117. [a továbbiakban: *EU Network* (2006)]

³⁵ Pluralism and Media Concentration, COM (92) 480 final, Brussels 23 December 1992. 61. A Zöld Könyv ezzel kapcsolatban az állami tulajdonba vétel és fúzió a média területén című határozatot idézi (Media takeovers and mergers. *OJ C* 68. 19. 1990): „a médiaszektorban alapvető fontosságúak a korlátozások, nem csupán gazdasági okokból kifolyólag, hanem elsősorban annak érdekében, hogy biztosítva legyen az információforrások sokfélesége, valamint a sajtószabadság.” (B. cikk).

³⁶ EUROPEAN COMMISSION: *European Audiovisual Policy Report of the High Level Group (...)* i. m. I. fejezet, 1. Természetesen a médiapluralizmus biztosításának megfelelő eszközt illetően egymással mérőben ellentétes nézetek alakultak ki: a médiapiac liberalizálása és a gazdasági szereplők térnyerése hozzájárulhat az információs források és médiatartalmak sokszínűségének növeléséhez, másrészt az állami beavatkozás hiánya olyan összefonódásokhoz és tartalmi deficitekhez vezethet, mely hosszú távon nemcsak a pluralizmus érvényesülését, hanem az információs és véleménynyilvánítási szabadságot is veszélyeztetheti. Ld. KELLER i. m. 406–409.

³⁷ *Commission Staff Working Document: Media Pluralism in the Member States of the European Union*. Brussels 16 January 2007. 5. [a továbbiakban: *Commission Staff Working Document* (2007)]

4. A médiapluralizmus elemei

Dommering és Valcke szerint a média területén a pluralizmus egyszerre utalhat magára a médiapiacra fellelhető sajtótermékek sokszínűségére, a műsortartalom sokszínűségére, vagy arra a földrajzi piacra, ahol több, független szolgáltató működik, végül jelölheti azt a helyzetet is, melyben valamennyi politikai és társadalmi réteg hozzáfér a médiaszolgáltatásokhoz (kvalitatív, kvantitatív és strukturális pluralizmus).³⁸ A médiapluralizmussal kapcsolatos kutatás és tagállami szakpolitikák egyelőre a médiapiac kínálati oldalára fókuszálnak, ugyanakkor a kutatás ma már a médiapiac keresleti oldalára, a médiaszolgáltatások fogyasztóinak szokásaira is kiterjed (exposure).³⁹ Az alábbiakban a médiapluralizmus elemeit vesszük górcső alá. A médiapluralizmus egyes szempontjait részletező, Európai Bíróság által meghozott ítéletek ugyan olyan ügyekben születettek, melyek tagállamközi elemet tartalmaztak, ugyanakkor az ítéletben foglalt, pluralizmusra vonatkozó általános megállapítások a tisztán tagállami tényállások esetében is megfelelő kiindulópontként szolgálhatnak. Az Európai Bíróság ítéletein kívül az Európa Tanács médiapluralizmussal összefüggő ajánlásaira is kitérünk.

4.1. Strukturális követelmények

A médiapluralizmus strukturális oldalára koncentráló megközelítések abból az előfeltevésekből indulnak ki, hogy a médiapiacra fellelhető források sokszínűsége egyben a médiatartalmak sokszínűségét is garantálja.⁴⁰ Habár ez a megközelítés ma már erősen vitatott, elmondható, hogy a médiaszolgáltatók médiapiaci jelenlétéről és tulajdonosi háttéréről objektív adatok állnak rendelkezésre, így a médiapiac strukturális megközelítése megalapozottabbnak tekinthető, mint a médiatartalmak bizonytalan tényezők mentén történő összehasonlító értékelése.⁴¹

4.1.1. Koncentráció

A médiapluralizmus strukturális feltétele a médiapiac túlzott koncentrációjának elkerülése, hiszen csak így biztosítható, hogy sokféle forrásból sokszínű médiatartalom álljon a fogyasztók rendelkezésére. A médiapiac jellemzője, hogy a médiaszolgáltatás túlzott tökeigénye komoly piacra lépési akadályt jelent, így a tőkeerős vállalkozások könnyen domináns pozícióra tesznek szert.⁴² Keller rámutat: a médiapluralizmus szempontjából ez azért jelent problémát, mert „a kereskedelmi dominan-

³⁸ DOMMERING (2008.) i. m. 22.; VALCKE i. m. 289. Valcke felhívja a figyelmet arra, hogy az európai döntéshozók figyelme elsősorban a kínálati oldalra fókuszál, azaz a médiapluralizmus biztosítása tekintetében különösen a sajtótermékek tulajdonosi, tartalmi és hozzáférési oldalára összpontosítanak.

³⁹ KARPPINEN i. m. 92., 193.

⁴⁰ KARPPINEN i. m. 193.

⁴¹ KARPPINEN i. m. 192–193.

⁴² KELLER i. m. 417–418.

cia rendszerint csökkenti a független médiavállalkozások számát, melyek képesek híradót és napi politikával kapcsolatos műsort finanszírozni és gyártani.⁴³

A médiapiac új technológiáknak köszönhető átalakulása kapcsán egyesek úgy vélik, a nyomtatott sajtó és a lineáris médiaszolgáltatók piaci dominanciája immár kevésbé aggályos a médiapluralizmus szempontjából, hiszen a kisebb tőkeigényű on-line médiaszolgáltatások megjelenésével lehetőség nyílt újabb szereplők piacra lépésére, és ezzel sokszínűbb tartalmak megjelenésére.⁴⁴ Habár ez az állítás részben igaz, Keller felhívja a figyelmet arra, hogy a háztartások jelentős részében továbbra is a hagyományos információs forrásokból tájékoznak a polgárok,⁴⁵ továbbá nézetünk szerint a médiapluralizmus csak annyiban érvényesülhet, ha a médiapiac nem általában, hanem szektoronként is sokszínű képet mutat.

A médiapiac túlzott koncentrációjának elkerülésére, mely a médiapluralizmus strukturális követelménye, a fő eszköz az Unióban a versenypolitika.⁴⁶ Mivel azonban a versenyjog csak arra képes, hogy megakadályozza a médiapiac túlzott koncentrációját, az erőfölényes helyzettel való visszaélést, a médiapluralizmus biztosítására önmagában elégtelen.⁴⁷ Ezt a hiányt pótolják az Unió által – meghatározott feltételek mellett – elismert tagállami rendelkezések.⁴⁸ A tagállamok e téren élvezett relatív mozgásteretük annyiban is indokolt, hogy merőben eltérő médiapiaci struktúrával rendelkeznek,⁴⁹ sőt, a médiapluralizmussal kapcsolatos elvárásaik is különbözhetnek, így az azzal kapcsolatos intézkedéseket is a nemzeti médiapiac sajátosságaira kell szabni. Ezt a felismerést tükrözi a Bizottság 2003-as fehér könyve az általános érdekű szolgáltatásokról, mely egyelőre a tagállamokat jelöli ki a médiapluralizmus elsődleges felelőseinek.⁵⁰

Mindezekkel egybecseng az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1636 (2008) határozata (a média ismerveiről a demokratikus társadalomban), melyben a Parlamenti Közgyűlés azt javasolja a részes államoknak, hogy „jogszabályokat fo-

⁴³ KELLER i. m. 418.

⁴⁴ KELLER i. m. 421.

⁴⁵ KELLER i. m.

⁴⁶ *Commission Staff Working Document* (2007) i. m. 32., 7.

⁴⁷ *Commission Staff Working Document* (2007) i. m. 8.

⁴⁸ KELLER i. m. 419. A Tanács 139/2004/EK Rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről; 21. cikk (4) bekezdés: „[a] tagállamok az e rendeletben figyelembe vettek kivül más jogos érdekek védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak. A közbiztonságot, a média pluralitását és a prudenciális szabályokat az első albekezdés szerinti jogos érdekeknek kell tekinteni [...]”

⁴⁹ KELLER i. m. 420.

⁵⁰ Bizottsági közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról. 4.6. pont: „A médiumok pluralizmusa kapcsán a nyilvános konzultáció kiemelte, hogy a tagállamok között fennálló különbségek fényében, a kérdést a jelen időpontban a tagállamokra kell hagyni. A Bizottság egyetértése és következtetése szerint jelenleg nem lenne célszerű a pluralizmusról egy közösségi kezdeményezést előterjeszteni.”

gadjanak el a médiamonopóliumok és a médiapiacon betöltött erőfölényes helyzetek ellen.”⁵¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága pedig megállapítja, hogy a média-koncentráció bizonyos csoportoknak jelentős befolyást biztosíthat, mely egyszerre vezethet a „politikai pluralizmus és a demokratikus folyamatok” visszaélészerű használatához vagy leépítéséhez.⁵²

A médiapluralizmus strukturális követelményeivel összefüggő tagállami szabályozással az Európai Bíróság is foglalkozott: a németalföldi kormány ilyen irányú érveléssel igyekezett igazolni a holland Mediawet korlátozó jellegű rendelkezéseit – igaz, sikertelenül. A Gouda-ügyben a felperesek a Mediawet azon szabályát kifogásolták, mely egységes szabályozást tartalmazott a Hollandiában és a Hollandiába sugárzott televíziós műsorokra egyaránt és megtiltotta, hogy a műsorokat és reklámokat ugyanazon producerek készítsék, valamint a reklámbevételek műsorkészítési célokra történő kötelező felhasználását írta elő.⁵³ A holland kormány e korlátozások igazolásául előadta, hogy azok kulturális célokat szolgálnak, pontosabban a holland társadalmi, kulturális, vallási és világnézeti csoportok véleményszabadságának biztosítását, mely sérülne, ha a reklámkészítők túlzott befolyással lennének a műsorok tartalmára.⁵⁴ Az Európai Bíróság azonban nem látta igazoltnak, hogy a holland kormány által felhozott kulturális célok elérése érdekében a külföldi műsorszolgáltatók szervezeti feltételeit érintő korlátozásokra volna szükség:⁵⁵ „a pluralizmus biztosítása érdekében elegendő, ha a holland kormány a saját testületeire vonatkozó, megfelelő szabályok meghozatalára szorítkozik.”⁵⁶ Egyben azt is kimondta, hogy a médiapluralizmus fenntartása a véleménynyilvánítás szabadságával van összefüggésben „mely egyike a Közösségi jogrend által garantált alapvető jogoknak”.⁵⁷

4.1.2. *Transzparencia*

Mivel a médiapiac koncentrációjának mértéke csupán a médiaszolgáltatók tulajdonosi viszonyai tükrében ítélhető meg, Stolte és Craufurd Smith szerint „a médiatulajdonlással kapcsolatos pontos és naprakész adatok központi jelentőséggel bírnak bármely, a médiapluralizmussal kapcsolatos szabályozás esetében.”⁵⁸ A szerzőtársak

⁵¹ Resolution of the Parliamentary Assembly 1636. 2008. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.html>, Punkt 8.18.

⁵² Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-31.01.2007&Language=1anEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

⁵³ A Bíróság C-288/89. számú, Collectieve Antennevoorziening Gouda ügyben 1991. július 25-én hozott ítélete [EBHT 1991., I-4007. o.], 21. pont.

⁵⁴ C-288/89, 22. pont.

⁵⁵ *EU Network* (2006) i. m. 120.

⁵⁶ C-288/89, 24. pont.

⁵⁷ C-288/89, 23. pont.

⁵⁸ Yolande STOLTE – Rachael CRAUFURD SMITH: The European Union and Media Ownership Transparency: The Scope for Regulatory Intervention. *Open Society Media Program*, 2010/6. 3.

azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy nem csupán a tagállamok médiapiaci politikájának kialakítása szempontjából releváns a médiaszolgáltatók tulajdonosi viszonyainak megismerhetősége, hiszen az uniós polgárok jelentős része a közügyekről a médiából értesül, „így amennyiben nem tudják, hogy kinek a tulajdonában áll egy adott médiaszolgáltató, nehézséget okoz számukra a tartalom értékelése. Mindezek alapján elmondható, hogy a média transzparenciája alapvető fontossággal bír, hogy az állampolgárok tájékozottan vehessenek részt a politikai folyamatokban.”⁵⁹ Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 5. cikke szabályozza azokat az információkat, melyeket az audiovizuális médiaszolgáltatók minimálisan kötelesek hozzáférhetővé tenni a fogyasztók számára.⁶⁰ Ugyanakkor Stolte és Craufurd Smith rámutatnak arra, hogy az így közzétett információ nem elégséges ahhoz, hogy valódi átláthatóságot biztosítson a médiaszolgáltatók tulajdonosi hátterével kapcsolatban, azaz az anyavállalatokra, finanszírozásra és részvényesi kérdésekre nem terjed ki a tájékoztatási kötelezettség.⁶¹ Hasonlóan szűk körű adatszolgáltatást ír elő a lekérhető médiaszolgáltatásokra és on-line sajtótermékekre nézve az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv.⁶² Mindezek alapján, habár az Unió oldalán megfigyelhető az az igény, hogy a médiaszolgáltatók tulajdonosi háttere áttekinthető legyen, ezt a célkitűzést jelenleg olyan társasági jogi és versenyjogi eszközök szolgálják, melyek csak korlátozott mértékben tudnak képet adni a médiaszolgáltatók valódi irányítási viszonyairól, hiszen nem kifejezetten a médiaszolgáltatók tulajdonosi viszonyainak átláthatóságára lettek létrehozva, illetve az is kevésbé valószínű, hogy a médiaszolgáltatások igénybevevői fellelik és megértik ezeket az adatokat.⁶³

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is arra hívja fel a figyelmet, hogy a médiatulajdonosi viszonyokat, valamint a médián keresztül történő esetleges befo-

⁵⁹ STOLTE–CRAUFURD SMITH i. m. 16.

⁶⁰ 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. 5. cikk:

„A tagállamok biztosítják, hogy a joghatóságuk alá tartozó audiovizuális médiaszolgáltatók egyszerűen, közvetlenül és folyamatosan hozzáférhetővé tegyék a szolgáltatás igénybe vevői számára legalább:

- a) a médiaszolgáltató nevét;
- b) a médiaszolgáltató letelepedési helyének postai címét;
- c) a médiaszolgáltatóra vonatkozó részletes adatokat – beleértve a médiaszolgáltató elektronikus postacímét vagy honlapjának címét –, amelyek révén gyorsan létesíthető vele közvetlen és tényleges kapcsolat;
- d) adott esetben a hatáskörrel rendelkező szabályozó vagy felügyeleti szervek megjelölését.”

⁶¹ STOLTE–CRAUFURD SMITH i. m. 10.

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 200/13/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól; 6. cikk b. pont:

„b) az a természetes vagy jogi személy, akinek, illetve amelynek javára a reklámozás történik, világosan azonosítható legyen”.

⁶³ STOLTE–CRAUFURD SMITH i. m. 11–13.

lyásgyakorlást transzparenszé kell tenni,⁶⁴ miközben felszólítja a Miniszteri Bizottságot, hogy támogassa a részes államokat idevágó erőfeszítéseikben.⁶⁵ A Miniszteri Bizottság ajánlása a média szerepéről a demokráciában a médiakoncentráció kontextusában kifejezetten utal az olyan nemzeti intézkedésekre, melyek „biztosítják a médiatulajdonlasi viszonyok átláthatóságát.”⁶⁶ Az ajánlás arra is kitér, hogy a részes államok az olyan esetekben, ahol a médiatulajdonos párt vagy politikus, gondoskodjanak a tulajdonosi viszonyok nyilvánosság előtti feltárásáról.⁶⁷

A médiatulajdonlasi viszonyok teljes körű átláthatóságát biztosító, kógens európai szabályok híján a tagállamok (részes államok) feladata, hogy megalkossák a szükséges média-transzparencia szabályokat, mind a hatékony médiafelügyelet, mind pedig az állampolgárok tájékoztatása érdekében.

4.2. Kvantitatív követelmények

A médiapluralizmus értékének érvényesülése szempontjából fontos tényező, hogy a polgárok számára hány forrás áll rendelkezésre a korrekt tájékozódáshoz. A Familiapress ügyben⁶⁸ a médiapluralizmus fenntartásának igényével indokolta az osztrák kormány a tisztességtelen versenyről szóló törvény azon rendelkezését is, melyben megtiltotta, hogy áruk vagy szolgáltatások értékesítéséhez a forgalmazók ajándékokat kapcsoljanak.⁶⁹ Habár az osztrák előírás alkalmas volt arra, hogy a folyóiratok tagállamok közti kereskedelmét akadályozza, az Európai Bíróság elismerte, hogy a médiapluralizmus megőrzése kényszerítő követelménynek minősülhet. „A sokszínűség hozzájárul a szabad véleménynyilvánítás jogának érvényesítéséhez, mely [...] a közösségi jogrend által védett alapjogok közé tartozik.”⁷⁰ Míg a kérdéses rendelkezés a médiapluralizmus megóvásának legitím célját és ezzel a szabad véleménynyilvánításhoz való jog érvényesítését mozdítja elő, a tilalom egyben a véleménynyilvánítás szabadságának közvetlen korlátozásához is vezethet – éppen azért, mert meghatározott folyóiratok forgalmazását zárja ki.⁷¹ Mindezek tükrében az Európai Bíróság a nemzeti bíróságra bízta annak megítélését, hogy az osztrák

⁶⁴ Resolution of the Parliamentary Assembly 1636. 2008. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.html> Punkt 8.18.

⁶⁵ Recommendation of the Parliamentary Assembly 1407 (1999) on Media and democratic culture, Punkt vii. a.

⁶⁶ Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies).

⁶⁷ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007 at the 1010th meeting of the Ministers' Deputies), Punkt 6.

⁶⁸ A Bíróság C-368/95. sz., Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags und -vertriebs GmbH kontra Heinrich Bauer Verlag ügyben 1997. június 26-án hozott ítélete [EBHT 1997., I-3689. o.]; 13. pont.

⁶⁹ Gesetz über unlauteren Wettbewerb, 9a (1) (1).

⁷⁰ C-368/95.; 18–19. pont.

⁷¹ C-368/95.; 26. pont.

médiapiac koncentrációjának tükrében, valamint az egyes sajtótermékek piaci pozíciójának függvényében fennáll-e annak a veszélye, hogy sérül a médiapluralizmus a nyereményjátékokban való részvétel ausztriai engedélyezésével.⁷²

Mindezek alapján a pluralizmus értéke a belső piac jogában legitim kimentési lehetőséget jelent a tagállamok számára a piaci szabadságok érvényesülésének korlátozásához, a tagállamok intézkedési jogosultsága azonban nem korlátlan, azt az arányosság tesztjének is alá kell vetni.⁷³ Az Európai Bíróság döntése kellő rugalmasságot biztosít abban a tekintetben is, hogy a tagállami bíróságra bízva a nemzeti sajtópiac helyzetének értékelését és az ennek alapján elvégzendő arányossági tesztet is.

4. 3. Kvalitatív feltételek

Hagyományosan a médiapluralizmus médiatartalmak sokszínűségével összefüggő aspektusa vitatott területnek számít, hiszen elkerülhetetlenül magában hordozza a médiatartalmak összehasonlításából és értékeléséből fakadó módszertani bizonytalanságok veszélyeit.⁷⁴

A United Pan-Europe Communications Belgium SA ügy⁷⁵ alapeljárásában a felperes kábelszolgáltatók a műsorszóró hálózatokról és a műsorszolgáltatási tevékenységről szóló, 1995. március 30-i törvény azon rendelkezéseit vitatták, melyek az úgynevezett „must carry” rendszerben kedvezményes státusszal ruházták fel a kijelölt műsorszolgáltató szervezeteket. A belga jogszabály alapján „a must carry rendszer célja a televíziós műsorszolgáltató hálózatok műsorkínálatára jellemző plurális és kulturális jelleg megőrzése, valamint minden tévénéző számára biztosítani az e pluralizmus nyújtotta lehetőségek igénybevételét”. Az eljárás során a belga kormány azzal indokolta a nemzeti szabályozást, hogy az garantálja a „kétnyelvű Brüsszeli Fővárosi Régió belga állampolgárai számára [...], hogy ne legyenek megfosztva a helyi, az országos információkhoz, illetve a saját kultúrájukkal kapcsolatos információkhoz való hozzáféréstől.”⁷⁶ Ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság felidézi, hogy a „kultúrpolitika olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot képezhet, amely indokolhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását,” tekintettel a szólásszabadságra is.⁷⁷ A Bíróság nem áll meg ott, hogy a kulturális politikai indokot legitim hivatkozási alapnak elismerje, hanem belevág az arányossági teszt első lépcsőjének elemzésébe és általános jelleggel kimondja: „az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló nemzeti szabályozás megfelelő eszközt jelent a kitzűzött kulturális cél megvalósításához”, hiszen „biztosítja az említett régió tévénézői számára azt, hogy ne legyenek megfosztva a helyi és az országos információkhoz, illetve a saját kultúrá-

⁷² C-368/95.;18. pont.

⁷³ C-368/95.; 27. pont.

⁷⁴ KARPPINEN i. m. 193.

⁷⁵ A Bíróság C-250/06. sz., United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélete [EBHT 2007., I-11135. o.].

⁷⁶ C-250/06.; 40. pont.

⁷⁷ C-250/06.; 41. pont.

jukat képviselő műsorokhoz saját nyelvükön való hozzáféréstől.⁷⁸ Habár a nemzeti hatóságok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a szabályozás kialakításában, e hatáskörüket nem gyakorolhatják önkényesen, hanem tekintettel kell lenniük arra az igényre is, hogy a közösségi jog rendelkezései hatékonyan érvényesüljenek.⁷⁹ Ellenértés hát a közösségi joggal az olyan közvetett diszkriminációt⁸⁰ megvalósító szabály, mely a kedvezményezett műsorszolgáltatókkal szemben azt a követelményt szabja, hogy a nemzet területén kell székelnie.⁸¹ A médiapluralizmus érvényesülését ugyanis csak egy olyan intézkedés szolgálhatja, mely előzetesen megismerhető kritériumokon alapul és a sugárzott műsortartalmakhoz kötődik (megfelelőségi teszt).⁸² Az arányossági teszt második lépcsőjével, azaz a szükségességi tesztrel kapcsolatban a Bíróság annyit állapít meg, hogy „a ‘must carry’ státuszba tartozó kereskedelmi szervezetek számára fenntartott csatornák száma nem haladhatja meg nyilvánvalóan az e célkitűzés megvalósításához szükséges számot.”⁸³ Egyebekben az Európai Bíróság a nemzeti bíróságra bízta a nemzeti szabályozással kapcsolatos arányossági teszt elvégzését.

A tagállamok idevágó kötelezettsége természetesen az uniós diszkrimináció-tilalmon alapul, ugyanakkor ehelyütt érdemes megemlíteni az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ajánlását is, mely kimondja, hogy „a médiaszolgáltatóknak tisztességes és egyenlő hozzáférést kell biztosítani a műsorszórási lehetőségekhez, legyenek azok akár technikai (pl. rádiófrekvencia, sugárzási csatornák, műholdak) vagy kereskedelmi jellegűek (pl. sajtókereskedők, posta- és más kézbesítési szolgáltatások).”⁸⁴

4. 4. Támponatok a médiapluralizmus európai megközelítéséhez

Összefoglalva elmondható, hogy a médiapluralizmust, illetve a médiapluralizmus által szolgáltatott kulturális sokszínűséget az Európai Bizottság, valamint az Európai Bíróság olyan védendő értéknek tekintik, melynek biztosítása és fenntartása érdekében a tagállamok intézkedéseket hozhatnak, mely intézkedések adott esetben a piaci szabadságok korlátozását is megalapozhatják. A piaci szabadságokat korlátozó intézkedések bevezetésére – még ha legitim célt is szolgálnak, így a médiapluralizmus megeremtését és fenntartását – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az érintett piac helyzete alapján valóban szükségesnek bizonyul. Ilyen esetekben is elvárás a tagállamokkal szemben, hogy a korlátozó jellegű intézkedések arányosak legyenek az elérendő céllal, azaz alkalmasak legyenek a médiapluralizmus biztosítá-

⁷⁸ C-250/06.; 43. pont.

⁷⁹ C-250/06.; 43–44. pont.

⁸⁰ C-250/06.; 49. pont.

⁸¹ C-250/06.; 48. pont.

⁸² C-250/06.; 46–47. pont.

⁸³ C-250/06.; 47. pont.

⁸⁴ Resolution of the Parliamentary Assembly 1636. 2008. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.html> Punkt 8.18.

sára és ne menjenek túl a cél eléréséhez szükséges mértéken. Végül az Európa Tanács és intézményei is elkötelezettek a médiapluralizmus fenntartása mellett, és számos ilyen irányú ajánlást fogalmaztak meg a részes államaik felé.

5. Aktuális uniós fejlemények a médiapluralizmus kérdésében

2013 februárjában európai polgári kezdeményezés indult azzal a céllal, hogy az Európai Bizottság jogszabályi javaslatot tegyen a sajtószabadság és médiapluralizmus védelme érdekében. A kezdeményezés kifejezetten említi Magyarországot: „egyes országok, mint például Magyarország, jelentős mértékű politikai hatalmi beavatkozásokat szenvednek el, melyek célja a média állami ellenőrzés és irányítás alá vonása.”⁸⁵ A kezdeményezés aláírói felszólítják az Európai Bizottságot, hogy irányelvet alkosson (helyesen: javasoljon) a média területén a tulajdonjog koncentrációjának megakadályozására, a független felügyeleti szervek létrehozására, a média és a politika összefonódásának összeférhetetlenségi szabályaira nézve, valamint egy média-szabadságot vizsgáló monitoring rendszer létrehozását illetően.⁸⁶

Nelie Kroes digitális politikáért felelős biztos javaslatára létrejött a Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport,⁸⁷ mely egyebek között arra a kérdésre kereste a választ, hogy „vajon az EU rendelkezik-e elegendő hatáskörrel ezen a területen annak érdekében, hogy megfeleljen a közvélemény médiapluralizmus védelmével kapcsolatos elvárásainak.”⁸⁸

Az európai polgári kezdeményezéssel részben egybecseng a Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport ajánlása. Eszerint az „Uniót kompetensnek kellene tekinteni abban, hogy az állam szintjén védje a médiaszabadságot és pluralizmust annak érdekében, hogy a Szerződések által az uniós polgárok részére biztosított jogok lényeges tartalmát garantálhassa [...]. A médiaszabadság és pluralizmus, valamint különösen az uniós demokrácia közötti kapcsolat az Unió szélesebb hatáskörét indokolják az Alapjogi Chartában foglalt egyéb alapvető jogokhoz képest.”⁸⁹ A Magas Szintű Csoport a kezdeményezés által javasolt monitorozási rendszert az Unió Alapjogi Ügynökségéhez vagy egy független intézményhez telepítené azzal, hogy az általa feltárt kockázatok alapján az Európai Parlament bocsátana ki állásfoglalásokat és ajánlásokat a helyzet orvoslására.⁹⁰

6. Összefoglalás

A média kulcsfontosságú szerepet tölt be a modern demokráciák fenntartásában. A politikai nézeteket elsősorban a médián keresztül terjesztik, a polgárok pedig a

⁸⁵ <http://www.mediainitiative.eu/hu/2013/02/ez-egy-poszt/>

⁸⁶ <http://www.mediainitiative.eu/hu/2013/02/ez-egy-poszt/>

⁸⁷ *Report* (2013) i. m. 9.

⁸⁸ <http://einclusion.hu/2012-01-08/neelie-kroes-a-magyarorszag-i-mediapluralizmus/>

⁸⁹ *Report* (2013) i. m. 3.

⁹⁰ *Report* (2013) i. m. 5.

közügyekről leginkább a médián keresztül tájékozódnak. A véleménynyilvánítás szabadsága, valamint az információszabadság mint alapvető jogok érvényesülése részben a médián keresztül garantálható, ezzel pedig a média egyszerre szolgál az alapjogok gyakorlásának közegéül és a működőképes demokrácia zálogául. Ugyanakkor a demokrácia elve csak akkor érvényesülhet, ha a média abban a helyzetben van, hogy a sokszínű információk forrásaként megjelenhessenek benne a legkülönbözőbb vélemények. Az Európai Unió, valamint az Európa Tanács többször, több helyen is felhívta a figyelmet arra, hogy a médiaszabadság biztosítása végső soron a demokrácia működésének garanciáját jelenti.

A médiapluralizmus a médiaszabadság fontos szempontját képezi, hiszen csak a sokszínű média képes arra, hogy hatékonyan érvényre juttassa mindenki véleménynyilvánításhoz való jogát. A médiapluralizmus biztosítása érdekében a szakirodalomban strukturális, kvantitatív és kvalitatív elvárásokat is megfogalmaznak. A piaci koncentráció, a frekvenciák és sugárzási lehetőségek korlátozott jellege, valamint a médiatartalmak beszűkülése veszélyt jelentenek a médiapluralizmusra nézve. Az Európai Unió és az Európa Tanács is felismerte ezt a veszélyt és több alkalommal is felhívta a figyelmet arra, hogy a médiatulajdonosi viszonyok átláthatóságát, a médiaszolgáltatók megfelelő számát, valamint a legkülönbözőbb politikai tartalmak és kulturális identitások megjelenítését a tagállamoknak biztosítaniuk kell. Ezek a követelmények elsősorban a tagállamokat terhelik, ugyanakkor uniós szinten már olyan nézetek is megfogalmazódtak, miszerint az Unió hatásköreinek kiterjesztése keretében szükség volna az Unió médiapluralizmust illető monitoring- és tanácsadó tevékenységére is.

Kérdéses azonban, hogy a tagállamok hozzájárulnának-e az Unió hatáskörének ilyen irányú kiterjesztéséhez, és amennyiben igen, mennyire volna hatékony a tagállami médiaszabadság „uniós felügyelete”. Különös kihívást jelent ugyanis a tagállami médiarendszerek sokszínűsége és az új médiaszolgáltatások megjelenése, melyek az uniós kontroll objektivitását és hatékony érvényesítését áshatják alá.

