

VARIÁCIÓK A SZABÁLYOZÁSRA

CSINK LÓRÁNT – MAYER ANNAMÁRIA

Variációk a szabályozásra

Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban

3.

Sorozatszerkesztő

Koltay András – Nyakas Levente

Csink Lóránt – Mayer Annamária
Variációk a szabályozásra

Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban

Médiatudományi Intézet

2012

A kutatást támogatta:

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanács



MÉDIATUDOMÁNYI
INTÉZET

Minden jog fenntartva.

© Csink Lóránt, Mayer Annamária, 2012
© Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2012

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	7
I. A szabályozás szükségessége, a jogi szabályozás sajátosságai.....	9
1. A modern jogalkotás kezdetei.....	9
1.1. A társadalmi viszonyok rendezésének szükségessége	9
1.2. A jogi normák megjelenése és kiteljesedése	11
2. A normatív és egyedi aktusok elhatárolása	13
2.1. Az elhatárolás alapjai.....	13
2.2. Az elhatárolás nehézségei	14
2.3. A normatív aktusok fajtái.....	16
2.4. Kvázi jogi normák.....	16
2.5. Az egyes aktusok tulajdonságainak összevetése	17
2.6. A normatív és egyedi aktusok alkotmányossági vizsgálata.....	18
2.7. Kitérő: jogszabály-e az Alaptörvény?	19
3. A jogforrási hierarchia	20
3.1. A jogforrási hierarchia alapjai	20
3.2. A jogforrási hierarchia értelmezése Magyarországon	22
3.3. A jogforrási hierarchia különböző megközelítéseinek összehangolása	24
3.4. Vissza Kelsenhez, avagy a jogforrási hierarchia egy lehetséges változata.....	29
3.5. A törvények és a sarkalatos törvények viszonya	30
3.6. A jogforrási hierarchia és az önálló szabályozó szervek	31
4. Következtetések.....	33
II. Ön- és társszabályozás	35
1. Önszabályozás.....	35
1.1. Az önszabályozás fogalma.....	35
1.2. Az önszabályozás és a jogi szabályozás közti különbségek.....	36
1.3. Az önszabályozás megvalósulásának modelljei.....	38
2. Az önszabályozás előnyei és hátrányai	40
3. A hatékony önszabályozás vélt feltételei	42
4. Az önszabályozás megvalósulásának fajtái	47
4.1. Sajtótanács	47
4.2. Sajtó-ombudsman	52
4.3. Etikai kódex.....	55
4.4. Az önszabályozás helye az új magyar médiaszabályozásban.....	59
4.5. Az önszabályozás körében tett megállapítások összefoglalása.....	60
5. Társszabályozás	61
5.1. A társszabályozás fogalma.....	61
5.2. A társszabályozás fogalma európai uniós perspektívából	62
5.3. A társszabályozás típusai	64
5.4. A társszabályozás előnyei és hátrányai	65
5.5. A hatékony társszabályozás egyes feltételei.....	65
5.6. Példák a társszabályozás megvalósítására.....	66
5.7. A társszabályozás jövője	72

6. Összegzés: Az ön- és társszabályozás helye a jogrendszerben.....	72
III. Szabályozó hatóság – önálló szabályozó szerv.....	75
1. Államszervezeti alapvetés	75
1.1. A végrehajtó hatalom tagolódása	75
1.2. A végrehajtó hatalom tagolódása a magyar alkotmányban	78
2. A szabályozó hatóság.....	80
2.1. A szabályozó hatóságok általános jellemzői.....	80
2.2. A szabályozó hatóságok összehasonlító elemzése a média területén	82
2.3. A szabályozó hatóságok modelljei.....	90
2.4. Következtetések	99
3. Az önálló szabályozó szerv és a szabályozó hatóságok kapcsolata.....	101
4. Az NMHH mint szabályozó hatóság	103
4.1. A médiaszabályozás alkotmányjogi alapja.....	103
4.2. Az NMHH az Mttv. alapján.....	104
4.3. Az NMHH elnökének jogalkotási jogosultsága.....	108
Utószó.....	113
Bibliográfia.....	115

Bevezetés

Minden tudományterületen a kutatás célja tipikusan az új jelenségek megismerése és megértése. Nincs ez másképp az államszervezeti, közjogi kutatások esetében sem; a változásokat a kutatónak fel kell ismernie, azokat elemeznie és – a lehető legteljesebb tárgyilagossággal – értékelnie kell.

A médiajog szabályozása körében 2010 második felétől számos jelentős, strukturális változás volt megfigyelhető. Ezek közé tartozik egy új szabályozási struktúra kialakítása; az ön- és társszabályozás intézményesítése, valamint az önálló szabályozó szervek alkotmányi szintű megjelenése. Ez az átrendeződés élénk vitákat váltott ki nemcsak a politikusok, hanem a jogtudomány művelői körében is. Az ilyen viták általában hasznosak a jogalkalmazás számára: kikristályosodnak az egyes álláspontok, amelyek segítik az egyes rendelkezések helyes értelmezését és alkalmazását. Sajnálatos módon az egyéb közjogi változások, valamint a tartalmi médiajogi kérdések hamar elterelték a figyelmet a strukturális áttekintésről. Meggyőződésünk azonban, hogy a keretek tisztázása a tartalmi vitához elengedhetetlen.

Jelen munka során arra teszünk kísérletet, hogy áttekintsük az „alapokat”: a szabályozás, a jogi norma alapvető sajátosságait és társadalomban betöltött szerepét. Ezt követően elemezzük az ön- és társszabályozás megvalósulását a médiajogban, keresve a választ arra a kérdésre, hogy a szabályozásnak ez a formája mennyiben és mikor lehet a jogi szabályozás alternatívája. A kötetünk harmadik részében a szabályozó hatóság sajátosságait és az Alaptörvényben nevesített „önálló szabályozó szerv” fogalmát vizsgáljuk, végül pedig az itt nyert következtetéseket vonatkoztatjuk a hazai médiaszabályozás intézményi rendszerére.

E kérdések meghaladják a klasszikus jogágak kereteit és interdiszciplináris kutatómunkát tesznek szükségessé. A szabályozás kapcsán elengedhetetlen, hogy az egyes szakjogágak, valamint az alkotmány- és közigazgatási jog képviselői „közös nevezőre” jussanak, és elemezzék az egyes szabályozási módszerek jogrendszerben betöltött helyét és sajátosságait. Éppen ezért jelen munka az alkotmányjog és a médiajog kutatóinak különös összefogása. Ugyanahhoz a témakörhöz más-más szemmel és irányból közelítettünk, hogy felfedezzük, mi a közös nevező a két terület között. Bízunk abban, hogy ez az újszerű megközelítés tudományos eszmecseréket, vitákat vált ki a szakmai közélet köreiben.

A kutatáshoz nélkülözhetetlen segítséget nyújtottak a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara és az NMHH Médiatanács Médiatudományi Intézete által szervezett kerekasztal-beszélgetések. Az ott kifejtett kritikáért, észrevételért, tanácsért köszönettel tartozunk különösen Jakab Andrásnak, Koltay Andrásnak, Kovács András Györgynek, Lapsánszky Andrásnak, Nyakas Leventének, Polyák Gábornak és Téglási Andrásnak.

Köszönettel tartozunk Aczél-Partos Adriennek a könyvtári kutatáshoz nyújtott folyamatos segítségéért.

Végül köszönettel tartozunk az NMHH Médiatanács Médiatudományi Intézetének, hogy támogatásával lehetővé tette a témakörben való kutatást és a kötet megjelenését.

Laus viventi Deo!

Budapest, 2012. szeptember 30.

A Szerzők

I. A szabályozás szükségessége, a jogi szabályozás sajátosságai

A jogi szabályozás létét és funkcióját a gyakorlati kutatások adottnak veszik. Aligha kérdőjelezhető meg, hogy a társadalmi viszonyokat rendezni kell, és ez a rendezés a modern korokban az állam, azon belül is elsősorban a központi hatalom, a kormányzat feladata.

Az ön- és társszabályozás, valamint a szabályozó hatóságok jogrendszerben betöltött szerepe ezt a tézist megdönti, legalábbis a hagyományos elképzelés újragondolását teszi szükségessé. Hipotézisünk, hogy vannak „variációk a szabályozásra”, a klasszikus (központi) állami szabályozás mellett vagy helyett vannak más lehetőségek is, amelyek az adott esetben célszerűbbek és hasznosabbak, mint a szabályozás hagyományos intézményei. Így a médiajog területén is bevezetett szabályozási módszer beilleszthető a jogi szabályozás rendszerébe. Ennek bizonyításához szükséges, hogy jelen fejezet keretei között – az ön- és társszabályozás, valamint a szabályozó hatóságok elemzését megelőzően – általánosságban áttekintsük a jogi szabályozás alapvető célját, funkcióját és rendszerét.

Eme áttekintés során nem törekedhetünk teljességre, a „szabályozás” fogalmának jogelméleti mélységű kidolgozására. Ehelyett csupán a fejlődés irányainak felvázolására tehetünk kísérletet. Ennek keretében azt kívánjuk ismertetni, hogy a társadalmi viszonyok szabályozása során a jogi normák előtérbe kerültek más normarendszerekkel szemben, és a történeti fejlődés során a jog univerzálissá, zárt rendszerré alakult. A fejlődés szükségessé tette a jog differenciálódását (az egyedi és a normatív aktusok elhatárolását, valamint a normatív aktusok hierarchiába rendeződését). Ezt követően vizsgálható csak meg közelebbről, hogy e rendszerben hol a helye az ön- és társszabályozásnak, illetve a szabályozó hatóságok szerepvállalásának a társadalmi viszonyok alakításában.

1. A modern jogalkotás kezdetei

1.1. A társadalmi viszonyok rendezésének szükségessége

„Nem jó az embernek egyedül lenni”¹ – a Biblia eme igazságát számos szociológiai, pszichológiai kutatás és empirikus megfigyelés erősítette meg. Az ember alapvetően társas lény. A gyakorlati tapasztalat azonban azt mutatja, hogy „társakkal sem feltétlenül jó lenni”. A szociológia alapvető paradoxona tehát, hogy bár az ember társas lény, a többi ember közösségébe (a társadalomba) való beilleszkedése nem zökkenőmentes; az „őszállapot” a bellum omnia contra omnes, mindenki harca mindenki ellen.

„És mivel az emberek (...) a mindenki mindenki ellen hadiállapotban élnek, ezért minden embert csakis saját értelmé vezérel, s mivel nincs olyasmi, amit élete megoltalmazása érdekében ellenségeivel szemben esetleg fel ne használhatna, ezért ilyen körülmények közt mindenkinek mindenre joga van, még mások testére is. És így mindaddig, amíg ez a mindenkinek mindenre vonatkozó joga fennáll, senki, bármilyen erős vagy bölcs, nem lehet biztos abban, hogy végigéli-e azt az időt, amit a természet nekünk általában engedélyez. Következtetésképpen

1 1Móz. 2; 18.

az értelem előírása vagy általános szabálya, hogy *mindenki békére törekedjék, ameddig csak annak elérésére reménye van, ha pedig erre nincs többé reménye, a háború minden eszközét és előnyét igénybe veheti és felhasználhatja*. Ennek a szabálynak első fele az első és alapvető természeti törvényt foglalja magában, nevezetesen, hogy *békére törekedjünk*, és őrizzük meg a békét. A második fele pedig a természetjog summáját tartalmazza, nevezetesen, hogy *minden rendelkezésre álló eszközzel megvédehetjük önmagunkat*.²

Alapvető felismerés tehát, hogy az ember társas viszonyait – azt, hogy milyen magatartásokat kell tanúsítania másokkal szemben és milyen magatartások tanúsításától kell tartózkodnia – szabályozni kell. Kell, hogy legyen tehát olyan parancs, autoritás, amely a társadalmi együttélés érdekében befolyásolja az egyén cselekvéseit. Ebből következően „a társadalmi normák léte egyidős az emberi társadalommal. Minden típusa a helyes, a követendő magatartásformát írja elő, melyek képesek az emberi cselekedetek befolyásolására és irányítására”.³

Ebben a kontextusban a norma az az autoritás, amely a magatartási szabályt meghatározza. Ha a norma céljának a társadalmi viszonyok rendezését tekintjük, akkor a norma „sikeressége” azon múlik, hogy általában be is tartják-e az abban foglaltakat. Önmagában nem jelenti a norma sikertelenségét, ha egy-egy ember nem követi azt. Ha viszont a „nemkövetés” elér egy kritikus számot, akkor maga a norma is értelmetlenné válik.

Ez a tétel a következő példával szemléltethető: egy közlekedési tábla (pl. egy stop-tábla) norma abban az értelemben, hogy egy kötelező magatartási szabályt ír elő: „állj meg, és adj elsőbbséget az oldalról jövőeknek!”. Ebben az esetben a norma célja az, hogy kiszámíthatóvá tegye a közlekedést; az oldalirányból jövők biztosan számíthatnak arra, hogy elsőbbségük van. A stop-táblánál – ideális esetben – az autóvezető nem mérlegeli, hogy van-e ott annak a táblának értelme. Elfogadja, hogy általában a stop-táblák a közlekedés biztonságát szolgálják, és ezért nem vizsgálják a konkrét esetben a közúti jelzés értelmét.

Ezáltal a stop-tábla be is tölti rendeltetését; az autóvezetők engedelmeskednek neki, az elsőbbségadásra kötelezettek elsőbbséget adnak és a közlekedés kiszámíthatóvá válik. A stop-tábla sikerét nem érinti alapvetően az sem, ha egy-egy autóvezető megtagadja a normakövetést, és nem áll meg a táblánál. Az oldalirányból érkezők továbbra is bíznak abban, hogy általában a stop-tábla irányából érkező autóvezetők elsőbbséget adnak nekik, ami miatt kiszámítható marad a közlekedés. Ha viszont a járművezetők egy kritikus száma nem engedelmeskedik a stop-táblának, akkor már nem lehet ténylegesen számítani arra, hogy megadják az elsőbbséget, és ezáltal a norma által kitűzött cél (a közlekedés rendjének szabályozása) elérésére a norma alkalmatlannak bizonyul.

A norma forrása eltérő lehet; magatartási szabályt meghatározhat vallás, szokás, erkölcs vagy akár az illem, az etikett és a divat is. Valamennyi normában közös elem, hogy magatartási szabályokat írnak elő,⁴ és hogy a társadalmi viszonyokat akkor tudják sikerrel alakítani, ha az egyes emberek elfogadják azokat.

2 HOBBS 2001, 159–160.

3 SZABADFALVI 1995, 53. A jog autoritás jellegével kapcsolatban lásd RAZ 1979.

4 Kétségtelen, hogy jogi normával nem csak magatartási szabály írható elő, nem szükségszerű, hogy a norma hatására emberek valamilyen magatartást tanúsítsanak. Hart szerint egyrészt léteznek másodlagos szabályok, amelyek az elsődleges szabályok megalkotásáról szólnak, ezen kívül Dworkin szerint vannak olyan szabályok, amelynek lényege nem egy bizonyos cselekedet megtétele, hanem a cselekedet megítéléséhez szükséges mérlegelési szempontok megadása (a témakörhöz lásd: SHAPIRO 2007). Mindez nem változtat azon a tényen, hogy a jogi normák elsődleges célja a társadalmi viszonyok meghatározása.

1.2. A jogi normák megjelenése és kiteljesedése

A jogi normák megkülönböztetett helyet foglalnak el a normák között. A jogi norma „végső soron nem más, mint a jogalkotó (állam) parancsa, amely tartalmazza az elvárt magatartásra vonatkozó szabályt, mégpedig a jogalkotónak azzal az »ígéretével«, hogy a kötelező magatartási szabály érvényesülésének akár kényszerrel is érvényt szerez”.⁵ A jogi normák attribútuma tehát az államilag biztosított kikényszeríthetőség, ami minden más társadalmi normától elhatárolja a jogi szabályozást.⁶

A jogi normát tehát nem is annyira tartalma, vagy keletkezésének módja különbözteti meg a többi normától, hanem az állami elismerés ténye. Tartalmi oldalról azért is lenne nehéz az elhatárolás, mert számos esetben a jog „merít” más normarendszerekből. Sokszor egy jogi normának vallási, erkölcsi vagy szokásból származó eredete van. Azonban a keletkezés módja sem egyértelműen elhatároló ismérv, előfordul, hogy a jogi normát nem az állam (pontosabban: a közhatalom valamelyik szerve) alkotja, csupán elismeri jogi normaként a más által alkotott aktust.

Bár a jogi normák jellemzője a kikényszeríthetőség, ez nem jelenti azt, hogy minden jogi norma minden elemét ténylegesen ki is kényszeríti az állam. Többször magából a jogi norma szövegéből következik, hogy a kikényszerítés lehetetlen.⁷ Állításunk tehát azzal a megszorítással igaz, hogy a jogi normák azok a szabályok, amelyekhez elviekben közhatalmi úton jogkövetkezmény kapcsolható.

A fentiekből látható, hogy a jogi norma az állam létéhez kötődik. Az állam már a megjelenésétől kezdve él a jogi szabályozás (a jogi normák kibocsátásának) lehetőségével, és egyes társadalmi viszonyokat a jogi normák uralma alá rendelt.

A történeti fejlődés következő lépése, hogy az egyes életviszonyok szabályozására alkotott normák rendszerre álltak össze. A fejlődés iránya az volt tehát, hogy a jog ne csupán egyes területeket szabályozzon, hanem az állam és az egyén, valamint az egyének egymás közötti viszonyait átfogóan jogi normák rendezzék. Mindez természetesen nem jelenti a többi norma eltűnését, a jog által szabályozott társadalomban is helye van vallási és erkölcsi szabályoknak. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a (hosszú) fejlődés iránya a partikuláris jogi normáktól a homogén, zárt rendszer felé, a tagoltságtól az univerzalizmus felé mutat. Ez a fejlődés nem volt öncélú, a magánjog terén „a jog tagoltsága a kereskedelmet és a gazdaságot azért zavarta, mert alanyai számára megnehezítette, hogy tevékenységeik hatásait, következményeit előre lássák”.⁸

A jogi normák e kiteljesedésének fontos eszköze a kodifikáció. Bár a jogi normák írásba foglalása korai jelenség, ez azonban még önmagában nem kodifikáció, ugyanis nem irányul rendszerezett, teljes körű szabályalkotásra egy adott területen. Bátran kijelenthető ezért, hogy a kodifikáció nem csupán jogtechnikai megoldás, hanem szellemiség is.

„A kódexek a jogforrási rendszeren belül kiemelkedő helyet foglalnak el, aminek az alapját viszonylagos állandóságuk, a magatartások adott körének relatív teljesség igényével történő szabályozása és a szabályok egységes rendszerbe foglalása képezi. (...) A kódexek viszonylagos

5 VARGA Zs. A. 2011, 67.

6 SZABADFALVI 1995, 54.

7 Klasszikus példája ennek a családjogi törvény 24. §-a: „A házastársak hűséggel tartoznak egymásnak és egymást támogatni kötelesek.” Ezt az – alapvetően erkölcsi – parancsot az állam nem tudja kikényszeríteni, és nem is kapcsol hozzá közvetlenül jogkövetkezményt.

8 KECSKÉS 1996, 134–135.

általánossága mindenekelőtt abban fejeződik ki, hogy az foglalja magában az adott jogág általános jogelveit, szabályozási céljait és alapvető intézményeit.”⁹

Annak ellenére, hogy a nagyobb ívű törvénykönyvek a jogfejlődés korai szakaszában megjelentek (pl. Hammurapi törvényei vagy a XII táblás törvények), mégis a kódexek indokoltságának a kérdése csak a XVIII. században vetődött fel. „A filozófiai racionalizmus, a matematikailag rendezett világkép, a természetjogi doktrína és ezek axiomatikus gondolata ekkor szerveződött olyan egységes nézetrendszerré, mely egy kibontakozó kodifikációs elmélet mögöttes ideológiáját alkothatta.”¹⁰ Jellemző, hogy maga a kodifikáció szó is csak a XIX. század terméke.¹¹

A változás az egyes országok történelmi sajátosságai szerint az abszolút uralkodók időszaka után, az alkotmányos monarchia idején, általában a XIX. században végbemenő gyors gazdasági és társadalmi időszakban következik be, amikor elválik a közjog és a magánjog területe.¹²

A XVIII. század vége, XIX. század eleje tehát a kodifikáció „hőskorszaka”; a jelentős polgári törvénykönyvek közül ekkor született a porosz Allgemeines Landrecht (ALR, 1794), a francia Code Civil (1804) és az osztrák Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB, 1811). Közös jellemzőjük a kodifikáció fő célja: a jogegység biztosítása. A jogegység pedig a formális jogegyenlőséghez vezető út elengedhetetlen állomása.¹³ A kodifikáció másik fontos hozománya, hogy kiszámíthatóvá teszi a jogrendszert, erősíti a jog normativitását. Segítségével előre lehet ugyanis tudni, hogy a jogalanyok milyen magatartás tanúsítására kötelezettek, és hogy az egyes magatartásoknak mi a lehetséges jogkövetkezménye. Modern szóval élve tehát a kodifikáció a jogbiztonságot szolgálja.

Hiba lenne azonban eltekinteni az egyes XVIII–XIX. századi kodifikációk közötti különbségektől. Ebben az időszakban a kodifikáció globális¹⁴ jelenség volt; az egyes törvénykönyvekben több közös elem figyelhető meg, de a kodifikáció országonként eltérő módon és szellemiségben ment végbe. Az ALR a felvilágosodás szellemiségének visszatérő befolyása ellenére alapvetően Frigyes államának osztályrendszerében gyökerezik, melynek paternalista tekintélyelve nem hagyott túl sok szabad teret e tárgynak, és a bírák, jogtudósok el voltak tiltva a törvénykönyv rideg részletessége miatt a kreatív fejlesztéstől.¹⁵

A túlzottan részletes, rideg kódexek problémája, hogy a jogalkotó csak az adott társadalmi körülményeket láthatja, csak azokra tud szabályt alkotni. A későbbiekben azonban más korok jogalkotói más kihívásokkal szembesülnek. Az értelmezés és az alkalmazás az, amely a jogszabálysöveget új tartalommal tudja megtölteni, ehhez viszont a jogszabály tartalmi rugalmassága szükséges.¹⁶ Az ALR-rel szemben az ABGB-t sokkal inkább átjárta a felvilágosodás idealizmusa és racionalizmusa; rövidebb volt, átláthatóbb, absztraktabb és könnyebben érthető. „Mindez azonban megelőzte a társadalmi valóságot, mivel a 19. század kezdeti éveiben Metternich vezetése alatt Ausztria volt az abszolút monarchia restaurációjának nagy győztese, otthon és külföldön egyaránt, és ez nem nyújtott megfelelő feltételeket a Kódex

9 SZILÁGYI 2002, 8–9.

10 VARGA Cs. 2002, 10.

11 Ennek részleteit lásd VARGA Cs. 2002, 15.

12 S. Medert idézi HARMATHY 2000, 206.

13 Ezzel részben ellentétesen Varga Csaba szerint csak demokratikus keretek között jelent a jogegység jogegyenlőséget, feudalizmusban a kodifikáció az abszolutisztikus kormányzás technikai feltétele. VARGA Cs. 2002, 152.

14 A „global” angol szójáték, a „global” és a „local” szavakból; olyan jelenségekre utal, amelyek mindenfelé jelentkeznek ugyan, de mindenhol a helyi sajátosságokkal.

15 ZWEIFERT–KÖTZ 2004, 127.

16 CSINK–FRÖHLICH 2012, 30.

liberális eszméinek fejlődéséhez.”¹⁷ Mint látható tehát, a túlzott proaktivitás sem célravezető megoldás.

Összességében megállapítható, hogy az egyes kodifikációk a jog normativitásához járultak hozzá; a magatartási viszonyok meghatározása terén felértékelődött a normatív aktusok szerepe. Ezzel magyarázható, hogy az alapvetően polgári jogi kodifikációk struktúrája a jogtudománnyal foglalkozók figyelmét is felkelti; az egyes kodifikációk és a hatalmi ágak viszonya között szoros összefüggés figyelhető meg. Átfogó kódex esetében ugyanis élesen elkülönül a kódex megalkotója a jogalkalmazótól.

2. A normatív és egyedi aktusok elhatárolása

2.1. Az elhatárolás alapjai

A jogi szabályozás módszerének kiválasztásához fontos lépés a normatív és az egyedi aktusok elhatárolása, ami századok óta fontos témája a jogdogmatikának. Ez volt a rendező elve Locke hatalommegosztási elméletének: törvényhozó hatalomnak tekintette azt a hatalmat, amelyik absztrakt módon általános magatartási szabályokat állapít meg (tehát normatív aktusokat alkot), és végrehajtó hatalomnak azt, amelyik az általános magatartási szabályokat a konkrét esetekre vonatkoztatja (ezzel egyedi aktusokat hozva létre).¹⁸

Locke elméletéből az is következik, hogy az egyedi aktusok végső soron normatív aktusból következnek: az egyedi aktusoknak normatív alapja kell legyen. A (nyugat-)európai alkotmányosság és közjogi berendezkedés ugyanis deduktív szemléletű. Absztrakt fogalmakban, intézményrendszerekben (normatív struktúrákban) gondolkodik, és a konkrét ügyeket ezen intézményeken belül kívánja kezelni. A nyugati jogszemlélet felülről lefelé (az absztrakttól a konkrét irányába) építkezik, és ezt fejezi ki a jogállam eszméje. A jogállam ugyanis – értéktartalma mellett – a jog uralmát jelenti. Azt, hogy a jog az a társadalmi szabályozó eszköz, amely absztrakt módon rendezi a magatartási viszonyokat.

A jogállam, mint a jog uralma ebben a szemléletben sem jelenti azt, hogy a jog lenne az egyetlen magatartási szabály. Nincs akadálya annak, hogy a jogalanyok a jog ellenére más elvekhez, értékekhez igazítsák magatartásukat: a jog nem „mindenható” és nem követel kizárólagosságot. Azt viszont jelenti a jogállam, hogy más, jogon kívüli szempontok (cél-szerűség, méltányosság, gazdaságosság) a jogalkalmazás során akkor vehetők figyelembe, ha ezt a tételes jog előírja. A jogállam lényege tehát a jog uralma, a jog az az absztrakció, amely a társadalom berendezkedését meghatározza. Az egyes közhatalmi magatartásoknak, aktusoknak a jogra visszavezethetőnek kell lenniük.

Az egyedi döntések legitimációs bázisa pedig a normatív rendelkezés. Rendeltetésük ugyanis – Locke elméletéből kiindulva – az, hogy a gyakorlatban érvényesítsék a normatív rendelkezéseket, így nem szakadhatnak el azok tartalmától.

A jogrendszer deduktív szemléletének két következményét emeljük ki. Elsőként azt, hogy a jog feladata az intézményi struktúra felépítése; azoknak a kereteknek a meghatározása, amelyekben belül a konkrét problémák kezelhetők. Ha tehát a rendszerben

¹⁷ ZWEIGERT–KÖTZ 2004, 127.

¹⁸ Vö. LOCKE 1986, 142–143.

bármilyen anomália lép fel, akkor azt a deduktív szemlélet absztrakt módon, jövőre orientáltan kívánja kezelni.

Éppen ez a deduktív szemlélet másik következménye. A normatív aktusok olyan magatartási szabályok, amelyek a jövőben bekövetkező eseményeket kívánják szabályozni. A jog feladata, hogy választási lehetőséget biztosítson, a jogalanyoknak legyen tényleges lehetősége arra, hogy magatartásaikat a joghoz igazítsák.¹⁹ Az európai jogrendszerek azért tiltják a visszaható hatályú jogalkotást, mert az alternatívát nem biztosítják: nem adnak lehetőséget arra, hogy a jogalany eldönthesse, hogy a jogszerű vagy a jogszerűtlen magatartást választja-e – a már bekövetkezett eseményeken, megtett cselekményeken nem tud változtatni. Hasonlóan sérül ez az elv, ha formailag van ugyan választási lehetőség, de az nem reális, mert a jogszerűség útja élesen szemben áll egyéb elvekkel.²⁰ A tételes jog ugyanis nem vezethet olyan eredményre, amely a jogalanyoknak „meghasonlást” okoz.²¹

Ellentétben a normatív aktusokkal, az egyedi aktusokkal szemben nem követelmény, hogy a jövőre vonatkozzanak, sőt egyes esetekben az egyedi aktus kifejezetten a múltra irányul. Az egyedi aktusok irányulhatnak mind a jövőre, mind a múltra. Az előbbi esetben az absztrakt normatív szabályt részletezik, az utóbbi esetben pedig arról döntenek, hogy a jogi (akár normatív, akár egyedi) szabályt megtartották-e.

Gyakorlati példával megvilágítva: ugyanúgy egyedi aktus egy építési engedély és egy építési engedélyt felülvizsgáló bírósági határozat. Az építési engedély jövőre vonatkozik, arról rendelkezik, hogy a határozat meghozatalát követően a jogalany belekezdhet-e az építkezésbe. Ezzel szemben az azt felülvizsgáló bírósági határozat azt vizsgálja, hogy a hatóság – a bírósági határozatot megelőzően – megtartotta-e a határozat kibocsátását szabályozó normatív aktusokat.

2.2. Az elhatárolás nehézségei

A Locke-féle tematizálás mellett nem minden esetben egyszerű annak megállapítása, hogy valamely rendelkezés normatív vagy egyedi-e. Önmagában ugyanis az a tény, hogy egy rendelkezést normatív aktus (pl. jogszabály) foglal magába, nem jelenti azt, hogy az adott rendelkezés is normatív lenne.²²

Az elhatárolás egyik meggyőző módját fejti ki Jakab, aki – elvetve azokat a felosztásokat, amely a címzettek köre, vagy aszerint tesz különbséget, hogy a címzetteket nevesítik vagy tulajdonságaikkal írják körül – rendező elvnek azt tekinti, hogy a „normatív rendelkezések címzetti köre nyitott, az egyedi rendelkezéseké zárt”. Álláspontja szerint a címzetti kör nyitottsága azt jelenti, hogy a kötelezettség, illetve jogosultság alanyait leíró halmaz nyitott, azaz lehetnek új elemei, ellentétben a zárt halmazzal, amelynek nem lehetnek új elemei.²³

E szempontot – ugyan nem döntő szempontként – az Alkotmánybíróság is figyelembe vette már annak vizsgálata során, hogy valamely rendelkezés egyedi-e vagy normatív.²⁴ Ugyan

19 Vö. PESCHKA 1995, 36.

20 A jogi oktatás erre az esetre szokta felhozni Antigoné példáját, ahol is a – mai fogalmak szerinti – pozitív jog feloldhatatlan ellentmondásba került a „magasabb” szempontokkal.

21 SCHANDA 2009, 2200.

22 Ilyennek tekinthetők az emléktörvények vagy pl. egy autópálya nyomvonalát kijelölő jogszabályi rendelkezés.

23 JAKAB 2007, 74.

24 62/2009. (VI. 16.) AB határozat.

akkor az Alkotmánybíróság gyakorlatában általában nem a rendelkezések, hanem az aktusok normativitása merül fel kérdésként. E problémával általában akkor szembesül az Alkotmánybíróság, amikor határozatok normativitásáról kell dönten, hiszen – 2011. január 1-jéig – azonos elnevezéssel normatív és egyedi aktus is kibocsátható volt.²⁵ Az ilyen esetekben való döntésnél az Alkotmánybíróság elsődlegesen annak tulajdonított jelentőséget, hogy a kérdéses aktus a jogalkotási törvény vagy más jogszabály felhatalmazására került-e kibocsátásra.

Az elhatárolás nehézségét két példán keresztül szemléltetjük. Az 54/2008. (IV. 24.) AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróságnak abban kellett (volna) állást foglalnia, hogy támadható-e alkotmányjogi panasszal a választást kitűző köztársasági elnöki határozat. Ehhez viszont el kellett (volna) bíráltni, hogy a köztársasági elnök határozata egyedi vagy normatív-e. Ha a Jakab-féle rendező elvet vesszük alapul, akkor az elnöki határozat normatív; a címzettek köre nyitott, nem lehet előre meghatározni, hogy a választás napján ki lesz választójogosult. (A választójogból kizártak, az időközben állampolgárságot szerettek köre befolyásolja ugyanis ezt a halmazt).²⁶ Viszont a köztársasági elnök a régi Jat. alapján nem bocsáthatott ki normatív határozatot (ugyanis az új Jat.-tal szemben taxatív módon határozta meg az állami irányítás egyéb jogi eszközeit kibocsátó személyek és szervek körét).

Az 54/2008. (IV. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság *expressis verbis* nem foglalt állást a köztársasági elnöki határozat normativitásáról, az alkotmányjogi panaszt amiatt utasította vissza, mert tartalmilag mulasztás megállapítására irányult.

Ha viszont feltételezzük azt, hogy az Alkotmánybíróságnak előbb kell döntenie arról, hogy a panasz befogadható-e (azaz azt eldönteni, hogy a kérdéses aktus támadható-e egyáltalán panasszal), mint megvizsgálnia azt, hogy mire irányul, akkor azt mondhatjuk, hogy az adott ügyben a panasz az első szűrőn átment és csak a másodikon bukkott el. Alkotmányjogi panasszal csak egyedi döntés támadható, normatív rendelkezés nem. Abból tehát, hogy az Alkotmánybíróság nem azt mondta ki elvi élel, hogy a köztársasági elnöki döntés nem támadható panasszal, arra következtetünk, hogy erre adott esetben lehetőséget lát – tehát a köztársasági elnök választást kitűző határozata egyedi és nem normatív.

A másik, példaként felhozott ügy a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kormánynak a felsőoktatás államilag finanszírozott létszámkeretéről hozott döntése normatív-e vagy egyedi. Az Alkotmánybíróság a következőképp foglalt állást: „A Kormánynak az a határozata, amellyel dönt a felsőoktatásba újonnan belépők államilag támogatott létszámkeretéről, nem tekinthető a [rég]i Jat. 46. § (1) bekezdése szerinti (normatív) határozatnak. A felsőoktatási intézmények nem tartoznak a Kormány által irányított szervek közé, és az állami támogatás szakonkénti megállapítása nem tekinthető a Kormány feladatkörébe tartozó tervnek sem. *Önmagában az, hogy a Kormány államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatának alanyi köre nyitott (a határozat nem rendelkezik arról, hogy a támogatást mely intézmények vehetik igénybe), nem jelenti azt, hogy az ilyen határozat a [rég]i Jat. 46. § (1) bekezdése szerinti határozatnak minősülne.* Jelentős körülmény továbbá az is, hogy a Kormány az államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatait nem a [rég]i Jat. 46. § (1) bekezdése alapján, hanem a [felsőoktatási törvény] alapján hozta”.

25 E kettősséget az új Jat. megszüntette: az az alapján kibocsátott határozatokat „normatív határozatnak” nevezte el.

26 Védhető az az érvelés is, hogy a köztársasági elnök választást kitűző határozatának nincsenek is címzettjei, mert az csak a szavazás napját állapítja meg. Ugyanakkor azt is logikus érvelésnek tartjuk, hogy a határozat arról rendelkezik, hogy a választópolgárok mikor élhetnek szavazati jogukkal, így pedig mégis vannak a határozatnak címzettjei.

2.3. A normatív aktusok fajtái

A normatív aktusok közül az általános tipizálás szerint *extern és intern* normatív aktusokat különböztethetünk meg. Extern az a normatív aktus, amelyik az államszervezeten kívülre irányul, ezzel szemben intern, amelynek címzettjei az államszervezet részét képezik.²⁷ Leegyszerűsítő az az álláspont, amelyik az extern aktusokat a jogszabályokkal, az interneket a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel (korábban: állami irányítás egyéb jogi eszközeivel) azonosítja; mind az extern, mind az intern aktusok köre bővebb. Példaként hozható fel az alkotmánybírósági határozat, amely mindenkire kötelező; extern aktus tehát, mégsem jogszabály.

Attól azonban nem válik intern aktussá egy jogszabály, hogy csak az államszervezet egy bizonyos részét szabályozza. A fő különbség tehát az extern és intern aktusok között, hogy az utóbbiak nem is szabályozhatnak mást, mint az államszervezet egy meghatározott részét (a személyi-szervezeti hatály alkotmányosan nem is terjedhet ki másra), ezzel szemben az extern aktusok esetében az elvi lehetőség fennáll a személyi-szervezeti hatály kiterjesztésére.

Gyakorlati példával megragadva: a Házzabálynak azt a rendelkezését, amely a köztársasági elnöki eskü szövegét tartalmazta, az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta,²⁸ mert a Házzabálynak (mint országgyűlési határozatnak, tehát intern normának) nincs lehetősége arra, hogy személyi hatályát a köztársasági elnökre is kiterjessze. Ezzel szemben, ha a parlament működésére vonatkozó szabályokat extern aktus foglalja magába (ahogy azt jelenleg az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény teszi), akkor a személyi hatálya általános, és alkotmányosan rendelkezhet parlamenten kívüli kérdésekben is. Másképp megfogalmazva tehát az intern és az extern normák közötti különbséget: az előbbiek esetében a személyi hatály kötött, az utóbbiak esetében nem az.

Normatív aktusokról lévén szó, mind az extern, mind az intern aktusok alanyi köre nyitott; előre nem meghatározható alanyi körre vonatkozik.

2.4. Kvázi jogi normák

Vannak olyan normák, amelyek sok tekintetben hasonlítanak a normatív aktusokra: jövőre irányulnak, absztrakt módon rendelkeznek magatartási viszonyokról, de a jogi normák attribútumával nem rendelkeznek: nem kikényszeríthetőek. Ilyen „kvázi jogi” normák többféle elnevezéssel megtalálhatók a jogrendszerben (ajánlás, iránymutatás, elvi állásfoglalás stb.).

A kikényszeríthetőség hiánya – mint arra visszatérünk – nem jelenti azt, hogy ezeknek az aktusoknak egyáltalán ne lenne jogi jelentősége.

²⁷ JAKAB 2003, 82.

²⁸ 9/2008. (I. 31.) AB határozat.

2.5. Az egyes aktusok tulajdonságainak összevetése

A fentiekben részletezett hasonlóságokat és különbségeket az alábbi táblázat foglalja össze:

	extern normatív aktusok	intern normatív aktusok	kvázi jogi normák	egyedi aktusok
alanyi kör	nyitott	nyitott	nyitott	zárt
kötelező erő	általánosan kötelező	meghatározott személyi-szervezeti körben kötelező	nem kötelező	érintettekre (felekre) nézve kötelező
Felhatalmazás	Alaptörvény vagy törvény	törvény (kivételesen: Alaptörvény)	törvény	jogszabály
Írányultság	jövő	jövő	jövő	múlt vagy jövő

A korábbiakban vizsgáltuk az egyes aktusok alanyi körét, kötelező erejét, valamint azt, hogy a jövőre vagy a múltra irányulnak-e. Nem beszéltünk azonban arról, hogy az egyes aktusok kibocsátásához milyen felhatalmazás szükséges.

Az extern normatív aktusok esetében az Alaptörvény változást hozott. Korábban az Alkotmány ugyanis taxatív meghatározta, hogy kik és milyen elnevezéssel bocsáthatnak ki jogszabályt, és szintén az Alkotmány szabályozta más extern norma (pl. az alkotmánybírósági határozat) kiadhatóságát.²⁹ Ezzel szemben az Alaptörvény T) cikke lehetővé teszi a jogalkotók körének törvényi szintű bővítését, amiből az következik, hogy törvényi felhatalmazás esetén is sor kerülhet extern aktus kibocsátására.

Az intern aktusok kibocsátására a jogalkotási törvény ad lehetőséget (23. §). Kivétel, hogy az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) utal a Hárszabályra. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem teszi szükségsszerűvé, hogy a Hárszabályt intern normaként fogadja el az Országgyűlés. Ennek csupán történelmi hagyományai voltak, jelenleg pedig a parlament működését egyszerre szabályozza az Országgyűlésről szóló törvény (mint extern norma) és az „egyes hárszabályi rendelkezésekről” szóló 46/1994. OGY határozat, ami intern norma.

Első megközelítésben paradoxnak tűnik, hogy a kvázi jogi normák esetében is szükség van felhatalmazásra; felmerül a kérdés ugyanis, hogy a részben jogon kívüli normák megalkotásához miért van szükség egy jogi normára (a felhatalmazást adó szabályra). Ez az elmentmondás úgy oldható fel, hogy a kvázi jogi normák esetében a felhatalmazás nem a megalkotásukhoz kell, hanem ahhoz, hogy e normákat a jog figyelembe vegye. Természetesen nincs akadálya annak, hogy egyes jogalanyok magukra nézve valamilyen absztrakt, jövőre vonatkozó szabályt állapítsanak meg – ennek viszont csak akkor lesz jogi relevanciája, ha ezt maga a jog előírja.³⁰

Az egyedi aktusok – Locke gondolatait alapul véve – a normatív aktusok vonatkoztatása az egyedi esetekre, így feltétlenül jogszabályon kell alapulniuk. Egyes egyedi döntések közvetlenül az Alaptörvényen is alapulhatnak (pl. kinevezési jogkörök, alkotmányellenesen működő önkormányzati képviselő-testület feloszlása stb.).

29 Bár az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint általánosan kötelező magatartási szabályt jogszabály állapíthat meg, mint arra utaltunk, a jogszabályokon kívül más extern aktusok is léteznek.

30 Gyakorlati példát felhozva: ha pár ember úgy határoz, hogy ezentúl csak egy meghatározott földrajzi térségből származó termékeket vásárolnak, akkor ez a döntésük teljesen jogon kívüli. A tárgyi jog nem adott nekik kifejezett felhatalmazást arra, hogy ilyen döntést hozzanak (de nem is tiltotta meg), így annak jogilag nincs jelentősége, hogy ez emberek tartották-e magukat a fogadalmukhoz. Más a helyzet azonban akkor, ha áruházláncok a közhatalom koordinálása mellett tesznek (önkéntes) kötelezettségvállalást arra, hogy milyen eredetű árukat forgalmazzanak – mint azt tették például a 2009. április 9-én aláírt Élelmiszer Termékpálya Kódexben.

2.6. A normatív és egyedi aktusok alkotmányossági vizsgálata

A normatív és egyedi aktusok elválasztásának jelentőségét új megvilágításba helyezi, hogy az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az absztrakt utólagos normakontroll helyett az alkotmányjogi panasz lett; különösen, hogy e hatáskörében az Alkotmánybíróság nem csupán alkotmányellenes jogszabályok, hanem alkotmányellenes egyedi döntés ellen is felléphet. Azaz olyan esetben, amikor nem a jogszabály, hanem az azon alapuló jogalkalmazás alkotmányellenes.

A korábbiakban (az Alkotmány alapján) az Alkotmánybíróság az esetek többségében hatásköre hiányában visszautasította a konkrét döntést tartalmazó jogszabályt,³¹ egyes esetekben azonban az ilyen aktust is érdemben vizsgálta.³²

A jogszabályokba „csomagolt” egyedi döntéseket pedig az Alkotmánybíróság akkor semmisítette meg, ha azok alapjogi sérelmet okoztak.³³ Az ilyen jogszabályi rendelkezéseknek két csoportja ismert. Az egyik esetben a jogszabály személyi döntést tartalmaz; ilyenkor egy megbízatás megszűnését nem egyedi döntés, hanem a jogszabály mondja ki.³⁴ Ezekben az esetekben tehát a törvényhozó a végrehajtó hatalom szerepét veszi át, végrehajtó hatalmi (egyedi) döntést hoz jogszabályi formában.

Az egyedi döntést tartalmazó jogszabályok másik köre nem a végrehajtó, hanem a bíraskodó hatalomtól von el döntést. Példaként hozható fel az ún. ÖKOTÁM-ügy. Ebben az ügyben az Országgyűlés – az Állami Számvevőszék megállapításait alapul véve – a zárszámadási törvényben megállapította, hogy egyes önkormányzatok jogszerűtlenül vettek igénybe állami támogatásokat, és rendelkezett azok visszafizetésének a rendjéről. E jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette, mivel ilyen tartalmú döntést csak bíróság hozhat meg.³⁵ A példából az látható tehát, hogy sérti a bírói úthoz való jogot, a jogállamiságot és a hatalommegosztás elvét, ha a törvényhozó hatalom egyedi bírói aktusokat csomagol jogszabályi rendelkezésbe.³⁶

A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmánybíróság csak a normatív rendelkezések tartalmát veti alkotmányossági vizsgálat alá, egyedi rendelkezéseknél elsődlegesen nem a tartalmat nézi, hanem azt, hogy az adott egyedi rendelkezés foglalható-e normatív aktusba; azaz, tartalmazhatja-e jogszabály a kérdéses egyedi döntést. A személyi döntéseknél az Alkotmánybíróság nem arról nyilvánított véleményt, hogy az adott megbízatás megszüntethető-e, csak arról, hogy törvénnyel megszüntethető-e. Hasonlóan az ÖKOTÁM-ügyben sem foglalt állást az Alkotmánybíróság arról, hogy az önkormányzatok jogszerűen vettek-e igénybe támogatásokat (és így értelemszerűen arról sem, hogy van-e visszafizetési kötelezettségük), csak arról, hogy ezt törvény megállapíthatja-e.

Az Alaptörvény azonban lényegét érintően rendezte át az Alkotmánybíróság szerepét az egyedi és normatív aktusok vizsgálatában. Az Alkotmány értelmében az Alkotmánybíróság

31 Pl. 439/B/1999. AB végzés, 939/B/2001. AB végzés.

32 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

33 JAKAB 2007, 73.

34 7/2004. (III. 24.) AB határozat, 5/2007. (II. 27.) AB határozat. Tartalmilag hasonló, de jogtechnikailag más eset volt a GVH elnöke-lyettesei megbízatásának megszüntetése [183/2010. (X. 28.) AB határozat]; ott ugyanis a törvényi rendelkezés nem az egyedi esetre, hanem – formailag legalábbis – minden későbbi esetre vonatkozott. Más kérdés, hogy a rendelkezés mögött egyedi esetre vonatkozó jogalkotói szándékot lehetett fellelni.

35 42/2008. (IV. 17.) AB határozat.

36 Az ügygel (és ezzel összefüggésben az Állami Számvevőszék szerepével) kapcsolatban lásd PACZOLAY 2009, 519–527.

normatív rendelkezéseket vizsgált.³⁷ Egyedi ügyek alkotmányossági megítélésébe azonban az Alkotmánybíróság még közvetetten sem szólhatott bele. Ezzel szemben az Alkotmány alapján a bíróságok döntöttek valamennyi egyedi ügyben, a végső szót a Legfelsőbb Bíróság mondta ki, de normatív rendelkezések felülvizsgálatára a bírói hatalmi ág nem volt jogosult.

Balogh Zsolt felhívja a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény alapján a normatív–egyedi felosztást egy másik felosztás váltja fel, az alkotmányos–törvényes megosztás az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között. Az Alaptörvény szerint minden alkotmányossági kérdés az Alkotmánybírósághoz tartozik: a jogi szabályok (normatív rendelkezések) alkotmányossági vizsgálata mellett az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján vizsgálhatja a bírói döntések alaptörvénnyel való összhangját is. Így akár normatív rendelkezésből, akár egyedi ügyből keletkezik az alkotmányossági probléma, az Alkotmánybíróságnak lesz kompetenciája dönteni. Mindezzel párhuzamosan azonban az Alaptörvény normakontrollt ad a legfőbb bírói szervnek: a Kúria vizsgálhatja az önkormányzati rendeletek törvényességét, és törvénysértés esetén megsemmisítheti azokat. Tehát az Alkotmánybíróság korábbi normakontroll-monopóliuma megtörik, mint ahogy megtörik a rendes bíróságok egyedi ügyekben való kizárólagossága is, s helyébe az alkotmányossági és törvényességi problémák szerinti megosztás kerül.³⁸

Erre tekintettel az alkotmányossági vizsgálat során kevésbé lesz éles a határvonal a normatív és egyedi rendelkezések között, hiszen az Alkotmánybíróság mindkét normatípus felülvizsgálatát elvégezheti.

2.7. Kitérő: jogszabály-e az Alaptörvény?

Bár nem tartozik szorosan a normatív és az egyedi rendeletek elhatárolásához, e helyen említést kell tennünk arról a kérdésről, hogy jogszabálynak minősül-e maga az Alaptörvény.

Az Alaptörvény szövegéből az a következtetés vonható le, hogy ő maga nem jogszabály. Egyrészt az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése felsorolja a jogszabályokat, amelyek között az Alaptörvény nem szerepel. Emellett a C) cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult”, az R) cikk (2) bekezdés pedig azt, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek”. Az „Alaptörvény és a jogszabályok” fordulat mindkét esetben azt jelenti, hogy – legalábbis a szó szerinti értelmezés alapján – az Alaptörvény nem jogszabály.

A helyzet azonban nem ennyire egyértelmű. A T) cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik ugyanis, hogy „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”. E rendelkezésből az is következik, hogy más nem határozhat meg általánosan kötelező magatartási szabályt, csak jogszabály. Vitathatatlan, hogy az Alaptörvény megállapít általánosan kötelező magatartásokat – amiből viszont egyenesen következik, hogy jogszabálynak kell lennie.

Ez a paradoxon a nyelvtani értelmezéssel nem oldható fel. Azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény tartalmát tekintve feltétlenül jogszabály, formailag azonban a „jogszabály” fogalmát az Alaptörvény szűkebb értelemben rögzíti, és azon csak az Alaptörvény alatti jogszabályokat

37 4/1997. (I. 22.) AB határozat, 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

38 BALOGH 2011, 134.

érti. Ebből azonban álláspontunk szerint nem következik az, hogy ahol törvény egyébként jogszabályt említ, azon ne kéne az Alaptörvényt is érteni.

3. A jogforrási hierarchia

Az Európa Tanács keretei között működő Velencei Bizottság 2011 júniusában általános, illetve részletekbe menő véleményt alkotott Magyarország Alaptörvényéről.³⁹ A jogalkotással összefüggésben a Vélemény kifogásolta, hogy – a viszonylag nagyszámú jogalkotó szerv mellett – az Alaptörvény nem rendezi az egyes jogforrások hierarchiáját. Megjegyzi továbbá, hogy a jogforrások hierarchikus rendjét tovább bonyolítja, hogy különleges jogrend idején a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök és a Kormány is alkothat rendeletet (ez utóbbi az általános rendeletalkotási jogkörein túlmenően is), amelyekben eltérhetnek törvényi rendelkezésektől; és az Alaptörvény az arányosság követelményének érvényesülését sem írja elő.⁴⁰

A Vélemény kitért az önálló szabályozó szervek státusára is. E tekintetben arra a veszélyre hívta fel a figyelmet, hogy ennek alkalmazása „eszköz lehet a parlament hatásköreinek a csorbítására”.⁴¹

Eme utóbbi felvetés általánosságban érinti az önálló szabályozó szervek államszervezetben betöltött szerepét, helyüket a végrehajtó hatalomban. Érinti továbbá az önálló szabályozó szervek függetlenségét, a Kormánnyal és az Országgyűléssel való kapcsolatrendszerét.

Vizsgáljuk meg tehát, hogy a jogforrástan általános elvei hogyan érvényesülnek a gyakorlatban, hogyan illeszkednek az önálló szabályozó szervek aktusai a jogforrási hierarchiába, pontosabban: hogyan kell értelmezni a jogforrási hierarchiát az önálló szabályozó szervek megjelenését követően!

3.1. A jogforrási hierarchia alapjai

A jogforrási hierarchia alapjai, illetve részletének kidolgozása Hans Kelsen munkásságára vezethető vissza. Tételének központi eleme, hogy „a jogrendszer nem azonos szintű normák koordinált rendszere, hanem különböző szintű jogi normák hierarchiája”.⁴² Máshol leszögezi, hogy „a jogrendszer olyan *általános és egyedi normák* összessége, amelyek annak az elvnek a figyelembevételével kapcsolódnak egymáshoz, hogy maga a jog szabályozza saját maga megteremtését”.⁴³

Látható tehát, hogy a kelsen-i rendszerbe nem csupán az általános, hanem az egyedi normák is illeszkednek, szemben azokkal az elképzelésekkel, amelyek a jogforrási hierarchiát csak a normatív aktusokra (vagy esetleg csak a jogszabályokra) szűkítik le.

A jogrendszer működéséhez egy alapszabályra (*Grundnorm*) van szükség, amely meghatározza a többi jogi norma, különösen a törvények megalkotásának rendjét. Ezt az alapszabályt

39 2011. június 17–18-án elfogadott vélemény CDL-AD(2011)016 (a továbbiakban: Vélemény).

40 Vélemény 53. pont.

41 Vélemény 90. pont.

42 Kelsen 1967, 221.

43 Kelsen 1946, 132.

Kelsen a tartalmi értelemben vett alkotmánnyal azonosítja.⁴⁴ Ez az alpnorma a megkérdőjelezhetetlen eredője, kiindulási pontja a jogrendszernek. Ebből az eredőből következik más jogszabályok érvényessége, és fordítva, más jogszabályok érvényességét az adja, hogy az alpnormára visszavezethetők.⁴⁵

Közvetlenül azonban nem csupán az alpnormára vezethetők vissza jogszabályok. Az alpnorma által legitimált jogszabályok további (általános és egyedi) jogi normák érvényességét is biztosítják. Gyakorlati példával megvilágítva: ha – az alkotmány felhatalmazására – a parlament törvényt alkot, akkor ez a törvény biztosíthatja egyrészt egy (végrehajtási) rendelet érvényességét, de biztosíthatja egy (a törvényt alkalmazó) bírósági döntés érvényességét is. A felhozott példában a végrehajtási rendeletben és a bírósági döntésben az a közös, hogy mindkettő azáltal illeszkedik a jog rendszerébe, hogy megfelel a törvényi rendelkezésnek. Mindkettőnek tehát a törvény a „bázisa”. Ha akár a rendelet, akár a bírói döntés nem felel meg a törvénynek, akkor azt a rendszer „kivetné”; az alkotmánybíráskodás vagy a jogorvoslat rendszerén keresztül.

Mi következik mindebből? Egyrészt, hogy hierarchikus kapcsolat van az egyes jogi normák között. Az a norma, amelyik egy másik jogszabály érvényességét biztosítja, „magasabb” norma. Valamely norma akkor és olyan mértékben érvényes, amennyiben a másik (magasabb szintű) normának megfelelően alkották meg. Így ez az utóbbi norma az alacsonyabb szintű norma érvényességének közvetlen oka.⁴⁶

A másik következmény, hogy – hierarchikus rendezettsége miatt – a jog egységes rendszeré áll össze. A jogrendszer egységét az adja, hogy az alacsonyabb szintű normák megalkotását a magasabb szintű normák határozzák meg, e magasabb szintűekét pedig a „még magasabb” szintűek és ez a láncolat végül az alpnormában csúcsosodik ki, amely az érvényesség legfőbb eredője.⁴⁷ Ha tehát minden norma csak egy normából nyeri az érvényességét, és mindegyik végső soron az alpnormához, mint origóhoz vezethető vissza, akkor elmondhatjuk: a jogrendszer lineáris felépítésű. Ez pedig – feltételezve, hogy az alpnorma teljes és ellentmondásmentes (ahogy azt Kelsen feltételezte) – az egész jogrendszert ellentmondásmentessé, egységessé teszi, mind logikailag, mind tartalmilag.

Ha valamely norma érvényességének a kérdése merül fel, akkor erre a válasz annak segítségével adható meg, hogy a norma illeszkedik-e a jogrendszerbe, azaz megfelel-e (tartalmilag, illetve megalkotását tekintve) a magasabb normáknak és végső soron az alpnormának.⁴⁸

A harmadik következmény, hogy nincs olyan norma, amely az alpnorma érvényességét biztosítaná, az alpnorma érvényessége nem eredhet egy „még magasabb” szintű normából.⁴⁹ Az alpnorma (alkotmány) legitimációja nem egy meghatározott eljárás, sem egy meghatározott tartalom szükségzerű következménye. Az alkotmány normatív ereje sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyással bír az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására.⁵⁰

44 Kelsen 1946, 124. Ezzel szemben a kelsen megközelítésben a formai értelemben vett alkotmány az az ünnepélyes dokumentum, amely csak meghatározott eljárás keretében változtatható meg.

45 Lásd még Csink–Fröhlich 2011, 66. és köv.

46 Kelsen 1967, 221.

47 Kelsen 1946, 132.

48 Kelsen 1946, 209.

49 Kelsen 1967, 195.

50 Badura 2010, 12.

Ez azt is jelenti, hogy – a jogrendszeren belül – az alapnorma érvényessége megkérdőjelezhetetlen.⁵¹

Végül a negyedik, leginkább magyarázatra szoruló kijelentés, hogy a jogi norma érvényessége nem a tartalma, hanem a megalkotása módjának a függvénye.⁵² Ez nem azt jelenti, hogy a normatartalom érdektelen lenne a rendszerben, csupán azt, hogy Kelsen a jogforrási hierarchiát nem természetjogi alapon képzei el. A kelsen rendszerben a magasabb szintű norma meghatározza az alacsonyabb szintű jogszabálynak a megalkotóját, megalkotási rendjét és tartalmát.

Az alacsonyabb szintű normának tehát pusztán a hierarchiában elfoglalt magasabb pozíció miatt kell illeszkednie a magasabb szintűhöz, és nem azért, mert a magasabb szintű „helyes”. A rendszer tehát axiológiai értékeléstől mentes, a jogforrási hierarchia és nem a helyes normatartalom adja a rendező elvét.

Hangsúlyozzuk, hogy Kelsen a rendszerét nem az anyagi, hanem az alaki jogforrásokra építette fel; nem az egyes jogalkotók, hanem a jogi normák között épített ki hierarchiát.

3.2. A jogforrási hierarchia értelmezése Magyarországon

3.2.1. A jogforrási hierarchia felfogása a jogalkotók oldaláról

A jogforrási hierarchia a magyar jogrendszernek is az egyik legfontosabb rendező elve. Kelsen rendszerével szemben viszont a magyar jogirodalom döntő része a jogforrási hierarchiát a jogalkotó szervek közötti kapcsolat oldaláról közelíti meg. A rendszerváltást megelőzően ez azt jelentette, hogy az minősül magasabb normának, amelyiket magasabb rangú állami szerv bocsátott ki. A rendszerváltás előtt tehát a jogforrási hierarchia a központi akarat érvényesülését biztosította; az alacsonyabb szintű jogalkotó a magasabb szintű akaratának az érvényesülését nem nagyon keresztezhetette.⁵³ A rendszerváltást követően ugyan az állami szervek hierarchiájáról nem beszélhetünk, de a kiindulópont alig változott: a jogrendszer szerkezetét az határozza meg, hogy a kibocsátó hol helyezkedik el a hatalommegosztás rendszerében.⁵⁴

A jogforrási hierarchia ilyen módon való felfogása a következő rendező elvekre épült:

- a demokrácia elvére, amely szerint a népképviselői szerv által alkotott jogszabály (a törvény) a hierarchiában megelőzi azt a jogszabálytípust (rendeletet), amit nem a népképviselői szerv alkot;
- a központi irányítás elvére, amelyből következően a központi szervek (kormány, miniszterek) rendeletei megelőzik az önkormányzatok rendeleteit, és végül
- a testületi kormányzás elvére, amelynek értelmében a kormányrendelet megelőzi a miniszteri rendeletet.⁵⁵

51 Kelsen tetszerős gyakorlati példája a következő: Ha egy apa azt mondja a gyermekének, hogy iskolába kell mennie, és a gyermek megkérdi, hogy miért, akkor erre az a válasz, hogy az apa ezt mondta, és a gyermeknek engedelmeskednie kell az apjának. Ha a gyermek erre azt kérdezi, hogy miért kell engedelmeskednie az apjának, akkor erre az a válasz adható, hogy Isten parancsa szerint a gyermeknek engedelmeskednie kell szüleinek, és mindenkinek engedelmeskednie kell Isten parancsának. Ha erre a gyermek azt kérdezi, hogy miért kell engedelmeskedni Isten parancsának, akkor erre csak az a válasz adható, hogy ezt a „normát” előfeltételezni kell, ez nem kérdőjelezhető meg. Kelsen 1967, 196–197. A gyakorlati példával Kelsen arra hívja fel a figyelmet, hogy a normák nem kérdőjelezhetőek meg a végtelenségig, minden normarendszer csak akkor működik, ha van olyan kiindulópontja, amely axiomatikus.

52 Kelsen 1967, 198.

53 Sári 1993, 30.

54 Sári 2003, 78–79.

55 Rácz 1998.

Ezen elvek mentén a jogrendszer működése (ideértve a jogforrási hierarchiát) jól leírható volt. Maga az Alkotmány viszont a jogforrási hierarchia elvét *expressis verbis* nem tartalmazta, csak az egyes jogszabálytípusoknál rögzítette, hogy milyen más jogszabálytípusokkal nem lehet ellentétes. 2004. április 30-ig tehát a magyar jogrendszerben – a különleges jogrend aktusait nem számítva – három rendelettípus volt, a kormányrendelet, a Kormány tagjának a rendelete és az önkormányzati rendelet. A kormányrendeletéről rögzítette az Alkotmány, hogy az törvénnyel nem lehet ellentétes [35. § (2) bekezdés], a Kormány tagjának rendeleténél, hogy az törvénnyel, a Kormány rendeletével és határozatával nem lehet ellentétes [37. § (3) bekezdés], az önkormányzati rendeletről pedig azt rögzítette, hogy az nem lehet ellentétes „magasabb szintű” jogszabállyal [44/A. § (2) bekezdés], a jogforrási hierarchiát viszont az Alkotmány nem rögzítette, így azt is nyitva hagyta, hogy melyik jogszabálytípus a „magasabb szintű”.

A jogforrási hierarchia jogalkotók alapján történő kiépítése 2004. május 1-jével kérdőjeleződött meg, amikor az MNB elnöke is jogosulttá vált rendelet alkotására. Az MNB elnökének rendelete nehezen illeszthető a jogforrási hierarchiába. Az Alkotmány csak a törvénnyel való ütközést tiltotta meg a számára (csakúgy, mint a kormányrendeletnek), és sem a demokrácia, sem a központi irányítás, sem a területi kormányzás elve nem segített az MNB elnökének a rendelete és a kormányrendelet viszonyának a meghatározásához. Erre tekintettel a jogirodalom többségi álláspontja a két jogforrástípust egy szinten helyezte el.

Ahogy arra a Velencei Bizottság Véleménye is rámutatott, ez a helyzet tovább bonyolódott,⁵⁶ igaz, nem az Alaptörvény miatt, hanem már az Alkotmány 2011. január 1-jén hatályba lépett módosításával. Az új Jat.-hoz kapcsolódó módosítás ugyanis utat nyitott a szabályozó hatóságoknak, két új jogalkotót vezetett be: az NMHH-t és a PSZÁF-et.

Az alkotmánymódosítás a jogforrási hierarchiát már nyomaiban sem tartalmazta, ezért a „magasabb szintű jogszabályra” való utalásokat kivette.⁵⁷ A jogforrási hierarchia jogalkotók államszervezetben betöltött szerepe szerinti felvázolását szövevényessé tette az NMHH és a PSZÁF beillesztése. Az Alkotmány értelmében a PSZÁF elnöke „törvényben meghatározott feladatkörében, törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes” [40/D. § (4) bekezdés]. Az NMHH elnöke pedig „törvényben meghatározott feladatkörében, törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet bocsát ki, amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes” [40/E. § (4) bekezdés].

E rendeletek hierarchikus besorolásában szintén nem nyújtanak segítséget a korábbiakban rögzített alapelvek.

56 Vélemény 53. pont.

57 Az Alaptörvény terminológiájában a „jogszabály” kétjelentésű szó, jelenti egyrészt az egyes jogszabályokat, másrészt pedig a jogszabálytípusokat. Például az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése, amely szerint „az Alkotmánybíróság (...) jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját” vizsgálja, értelemszerűen azt jelenti, hogy az egyes jogszabályok normakontrollját végzi el az Alkotmánybíróság. Viszont az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelemszerűen a jogszabálytípusokat, és nem az egyes jogszabályokat sorolja fel. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésénél („Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”) is ezt az utóbbi jelentését kell érteni a jogszabályoknak.

3.2.2. A jogforrási hierarchia a jogszabályok oldaláról

A magyar jogirodalomban elterjedt az a megoldás is, amely a jogforrási hierarchiát nem a jogalkotó, hanem a jogszabály oldaláról közelíti meg. E felfogásban a jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem mondhat ellent a magasabb szintű jogszabálynak.⁵⁸ Ez kétségtelen, de a jogforrási hierarchia fogalmához nem visz közelebb, mert nem határozza meg, hogy mikor magasabb szintű egy norma.

Egy másik definíció vállalkozik ennek meghatározására. E szerint „egy A normatív aktus akkor áll a jogforrási hierarchiában B normatív aktus felett, ha az A normatív aktus derogálhatja a B normatív aktust, de a B normatív aktus nem derogálhatja az A normatív aktust (lex superior derogat legi inferior)”.⁵⁹

Első észrevételünk, hogy ez a definíció nem ugyanazt a jogforrási hierarchiát írja le, mint az, amelyik a jogforrási rendszert az államszervezet aspektusából vizsgálja. Jakab álláspontjából ugyanis az következik, hogy nincs hierarchikus kapcsolat például a kormányrendelet és az önkormányzati rendelet között, hiszen az önkormányzat – alkotmányból eredő – autonómiáját sértené, ha a Kormány derogálhatná az aktusait.⁶⁰ Ezzel szemben a jogalkotó szervek oldaláról megfogalmazott jogforrási hierarchia alá-fölérendeltségi viszonyt feltételez a két jogszabálytípus között. Megjegyzendő, hogy más megközelítésben szintén az önkormányzati és a miniszteri rendeletek közötti hierarchikus kapcsolatot tagadja Molnár Miklós, aki jelentőséget tulajdonít annak is, hogy az önkormányzati rendelet képviseleti szerv által alkotott jogszabály.⁶¹

A kormányrendelet és a miniszteri rendelet között azonban Jakab megközelítése szerint is van hierarchikus kapcsolat.⁶² Elméletéből viszont az következne, hogy a kormányrendelet mindig derogálhatja a miniszteri rendeletet. Ez viszont – amint arra a későbbiekben visszatérünk – nincs így.

3.3. A jogforrási hierarchia különböző megközelítéseinek összehangolása

Prekoncepciónk, hogy a szabályozó hatóságok térnyerését követően a jogforrási hierarchiát a kelsen-i alapoknak megfelelően kell értelmezni, mindeközben azonban – ahogy azt a jogalkotókból kiinduló elméletek teszik – figyelembe kell venni a jogforrástan és a hatalommegosztás közötti viszonyt. Reményeink szerint ez a megközelítés inkább segítség lehet a szabályozó hatóság aktusainak jogrendszerben történő elhelyezésére.

A jogforrási rendszer ma olyan állami intézményi rendszerre épül, amely a hatalommegosztás rendjén strukturálódik.⁶³ Az egyes jogszabályok viszonyának problémaköre túlmutat a szűkebb értelemben vett jogalkotás tárgykörén, erőteljesen érinti a hatalommegosztás rendszerét, az egyes hatalmi ágak elkülönítésének mélységét, valamint egymással való kapcsolatát, kölcsönhatását.⁶⁴

58 Lásd pl. SÁRI 1995, 96. vagy KISS L. 1996, 121.

59 JAKAB 2003, 73.

60 JAKAB 2003, 137.

61 MOLNÁR 1996, 133.

62 Lásd JAKAB 2003, 84.

63 SÁRI 1995, 96.

64 FICZERE 1996b, 29.

3.3.1. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom normái közötti elvi kapcsolat

Az általános megközelítés szerint a törvényhozó hatalom az a hatalom, amelyik jövőre vonatkozó, absztrakt, általános magatartási szabályokat (törvényeket) alkot. A végrehajtó hatalom pedig ezeket az általános magatartási szabályokat az egyedi esetekre vonatkoztatja, hatósági jogkört gyakorolva.

A jogállam formális felfogásából következik a jog uralma, a társadalmi viszonyokat a jognak kell szabályoznia. Az egyes társadalmi viszonyok viszont egyre összetettebbek, minden részletükben nem lehet törvényben szabályozni. Az absztrakt törvények egyedi esetekre transzformálása a végrehajtó hatalom feladata. Azonban a végrehajtás során felmerülhetnek olyan körülmények, amelyeket – ismét csak a jogállamiságból következően – szintén normatív módon kell rendezni. Ez már a végrehajtó hatalom körébe tartozó kérdés, és ez alapján teszik lehetővé az egyes alkotmányok számukra a rendeletalkotást.

A különbség tehát abban áll, hogy a törvényhozó hatalom – az alkotmányos, nemzetközi és uniós jogi keretek között – szabadon határozza meg, hogy a szabályozással milyen célt kíván elérni. A végrehajtó hatalom jogalkotása viszont igazgatási jellegű; nincs önálló célja, hanem a törvényhozói aktus érvényesülését szolgálja. Leegyszerűsítve tehát: a törvényhozó hatalom aktusának önálló célja van, a végrehajtó hataloménak nem.

Ezzel magyarázható az állami jogalkotó hatalom, – amely a szabályozási tárgyak elsődleges jogi szabályozását jelenti – a parlament, illetve a képviseleti szervek monopóliuma, amelyhez képest az igazgatási jogalkotás csak másodlagos, szekunder jelentőségű lehet.⁶⁵ A szekunder jogalkotói kompetenciában alkotott kormányrendelet pedig közismerten végrehajtási jogszabályként kapcsolódik a törvényi szintű szabályozáshoz.⁶⁶

3.3.2. Eredeti és származékos jogalkotási jogosultság

Kelsen eredeti teóriájában az a magasabb szintű norma, amelyik a másik (alacsonyabb szintű) norma érvényességét biztosítja. A magyar jogrendszerben a norma érvényességének ilyen módon való biztosítása a felhatalmazáson keresztül valósul meg.

3.3.2.1. Általános és konkrét felhatalmazás

1) Az általános felhatalmazás biztosítja azt a hatáskört valamely szerv vagy személy számára, hogy jogi normát bocsásson ki; a jogi norma megalkotásának elvi lehetőségére hatalmaz fel. A gyakorlatban tehát az általános felhatalmazás a jogalkotók körének kijelölését jelenti. E tekintetben gyökeres újítást vezetett be viszont az Alaptörvény T) cikke. Ennek értelmében:

„(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

⁶⁵ MOLNÁR 1994, 66.

⁶⁶ MOLNÁR 1996, 132.

- (2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”

A T) cikk (1) bekezdése tehát fenntartja az Alkotmány 7/A. § (1) bekezdésének azt a tézisé, miszerint általánosan kötelező magatartási szabályt csak jogszabály írhat elő, sőt szöveg szerint azt is, hogy ilyen általánosan kötelező magatartási szabályt csak az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv hozhat. Ebből tehát az következhethetne, hogy – az Alkotmányhoz hasonlóan – az anyagi jogforrásokat is magában az Alaptörvényben kell szabályozni.

A T) cikk (2) bekezdése pedig felsorolja a jogalkotó szerveket, amelyek között új elemként szerepel az önálló szabályozó szerv vezetőjének a rendelete. Az önálló szabályozó szerv fogalmát pedig az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése adja meg: „Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre”. E szervek jogalkotási jogosultságát az Alaptörvény államszervezeti része is megemlíti; a 23. cikk (4) bekezdése értelmében: „Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.”

Mi következik tehát az Alaptörvény T) és 23. cikkeinek együttes értelmezéséből? A T) cikk a jogszabályokról taxatív felsorolást kíván adni, az anyagi jogforrások zárt rendszerét rögzíti. A 23. cikkből viszont az következik, hogy az anyagi jogforrások köre mégsem zárt, hiszen az önálló szabályozó szerveket nem maga az Alaptörvény, hanem törvényi szint rögzíti. A két cikk együttes értelmezéséből az következik tehát, hogy – a T) cikk (1) bekezdésében foglaltak ellenére – az Alaptörvény jogforrási rendszere nyitott, nem csak az Alaptörvényben megjelölt szerv alkothat jogszabályt. Példaként épp az NMHH elnökének, illetve a PSZÁF elnökének a rendelete hozható fel: e szerveket az Alaptörvény külön nem nevesíti, ez azonban nem érinti rendeletalkotási jogosultságaikat.

Erre tekintettel viszont feleslegesnek tűnik a T) cikk (2) bekezdés felsorolása (a jogalkotók és a jogszabályok rögzítése), hiszen ez a kör törvényi szinten bővíthető.

Összességében az állapítható tehát meg, hogy az alkotmányozó a szabályozó hatóságok jogalkotási lehetőségeit szélesíteni kívánta, és egyébként nem kívánta az alkotmány szövegét e szervek leírásával túlterhelni, szakított az Alkotmánybíróság 124/2008. (X. 14.) AB határozatában részletezett dogmájával, és az Alaptörvény felhatalmazást ad törvénynek, hogy a jogforrások körét (mind anyagi, mind alaki oldalról) szélesítse.⁶⁷ Amíg tehát – jogszabályok esetében – általános felhatalmazás csak az Alkotmányból származhatott, addig 2012. január 1-je óta általános felhatalmazás mind Alaptörvényből, mind sarkalatos törvényből származhat.

Az általános felhatalmazás (valamely szerv jogalkotóként konstituálása) még nem feltétlenül teszi lehetővé egy meghatározott norma kibocsátását. Konkrét felhatalmazásról akkor beszélünk, ha egy, általános felhatalmazással már rendelkező szerv kap jogosultságot arra,

67 Hasonló megoldást követ Jakab András alkotmánytervezetének 10. § (1) bekezdése. www.jak.ppke.hu/szervezet/index.html

hogy egy meghatározott témakörben normát alkosson. Nyilvánvaló, hogy konkrét felhatalmazást csak az kaphat, akinek már van általános felhatalmazása.⁶⁸

- 2) Az általános felhatalmazás tehát valamilyen normatípus, a konkrét felhatalmazás pedig egy meghatározott norma megalkotására ad jogosultságot. A továbbiakban az általános és konkrét felhatalmazást ebben az értelemben használjuk.

3.3.2.2. Felhatalmazás tágabb értelemben

A kelsen, tágabb értelemben felhatalmazásról beszélünk minden esetben, ha a jogi norma megalkotásának lehetősége (adott esetben: kötelezettsége) egy másik jogi normából származik. Ha a felhatalmazás közvetlenül az alapszabályból (alkotmányból) származik, akkor a jogalkotói jogkör eredeti.

A törvényhozó hatalom jogalkotási jogköre közvetlenül az alkotmányból ered. Különbség van azonban a tekintetben, hogy egyes esetekben az alkotmány kötelezően előírja valamely törvény meghatározott tartalmú megalkotását (ún. kizárólagos törvényhozási tárgykörök), más esetekben viszont az alkotmány csak lehetőséget ad arra, hogy a törvényhozó hatalom – szabad belátása szerint – szabályozása alá vonjon valamilyen területet. A jogalkotási jogosultság viszont mindkét esetben eredeti, mert – más jogi norma közbejötté nélkül – közvetlenül az alkotmányra vezethető vissza.

Eredeti jogalkotási jogosultságnál tehát vagy nincs konkrét jogalkotási felhatalmazás, vagy a konkrét jogalkotási felhatalmazást az alkotmány adja.

3.3.2.3. Felhatalmazás szűkebb értelemben

Szűkebb értelemben viszont jogalkotási felhatalmazásról akkor beszélünk, ha a konkrét felhatalmazás az alkotmány alatti jogi normából származik. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján ebben meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.⁶⁹ Ilyen esetben a konkrét jogalkotási jogosultság a felhatalmazást adó jogszabályból származik, így az származékos.

A szűkebb értelemben vett, konkrét jogalkotási felhatalmazást tipikusan a törvényhozó hatalom adja a végrehajtó hatalomnak. A konkrét felhatalmazás célja minden esetben a törvény végrehajtásának elősegítése.⁷⁰

A hatályos jogrendszerben a bevett kodifikációs gyakorlat a felhatalmazást két helyen is rögzíti. Egyrészt a felhatalmazó jogszabály részletes rendelkezései között rögzíti, hogy milyen tartalmú végrehajtási rendelet megalkotására van szükség, a végén pedig (a záró rendelkezések között) külön nevesíti azt a szervet, amelyik a felhatalmazást kapja.⁷¹ Ez utóbbira tekintettel egyes álláspontok szerint a felhatalmazás inkább szervek (és nem normatív aktusok) közötti viszonyra utal.⁷²

68 Vö. 37/2006. (IX. 20.) AB határozat.

69 A „biankó felhatalmazás” alkotmányellenességét normatív aktusoknál lásd 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, egyedi aktusoknál lásd 62/2009. (VI. 16.) AB határozat.

70 Lásd ehhez a 3.1. pontban írtakat.

71 A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján.

72 JAKAB 2009b, 1350.

A konkrét felhatalmazás tipikusan jogalkotási kötelezettséget teremt; a felhatalmazás címetje köteles az adott tartalmú jogi normát megalkotni. Az új Jat. ismer olyan megoldást is, amely szerint a konkrét felhatalmazás csak lehetővé teszi a jogalkotást [5. § (4) bekezdés]. Erre önkormányzati rendeletek miatt van szükség; az egyes önkormányzatok eltérő viszonyai miatt fordulhat elő, hogy nem minden önkormányzatnak kell kitöltenie a felhatalmazást.⁷³

Végül a konkrét felhatalmazással összefüggésben azt kell megemlíteni, hogy a jogalkotásra kapott felhatalmazás nem adható tovább (szubdelegáció tilalma). Ezt – az eredetileg jogalkotási törvényben rögzített alapelvet – az Alkotmánybíróság közvetlenül az Alkotmányra vezette vissza.⁷⁴ A felhatalmazás továbbadása ugyanis tartalmilag felülná a felhatalmazást adó jogszabály szabályozási parancsát. Ha tehát (A) jogszabály felhatalmazza (B)-t jogszabályalkotásra, akkor ez implicite magába foglalja, hogy a kérdést (B), és ne egy harmadik jogalkotó (C) szabályozza. Ha a jogalkotási felhatalmazást (B) továbbadná (C)-nek, akkor ezzel felülná (A)-t, amit – a jogforrási hierarchia alapján – nem tehet meg.⁷⁵

3.3.3. A végrehajtó hatalom nem végrehajtó normái

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom normái közötti elválasztást árnyalja, hogy mind a Kormány, mind az önkormányzat rendelkezik eredeti jogalkotási jogosultsággal, tehát közvetlenül az Alkotmány alapján is alkothatnak rendeletet.⁷⁶ E rendeleteik abban különböznek a végrehajtási rendeletektől, hogy *önállóan* határozzák meg, hogy milyen tárgykört és milyen tartalommal vonnak szabályozásuk alá.

Az önkormányzat esetében az eredeti (közvetlenül az alkotmányon alapuló) rendeletalkotási jogosultság azzal magyarázható, hogy az önkormányzat nem csupán végrehajtó hatalmi, hanem képviseleti szerv is. Az önkormányzat egyes feladatkörei végrehajtó jellegűek, e körben az általa alkotott rendeletek származékosak, érvényességüket egy magasabb szintű jogszabály biztosítja. Más feladatkörökben az önkormányzat nem végrehajtó hatalmat, hanem a helyi közügyek önálló meghatározását gyakorolja.

Érdekesebbek az eredeti jogkörben alkotott kormányrendeletek. A hatalommegosztás Montesquieu-i felfogásából az következik (amit a francia forradalmat követő rendszer meg is próbált valósítani), hogy a végrehajtó hatalom önálló szabályozási jogkörrel nem rendelkezik. A polgári fejlődés azonban lényeges változást eredményezett a törvény és a rendelet viszonyának alakulásában, amely elsődlegesen a rendeleti szintű szabályozás autonóm funkciójában mutatkozik meg. Az 1958. évi francia alkotmány például kimondja, hogy a nem törvényi úton szabályozott kérdéseket rendelet kiadása révén kell szabályozni.⁷⁷ A francia szabályozás tartalmilag „kizárólagos rendeletalkotási tárgyköröket” hoz létre azzal, hogy a törvényhozás

73 Tipikus példa erre a parkolási díj szedése; a nagyvárosokban szükséges ennek jogi szabályozása, a kisebb településeken, ahol a parkolás nem jelent gondot, nincs szükség a rendeletalkotásra. Erre tekintettel a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15/A. §-a csak lehetőséget ad a várakozási díj szabályozására, de azt nem teszi kötelezővé.

74 12/1990. (V. 23.) AB határozat.

75 Árnyaltabban látja ugyanezt Jakab, aki szerint „a tilalom csupán a felhatalmazás egészének vagy (jelentős, illetve fontos) részének továbbadására vonatkozik”. JAKAB 2009c, 1374.

76 Megjegyzendő, hogy egy témakörben a miniszterelnöknek is van eredeti jogalkotási jogköre: a miniszterek közül rendeletben miniszterelnök-helyettest nevez ki [Alkotmány 33. § (2) bekezdés, Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdés]. Mivel azonban a miniszterelnök-helyettes kinevezése nem normatív, hanem egyedi aktus, a rendeleti formával nem értünk egyet.

77 FICZERE 1996b, 32.

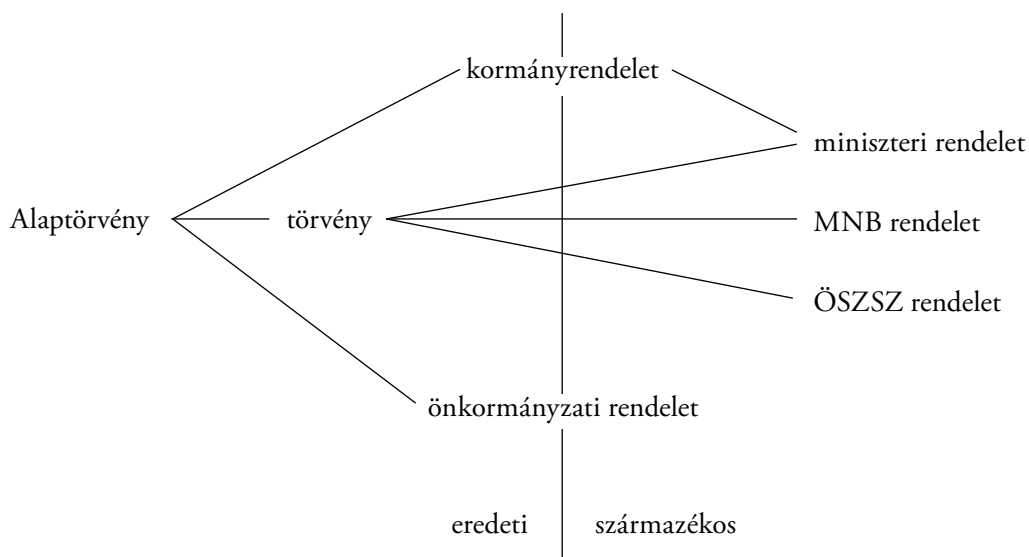
hatáskörét az alkotmányban rögzített tárgyakra szorítja. Léteznek tehát olyan kérdések, amelyek csak rendeleti úton szabályozhatók.⁷⁸

A magyar alkotmányjog ugyanakkor nem érvényesíti a törvénynek való fenntartás elvét,⁷⁹ a törvény nincs monopolhelyzetben az eredeti szabályozás terén. A kormánynak ez a szerepe törvénytörő, törvény-kiegészítő.⁸⁰

A kormány és az önkormányzat eredeti jogalkotási jogköre nem érvényesíthető a törvényhozó hatalommal szemben. Az Alaptörvény nem ismeri továbbá a „foglalás elvét” sem, a törvényhozó szabályozása alá vonhatja a korábban eredeti jogalkotói jogkörben hozott önkormányzati- és kormányrendeletek tárgy körét (ami a korábban hozott önkormányzati-, illetve kormányrendelet alkotmányellenességét eredményezi).

3.4. Vissza Kelsenhez, avagy a jogforrási hierarchia egy lehetséges változata

Mindezekre figyelemmel hogyan ragadható meg a jogforrási hierarchia a jogrendszerben? Ha pusztán a kelsen alapokat vesszük figyelembe, és azt vizsgáljuk, hogy melyik normából melyik érvényessége származik, akkor az egyes jogszabálytípusok hierarchiája a következőképp vázolható fel:



Az egyes jogszabályok ábrában elfoglalt helyét két tényező határozza meg. Egyrészt, hogy melyik jogszabálytól származik a megalkotására a konkrét felhatalmazás, másik, hogy eredeti vagy származékos jogkörben kerül-e sor a kibocsátásukra.

Az ábrában a „törvény” magába foglalja mind az egyszerű törvényeket, mind a minősített többséggel elfogadott törvényeket (sarkalatos törvényeket), mind a törvényerejű rendeleteket. E jogforrástípusok között nincs hierarchikus kapcsolat.⁸¹

78 Lásd KISS B. 2010, 115.

79 SÁRI 1993, 31.

80 SÁRI 1993, 32.

81 Lásd a 3.5. pontban.

Nincs alá-fölérendeltségi viszony a kormányrendelet és az önkormányzati rendelet között sem. Mindkettőnek a jogalkotási jogosultsága vagy az Alaptörvényből, vagy törvényből származik, egymásnak pedig nem adhatnak felhatalmazást a jogalkotásra.

Az Alkotmánybíróság rámutatott ugyanis, hogy „a Kormány a maga feladatkörében (...) »saját jogon« bocsáthat ki rendeleteket, illetőleg »végrehajtási karakterű« jogalkotói hatalommal rendelkezik. A saját feladatkörébe nem tartozhat az önkormányzati autonómiát korlátozó helyi rendeletalkotás kötelező elrendelése; ilyen tárgyú hatásköre az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem vezethető le. Ellenkezőleg: az Alkotmány 43. § (2) bekezdése értelmében »a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg«⁸². Ez az értelmezés az Alaptörvény által bevezetett módosítások ellenére fenntartható.

A miniszteri rendelet, MNB rendelet, és az önálló szabályozó szervek vezetőinek rendeletei (jelenleg: NMHH rendelet és PSZÁF rendelet) közös tulajdonsága, hogy valamennyien ágazati politikát valósítanak meg. Köztük nincs hierarchikus kapcsolat.⁸³ Nincs hierarchikus viszony a három autonóm végrehajtó hatalmi tényező (MNB, NMHH, PSZÁF) rendeletei és a kormányrendelet között sem. Az Alaptörvény értelmében ugyanis mindhárom csak törvény felhatalmazására alkothat rendeletet. Nem állhat elő tehát olyan eset, amikor e rendeletek érvényességét kormányrendelet adná.

Nem egyértelmű a hierarchikus viszony a kormányrendelet és a miniszteri rendelet között sem. A miniszteri rendelet érvényessége akkor származik a kormányrendeletből, ha az adta a jogalkotásra a konkrét felhatalmazást. Ha viszont ez a felhatalmazás törvényből ered, akkor e jogalkotási jogosultságot a kormányrendelet sem vonhatja el.

Ezzel igazolható az új Jat. azon rendelkezése, hogy a Kormány csak akkor helyezheti hatályon kívül a miniszteri rendeletet, ha azok megalkotására kormányrendelet adott felhatalmazást, vagy ha a törvényi felhatalmazás már hatályát veszítette [10. § (3) bekezdés b) pont].

A jogforrási hierarchiában nem hoz változást az új Alaptörvény. Az egyes jogforrások megőrzik jelenlegi pozíciójukat, azzal, hogy az önálló szabályozó szervek vezetői által kibocsátott rendeletek értelemszerűen azt a helyet veszik át, amit 2011. december 31-ig az NMHH és a PSZÁF rendelet töltöttek be.

3.5. A törvények és a sarkalatos törvények viszonya

Az Alaptörvény értelmében a sarkalatos törvény az a törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmada szükséges [T. cikk (4) bekezdés].⁸⁴ Valószínűsíthető tehát, hogy a sarkalatos törvények azonos módon viselkednek a jogrendszerben, mint 2011. december 31-ig a „kétharmados” törvények. Legfontosabb közös tulajdonságuk, hogy mind a két kategória a törvényhozó hatalom szélesebb konszenzusát igényli, továbbá, hogy mindkét jogszabálytípus alkotmány alatti norma. Valamely jogszabály nem attól válik alkotmányi szintűvé, hogy az Országgyűlés milyen többséggel fogadta el,

⁸² 1/2001. (I. 17.) AB határozat.

⁸³ Lásd a 3.6. pontban.

⁸⁴ A Velencei Bizottság Véleménye részletesen foglalkozott a sarkalatos törvények helyzetével (22–27. pontok). A Velencei Bizottság véleménye szerint az Alaptörvény túl sok témakört utal sarkalatos törvényekre, ezáltal csökkenti a jövőbeli választások tétjét – több témakört ugyanis nem lehet egyszerű többséggel megváltoztatni. A Vélemény azonban a sarkalatos törvények absztrakciós szintjének kérdésével foglalkozik, és nem azok jogforrástani helyzetével.

hanem hogy ezt alkotmányozói vagy törvényhozói minőségében tette.⁸⁵ A sarkalatos törvényeket az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom hozza. Sem a törvényhozói minőség, sem az elfogadásukhoz szükséges többség tekintetében nincs különbség a sarkalatos törvények és az Alkotmány szerint minősített többséggel elfogadott törvények között. A különbség tehát csak a terminológiában van, a tartalomban nincs. Ami tehát igaz a kétharmados törvények jogforrástani helyzetére, az a sarkalatos törvényekre is igaz lesz.

A kétharmados és az egyszerű többséggel elfogadott törvények közötti hierarchia léte vagy hiánya számos érdekes vitát váltott ki a jogirodalomban. Több tankönyv szerint a minősített többséggel elfogadott törvények nem foglalnak el megkülönböztetett helyet a jogforrási hierarchiában, az alkotmány alapján minden törvény egyenrangú.⁸⁶ Ezzel szembeni sarkos álláspont szerint igenis van hierarchia a két normatípus között.⁸⁷

Jelen tanulmány keretei között nem feladatunk erre a kérdésre általános érvényű választ adni. Az viszont igen, hogy a jogforrási hierarchia általunk felvázolt modellje szerint ilyen hierarchikus különbség van-e vagy nincs.

Mind a törvények, mind a kétharmados törvények megalkotására vonatkozó általános felhatalmazás az alkotmányból ered, ezen az Alaptörvény sem változtat. A különbség az, hogy a kétharmados törvények esetében az alkotmány konkrét felhatalmazást is ad; meghatározza azokat a témaköröket, amiket ilyen normatípusban kell szabályozni. Egyetértve Jakabbal, úgy látjuk, hogy a kétharmados törvények önálló, de témakötött törvények,⁸⁸ azaz csak abban a témakörben alkothatók, amiket az alkotmány megjelölt. Ezzel szemben az egyszerű törvények megalkotásánál konkrét felhatalmazás nincs.

Jelent-e ez hierarchikus kapcsolatot a két normatípus között? Önmagában nem. Az általunk használt modellben akkor lenne hierarchikus kapcsolat a két típus között, ha lenne olyan eset, amikor kétharmados törvény konkrét felhatalmazást ad egyszerű törvény megalkotására. Ilyen azonban nem fordul elő. Kétharmados törvények gyakran utalnak egyszerű többséggel elfogadott törvényekre (mint ahogy a „feles” törvények is utalnak a kétharmadosokra), ez azonban nem konkrét felhatalmazás. Nincs olyan témakör, amelyet egyszerű többséggel elfogadott törvény azért szabályozhatna, mert arra egy kétharmados törvénytől felhatalmazást kapott.

Erre tekintettel az általunk felvázolt modellben nincs hierarchiabeli különbség az egyszerű többséggel elfogadott és a kétharmados törvények között, így prognosztizálható, hogy ilyen különbség a sarkalatos és a „jelző nélküli” törvények között sem lesz.

3.6. A jogforrási hierarchia és az önálló szabályozó szervek

Az Alaptörvény a jogforrási hierarchia kapcsán a következő megállapításokat teszi:

- A Kormány rendelete és az MNB elnökének rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel [15. cikk (4) bekezdés; 41. cikk (4) bekezdés];
- A miniszteri rendeletek nem lehetnek ellentétesek törvénnyel, kormányrendelettel és az MNB elnökének a rendeletével [18. cikk (3) bekezdés];

85 Ugyanezen a véleményen van CSUHÁNY–SONNEVEND 2009, 268. Ellentétes álláspontot fogalmaz meg *Harmathy Attila* alkotmánybíró az 58/2004. (XII. 14.) AB határozathoz csatolt különvéleményében. A kérdéshez lásd még CSINK 2009, 379.

86 SÁRI 2003, 86., KISS B. 2010, 114.

87 Ennek igazolását lásd részletesen JAKAB 2009a, 586–592.

88 JAKAB 2009a, 589.

- Az önálló szabályozó szervek vezetőinek rendeletei (a továbbiakban: ÖSZSZ rendelet) nem lehetnek ellentétesek törvénnyel, kormányrendelettel, miniszteri rendelettel és az MNB elnökének rendeletével [23. cikk (4) bekezdés];⁸⁹
- Az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes „más jogszabállyal” [32. cikk (3) bekezdés].

Önmagában az Alaptörvény szövegéből levonható lenne olyan következtetés, hogy az MNB rendelet felette áll a miniszteri rendeletnek és mindkettő az ÖSZSZ rendeletnek. Az MNB rendelet ugyanis csak törvénnyel nem lehet ellentétes, a miniszteri rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és MNB rendelettel, az ÖSZSZ rendelet pedig az előbb felsoroltak egyikének sem.

Ez az értelmezés azonban téves: a miniszteri rendelet nem áll előrébb, mint az ÖSZSZ rendelet. Ugyanis mind a miniszter, mind az önálló szabályozó szerv vezetőjének jogalkotási jogosultsága származékos, csak törvény felhatalmazására alkothatnak rendeletet. Felhatalmazás esetén viszont a rendeletet kötelesek megalkotni, és jogalkotási jogkörüket nem ruházzák tovább (szubdelegáció tilalma).

A jogbiztonság alkotmányos elvéből továbbá az következik, hogy valamely tárgykörben csak egy végrehajtási felhatalmazás adható, ugyanarra a feladatra két jogalkotó nem bízható meg. A magyar jogrendszerben nincs versengő felhatalmazás.

Mindennek az a következménye, hogy elvileg sem merülhet fel kollízió a miniszteri rendelet és az ÖSZSZ rendelet között. Az ÖSZSZ rendeletnek így csak a felhatalmazást adó törvény rendelkezéseinek kell megfelelnie.⁹⁰

A fentiekből az tűnik ki tehát, hogy az MNB rendelet, a miniszteri rendelet és az ÖSZSZ rendelet között hierarchikus kapcsolat nincsen. Nem is lehet, hiszen mindháromnak a rendeletalkotása célhoz kötött; származékos rendelet lévén a törvényben (mint eredeti jogforrásban) meghatározott cél megvalósítása érdekében alkotnak rendeletet. Az MNB, a miniszter és az önálló szabályozó szerv vezetője pedig eltérő ágazatokért felel, így tárgyi oldalról sem képzelhető el konkurálás a jogalkotásban.

E jogszabályok nincsenek hierarchikus viszonyban az önkormányzati, kormány- és a miniszteri rendeletekkel sem; egyik sem adhat számukra konkrét jogalkotási felhatalmazást.

A jogforrási hierarchiának gyakorlati jelentősége van. Azzal, hogy 2011. január 1-jével a PSZÁF és az NMHH általános felhatalmazást kapott rendeletalkotásra és az egyes törvények konkrét felhatalmazást adtak, kérdésként merül fel, hogy hatályon kívül helyezhetik-e azokat a miniszteri rendeleteket, amelyek 2011. január 1-je előtt felhatalmazás alapján szabályoztak a bankfelügyelet és a hírközlési- és médiaszektor körébe eső kérdéseket.

Előkérdés, hogy a felhatalmazó jogszabály hatályvesztése maga után vonja-e az az alapján kiadott (végrehajtási) jogszabályok érvénytelenségét. Másképp megfogalmazva: valamely végrehajtási rendeletnek csak megalkotása pillanatában vagy teljes élettartalma alatt rendelkeznie kell-e konkrét felhatalmazással.

⁸⁹ Az Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdésében található felsorolás biztosan nem jelent hierarchiabeli sortrendet, hiszen a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése szerint megelőzi a miniszteri/miniszterelnöki rendeletet.

⁹⁰ Gyakorlati példával megvilágítva: ha egy adott kérdést egyszerre szabályoz kormányrendelet és ÖSZSZ rendelet, akkor három eset lehetséges. Az egyik lehetőség, hogy a törvény az önálló szabályozó szerv vezetőjének adott felhatalmazást. Ilyenkor a kormányrendelet alkotmányellenes, hiszen törvényt sért. A másik lehetőség, hogy a törvény nem adott felhatalmazást az önálló szabályozó szerv vezetőjének, ekkor az ÖSZSZ rendelet alkotmányellenes, de nem azért, mert a kormányrendeletbe ütközik, hanem mert felhatalmazás nélkül került kiadásra. A harmadik elvi lehetőség, hogy a törvény mind a Kormánynak, mind az önálló szabályozó szerv vezetőjének adott felhatalmazást ugyanannak a tárgykörnek a szabályozására. Ekkor viszont a törvény alkotmányellenes, mert sérti a jogbiztonság követelményét.

A legtöbb döntésében az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a felhatalmazást adó jogszabály hatályvesztése nem érinti a felhatalmazás alapján kiadott rendelet érvényességét: „[a]hhoz ugyanis, hogy a jogszabály felhatalmazása alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett”.⁹¹ Az alkotmánybírói gyakorlat ismeri azonban azt a „kiskaput”, hogy „[a]mennyiben azonban e jogalkotói hatáskör csorbát szenvedett, úgy annak delegálására sem kerülhet sor alkotmányosan”.⁹² Azaz, ha a jogszabálynak nem volt hatásköre konkrét felhatalmazást adni, akkor az ez alapján megalkotott végrehajtási jogszabály is érvénytelen.

A bankfelügyelet, illetve a hírközlési- és médiaágazat tárgykörében törvényi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendeletek azonban – 2011. január 1-jéig legalábbis – érvényes felhatalmazással rendelkeztek. Ha ez a felhatalmazás később megszűnt, az nem érinti érvényességüket.

Álláspontunk tehát a következő. Mindaddig, amíg az NMHH, illetve a PSZÁF nem alkot a konkrét felhatalmazás alapján rendeletet, addig az abban a tárgykörben alkotott miniszteri rendelet érvényes és alkotmányos. Ha viszont az NMHH vagy a PSZÁF rendeletet alkot, akkor kollízió lép fel a miniszteri rendelet és e rendeletek között. Ezt a kollíziót – az új törvényi felhatalmazás alapján – az NMHH, illetve a PSZÁF javára kell eldönteni, de nem ezeknek a szerveknek. Sem az Alkotmány, sem az azt felváltó Alaptörvény, sem az új Jat. alapján nem helyezhetik e szabályozó hatóságok rendeletei a miniszteri rendeleteket formálisan hatályon kívül. Erre csak törvénynek, kormányrendeletnek, illetve magának a miniszteri rendeletnek van lehetősége. Amennyiben egyikre sem kerül sor, akkor pedig az Alkotmánybíróság állapíthatja meg a jogbiztonság sérelmét, és ez alapján semmisítheti meg a miniszteri rendeletet.

4. Következtetések

Az eddigiekben a következő megállapításokat tettük:

1. az emberi együttéléshez szükségeszerű a társadalmi viszonyok rendezése;
2. a társadalmi viszonyok rendezéséhez magatartási szabályokra van szükség;
3. az állam megjelenésével előtérbe kerültek a jogi normák;
4. a jogfejlődés, és különösen a kodifikációs folyamatok révén a jog egyre inkább homogén rendszerré vált;
5. a jogi normák összetettsége szükségessé tette a differenciálást; az egyedi és normatív aktusok elválasztását és a (normatív) jogi aktusok hierarchiába rendeződését.

A XXI. századi médiaszabályozást kutatva fel kell tennünk azonban azt a kérdést, hogy a további fejlődés vajon csak ezen az úton képzelhető-e el, vagy lehetnek-e a szabályozásnak más olyan formája is, amely az adott esetben hatékonyabbnak látszik.

Az aligha kérdőjelezhető meg, hogy a médiaszabályozás területén szükség van a szabályozásra. A jogi normák szerepét ezen a területen sem lehet túlmisztifikálni; ezen a területen is több kérdést nem a jog határoz meg (pl. lelkiismereti kérdések, jogilag nem rendezett etikai kérdések stb.). Ezek a kérdések azonban – mivel a jog terrénumán kívül esnek – nem képezik kutatásunk tárgyát.

91 507/B/1995. AB határozat.

92 109/2009. (XI. 18.) AB határozat.

Jogi szabályozásnak tehát lennie kell. Nem egyértelmű azonban, hogy a jogi szabályozásnak feltétlenül állami (állam által alkotott) szabályozásnak kell lennie, továbbá az sem, hogy az állami szabályozás csak a központi szabályozást jelentheti. A továbbiakban az ön- és társszabályozás, valamint a szabályozó hatóságok kapcsán erre a felvetésre keressük a választ.

II. Ön- és társszabályozás

Egyes ágazatok esetében a piac rendeltetésszerű működése gyors szabályozó mechanizmusok létét teszi szükségessé. Ilyen ágazat a hírközlés és a média is; a kormány mint általános végrehajtó hatalom szabályozó szerepe nem tud lépést tartani a piaci, társadalmi igényekkel. Az igények változása ugyanis sok esetben gyorsabb, mint ahogy arra a jogalkotás reagálni tudna. E kihívásra az egyik lehetséges megoldás az, hogy az állam „visszafogja” saját normaalkotó szerepét, és teret enged egy másfajta szabályozási módnak: az ön- és társszabályozásnak.

1. Önszabályozás

1.1. Az önszabályozás fogalma

Az ötlet, hogy a sajtó által generált viták feloldására egy független, önkéntességen alapuló, önszabályozó szervezet lenne a legmegfelelőbb, először Svédországban bukkant fel, ahol már 1916-ban felállításra került egy tanács, illetve ombudsman működött a megfelelő sajtó-gyakorlat ellenőrzésére.⁹³ Az önszabályozás (*self-regulation*) tehát már régóta létezik, térhódítása mégis az elmúlt évtizedekben következett be.

Az önszabályozás fogalma első ránézésre egyszerűnek tűnik. Olyan magatartás-szabályozás, amelyben a szervezetek, érdekcsoportok saját magukat szabályozzák, az általuk megalkotott előírásokat saját magukra nézve kötelezőnek ismerik el, azok érvényesülését maguk ellenőrzik. A „tisztá önszabályozás” (*pure self-regulation*) kizár bármiféle állami vagy más külső beavatkozást, az ellenőrzés lefolytatására kizárólag a szabályozott szervezetek jogosultak.⁹⁴

A legegyszerűbb és legáltalánosabban elfogadott megközelítés szerint a szabályozás palettáján az önszabályozás közelebb áll a jogi szabályozás teljes hiányához, mint a törvényi szabályozáshoz. Az önszabályozás, ha nem is jogon kívüli kategória, de nem a jog az elsődleges legitimációs bázisa.

Mindez nem jelenti azt, hogy az önszabályozás „érdektelen” lenne az állam számára. A gyakorlatban valóban előfordul a tisztá önszabályozás is, amelynek alapja a jogalanyok önkéntes elhatározása egyes kérdések rendezésére. Ilyen esetben valóban az államtól függetlenül, saját akaratukból határoznak úgy, hogy az állami szabályozás *mellett* magukra nézve egy másik szabályrendszert (az önszabályozást) is elfogadnak. Az önrendelkezési jog alapján természetesen semmilyen akadálya nincs annak, hogy egyes jogalanyok – a jogi szabályozás mellett – további szabályokat is kötelezőnek tartsanak magukra; mindaddig, amíg e magatartásuk a jogi szabályokat nem sérti.

Más ugyanakkor a helyzet akkor, amikor az állam *tudatosan kivonul* egy területről, és teret enged az önszabályozásnak. Ilyen esetben az állami szabályozás kifejezetten utal a jogalanyok általi szabályozásra, ahhoz jogi relevanciát kapcsol. Ez a szabályozási mód is önszabályozás, annak ellenére, hogy az önszabályozást az állam hívta életre.

93 Jesper FALKHEIMER: 'Swedish Press Ethics in a Changing Media Landscape' Paper for the 23rd Conference and General Assembly, LAMCR, Intercultural Communication, Barcelona, 21–26 July, 2002

94 BARTLE–VASS 2005, 19.

Megint más az, amikor az állam nemcsak előírja a szabályozás kötelezettségét a jogalanyok számára, hanem meg is határozza a szabályozás kereteit és irányát. Ez az ún. társszabályozás, aminek elemzésével a későbbiekben foglalkozunk.

1.2. Az önszabályozás és a jogi szabályozás közti különbségek

A jogi normák elsődleges attribútuma a kikényszeríthetőség. Az állami szervek (mint anyagi jogforrások) azért alkotnak, illetve azért ismernek el jogi normákat, hogy magatartási viszonyokat szabályozzanak. Az önszabályozásnak ugyanis kötelező fogalmi eleme az önkéntesség. Valódi önszabályozás esetén az alanyok – az előnyök és hátrányok mérlegelését követően – szabadon eldönthetik, hogy részt kívánnak-e venni az önszabályozásban, alávetik-e magukat az önszabályozó mechanizmusnak.

A jogi normák nem meggyőzni hivatottak a jogalanyokat, hanem engedelmességre kényszeríteni. A jogrendszer rendeltetésszerű működése esetén a jogalany nem mérlegeli, hogy „érdemes-e” a tárgyi joghoz igazítania magatartásait. Ezzel szemben az önszabályozás során valamely közösség a konkrét közös érdek előmozdítása érdekében alkot szabályt. E szabály pedig csak akkor tesz szert gyakorlati jelentőségre, ha a közösség tagjai ténylegesen is ahhoz igazítják cselekvéseiket, amely pedig – a prudens gondolkodás szerint – csak akkor valósul meg, ha az önszabályozás alanyai úgy vélik, hogy az általuk megalkotott szabály – legalább középtávon – ténylegesen a saját érdeküket mozdítja elő.

Nem állítjuk, hogy a jogszabályok nem a közös érdeket mozdítják elő. Azt viszont igen, hogy a jogszabályok esetében a „közös érdek” rendszerint absztraktabb és távolibb, mint az önszabályozás esetében, legalábbis a jogszabályok esetében nem fogalmi elem, hogy azokkal a jogalanyok maradéktalanul azonosulni tudjanak. A jogszabályok esetében csak szélsőséges esetben eredményezi az elutasítottság azt, hogy annak rendelkezéseit a gyakorlatban nem alkalmazzák. Az esetek többségében a jogalany, ha formális és informális utakon hangot is ad ellenérzéseinek, követi a jogszabályban előírtakat, mert tudja: betartatásához az állam erőszak-monopóliuma kapcsolódik. Ezzel szemben az önszabályozásnál sokkal alacsonyabb az „ingerküszöb”; hamarabb bekövetkezik az a pont, amikor az önszabályozás alanyai úgy vélik, hogy a szabályozás nem a közös (és azon keresztül az egyéni) érdeket szolgálja, és kivonják magukat annak hatálya alól. Gyakorlati példaként hozható fel, hogy az Egyesült Királyságban a legnagyobb médiavállalkozások 1980-ig nem csatlakoztak a sajtótanácsához, Rupert Murdoch médiatulajdonos 1980-ban kilépett, és csak 1987-ben lépett vissza, amikor érdeke úgy kívánta, ekkor kebelezte ugyanis be a harmadik legnagyobb kiadót.

Angela J. Campbell szerint az önszabályozás az államtól függetlenül működik, a piaci szereplők önkéntes vállalása útján, sajátos eljárásrenddel, a résztvevők finanszírozása mellett, és nem fűződik hozzá közvetlen jogkövetkezmény. Az állami elem azonban ebben a rendszerben is megjelenhet.⁹⁵

Mi az állam szerepe az önszabályozás körében? Elsőként az, hogy ismerje el az önszabályozás létjogosultságát, azt, hogy egyes területeken nem a jogi szabályozás a legcélravezetőbb megoldás. Másodsorban pedig, hogy tartsa tiszteltben az önszabályozás önkéntes jellegét.

Az önszabályozás az „alulról építkezést” hirdeti, lényege, hogy az egyes ágazatok kialakítják saját magatartási, etikai szabályait, amelyeket a maguk számára kötelezőnek ismer-

nek el és a szabályok megsértőit szankciókkal fenyegetik.⁹⁶ Az állam önszabályozáshoz való viszonya szempontjából fontos kérdés, hogy az államnak van-e alkotmányos kötelezettsége az adott terület szabályozására, vagy valamely intézmény fenntartására. Értelemszerűen az állam szerepe nagyobb azokban az esetekben, amikor az államnak el *kell* látnia egy adott feladatot. Példaként hozható fel az iskolák működtetése: az oktatási rendszer fenntartása az állam kötelezettsége. Ilyenkor is dönthet úgy az állam, hogy például a tanterv meghatározását az érintettek önszabályozására bízza, viszont folyamatosan felügyelnie kell az önszabályozás folyamatát és hatékonyságát, mert a rendszer működéséért az állam felelősséggel tartozik. Más a helyzet akkor, amikor az államnak nincs alkotmányos kötelezettsége a jogintézmény működésével kapcsolatban. Ez figyelhető meg a médiaszabályozás területén is; a sajtószabadság gyakorlása, a médiatartalom szolgáltatása *alapjog*, amellyel kapcsolatban az államnak elsősorban passzív magatartási kötelezettsége van. Az állam nem köteles egyetlen médiatartalmat sem szolgáltatni,⁹⁷ de nem lehetetlenítheti el a médiapiachoz való elvi hozzáférést. Úgy véljük, mivel az ilyen esetekben az államnak nincs elsődleges tevési kötelezettsége, az önszabályozásra való ráhatása is kisebb lehet.

Az Európai Bizottság a „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban” című, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett közleményében hangsúlyozta, hogy a szabályozási megközelítés alkalmas módját gondos elemzés alapján kell meghatározni annak megállapítása érdekében, hogy az adott ágazatban és problémakörben a jogalkotás vagy más alternatív módszer, például a társszabályozás vagy az önszabályozás jelenti-e a legjobb megoldást. Emellett a tapasztalatok azt mutatják, hogy a fejlődő audiovizuális médiaszolgáltatási ágazatban a közérdekű célok elérését célzó intézkedések hatékonyabbak lesznek, ha azokat a szolgáltatók aktív támogatásával hozzák meg. Az önszabályozás az AVMS irányelv szerint⁹⁸ olyan önkéntes kezdeményezési típus, amely lehetővé teszi a gazdasági szereplők, a szociális partnerek, a nem kormányzati szervezetek vagy a szövetségek számára, hogy saját maguk számára fogadjanak el közös iránymutatásokat.

Az UNESCO által 2011-ben készített jelentés szerint az önszabályozás a média területén magatartási kódexekbe foglalt, a szólásszabadságot védő minőségi előírásoknak és annak a folyamatnak a kombinációja, amely az előírások betartására és a felelősségre vonásra irányul.⁹⁹

A tanulmányban az önszabályozás fogalmát a következő értelemben használjuk: valamely meghatározott ágazat működésének (illetve az adott ágazatban működő szereplők magatartásának) önkéntes, alávetésen alapuló, rugalmas meghatározása, amelynek alapja nem a közjogi kényszer, hanem az alanyok érdekazonossága.

96 BAYER 2002, 451.

97 A korábbi Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből egyenesen következett, hogy lennie kell közszolgálati médiának. Az Alaptörvény ilyen utalást nem tesz, ami alapján legitim az az értelmezés, miszerint a közszolgálati média léte nem következik az Alaptörvényből. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az alkotmánybírói gyakorlat a „közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetését” összefüggésbe hozta a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal [22/1999. (VI. 30.) AB határozat].

98 Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) kodifikált változat, a továbbiakban: AVMS irányelv (2010), preambulum-bekezdés (44).

99 UNESCO-jelentés 2011 (2), 13.

1.3. Az önszabályozás megvalósulásának modelljei

Az önszabályozás elhelyezkedése a szabályozás rendszerében többféle modellel írható le. Ha a szabályozottság mértékét vizsgáljuk, akkor az ún. alapmodell szerint a következő sorrend állítható fel:¹⁰⁰

- 1) *Nincs szabályozás*: a szervezet felett nincs kifejezett ellenőrzés
- 2) *Önszabályozás*: a rendelkezéseket a szabályozott szervek határozzák meg és érvényesítik
- 3) *Társszabályozás*: a rendelkezéseket az állam és a szabályozott szervek együttesen határozzák meg és érvényesítik
- 4) *Törvényi szabályozás*: a rendelkezéseket az állam határozza meg és érvényesíti

A társszabályozásról részletesen a későbbiekben szólnunk, előljáróban annyit, hogy értelmezésünk szerint akkor valósul meg, amikor a jogszabály által előírt szabályozást iparági testülethez, akár önszabályozó szervhez delegálják. Az előírásokat tartalmazó kódexek a szakmai és állami szervek együttműködésének eredményeképpen jönnek létre.

Az alapmodellt az Európai Bizottság is elfogadja. A Bizottság álláspontja szerint az önszabályozás lehetőség a gazdasági és szociális szervezetek, a civil szervezetek vagy szövetségek számára, hogy maguk számára és egymás között fogadhassanak el európai szintű közös iránymutatásokat, különös tekintettel a gyakorlati és ágazati megállapodásokra.

Sok nemzetközi szervezet és az ausztrál jogrendszer is elfogadja az alapmodellt, de az általuk meghatározott paletta általában árnyaltabb. Ausztrália ezt a szabályozási sémát egy további elemmel, az ún. *kvázi szabályozással* bővíti, amely az önszabályozás és a társ-szabályozás között helyezkedik el. Ez azokra a helyzetekre vonatkozik, amikor az ipar által alkalmazott magatartási kódex rendelkezéseit a kormány fogalmazta meg vagy hagyta jóvá, de a végrehajtás továbbra is a szakmai szervezet kezében marad. Az ausztrál modellben a legfontosabb különbség a kvázi szabályozás és az önszabályozás között, hogy ha az iparág nem tartja be a kódexben foglaltakat, akkor a szabályozást be lehet vezetni. A tiszta önszabályozás az ausztrál megközelítésben azt jelenti, hogy a magatartási szabályokat a szakma mindenféle kormányzati beavatkozás nélkül állítja fel, és hajtja végre.

A brit Better Regulation Task Force (a továbbiakban: BRTF) által 2003-ban felállított, az alternatív típusú szabályozási eszközök rendszerében az önszabályozás középen helyezkedik el, a *tájékoztatás és oktatás alapuló rendszer* és az *ösztönzésen alapuló struktúra* között. Ha a szabályozatlanságtól tartunk a szabályozottság felé, akkor a BRTF-modellben a következő sorrend állítható fel:

- 1) *Nincs szabályozás*: nincsenek hivatalos kormányzati intézkedések
- 2) *Tájékoztatás és oktatás*: lehetővé teszi a tájékozottabb döntéseket, rendet rak a „szívekben és a fejekben”
- 3) *Önszabályozás*: az iparági tárgyalások eredményeképpen létrejött kódexek, amelyeknek végrehajtása is a szabályozott szervek által történik
- 4) *Ösztönzésen alapuló struktúra*: bizonyos típusú viselkedés ösztönzése pénzügyi eszközökkel, például árak maximalizálásával vagy adókkal történik
- 5) *Klasszikus szabályozás*: a magatartásokat jogszabályok írják elő.

¹⁰⁰ BARTLE–VASS 2005, 20.

A BRTF az önszabályozást úgy definiálja, hogy „olyan önkéntes szabályok összessége, amelyet azok alkottak meg, akik be is tartják azt”.

Az OECD a BRTF-hez hasonló alternatív szabályozási mechanizmusokról szóló jelentésében olyan rendszert állított fel, amely teljesítményalapú szabályozást, folyamat alapú szabályozást, társszabályozást, gazdasági eszközöket, tájékoztatási és oktatási irányelveket, valamint az önkéntes megközelítéseket foglalja magában. Az OECD-modell a szabályozási és nem szabályozási politikai eszközök spektrumát egy adott ágazatba történő kormányzati beavatkozás foka alapján határozza meg. Az önszabályozás fogalmát kifejezetten nem határozza meg, de implicit módon az önkéntes megközelítéseken belül helyezhető el.¹⁰¹

A gyakorlatiasabb elképzeléseken alapuló, fent ismertetett modelleken túl számos elméleti megközelítés is él az önszabályozás jogrendszerhez viszonyított helyéről. Az önszabályozás potenciális komplexitását felvázoló rendszerek végtelen variációja képzelhető el, az egyik ilyen multidimenzionális modell szerint az állami szabályozás és az önszabályozás két kategóriában van átfedésben egymással. Az egyik az *államilag elismert önszabályozás*, amely, ha a helyzet úgy kívánja, ex post szabályozás módjára utólagosan törvényi erőre emelkedhet. A másik a *kötelező önszabályozás*, amely ex ante szabályozás eredményeképpen jön létre, törvény írja elő, hogy mely intézmények és eljárások esnek az önszabályozás körébe. Ha a szabályozatlanságtól tartunk a szabályozottság felé, akkor a multidimenzionális modellben a következő sorrend állítható fel:¹⁰²

- 1) *Nincs szabályozás*: nincs állami beavatkozás
- 2) *Tiszta önszabályozás*: nem törvényi alapokon nyugszik, az állam szerepe korlátozott, informális felügyeleti joga van
- 3) *Államilag elismert önszabályozás (ex post)*: az állam hagyja jóvá a magatartási kódexet és ellenőrzi annak érvényesülését, de a kódexeket általában nem támogatja a törvény
- 4) *Kötelező önszabályozás (ex ante)*: törvény írja elő, mely területek esnek az önszabályozás hatálya alá, az így létrehozott kódexek jogi kötőerővel bírnak
- 5) *Társszabályozás*: a jogszabály által előírt szabályozást iparági testülethez delegálják, a kódexek a szakmai és állami szervek együttműködésének eredményeképpen jönnek létre, a kormány jóváhagyásával
- 6) *Állami szabályozás*: állam vagy állami szerv határozza meg, irányítja és érvényesíti szabályozást.

A multidimenzionális modell az alapmodellhez képest árnyaltabban írja le a lehetséges önszabályozási módszereket. Az önszabályozás állami részvétellel történő megerősítése gyakori megoldás, így a modellezésből valóban nem elhagyható típus. Az *ex post* szabályozásban a rendelkezéseket a szabályozott szervek nem önállóan alkotják meg, és nem önállóan érvényesítik, mert az állam jóváhagyása szükséges hozzá, összességében azonban megállapítható, hogy egy alulról jövő kezdeményezésre adja áldását az állam. Az *ex ante* szabályozásban nem a szabályozott szervek döntenek el, hogy mely területet kívánják szabályozni, hanem felülről jövő, állami kezdeményezés alapján kapnak lehetőséget egy adott terület szabályozására, az általuk így megalkotott szabályok azonban jogi kötőerővel bírnak, tehát azok nagyobb kikényszerítetőségre, és így akár hatékonyabb érvényesülésre számíthatnak. A kötelező önszabályozás már nagyon közel áll a társszabályozáshoz, a különbség abban rejlik, hogy a szabályokat önállóan, a kormány jóváhagyásával vagy együttesen állami beleegyezéssel alkotják meg.

101 BARTLE–VASS 2005, 20–23.

102 BARTLE–VASS 2005, 29.

Az alapmodellben az államilag elismert és a kötelező önszabályozást már valószínűleg a társszabályozás kategóriájába kellene sorolni. Az önszabályozásnak a szabályozási palettán elfoglalt helyéről megoszlanak a felfogások, bár kétségkívül sok azonosság található az egyes modellekben. Az önszabályozás és az állami szabályozás között nincs éles határvonal, a fogalmak nem tekinthetők egymás ellentéteinek, és a gyakorlatban létező mechanizmusok sokszor nehezen sorolhatóak be a megadott általános kategóriákba.

A szabályozottság mértékét vizsgáló modelleket a következő táblázatban tekintjük át összesítve:

Alapmodell	Nincs szabályozás	Önszabályozás	Társszabályozás		Törvényi szabályozás
Ausztrál modell	Nincs szabályozás	Önszabályozás	Kvázi szabályozás	Társszabályozás	Törvényi szabályozás
Brit modell	Nincs szabályozás	Tájékoztatás és oktatás	Önszabályozás	Ösztönzésen alapuló struktúra	Klasszikus szabályozás
OECD modell	Önkéntes megközelítések	Tájékoztatási és oktatási irányelvek	Gazdasági eszközök		Teljesítmény- és folyamatalapú szabályozás
Multidimenzionális modell	Nincs szabályozás	Tiszta önszabályozás	Tiszta önszabályozás	Kötelező önszabályozás	Társszabályozás
					Állami szabályozás

2. Az önszabályozás előnyei és hátrányai

Az önszabályozás törvényi előírásokkal szemben hangoztatott előnyei között szerepel a nagyobb hatékonyság, a rugalmasság, a jobb ösztönző erő és a költségcsökkentés.

Gyakran emlegetett érv a *hatékonyság*, a szabályozás magasabb hatásfoka, amely feltevés azon alapul, hogy a piaci szereplők olyan kiemelkedő ismeretekkel, meglátásokkal, ún. kollektív szakértelemmel rendelkeznek az iparágra vonatkozóan, amelyre a kormányzat nem tud szert tenni. Ahol speciális technikai tudásra van szükség a megfelelő szabály megalkotáshoz, ott ez a tényező különösen fontos lehet.¹⁰³ A jogalkotók gyakran nincsenek abban a helyzetben, hogy a szükséges iparági információkat megszerezzék, kevésbé ismerik a piaci mechanizmusokat, és ilyen helyzetben előnyt jelenthet az „összehasonlító erők” igénybevétele, amit a probléma különböző oldalán álló felek tudása, szakértelme jelenthet.¹⁰⁴ Mivel a médiakörnyezet az internet és a digitális platformok fejlesztésével globálissá vált, és a joghatóság kérdése egyre összetettebb, az önszabályozás képes betölteni az így keletkező réseket, joghézagokat is.¹⁰⁵ A hatékony szabályozás pedig elősegítheti a piac hatékony működését is.¹⁰⁶

A második indok az önszabályozásra a *rugalmasság*. Egy kevésbé formalizált működésű szakmai szervezet könnyebben tudja a szabályait módosítani, és így a változó körülményekhez igazítani, mint a kormányzat. A jogszabályalkotás és -módosítás minden esetben hosszadalmasabb, lassabb és nehezebb folyamat, és az így bevezetett, túl általános szabályok sok esetben nem alkalmasak a konkrét problémák megoldására.

¹⁰³ CAMPBELL 1999, 715.

¹⁰⁴ BARTLE–VASS 2005, 36.

¹⁰⁵ UNESCO-jelentés 2011 (1), 12.

¹⁰⁶ BARTLE–VASS 2005, 37.

Az önszabályozás mellett szóló harmadik érv a piacra gyakorolt nagyobb *ösztönző erő*. Gyakori érv, hogy ha az adott iparág képviselői alkotják meg a szabályokat, azt a piac többi résztvevője – a szakma iránti elkötelezettség miatt is – ésszerűbbnek és elfogadhatóbbnak tartja a hagyományosan létrehozott törvényi szabályozással szemben.¹⁰⁷ Az önszabályozás egyik lehetséges következménye az, hogy megemeli a szervezetek szakmai színvonalát, és gondolkodásra készíti a szakértőket viselkedési normák kifejlesztésére,¹⁰⁸ továbbá arra, hogy igyekezzenek a felmerülő problémákat „házon belül” megoldani, ahelyett, hogy indokolatlanul sokszor forduljanak a szabályozóhoz. Mindezek miatt az adminisztratív terhek csökkenthetőek.¹⁰⁹

Az adminisztratív terhek csökkenéséből következik, hogy az állam szempontjából az önszabályozás kevésbé költséges, mint a közvetlen szabályozás, hiszen a szabályozás kidolgozásának és érvényesítésének költségeit az iparág viseli. Ez az amerikai felfogásban megjelenő megállapítás a társszabályozásra jellemző, az önszabályozás esetében akkor fordulhat elő, ha az ügyfél bízik az önszabályozó szervben, és nem indít eljárást. A kormánynak ugyan vannak felügyeleti kötelezettségei, de az jóval kevesebb erőforrást igényel,¹¹⁰ így hatékonyabban és rugalmasabban tud működni a szabályozási rendszer, és a megtakarításoknak köszönhetően több forrás marad az innovációs tevékenységre, és a fogyasztóknak nyújtott szolgáltatások árcsökkentésére.¹¹¹

Az önszabályozás fent részletezett előnyei mellett kétségtelen hátrányok is felsorakoztathatók. A kollektív szakértelmet hangsúlyozó érvekkel szemben Peter Swire megkérdőjelezi, hogy ezt a tudást az iparág képviselői nem a profitszerzésre, hanem a nyilvánosság szolgálatára használják.¹¹² Azt is kétségbe vonja, hogy az iparág nagyobb valószínűséggel betartja az általa megalkotott szabályokat, mint a kívülről érkező utasításokat, a kormányra gyakorolt piaci nyomás és a piaci szempontok figyelembe vételére való hajlandóság ugyanis szerint a törvényhozásban is érzékelhető. Ha a szabályozást a piacra hagyja a kormány, az önszabályozás könnyen „önkiszolgálássá” válhat, és a saját piaci érdekek kiszoríthatják az állampolgárok, a fogyasztók, vagy az érintett iparágon kívüli szereplők érdekeit. Egyes kritikák szerint ráadásul éppen az önszabályozó szervezetek nem tudják megfelelően kivonni magukat a piaci nyomás alól, amelyről a kormány törvényi garanciákkal biztosítva kellőképpen távol tud maradni.¹¹³ Az, hogy az önszabályozás az államot adminisztratív terhektől mentesíti, csak a fent említett esetekben lehet igaz, de az így hozott döntések nem minden esetben azonosak a törvényi szabályozás céljaival. Ez az ún. „szabályozási elfogultság”, amikor az iparág csak a saját érdekét szolgáló, számára fontos és érdekes kérdésköröket szabályozza.¹¹⁴

Az önszabályozás ellen szól a végrehajtás ellentmondásossága, az iparág minden bizonnyal nem szívesen fordítja a rendelkezésre álló erőforrásait „saját maga” szankcionálására. Kétséges az is, hogy megfelelő eszköztárral rendelkeznek-e az önszabályozó szervezetek előírásaik betartására, amíg nincs kellő ösztönző erő a „rosszul viselkedő” piaci szereplőkkel szemben, addig a szabályokat betartó „jó piaci szereplők” kerülhetnek előnytelen versenyhelyetbe.¹¹⁵

107 CAMPBELL 1999, 716.

108 UNESCO-jelentés 2011 (1), 12.

109 BARTLE–VASS 2005, 36.

110 CAMPBELL 1999, 717.

111 BARTLE–VASS 2005, 36.

112 Peter SWIRE gondolatait idézi CAMPBELL 1999, 716.

113 CAMPBELL 1999, 717.

114 SEGAL 2001, 5.

115 CAMPBELL 1999, 718.

Az önszabályozási rendszerek a jelentős befolyásoló erővel rendelkező piaci szereplők uralma alá kerülhetnek, amelynek versenykorlátozás lehet a következménye.¹¹⁶ Ha egy média-vállalkozás nagyobb nyereségre tud szert tenni az önszabályozási előírások figyelmen kívül hagyásával, akkor valószínűleg ezt az utat fogja választani, amennyiben ez nem ütközik ki a fogyasztókkal szemben tanúsított magatartásban vagy a cég reputációjában.¹¹⁷ Ez az ún. „potyautas probléma”, amikor a szakma egyes képviselői nem csatlakoznak az önszabályozási kezdeményezéshez, vagy csatlakoznak ugyan, de nem tartják be az elfogadott viselkedési normákat.

Az önszabályozás egyes vélemények szerint több szempontból is a versenyellenes magatartás melegágya. Egyrészt a fent említett nagy piaci szereplők befolyásgyakorlása miatt, másrészt amiatt, hogy az önszabályozás „fedőneve” alatt a versenytársak megállapodnak arról, hogyan fognak a jövőben viselkedni, és ezek a megállapodások sokszor a trösztellenes szabályok hatálya alá esnek.¹¹⁸

Az önszabályozás ellen felhozott érv az is, hogy a különböző rendszerek teljesítményében nagy különbségek mutatkoznak, és hogy a sokat hivatkozott hatékonyságukat nem lehet megfelelően felmérni. A rendszerrel szemben támasztott további elvárás az átláthatóság és a nyilvános elszámoltathatóság.¹¹⁹ Mások pedig az önszabályozás egyik lehetséges veszélyét abban látják, hogy hiányzik a hitelesség és az önszabályozásba vetett bizalom.¹²⁰

Az önszabályozás fő törekvése – és egyúttal haszna – az, hogy a szabályozó figyelmét felhívja arra, hogy az általa gyakorolt, esetlegesen túl széles mozgástér megakadályozhatja a törvényes célok elérését.¹²¹

3. A hatékony önszabályozás vélt feltételei

Az önszabályozás hatékonyságát nehéz egységesen bemutatni, tekintve, hogy a médiaigazgatás területén az önszabályozás számos megvalósulási formája ismert. A következőkben tehát egyes külföldi példák ismertetésén keresztül arra teszünk kísérletet, hogy rávilágítsunk azokra a tényezőkre, amelyek az önszabályozás hatékonyságát biztosítani tudják. Nem átfogó összehasonlító kutatás a célunk tehát, hanem a legszemléletesebb példák bemutatása és elemzése.

A korábbiakban vizsgált előnyök kiemelését, hátrányok csökkentését szolgálhatja a felülvizsgált önszabályozás feltételrendszerének kialakítása. Ehhez először is szükség van arra, hogy az önszabályozásért felelős magánjogi jogalany kellő szakértelemmel és motivációval bírjon a hozzá delegált feladat elvégzésére. Másodszor az önszabályozó szerv alkalmazottainak rendelkeznie kell a megfelelő szakmai tudással az önszabályozás ellenőrzésére, amely azt jelenti, hogy független szervet kell felállítani a szabályok érvényesítésére és a döntések felülvizsgálatára. Végül, de nem utolsó sorban az önszabályozó a döntéshozatal során tiszteletben kell tartania az eljárás rendjét, a felszólításra, a tárgyalásra, a pártatlanságra és az írásbeli eljárásra vonatkozó szabályokat.¹²²

116 BARTLE–VASS 2005, 37.

117 CAMPBELL 1999, 718.

118 CAMPBELL 1999, 718.

119 BARTLE–VASS 2005, 38.

120 SEGAL 2001, 5.

121 BARTLE–VASS 2005, 37.

122 Michel C. Douglas gondolatait idézi CAMPBELL 1999, 719.

Az UNESCO 2011 februárjában kiadott jelentésében¹²³ az önszabályozás sikerességét az alábbi három elem teljesülésének függvényeként határozta meg: magatartási kódex, szerkesztői függetlenség deklarálása, szakmai irányelvek lefektetése.

Első és elengedhetetlen feltételnek tartja a szervezet az *etikai kódex* létét. Bár a különböző országokban érvényes etikai kódexek nagyban különböznek egymástól, az azokban lefektetett alapelvek többnyire közősek: valódiság, pontosság, objektivitás, pártatlanság, méltányosság. A kódexek bizonyos általánosan elfogadott elvekre koncentrálnak, pl. az igazság és a jog tisztelgetben tartása, a tisztességes észrevételek és kritika elfogadására, a tényszerű és objektív tájékoztatásra, az információszerezés szabályaira, a hibák kiküszöbölésére, elismerésére, orvoslására való hajlandóság, a bizalmas információforrások titokban tartása. Az etikai kódexekben lefektetett elvárások számonkérése és végrehajtása azonban nehézkes. Az újságírók által önkéntesen elfogadott magatartási szabályok megsértését nehéz szankcionálni. Az etikai szabályok tudatos megsértése esetén kizárhatják az újságírót a szakmai szervezetből, de ez nem jelenti azt, hogy többé nem tevékenykedhet újságíróként. A kizárás súlya a szervezet elismertségétől függ, így az elsősorban nem joghátrány, hanem a szakmai társadalom szankciója. A másik nehézséget az okozza, hogy a médiatulajdonosok, erejüket felhasználva, sok esetben abba is beleszólnak, hogy egy adott hírről, hogyan, milyen prioritásokat, érdekeket szem előtt tartva számoljanak be az újságírók. Ilyen szerkesztői-tulajdonosi ellentét esetén az etikai kódex sokszor hatástalan.¹²⁴

Ezért hasznos lehet a magatartási kódex mellett a *szerkesztői függetlenséget garantáló szabályrendszer* felállítása, amely elősegíti azt, hogy az újságírók a tulajdonosok közvetlen kereskedelmi érdekeinek figyelembevétel nélkül járassanak el, és jogukban álljon a tulajdonosok beleegyezése nélkül az általuk feltárni kívánt sztorit feldolgozni, azt az általuk kiválasztott módon elhelyezni az adott lapban, vagy a műsorszámban. A sajtószabadság ugyanis az újságírókat és a szerkesztőket, valamint a sajtó tulajdonosait is megilleti. Szigorúan alkotmányjogi megközelítésben a sajtószabadság (mint minden más alapjog) csak az állam–jogalany relációban értelmezhető. A sajtószabadság védelmi alapjog attól védi az újságírót, a szerkesztőt és a lap tulajdonosát, hogy az állam beavatkozzon a működésükbe. Az újságíró, a szerkesztő és a lap tulajdonosának egymással való viszonya azonban már nem alkotmányjogi kérdés; sokkal inkább magánjogi és szerzői jogi.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a sajtótermék létrehozásában érintettek egymással való viszonyait ne kellene jogi és etikai normákkal szabályozni. Ennek keretében pedig garantálni kell, hogy az újságírók és a szerkesztők tevékenysége is szabad legyen, ne csak az államtól, hanem a lap tulajdonosától is legyen független.

De hogyan lehetne biztosítani az újságírók és a szerkesztők függetlenségét a tulajdonos befolyásától? Angliában az 1977-es, a nyomtatott sajtó működését vizsgáló Royal Commission on the Press felvetette a szerkesztői függetlenség garanciáinak kérdését, és megfogalmazott olyan elveket, amelyek egy leendő – végül meg nem született – jogi szabályozás alapjául szolgálhatnak. A szerkesztők alapvető jogaként határozta meg például azt, hogy visszautasíthaták bármely, a tulajdonostól érkező anyag közlését, a lap tartalmát szabadon határozhatják meg, a költségvetésben rendelkezésre álló összegek felhasználásáról megkötésektől mentesen dönthessenek, elutasíthatnak bármely, a szerkesztési politikára vonatkozó tanácsot stb. A magyar szabályozás (Smtv. 7. §) európai szinten is páratlan szabadságot ad a médiában

123 UNESCO-jelentés 2011 (1), 12.

124 UNESCO-jelentés 2011 (1), 12–13.

dolgozóknak a tulajdonostól, illetve a reklámozóktól, szponzoroktól való függetlenségre. Az újságírók által közösen vállalt, az önszabályozásban már régen megjelent etikai alapvetést erősíti meg ezzel a jogalkotó. Ez szakmai függetlenséget jelent, tehát egy újságíró szakmai integritását érinti, és abból a felismerésből fakad, hogy a média függetlenségére, közérdekű feladatainak ellátására nem pusztán az állam, hanem a különböző magánérdekek is veszélyesek lehetnek. A tulajdonos természetesen továbbra is meghatározhatja a tulajdonában álló médium alapvető irányultságát, jellegét, de közvetlen, a függetlenséget sértő utasítást az újságíróknak, szerkesztőknek nem adhat. A törvény szerint nem alkalmazható munkajogi vagy polgári jogi jogviszonyból eredő joghátrány az újságíróval és a szerkesztővel szemben amiatt, mert megtagadta a szabadságát csorbító utasítás végrehajtását (ugyanakkor alkalmazásuk megkezdéséről a tulajdonos természetesen továbbra is teljesen szabadon hozhat döntést).¹²⁵ A legtöbb ország azonban csupán elvi szinten rögzíti a szerkesztői függetlenséget, fogalom nincs tartalommal megtöltve, figyelemre méltó kivétel a norvég és az osztrák megoldás. A Norvég Médiavállalkozások Szövetsége és a Norvég Szerkesztők Szövetsége 1953-ban fogadott el nyilatkozatot erről. Ausztriában az újságírói tevékenység részletes szabályozásához a médiatörvény lehetővé teszi szerkesztőségi statútumok (Redaktionsstatut) elfogadását. E statútumok a médium tulajdonosa és a szerkesztőség képviselőjét ellátó szerv közötti megállapodással jönnek létre, amit az állandó alkalmazásban álló média-munkatársakból álló szerkesztőségi gyűlés (Redaktionsversammlung) hagy jóvá (MedienG 5. §).¹²⁶ Az International Federation of Journalists által kibocsátott kódex például a szerkesztői függetlenséghez rendeli azt a jogot, hogy a szerkesztői döntésekről, a személyzeti politikáról konzultálni lehet a szerkesztői tanáccsal, továbbá azt a lehetőséget, hogy az újságíró visszautasítson olyan feladatot, ami szakmaiságában vagy etikai hozzáállásában sérti őt, valamint magában foglalja a szerkesztői politika és a tartalom meghatározására való jogot.¹²⁷

A magas szintű szakmai önszabályozás harmadik eleme a médiaszolgáltatók által elfogadott, szerkesztői politikát meghatározó *szakmai irányelvek* lefektetése. A legjobb példa erre a BBC, ahol elfogadtak ilyen jellegű iránymutatásokat.

Az Egyesült Királyságban törvény az OFCOM részére kifejezetten előírja a szabályozási terhek folyamatos felülvizsgálatának kötelezettségét: vizsgálnia kell, hogy a szabályok megállapítása vagy azok fenntartása nem eredményez-e szükségtelen terheket [CA03 6 (1)]. Ellenőriznie kell, hogy az adott célkitűzést mennyiben képes a hatékony önszabályozás előmozdítani vagy biztosítani, és ez alapján mennyiben van szükség a hatósági szabályozás fenntartására [CA03 6 (1)]. A törvény szerint az önszabályozás hatékonyságának megítélésében figyelembe kell venni különösen azt, hogy az önszabályozási eljárásokat olyan személy irányítja-e, aki kellőképpen független az önszabályozásnak alávethető személyektől, és megfelelően biztosított-e az önszabályozás finanszírozása.¹²⁸

Az Egyesült Királyság Nemzeti Fogyasztóvédelmi Tanácsa is nyilvánosságra hozta a sikeres önszabályozás általa vélt feltételeit,¹²⁹ amelyek a következők:

- 1) *Célok pontos meghatározása* – világos és érthető célkitűzések felállítása.
- 2) *A magatartási kódex tartalma* – feltétlenül meg kell határozni a felügyelet, a végrehajtás, a szankció és a jogorvoslat szabályait és a kódexről folyó konzultáció lehetőségét.

¹²⁵ KOLTAY–MAYER 2011, 35.

¹²⁶ POLYÁK 2010a, 36.

¹²⁷ UNESCO-jelentés 2011 (1), 13–14.

¹²⁸ POLYÁK 2010b, 8.

¹²⁹ OXFORD-tanulmány, 10–11.

- 3) *Struktúra és irányítás* – a fenti követelmények megvalósítása legitim és fenntartható struktúrát igényel. Egy kereskedelmi szervezet mint a kódex kidolgozója és őre legitimációs hiányérzetet kelthet, ezért a pártatlan és független megítélés érdekében további garanciák beépítése szükséges, amelyek az átláthatóságot és a nyilvános elszámoltathatóságot biztosítják. Ehhez elegendő forrásnak is rendelkezésre kell állnia. A teljesítménymutatókat figyelembe véve folyamatosan az aktuális igényekhez kell alakítani a struktúrát.
- 4) *Az iparág érdekei* – az önszabályozás ott tud a legsikeresebben működni, ahol az iparág és a közvélemény széles rétegeinek érdeke egybeesik, azaz amikor az önszabályozás növelheti a piaci szereplő termékei iránti keresletet. Ahol eleve létezik egy iparági döntéshozatali szerv, például szövetség, ott nagyobb valószínűséggel lesz sikeres az önszabályozás. Az ipar érdekeit tekintve akkor kifizetődő ezt a rendszert létrehozni, ha az önszabályozás nem léte nagyobb költségeket eredményezne, mint megléte.
- 5) *Az államhoz való viszony* – az önszabályozás „generációja” általában az államtól való félelmében fordul ehhez a rendszerhez, amelynek hosszú távú fennmaradását az segíti elő, ha folyamatosan be tudja bizonyítani, hogy félelme valós.

Hyuysse és Parmentier az állam és az önszabályozó szervek kapcsolatát a következőképpen csoportosították:

- a) *Alvállalkozás*: ahol az állam a szabályozás kereteit, a formát adja, amelyet az önszabályozó tölt meg tartalommal.
- b) *Összehangolt akció*: ahol az állam és az önszabályozó szerv közösen alkotják meg a szabályokat.
- c) *Beépítés*: amikor a meglévő, önszabályozásban érvényesülő normákat beépítik a jogi szabályozásba.
- d) *Tiszta önszabályozás*: más néven felvilágosult önszabályozás, amikor a piac rájön a kollektív cselekvés szükségességére, és állami beavatkozás nélkül meg is tudja valósítani azt, kizárva azokat a szereplőket, akik rontják a szakma hitelét.¹³⁰

Az Egyesült Királyságban alkalmazott modellől némileg eltér az Ausztráliában alkalmazott megoldás. Az Ausztrál Értékpapír és Befektetési Bizottság által felállított rendszerben a hatékony önszabályozás kulcsfeltételei az alábbiak:¹³¹

- 1) *Közös ipari érdek* – a szakmai önszabályozás az ausztrál szervezet felfogása szerint csak akkor működik hatékonyan, ha van egy kritikus tömege, amelynek azonos az érdeke és nem tesz versenyellenes lépéseket.
- 2) *Életképes szakmai szervezetek* – az iparági kötelezettségvállalás a hatékony önszabályozásnak nemcsak bizalmi, hanem anyagi alapot is teremthet, hiszen forrásokat lehet mozgósítani a végrehajtás megvalósítására.
- 3) *Széles iparági lefedettség* – Az ausztrál piac és más országok gyakorlata is azt igazolta vissza, hogy hatékony önszabályozás csak teljes iparági lefedettség esetén valósulhat meg, ahol nem áll fenn a „potyautas probléma”.
- 4) *Piaci verseny* – Amennyiben a piacon hatékony verseny működik, úgy csökken a versenyellenes magatartás kockázata.
- 5) *Az érintettekkel közösen megfogalmazott, tiszta célok* – Az ipar, a szabályozók és a fogyasztók érdekeit szem előtt tartva kell az elérni kívánt célkitűzéseket meghatározni.

¹³⁰ Hyuysse és Parmentier (1990) elméletét idézi az OXFORD-tanulmány, 12.

¹³¹ SEGAL 2001, 6.

- 6) *Promóció és felülvizsgálat* – Az önszabályozást megfelelően be kell vezetni a piacra, meg kell ismertetni az ügyfelekkel, fogyasztókkal, hogy tudjanak az általa nyújtott lehetőségekkel élni. Ahhoz, hogy ez a fajta szabályrendszer rugalmas tudjon maradni, állandó frissítésre, felülvizsgálatra szorul, annak érdekében, hogy a változó piaci környezethez alkalmazkodni tudjon. A hatékonysági és eredményességi vizsgálatokban ezért minden felet érdekeltté kell tenni.

Az ausztrál jelentés szerint a legfontosabb követelmény az önszabályozással szemben, hogy az illeszkedjen a meglévő szabályozási keretbe. Ez azt jelenti, hogy harmonizálni kell a jogrendszerrel, célszerű hasonló fogalmi rendszerrel operálni, de az önszabályozásnak nem megismételni kell a jogi előírásokat, hanem kiegészíteni azt. A másik elengedhetetlen feltétel, hogy feleljen meg az elszámoltathatóság, a hatékony ellenőrzés és végrehajtás hármas kritériumrendszerének.

A brit és ausztrál példákat követően vizsgáljuk meg, hogyan áll az önszabályozás modellje Magyarországon!

Magyarországon az egész médiapiacra kiterjedő, hatékony önszabályozás és közös etikai kódex még teljes iparági elfogadtatásra vár. 2012 januárjában alakult meg a Főszerkesztők Fóruma a magyar médiapiac egyes szerkesztőinek vezetésével, hogy közös irányelveket fektessen le és fogadtasson el a szakma minél szélesebb körében. (Korábban is létrejött egy dokumentum [Közös Etikai Alapelvek], amely etikai alapelveket tartalmazott, és amelyet a szakma széles köre fogadott el. Ezt a Magyar Újságírók Országos Szövetsége, a Magyar Újságírók Közössége, a Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége, valamint a Sajtószakszervezet a magyar újságírás etikus működése érdekében dolgozta ki 2000-ben, de amely a gyakorlatban nem érvényesült.) A 2012 elején elfogadott etikai irányelvek a lelkiismeretes újságírói munka külső és belső feltételeit határozzák meg: az elfogulatlanságot, az alaposságot, az információ megszerzésének és kezelésének szabályait, az összeférhetetlenségi tilalmakat, a szerkesztőségi tartalom és a hirdetések viszonyát.

Egyes platformok önszabályozása lehet hatékony, például a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesületének Választási kódexe sikeresen működött 2010-ben. A médiaszolgáltatók és sajtótermékek kiadói esetében etikai kódexekből nincs hiány, a szerkesztői függetlenség elve és a szakmai iránymutatások is rögzítve vannak. Az etikai kódexekkel szemben támasztott általános elvárásoknak megfelelnek, a jogi szabályozással összhangban vannak. A végrehajtás, a szankciórendszer azonban nincs megfelelően kiépítve hozzájuk, így nem garantálható, hogy kellő visszatartó ereje van. Életképes szakmai szervezetek léteznek ugyan a különböző médiatartalmak szolgáltatói és sajtótermékek kiadói körében, a hozzájuk való tartozást azonban nem tartja a piac minden szereplője az újságírói, médiaszolgáltatói tevékenység elengedhetetlen feltételének. A minőségi, professzionális újságírás zálogaként számon tartott etikai szabályozás hagyománya a magyar piacon még nem gyökerezett meg.

4. Az önszabályozás megvalósulásának fajtái

4.1. Sajtótanács

A sajtótanács a legismertebb mechanizmus a média önszabályozásának érvényesítésére minden kontinensen.

4.1.1. A sajtótanácsok rövid története

Chris Conybeare, a sajtótanácsok világszervezetének (World Association of Press Councils) főtitkára szerint a sajtótanácsban nincs semmi varázslat, az csak a civil társadalom egyik eleme, egy újabb lehetőség azoknak, akik a sajtószabadságért harcolnak. Az önszabályozó testületek archetípusa a sajtótanács, amelyet a világon először Svédországban állítottak fel 1916-ban. A Pressens Opinionsnämnd az első világháború alatt kezdte meg működését, amikor a svéd sajtóba vetett bizalom súlyosan megsérült a két oldalról érkező véleménybefolyásolási kísérletek következtében. A testület három újságíróból állt, akik a közönség tagjaitól érkező panaszokat kezelték, azon alapelv mentén, hogy a felelősségvállalás nem az újságírót, hanem magát a lapot érintette. Más skandináv országok is követték a svéd példát, és az elkövetkező évtizedekben sok más európai országban is elterjedt ez az intézmény. A kilencvenes években volt tapasztalható egy nagy áttörés a Szovjetunió összeomlásával a kelet-európai területeken, és ehhez a generációhoz tartoznak az afrikai sajtótanácsok is. Az Egyesült Államokban nem gyökerezett meg a sajtótanács koncepció (csupán néhány államban, például Minnesotában állították fel 1973-ban a Nemzeti Hírek Tanácsát, de csak tizenegy évig maradt életben), az amerikai újságírók ugyanis a sajtószabadság csorbítását látják benne. Franciaországban, ahol hasonló érzékenység övezi a sajtószabadságot, egyáltalán nem jött létre sajtótanács, de nincs ilyen testület Portugáliában, Ausztriában és Magyarországon sem. Az európai országok többségében azonban meghonosodott a rendszer, Nagy-Britanniában, Németországban és Hollandiában régóta működik, Belgiumban nemrég hoztak létre ilyen szervezetet. Bosznia-Hercegovinában, Szerbiában, Montenegróban, Koszovóban, Bulgáriában, Grúziában és Örményországban a közelmúlt demokratikus változásai teremtették meg az önszabályozás igényét. Brit mintát követve Ausztráliában, Új-Zélandon és Indiában is létrehoztak ilyen testületeket.¹³² Említésre méltó kivétel Lengyelország és Franciaország, ahol nem működik sajtótanács.

4.1.2. A sajtótanácsok közös vonása

A tanácsok általában olyan rugalmas struktúrával rendelkező, független szervezetek, amelyek a médiaszektorból nővik ki magukat, legtöbbször médiatulajdonosokból, újságírókból, szakértőkből és a civil szféra képviselőiből állnak. Legfontosabb feladatuk a sajtó által generált viták feloldása és a média működésével összefüggő panaszok kezelése a sajtószabadság védelme érdekében. Ezt a funkciót a nyomtatott sajtó területén szolgáló brit önszabályozó

¹³² HARASZTI 2008, 50.

szervezet elnevezése fejezi ki a legjobban: Press Complaints Commission (PCC, Sajtópanaszokat vizsgáló Bizottság).

A sajtótanácsnak nincs univerzális modellje, a hasonlóságok ellenére, a történelmi, politikai és kulturális háttértől is függően, más-más formában működik az egyes országokban.

4.1.3. Beavatkozási lehetőség

Az utóbbi években az UNESCO felmérése szerint az önszabályozó szervek körülbelül fele az internetes sajtóra is igyekszik kiterjeszteni beavatkozási lehetőségeit, ahogy például a német, a dán, a francia, a svéd és a brit sajtótanács is teszi. A konvergencia következtében mindenképpen átgondolásra szorul a kizárólag a nyomtatott sajtó felett történő őrködés. Hollandiában például nem egyes platformokra, hanem az újságírói tartalomra terjed ki a sajtótanács hatásköre.

4.1.4. Működés

A sajtótanácsok közzéteszik magatartási kódexüket az újságírók és a médiaszervezetek jóváhagyásával, és azt az iparág egyes szereplői, vagy összes szereplője magukra nézve kötelezőnek ismerik el. A magatartási kódex megsértése esetén érkező panasz ügyében jár el a sajtótanács. A kódexeknek folyamatosan naprakésznek kell lenniük, ehhez szükségesek a legújabb újságírói értelmezések. A svéd sajtótanács folyamatosan frissíti a szabályait, és ezzel együtt korábbi döntéseit tartalmazó hasznos útmutatót is kiad.¹³³

4.1.5. Tagok, összetétel

A feltétele annak, hogy egy testület önszabályozó szervnek minősüljön, a tagok médiaszektorból történő választása. Egy sajtótanács a szociális partnerség modell szerint három csoport képviselőiből áll fel: a kiadók, az újságírók, akik legtöbb esetben egyesületekbe tömörülve képviseltetik magukat, és a közönség, a nyilvánosság köréből kerülnek ki a tagok.

Sok esetben mindhárom terület jelöltjei részt vesznek a tanács létrehozásában és működésében, erre jó példa az ausztrál szerv (Australian Press Council, a továbbiakban: APC), amelynek alapszabálya előírja a huszonnégy tagú tanács összetételét és választását. Vannak országok, ahol maga az újságíró szakszervezet tölti be a sajtótanács szerepét, ezek közé tartozik Izland, Oroszország, Horvátország és Szlovénia.

A holland Raad voor der Journalistiek az újságíró szövetségből nőtte ki magát független szervezetté, a török sajtótanács szintén a szakmai szervezetből alakult, és később támogatást kapott a kiadóktól. A PCC esete annyiban szokatlan, hogy a kiadói szerv kezdeményezésére jött létre, kihagyva az újságírókat.

Ezzel ellentétben Svájcban a kiadókat és a médiatulajdonosokat nem hívták meg a testületbe, holott az általános tapasztalat az, hogy a szakma jobban elismeri azokat a tanácsokat, amelyekben a piaci szereplők is képviselve vannak.

133 ARTICLE 19-tanulmány, 27.

Számos országban kizárólag a szakma képviselőiből, újságírókból és kiadók képviselőiből álló testületeket állítottak fel, mellőzve a közönséget. Ilyen rendszer működik például Olaszországban, Ausztriában és Németországban.¹³⁴

A közönség képviselői a sajtótanácsok 80%-ában kapnak szerepet, ahogy például Svédországban, Dániában, Flandriában és Nagy-Britanniában is. Angliában az elnököt is ebből a körből választják. Hollandiában azonban a nyilvánosság színeiben is csak olyan jelöltek indulhatnak, akik újságírói tapasztalattal rendelkeznek. A civilek jelenléte hozzájárulhat a testület hitelességéhez, elszámoltathatóságához, átláthatóságához, kiegészíti a tanács látásmódját tárgyilagos és független nézőponttal.¹³⁵

A testület tagjait demokratikus úton jelölik, rendszerint a szakmai közösség és azon médiapiaci szereplők képviselői jelölik és választják meg őket, akik csatlakoztak az etikai kódexhez és elfogadták a leendő sajtótanács felállítását. A másik lehetőség az, hogy a tagokat független jelölőbizottság választja.¹³⁶

4.1.6. Finanszírozás

A legtöbb esetben a médiavállalkozások finanszírozzák a sajtótanácsok működését, az ő érdekében áll ugyanis a hatékony önszabályozás lehetőségének megteremtése, és így az állami beavatkozás visszaszorítása, tehát léteznek anyagilag teljesen független, önfenntartó megoldások.¹³⁷ Így van ez többek között Svédországban, Dániában, Hollandiában, Svájcban és az Egyesült Királyságban. Egyenlő arányban veszik ki a részüket a költségekből az újságírók és a médiatulajdonosok Norvégiában.

A sajtótanácsok függetlenségük biztosítása érdekében távol tartják magukat az állami beavatkozástól. Kivételt jelent a német Presserat, amely esetében az éves költségvetés egynegyedét a szövetségi kormány fedezi, és Flandria, ahol szintén a kormánnyal közös finanszírozási koncepció vált be.¹³⁸ Nem riadnak vissza az állami támogatástól Luxemburgban és Cipruson sem, ahol az etikai kódex a közszolgálati médiára is vonatkozik. Az ilyen jellegű finanszírozás választása esetén célszerű és elengedhetetlen is olyan biztosítékok beépítése, amely megakadályozza a sajtótanács munkájába való állami beavatkozást.

Ezen kívül lehetőség van támogatásra is, az amerikai tanácsok esetében jellemző a vállalatoktól és a közönség tagjaitól érkező egyéni adományozási koncepció is. Azokban az országokban, ahol a rendszerváltást követően alakították ki az önszabályozási rendszert, segítséget nyújthatnak nemzetközi szponzorok is. A vegyes finanszírozási rendszer előnye, hogy csökkenti a tanács egy ágazattól való függőségét.

A legideálisabb finanszírozási rendszer az, amely teljes mértékben biztosítja az önszabályozó szerv piactól és államtól való függetlenségét, és erre a különböző forrásokból történő támogatás a legalkalmasabb.

134 A sajtótanácsok külföldi példáit lásd KRUEGER 2009, 18–19. és ARTICLE 19-tanulmány, 27.

135 UNESCO-jelentés 2011 (2), 21.

136 HARASZTI 2008, 60.

137 KRUEGER 2009, 20.

138 KOENE 2009, 6.

4.1.7. Jogszabályi környezet

A legtöbb sajtótanács magánszervezetként jön létre, jogszabályi felhatalmazás nélkül. A török testület különösen ellenálló ebben a kérdésben, ahhoz sem járult hozzá, hogy egyesületté vagy alapítvánnyá nyilvánítsák, attól tartván, hogy akkor állami befolyás alá kerülhetne. Az olasz önszabályozó szervezet, az Ordine Nazionale dei Giornalisti törvényi felhatalmazás alapján jött létre, míg tagjai az újságírók közül kerülnek ki, így ötvözi az önszabályozást és a törvényi szabályozást. Dániában is törvény hozta létre a sajtótanácsot, miután az önszabályozó testület 1992-ben összeomlott, mert az újságírók és a médiatulajdonosok között gazdasági természetű viták alakultak ki, a piaci szereplők többsége pedig nem támogatta a tanácsot. Az indiai önszabályozó szervezet az 1978-as sajtótanácsról szóló törvény alapján jött létre. Tagjai főként a médiaszektorból kerülnek ki, de jelentős számban jelen vannak a kultúra, az oktatás és a parlament képviselői is, és az elnököt is a parlament képviselői jelölik. A legtöbb országban ezt azonban már túl erős állami nyomásgyakorlásként értelmeznék. A legnagyobb tiltakozást az újságírók és a nemzetközi jogvédő szervezet körében az váltotta ki, amikor Kenyában a kormány átalakította a sajtótanácsot médiahatósággá. A nyugtalan-ságot kiváltó berendezkedés ellenére fontos leszögezni, hogy a törvényi keret önmagában nem tesz egy önszabályozó testületet állami szervezetté.¹³⁹ Norvégiában épp az ellenkezője történt 1997-ben, amikor a kormány arra a következtetésre jutott, hogy szüntessék meg a Műsorszolgáltatási Panaszok Bizottságát, és vegye át a szerepét az önszabályozó testület, a Norvég Sajtótanács.¹⁴⁰

4.1.8. Feladatok

Az első és legfontosabb feladat a beérkező panaszok meghallgatása és feldolgozása. A munkamódszer általában a bírói és közvetítői magatartást ötvözi. Először megkísérlik megtalálni a békés megoldást. A kanadai Alberta Sajtótanács a panaszost arra ösztönzi, hogy először maga próbálja megoldani a problémáját, és ha ez nem sikerül, csak akkor nyújtson be hivatalos kérelmet, és ha szükséges tárgyalást tartanak. Más országban erre általában külön bizottságok jönnek létre. Az elkövetett hibákért legtöbbször a kiadó vagy a szerkesztő, és nem az újságíró maga tartozik felelősséggel. Az eljárás a jogi út alternatívája, sajátos szabályokkal. A legtöbb országban a sajtótanácsi eljárás igénybevételével a panaszos automatikusan lemond a bírósági jogérvényesítés lehetőségéről, kivéve Indiát, ahol a kérelem benyújtásakor a panaszosnak külön meg kell jelölnie, hogy az ügyet nem viszi bíróságra.¹⁴¹

Sok sajtótanács a panaszkezelési feladatát a sajtószabadság védelmének tág keretében helyezi el, ennek jegyében sokszor törvénymódosítási javaslattal is megkeresik a kormányt, de egy részük kizárólag panaszbizottságként jár el, pl. a brit PCC.

A médiakoncentrációval kapcsolatos veszélyek elhárítása is szükségessé válhat, ahogy Ausztráliában és Új-Zélandon is szót emelt a sajtótanács a média vitalitásával együtt járó centralizációs szerkesztési tendenciák miatt.

¹³⁹ KRUEGER 2009, 20.

¹⁴⁰ ARTICLE 19-tanulmány, 26.

¹⁴¹ KRUEGER 2009, 21.

A sajtótanácsok az etikai szabályok megsértésének megelőzése érdekében nyilvános vitákat szerveznek, a döntéseiket honlapjukon közzétéve szélesebb körű tájékoztatást nyújtanak, és egyre gyakrabban szerveznek etika tárgyú képzéseket az újságírók számára a szakmai színvonal emelése céljából.¹⁴² A sajtóetika fejlesztéséhez való hozzájárulásban élen jár többek között Svédország, Dánia és Flandria.

4.1.9. Eljárás

Panaszt bárki benyújthat, aki úgy véli, hogy megsértették a magatartási kódex valamely rendelkezését. A tanács a panaszt elbírálja, határozatot hoz, és közzéteszi azt honlapján, vagy kötelezi a jogsértő sajtóterméket határozata közzétételére, vagy biztosítja a válaszadás jogát, és a magatartási kódex súlyos megsértése esetén akár pénzbírságot is kiszabhat.

A panasz benyújtásának határideje nagyon változó az egyes országokban, négy héttől egészen egy évig terjedhet. A legtöbb országban elektronikus eljárásra is lehetőség nyílik. Általában a panaszok feldolgozása egyszerűsített eljárásban történik, gyorsított eljárásra sürgős esetekben Hollandiában van mód.

A legtöbb országban a mediáció különböző formában ugyan, de kisebb-nagyobb mértékben jelen van, kivéve Dániát, ahol a közvetítés semmilyen módon nem alkalmazható. Németországban pedig létezik ugyan, de a tanács nem működik közre benne. Ott, akárcsak Svédországban korlátozott mértékű, de aktív tényfeltáró vizsgálatra van lehetőség. Szóbeli meghallgatásokat Flandriában és Hollandiában tartanak. Az egyes országokban működő eljárások nem csak az előzetes szakaszban különböznek, hanem a döntési metódusban is. A panaszok elbírálása történhet különböző bizottságokban vagy a teljes grémium előtt, például az Egyesült Királyságban és Flandriában.¹⁴³

Ami a szankciókat illeti, általában a közzétételi kötelezettség és az azzal járó esetleges presztízsesztés a legnagyobb visszatartó erővel járó szankció. Közigazgatási bírság kiszabására például Svédországban van lehetőség.

A legtöbb sajtótanács döntése ellen lehet fellebbezéssel élni, ha új tények és körülmények merülnek fel, és Svédországban akkor is, ha a panaszos nem ért egyet a határozattal.

Nyugat-Európában az eljárások időtartama átlagosan 7–26 hét között van, Hollandiában, ahol nincs egyszerűsített eljárás, és szóbeli meghallgatásokat is tartanak, elismerésre méltó az átlagosan 13 hetes átfutási idő.

4.1.10. A sajtótanácsról tett megállapítások összegzése

Egy sajtótanács sikere vagy kudarca a média hitelességén, a közvélemény sajtóhoz való viszonyulásán, a bíróságok tehermentesítésén mérhető, és azon, hogy a benne részt vállaló érdekcsoportok mennyire tudnak együttműködni. A jól működő önszabályozó szerv teljes körű képviselőket nyújt az újságíróknak, szerkesztőknek, médiatulajdonosoknak, médiafogyasztóknak és a civil társadalomnak, és az az ideális, ha minden tagja köztisztviselőként álló személy. Sokkal nehezebb azokban az országokban a hatékonyságot megállapítani, ahol a civil tár

¹⁴² KRUEGER 2009, 23.

¹⁴³ KOENE 2009, 10.

sadalom ideológiai és politikai határvonalak mentén megosztott. A hatékony önszabályozó szerv feltétele a politikai és piaci hatalomtól és magától a sajtótól való függetlenség.¹⁴⁴

4.2. Sajtó-ombudsman

Az elmúlt évszázadok egyik fejlesztése a sajtó integritását hatékonyan biztosító ombudsman intézménye, a médiavállalkozáson belüli önkritika és önszabályozás felelőse.¹⁴⁵ Míg más felületesi formák külső szervezetekre vagy a kollektív hangra épülnek, az ombudsman koncepciója egy független, rugalmas szereplőre épül, akit viszonylag könnyű beépíteni a média működésébe, és elfogadtatni a közönséggel.¹⁴⁶ Az ombudsman intézménye meghatározó szerepet játszik az átláthatóság, a felelősségvállalás és az etikus magatartás biztosításában.

A sajtótanácsokkal szemben az ombudsman egyetlen médiumnak dolgozik, kapcsolatot teremt a kiadó, újságíró és a néző, hallgató, olvasó között, fogadja utóbbiak észrevételeit, panaszait és megoldást keres a két fél közötti vitás ügyekre.¹⁴⁷

4.2.1. A sajtó-ombudsman rövid története

Amerikában az első sajtó-ombudsmant Kentuckyban, Louisville városában megjelenő Courier-Journal című napilap alkalmazta, amely 1967-ben a helyi hírek korábbi osztályvezetőjére bízta az olvasók és az újságírók közötti kapcsolatok kezelését. Egyes források szerint őt is megelőzte egy japán hírombudsman, aki már 1920-ban, Tokióban tevékenykedett¹⁴⁸ Asahi Shimbun című lapnál.¹⁴⁹ Az Egyesült Államokban a sort a Washington Post folytatta, amikor 1970-ben felkérte egyik helyettes felelős szerkesztőjét arra, hogy kezelje az olvasói panaszokat. Svédországban, ahol az első sajtótanácsot felállították, 1969-ben kinevezték a sajtóombudsmant is, aki a magánszféra védelméért, a bűnügyi tudósításokban megjelenő szenzációhajhászás és a közszereplők széles körben elterjedt „karaktergyilkosságának” ellenőrzéséért felelt. A példát más országokban is követték, azonban ma az Egyesült Államokban is csak a napilapok két százalékának van ombudsmanja, más országokban pedig még kisebb ez a szám. A már említett Svédország és Amerika után az Egyesült Királyságban, Törökországban és Franciaországban honosodott meg ez az intézmény, de egy-egy lapnál előfordul Kanadában, Brazíliában, Dániában, Spanyolországban, Portugáliában, Izraelben és Japánban is.¹⁵⁰ Az ombudsmanok hivatalos szervezetének honlapján jelenleg 47 regisztrált tisztségviselő van. A Nyugat-Európában nagy hagyománynak örvendő lapombudsman intézménye Magyarországon összesen két lapban élt, a Magyar Hírlapban és a Népszabadságban, két évig.

144 ARTICLE 19-tanulmány, 24–25.

145 Az itt tárgyalt ombudsman értelemszerűen nem azonos az alkotmányjogból ismert parlamenti biztos intézményével – bár a rendeltetés és működés terén kétségtelenül felfedezhetők hasonlóságok a szakombudsman és a sajtóombudsman között.

146 UNESCO-jelentés 2011 (1), 67–68.

147 HARASZTI 2008, 69.

148 RISTOW 2009, 9.

149 UNESCO-jelentés 2011 (1), 69.

150 HARASZTI 2008, 70–72.

4.2.2. Hatáskör

Az ombudsman hatásköre hagyományosan a nyomtatott sajtóra terjed ki, de nem ritka, hogy rádióállomások és televízió társaságok panaszkezelésében is részt vesznek, így van ez például Franciaországban, a France 2, a France 3 és a Radio France Internationale szerkesztőségében 1998 óta dolgozik ombudsman.

4.2.3. Kinevezés, finanszírozás

Kereskedelmi médiaszolgáltatók esetén a cégvezetés, közszolgálati médiaszolgáltató esetében a kuratórium dönt arról, hogy felállítsanak-e ilyen pozíciót. Általában akkor neveznek ki ombudsmant, ha megrendül a bizalom az adott lapban, ahogy az a New York Times-nál is történt 2003-ban, amikor egy ott dolgozó újságíróról kiderült, hogy plágiumot követett el.

Az ombudsmanokat a történelmi tapasztalat alapján az újságírók köréből vagy a tudomány területéről választják. Az előbbi előnye, hogy egy újságíró tisztában van a szakma nehézségeivel, az időkorlátok betartásának, az információforrás felkutatásának kihívásával és a rájuk nehezedő nyomásával, és ezt a tudást át tudja adni az olvasóknak tájékoztatásul. Az újságírók ugyanakkor nem érzékelik az általuk elkövetett hibák súlyát, például a torzító szalagcímek, nyelvhelyességi tévedések, amelyek az olvasókat zavarják, és nehezen fogadják el a kritikát is, de inkább meghallgatják egy szakmabeli, mint egy elméleti szakértő véleményét. Bár a tudomány területéről érkező ombudsman biztosítja leginkább a függetlenséget, a legtöbbször az a vád éri, hogy nem ismerik a gyakorlatot, túlságosan elméleti a gondolkodásuk. Az ideális jelölt komoly újságírói karrierrel rendelkezik, professzionalitásról tanúskodik és jó pszichológiai érzéke van a konfliktuskezeléshez.

Általában a médiaszervezet vezetősége választja ki az ombudsmant, és előfordul, hogy egyeztet az újságíró-szervezettel is. Az ombudsman lehet alkalmazott, vagy külső szakértőt megbízási szerződéssel is alkalmazhatnak. A kinevezés történhet határozott vagy határozatlan időre is, ideális esetben legalább két évre szól. Brazíliában például az egyik lapnál dolgozó ombudsman egy évre nevezhető ki, és további két évre választható újra, a Guardian alkalmazottja pedig addig töltheti be ezt a tisztséget, amíg független tud maradni.¹⁵¹ A finanszírozás is a médiaszervezet által történik.¹⁵²

4.2.4. Jogállás

Ahány ombudsman, annyiféle megállapodás létezik, lehet szóbeli vagy írásbeli megbízás is, írásbeli szerződés köti például a New York Times vagy a Washington Post és a Guardian ombudsmanját. Ez egyrészt meghatározza az ombudsman státusát, másrészt biztosítja a munkáltatóval szembeni függetlenségét. Az általa vezetett internetes oldal, blog vagy nyomtatott sajtóban megjelenő rovat felett teljes mértékben megilleti a szerkesztői szabadság, az ott megjelent tartalmat nem lehet cenzúra alá vetni.

¹⁵¹ RISTOW 2009, 10.

¹⁵² HARASZTI 2008, 80–83.

4.2.5. Feladatok

Az ombudsman tulajdonképpen egy játékvezető, aki kívülről felügyeli az újságírói tevékenységet annál a szervezetnél, ahol dolgozik, és megfújja a sípot, ha szabálytalan vagy etikátlan magatartást lát, egyfajta minőségellenőrzést végez. Fogadja és kivizsgálja a hozzá érkező olvasói, nézői, hallgatói panaszokat.¹⁵³

Az ombudsmanok világszervezetének honlapján a következő feladatokat vállalják magukra a tagok:

Az ombudsman elkötelezett az újságírás minőségének javítása mellett az újságírás gyakorlatának és céljának tiszteltben tartásával. Elsődleges célja, hogy az átláthatóságot saját szervezetén belül biztosítsa. Legfontosabb feladata, hogy a nyilvánosság felől érkező panaszokat fogadja, kivizsgálja, és a legmegfelelőbb megoldást megtalálja. Független, a fogyasztók érdekében eljáró személy, aki semlegességre és tisztességességre törekszik, betartja az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat. Segít az újságírói szakma megértésében azzal, hogy a nyilvánosságot tájékoztatja a média feladatáról, céljáról, közvetítő szerepet tölt be a közönség elvárásai és az újságíró felelősség közelítésében.¹⁵⁴

Egyes ombudsmanok csak összegzik a beérkező leveleket vagy belső feljegyzéseket készítenek, míg sokan internetes blogot, javításokat, pontosításokat, „policy”-t tartalmazó rovatot vezetnek tevékenységükről, ami nagyban hozzájárul az átláthatóságukhoz. Vannak olyanok, akik az olvasók gyakorlati, jogi problémáira válaszolnak, de előfordul az is, hogy a lap vezetőségének szóvivőjeként és PR-ügynökként dolgoznak.

Azoknál a szolgáltatóknál, ahol ún. olvasói tanács is létezik, az ombudsman szervező, koordináló, kapcsolattartó szerepet tölt be a párbeszéd elősegítése érdekében.

A legfontosabb, hogy az ombudsman nem alkalmazhat cenzúrát, mindig ex post, a megjelenés után nyilvánít véleményt.

4.2.6. Működés

A szerkesztőségek általában először létrehoznak egy levelezési osztályt, amely postán, e-mailben vagy telefonon fogadja a panaszokat, és megválaszolja azokat, esetenként közzéteszi az interneten is. Ezután egy ún. „chartát” szokás megalkotni, amely a felhasználókkal „kötendő” kimondatlan szerződés alapjául szolgálhat. A Le Monde chartája például kimondja, hogy az információkat a lehető legpontosabban, legteljesebben és legvilágosabban kell közölni, világosan el kell választani egymástól a tény- és a véleményírásokat; korrigálni kell a hibákat; a lapnak tükröznie kell a vélemények sokaságát és sokszínűségét; nem szabad megsértenie az egyének jogait, és tiszteltben kell tartania magánszférájukat. Ezután kell kiválasztani az ombudsman személyét, és értesíteni az olvasóközönséget a kezdeményezésről.¹⁵⁵

153 UNESCO-jelentés 2011 (1), 76.

154 newsombudsmen.org/about/mission.

155 HARASZTI 2008, 79.

4.2.7. Az ombudsmani pozíció jövője

Az ombudsmani pozíció betöltése nyugaton individualista felfogásban, keleten inkább csoportmunkában valósul meg. Az Egyesült Államokban a függetlenségen van a hangsúly, írásait, kritikáját egyszerre olvassa az egész szerkesztőség, nincs senkinek beleszólása abba, hogy mit ír, és véleményének tartalma miatt nem mondhatnak fel neki. Cserében ő sem kapja meg előbb az aktuális lapszámot, és annak ellenére, hogy akár bent is ülhet a szerkesztőségi értekezleteken, nem szól bele tartalmi kérdésekbe, előzetesen, mintegy morális jelenlétet biztosít csak. Japánban az ombudsman 23–28 fős munkacsoportban, bizottsági formában működik, ahol minden „szubombudsman” különböző rovatokért felelős, de azonos jogokkal rendelkezik. Ez a modell feltételezi, hogy a sajtóorgánium nem küzd anyagi gondokkal, és fenn tud tartani erre a célra egy több fős apparátust. Jeffrey Dvorkin, a Nemzetközi Ombudsmanszövetség vezetője szerint az internet korszakában egyre nagyobb szerephez juthatnak az ombudsmanok. Az ezzel ellentétes vélemény szerint az online kritikusok betöltik a szerepüket, és nem lesz szükség rájuk többé. Az ombudsmanok vezetője szerint azonban ők felkészültebbek, és jobban képesek a média átláthatóságát biztosítani. Az ideális megoldást Dvorkin a „cyberombudsman” kifejlesztésében látja, az új generációs ombudsman már írói vénával megáldott, és megalapozott tudással, de „jó blogger módjára” közelít a közönség felé. Már nem ülhet elszigetelten a szerkesztőségben, proaktívnak, a cyber-kommunikációt ismerő közvetítőnek kell lennie. A médiatartalom a webre vándorol, és azt az ombudsmannak is követnie kell.¹⁵⁶

4.3. Etikai kódex

4.3.1. Az etikai kódex fogalma

Az etikai kódex jogi szabályozásra épülő, azzal összhangban álló, de annál részletesebb kifejtésű, konkrét (nem általános) fogalmazású, a szemléletet és a gyakorlatot befolyásolni szándékozó, írásba foglalt és közzétett erkölcsi szabály és normagyűjtemény.

Az etikai kódexek a nyilvánosság előtt határozzák meg az újságírók feladatait, jogait és kötelezettségeit. Sokféle elnevezése létezik, etikai alapelveknek, iránymutatásoknak, chartának, kódexnek is hívják, célja gyakorlati útmutatóként szolgálni a felelős újságírás megvalósításához¹⁵⁷ és erősítse az adott médium belső értékrendjét, összefoglalja és meghatározza azokat a magatartási és viselkedési normákat, amelyek az adott szakma képviselőinek megfelelő támpontokat adhatnak arra, hogy mit hogyan kell csinálni. Továbbá segítségükkel az esetleg etikailag kifogásolható magatartások, szankcionálandó cselekedetek is könnyen beazonosíthatók.

¹⁵⁶ UNESCO-jelentés 2011 (2), 84–88.

¹⁵⁷ HARASZTI 2008, 21.

4.3.2. Az etikai kódex története

Az első kísérlet újságírói etikai kódex elkészítésére 1926-ban a Pán-Amerikai Sajtókonferencián történt, Washingtonban. Az ott megfogalmazott irányelvek elfogadására aztán végül 1950-ben, az Amerikai Újságíró Szövetség által New Yorkban tartott konferencián került sor. Az újságírók jogairól és kötelességeiről szóló első nemzetközi etikai kódexet az Európai Közösség hat újságíró szövetsége közösen fogadta el 1971-ben. Ezt követően sorra alkották meg saját szakmai normagyűjteményüket az egyes európai nemzeti médiaszervezetek, az elsők között például a Svájci Sajtótanács 1972-ben.

4.3.3. Az etikai kódexek létrehozása

Az etikai kódexet médiaszolgáltatók vagy a médiáért felelős szakmai szervezetek hozhatják létre. Általában azok az újságírók fogalmazzák meg, akik az adott médiaszolgáltatónál dolgoznak (például a HVG esetében), vagy akik az adott médiaszolgáltatás, sajtótermék tulajdonosai, kiadói, vagy a szakmai szervezet (például a MÚOSZ esetében), önszabályozó szervezet tagjai (például a német Presserat). Elképzelhető az is, hogy a közönség tagjai, a civil társadalom elvárásai is helyet kaphatnak egy etikai kódexben, ahogy ez az Egyesült Királyságban történt 2004-ben, amikor a Nemzeti Újságíró Szövetség Kódex Bizottsága az irányelvek felülvizsgálatakor a PCC honlapjára várta a szakmai szervezetek és érdekcsoportok javaslatait, hozzászólásait.

Norvégiában ezt a szabályzatot különböző sajtószervezetek hozták létre 1936-ban. A nyomtatott sajtóra, a televízióra, a rádióra és az internetre egyaránt vonatkozik. Megjelenése óta nyolcszor írták át, legutoljára 2001 decemberében. Ez alapján jár el a Norvég Sajtópanaszbizottság.¹⁵⁸

Németországban maga a Sajtótanács dolgozott ki egy etikai kódexet az 1970-es évek elején, amely irányelveket fogalmazott meg az újságírók és a kiadók munkájához. Ez azon tapasztalatok nyomán keletkezett, amelyeket a Sajtótanács az évek során beérkezett panaszok révén gyűjtött össze. Az újságírói alapelvek tizenhat kódexparagrafust és különféle irányelveket ölelnek fel. Ez a szabálygyűjtemény a gyakorlatot tartja szem előtt, ezért újra és újra aktualizálják.

4.3.4. Az etikai kódex „hatálya”

Az etikai kódex lehet helyi, nemzeti vagy nemzetközi, vonatkozhat kizárólag egy adott médium szerkesztőire is, de lehet egy adott vagy több ország újságíróira is érvényes. Helyes döntés lehet az is, hogy platformok szerint (nyomtatott sajtó, internetes sajtó, elektronikus média) alkotnak közös irányelveket. Erre nincs univerzális modell. Ha van országosan, vagy széles körben elfogadott kódex, az alapul szolgálhat az egyes speciális kódexek elveinek kialakításához, de az is elképzelhető, hogy a túl általános, egész szakmára érvényes kódex nem olyan hatékony, mint a kifejezetten egy-egy szerkesztőség gyakorlatára épülő egyedi kódex.

¹⁵⁸ Voje 2004.

Magyarországon 2012 elején fogadta el a Főszerkesztők Fóruma a közös etikai irányelveket, amelyek a fent már említett lelkiismeretes újságírói munka külső és belső feltételeit határozzák meg: az elfogulatlanságot, az alaposágot, az információ megszerzésének és kezelésének szabályait, az összeférhetetlenségi tilalmakat, a szerkesztőségi tartalom és a hirdetések viszonyát.

A „nagy” kódex mellett azonban több szervezet, illetve egyes piaci szereplők által kidolgozott, állandó vagy meghatározott időszakra érvényes etikai szabályzat is született. Az ismertebbek közé tartozik a MÚOSZ és az MTE etikai kódexe, vagy a több újságíró-szervezet által létrehozott Etikai Együttműködő Tanácsé. A belső szakmai-etikai normákat meghatározó szerkesztőségi állásfoglalás a MÚOSZ Alapszabályában is szereplő ajánlás. A magyar médiában van ilyen kódexe például a Springer-lapoknak, az MTE-kódexet használó Origónak, a HVG-nek, a Hírszerzőnek, a Manager Magazinnak, a HWSW-nek. Van közszolgálati kódexe a Magyar Televíziónak (MTV), illetve a periodikus etikai kódexekre lehet példa az MTV választási kódexe, vagy legfrissebbként az RTL Klub önszabályozó kódexe a Való Világ számára.

A Magyar Újságírók Országos Szövetsége (MÚOSZ) etikai kódexe tulajdonképpen csak a MÚOSZ tagjaira nézve kötelező, normáinak követését azonban a tagsági körén kívül is ajánlják. A jogvitás ügyekben természetesen mindettől függetlenül a bíróságok illetékesek.

Norvégiában az etikai kódex minden újságíró számára egy és ugyanaz, függetlenül a közlés platformjától, minden médiamunkást ugyanazon etikai normák alapján bírálnak el.

4.3.5. Az etikai kódex tartalma

Ahogy az újságírás hagyományai, úgy az etikai kódexek is különböznek országonként, sajtóorgánumonként, platformonként. Mégis vannak olyan alapelvek, amelyek kivétel nélkül minden etikai kódexben megtalálhatóak. Ilyen a hitelesség, a pontosság, az objektivitás, a pártatlanság és a méltányosság.¹⁵⁹

Az etikai kódexek többnyire a következő alapelvekre koncentrálnak:

Az igazság tiszteltben tartása, a közvélemény joga az igazság megismerésére, a „fair” eljárás elve, a kritikához és hozzászóláshoz való jog, tényyszerű és tárgyilagos tájékoztatás, a helyreigazításra való hajlandóság, a források tiszteltben tartása.

Bill Kovach és Tom Rosenstiel alapelveként azt emeli ki, hogy az újságírás legyen elkötelezett az igazságnak és hűséges, lojális az állampolgárokhoz, járja át az ellenőrzés fegyelme. A hatalom független ellenőrzőjeként, a nyilvános kritika és kompromisszum fórumaként kell működnie. A jelentős, érdekes és fontos hírekről kell beszámolnia, átfogóan és kiegyensúlyozottan. Az újságíró legyen független attól, amiről ír, és fontos, hogy lelkiismeretesen végezhesse munkáját, önmagával ne kerüljön ellentmondásba.

4.3.6. Az etikai kódex hatékonysága

A Center for International Media Ethics elnevezésű nemzetközi médiaetikai szervezet a világ 46 országában, köztük Magyarországon is végzett egy kutatást¹⁶⁰ 2011-ben, amely azt a

¹⁵⁹ UNESCO-jelentés 2011 (1), 17.

¹⁶⁰ Media Ethics Survey by the Center for International Media Ethics, 2011. június

kérdést célozta meg, hogy az újságírók milyennek ítélik meg pozíciójukat a munkahelyükön és hogyan látják országuk médiaetikai helyzetét. A felmérés az etikai kódexek szerepét is vizsgálta. Kiderült, hogy az országok többségében van az újságíróknak etikai kódexe, és követik azt. Afrikában, Ázsiában, Latin-Amerikában és Európában a szolgáltatók fele nem fogadott el saját etikai kódexet, vagy nem csatlakozott egyetlen nagy szakmai szervezet által elfogadott előírásokhoz sem. Azok közül, akik alávetették magukat etikai szabályozásnak, 5% bevallotta, hogy annak ellenére, hogy aláírta, nem annak megfelelően jár el.

Az nem elég, hogy lefektetik a szabályokat, a munkáltatónak vagy egy másik szervezetnek arra is kell figyelni, hogy kötelezővé tudja tenni azt, és legyen eszköze a végrehajtásra. Például új belépőkkel az elején tisztázni kell, hogy a munka milyen elvi-erkölcsi feltételekkel jár, de kérdezheti a leendő munkavállaló is, hogy mit kell követnie, milyen etikai szabályokat kell betartania. Sokszor azonban éppen a munkáltatóra hivatkozva nem tesznek eleget az előírásnak a média-munkások, mert féltik az állásukat. A megkérdezettek többsége már szembesült etikai dilemmával munkája során, és 60%-uknak sikerült erkölcsileg is helyes magatartást követni egy ilyen helyzetben. A nyomás, aminek a kutatásban részt vevők 40%-a engedett az általában a kiadótól, szerkesztőtől érkezett a cég gazdasági és stratégiai érdekeire hivatkozva, vagy külső szereplőktől, kormánytól, helyi szervektől, érdekképviselésektől. A kutatás szerint etikátlan viselkedés a legnagyobb arányban Ázsiában, Ausztráliában és az afrikai régióban fordult elő, a legszebb számot a 29%-ot Európa produkálta, itt volt a felmérés alapján a legkevesebb etikai vétség. Ausztráliában, Afrikában és Ázsiában a többség úgy látja, hogy egyáltalán nem fontos az erkölcsi szempontok figyelembevétele a munkavégzésben. Észak-Amerikában is negligálják az ilyen jellegű előírásokat. A latin-amerikai és európai újságírók azért hágják át a szabályokat, mert féltik az állásukat, inkább engednek a gazdasági és politikai nyomásnak, a nemtörődömség ezeken a kontinenseken a második helyre szorul az okok listáján.

Arról sem szabad elfeledkezni, hogy a digitális világban új kihívások, új etikai dilemmák elé néznek az újságírók. A megkérdezettek többsége úgy gondolja, hogy negatív hatással van az erkölcsi sztemderdekre az új, digitális környezet. Észak-Amerikában a megkérdezettek 77%-a, Európában a 64%. Afrikában ezzel szemben az újságírók 40%-a kifejezetten örül a technológia új eszközeinek, és pozitív lehetőséget tulajdonít nekik. Ötből egy megkérdezett úgy gondolja, hogy semmilyen hatással nincs a digitális környezet a médiaetikai viszonyokra, ennek az aránya a latin-amerikai országokban a legnagyobb, hétből három.

A CIME felmérés szerint az újságíróknak több mint fele az etikai problémák megoldását képzésekben, tréningekben, oktatásban látja. 46% hisz abban, hogy ha meg tudnák különböztetni egymástól a jó és a rossz viselkedést, akkor kevesebb esetben döntenének rosszul, természetesen ez is gyakorlati oktatással segíthető elő. A harmadik lehetőséget a minél szélesebb körben elfogadott, közös iparági etikai kódexekben látta a 35%. Végül, de nem utolsó sorban a visszatartó erőben, az etikátlan magatartás megbüntetésében, negatív következmények kiállításba helyezésében látta a megoldást a 31%.

Az etikai kódexek betartatása nem könnyű. Egyrészt, mivel az újságírók önkéntes alávetettségére alapulnak, és az abban foglaltak megsértése nem szankcionálható igazán. Ha szabályszegés esetén ki is zárják az adott újságírót a szövetségből, tovább tevékenykedhet újságíróként. Másrészt az újságírónak általában kevés hatalma van munkáltatójával szemben, Hogy milyen történet kerülhet be egy újságba, műsorba, arról és annak költségvetéséről a

szerkesztők, vezetők döntenek. Így a médiatulajdonosok prioritása érvényesülhet a médiatartalom kiválasztásánál. Ilyen helyzetben az etikai kódex szinte tehetetlen.¹⁶¹

4.4. Az önszabályozás helye az új magyar médiaszabályozásban

A magyar önszabályozási lehetőségek a multidimenzionális modell több típusát is felvonultatják. Az Mttv. alapelvi szinten utal a tiszta önszabályozásra, a 8. § értelmében „a médiaszabályozás területén, illetve az e törvényben foglaltak alkalmazásában, betartatásában fontos szerepet látnak el a médiaszolgáltatókat, a sajtótermékek kiadóit, a közvetítő szolgáltatókat, valamint a műsorterjesztőket tömörítő szakmai önszabályozó testületek és a különböző ön- és társszabályozó eljárások.” A tiszta önszabályozásra lehet példa a fent említett MÚOSZ etikai kódex, vagy a Főszerkesztők Fóruma által elfogadott etikai irányelvek is ide sorolhatóak.

A Közzolgálati Kódexre vonatkozó rendelkezés a kötelező, ex ante önszabályozás típusába sorolható, a törvény ugyanis meghatározza, mely területre vonatkozóan köteles az önszabályozó rendelkezéseket hozni, és az önszabályozó által megalkotott kódexet jogi kötőerővel ruházza fel. Az Mttv. 95. § (1) bekezdése szerint: „A Közzolgálati Kódex (...) tartalmazza a közzolgálati médiaszolgáltatásra vonatkozó alapvető elveket és az e törvényben meghatározott közzolgálati célok pontosítását. A Kódexnek általános, és az egyes közzolgálati médiaszolgáltatókra külön-külön vonatkozó tartalma is lehet. A Kódex alapvető rendeltetése, hogy a közzolgálati médiaszolgáltatók számára iránymutatást adjon a törvény keretei között a közzolgálati médiaszolgáltatás megfelelő működési elveire vonatkozóan.”

Az Mttv. 197–202. §-ai pedig a társszabályozás lehetőségét teremti meg a Médiatanáccsal köthető közigazgatási szerződéssel.

Az Mttv. az önszabályozó szervezet eljárását formalizálja, és így hoz létre társszabályozást: meghatározza az eljárás részletszabályait (197–200. §), a tevékenység feletti felügyeletet (201. §) és az önszabályozó szervezetet arra kötelezi, hogy tevékenységéről számoljon be a Médiatanácsnak (202. §).

Mindez azonban nem érinti az önszabályozás önkéntességét; a szabályozás alanyai szabadon határoznak arról, hogy kötnek-e az Mttv. 197. § szerint közigazgatási szerződést a Médiatanáccsal (és akkor tevékenységük részben az Mttv. hatálya alá esik), vagy pedig az önszabályozás más formáját választják.

Fontos tehát, hogy az Mttv. 197. § szerinti közigazgatási szerződés nem kizárólagos formája az önszabályozásnak. Nincs akadálya annak, hogy a jogalanyok az Mttv.-től függetlenül saját etikai magatartási szabályokat állapítsanak meg – azokhoz viszont nem fog az Mttv. szerinti jogi relevancia sem kapcsolódni. Így kétféle önszabályozást különböztethetünk meg: a jogilag értékelhetőt és a teljes egészében jogon kívüli önszabályozást.

Az önszabályozás mindkét formájának jelentősége van. Általánosságban az figyelhető meg, hogy az önszabályozás kiegészítő jellegű (a jogi szabályozást teszi teljessé), illetve olyan szakmai szabályokat állapít meg, amelyek mélysége jogszabályi előírásként túl nagy beavatkozás lenne a sajtó működésébe, célja pedig az, hogy ne csupán a jogi szabály szövege, hanem a mögötte húzódó elvek is érvényesüljenek. Az önszabályozás termékei (amelynek körébe tartoznak az etikai kódexek) tehát a jogi normákat hivatottak a szakmai etika szabályaival

161 OXFORD-tanulmány, 12.

„megtámogatni”. Önszabályozás tehát olyan jogrendszerekben is működhet, ahol létezik a sajtópiac adott szegmensére vonatkozó szabályozás, de a piaci szereplők úgy döntenek, a jogi előírásokat önként „megerősítik”, illetve bizonyos, azokat meghaladó, többletvállalásokat is tesznek, és így az etikai alapú önkorlátozás képes kiegészíteni a jogi rendelkezéseket.¹⁶²

Ehhez elengedhetetlen, hogy az önszabályozás során létrejött aktus ténylegesen is általános (vagy legalábbis széles körben) elfogadott etikai felfogáson alapuljon. A jogi normákkal szemben az önszabályozás során létrejött aktust *tartalmi* helyessége és nem *formai* kötőereje miatt kell követni. Épp ezért az önszabályozás akkor sikeres, ha kellően objektív, nem foglal állást szubjektív kérdésekben.¹⁶³

4.5. Az önszabályozás körében tett megállapítások összefoglalása

Az önszabályozás fogalmi körét áttekintve az eddigiekben a következő megállapításokat tettük:

- 1) Az önszabályozás valamely meghatározott ágazat működésének (illetve az adott ágazatban működő szereplők magatartásának) önkéntes, alávetésen alapuló, rugalmas meghatározása, amelynek alapja nem a közjogi kényszer, hanem az alanyok érkazonossága
- 2) Az önszabályozás közelebb áll a jogi szabályozás teljes hiányához, mint a törvényi szabályozáshoz. Ez nem jelenti azt, hogy az önszabályozás jogon kívüli kategória, vagy hogy az állam számára az önszabályozás „érdektelen” lenne, de ennek a szabályozási megoldásnak nem a jog az elsődleges legitimációs bázisa. Az állami szabályozás mellett foglal helyet olyan értelemben, hogy alanyai a törvényi szabályozás *mellett*, a törvény által nem szabályozott kérdésekben magukra nézve egy másik szabályrendszert (az önszabályozást) is elfogadnak. Az önrendelkezési jog alapján természetesen semmilyen akadálya nincs annak, hogy egyes jogalanyok – a jogi szabályozás mellett – további szabályokat is kötelezőnek tartsanak magukra; mindaddig, amíg e magatartásuk a jogi szabályokat nem sérti.
- 3) Ami az ön- és társszabályozás elhatárolását illeti, utóbbi esetében elengedhetetlen az állami részvétel. A társszabályozás középút a közvetlen állami szabályozás és az iparági önszabályozás között¹⁶⁴ mely akkor valósul meg, amikor a jogszabály által előírt szabályozást iparági testülethez, akár önszabályozó szervhez delegálják. Ilyen módon a szabályrendszer a szakmai és állami szervek együttműködésének eredményeképpen jön létre. A társszabályozott területeken jelen van tehát az állam szabályozó szerepe.

Nem egyszerű feladat a két szabályozási forma (az önszabályozás és a társszabályozás) határainak meghúzése, mivel az állam jelenléte – a tiszta önszabályozást leszámítva – önmagában nem elhatároló ismérv; a kettő közötti különbség inkább mennyiségi, mint minőségi.

A társszabályozás olyan területeken juthat szerephez, ahol állami szabályozásra, jelenlétre van szükség, törvény írja elő a szabályozási kötelezettséget, és az csak az önszabályozó mechanizmusok fent ismertetett előnyei miatt szervezhető ki a szakmai testületekhez úgy, hogy végső garanciaként a közérdek védelmére mindig ott áll az állami felügyelet.

¹⁶² KOLTAY 2010, 129.

¹⁶³ Vö. BEALES 2009, 6.

¹⁶⁴ OXFORD-tanulmány, 84.

5. Társszabályozás

5.1. A társszabályozás fogalma

A társszabályozás fogalmának dilemmáját McGonagle egyszerűen oldja fel, szerinte az egy könnyebb szabályozási forma, mint a hagyományos, állam által uralt szabályozási prototípus, ahol a hangsúly a szabályozás területén a szakemberek és az állami hatóságok közötti együttműködésen van, és ezt a szinergiát ki lehet használni a végrehajtás területén is.¹⁶⁵

A társszabályozás középut a közvetlen állami szabályozás és az iparági önszabályozás között,¹⁶⁶ melyben lehetőség nyílik az állami és az önszabályozó szerv közötti párbeszédre, és a szabályozásban így kialakuló kölcsönhatásra.

Elvi síkon a társszabályozásnak két, egymástól eltérő formája ismert. Az egyik formája, amikor az állam egy létező mechanizmust emel be a hatósági szabályozás rendszerébe, a másik formája pedig az, amikor az állam lefekteti azokat a jogi alapokat, amelyen belül az önszabályozás folyamata elindulhat.¹⁶⁷ A társszabályozásnak e két formája teljesen eltérő irányultságú. Az előbbi „alulról jövő” társszabályozás, amelyben a civil szféra, a piac önszabályozásába társul az állam, amikor az önszabályozó szervekre egy jog által szabályozott, szabályozni kívánt területen van szükség. Az utóbbi pedig „felülről jövő” társszabályozás, a szabályozás eredője (a célok és a keretek meghatározója) az állam, amely viszont teret enged az önszabályozásnak a keretek rugalmas kitöltésére.

- 1) Az első esetben tehát a társszabályozás alulról felfelé irányuló folyamat, amelyben a közösség által megfogalmazott igényekre a rendszer felsőbb szintjein születik meg a kötelező érvényű döntés.¹⁶⁸ A társszabályozásban egyszerre van jelen a kötelező jogalkotás és az érintetteknek a tapasztalatokon alapuló szabályozási tevékenysége. Ennek előnye, hogy „a szabályalkotási és -értékesítési folyamatokba bevont szereplők a szabályozási célokkal jobban azonosulnak, aminek következtében nő a szabályok érvényesítésének hatékonysága”.¹⁶⁹

A társszabályozás eme formáját az alkotmányjog mindig is fenntartással szemlélte. Ennek fő oka pedig a demokratikus legitimáció hiánya. A demokratikus legitimáció lényege, hogy a közhatalmi döntések közvetlenül, vagy a választások és kinevezések hibátlan láncolatán keresztül közvetetten visszavezethetőek a szuverenitás alanyára, a népre.¹⁷⁰ A szabályozás közhatalmi döntés. Sértené tehát a demokratikus legitimációt (és ezen keresztül a jogállamiságot), ha az állam közhatalmi (szabályozó) jogkörrel ruházna fel egy olyan szervezetet, amely önkéntes alapon jött létre, és amely nem tudja a közhatalom-gyakorlását a választópolgárokra visszavezetni.

165 McGonagle gondolatait idézi a HANS BREDOW-tanulmány, 21.

166 OXFORD-tanulmány, 84.

167 Carmen PALZER gondolatát idézi GÁLIK–POLYÁK 2005, 44.

168 POLYÁK 2002, 475.

169 POLYÁK 2004, 318.

170 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

Alkotmányjogilag tehát kötelező, az érintettek akaratától független szabályozás csak akkor fogadható el, ha annak eredője a közhatalom. Az természetesen kívánatos, hogy a közhatalom hasznosítsa a szakmai tapasztalatokat, vegye figyelembe a piaci szereplők igényeit, de magának a szabályozásnak a jogát nem delegálhatja rájuk.

- 2) Az alkotmányossági szempontoknak a társszabályozás másik formája felel meg, amikor a közhatalom – normatív módon – elérendő célokat tűz ki, és ezeket tölti ki az önszabályozás tartalommal. A társszabályozás eme formája lehetővé teszi a törvényhozó által meghatározott célok megvalósításának az érintett területen elismert érdekképviselerekre való átruházását („szabályozott önszabályozás”).¹⁷¹ A közhatalmi szabályozó (jogalkotó) tehát feladatokat tűzhet ki, hatékony megvalósításuk érdekében viszont teret hagy az iparágak önszabályozó kezdeményezéseinek, és ténylegesen figyelembe veszi az érintettek érdekeit és álláspontját.¹⁷² A társszabályozó szervek funkciója párhuzamba állítható a köztestületekkel is, hiszen olyan önkormányzattal rendelkező szakmai szervezetek, amelyek bekapcsolódnak az állami szabályozásba, azzal az alapvető különbséggel azonban, hogy azok létrehozását törvény rendeli el, és törvényben meghatározott közfeladatot látnak el.

5.2. A társszabályozás fogalma európai uniós perspektívából

Az Európai Bizottság által kiadott White Paper on European Governance¹⁷³ a társszabályozást mint a jobb és gyorsabb szabályozás egyik lehetséges példáját említi. A Bizottság álláspontja szerint a társszabályozás egyesíti a kötelező erejű jogalkotási és szabályozási tevékenységet az intézkedések által leginkább érintettek által hozott intézkedésekkel, a formális szabályokat más nem kötelező erejű eszközökkel.

A Final Report of the Mandelkern Group on Better Regulation szintén kiemelte a társszabályozásnak azt a tulajdonságát, hogy jól egyesíti a hatósági célkitűzéseket a magánszféra szereplői által vállalt felelősséggel, és végső garanciaként a közérdek védelmére ott áll az állami felügyelet.¹⁷⁴

Az Európai Bizottság 2002-es Akciótervében¹⁷⁵ hozta nyilvánosságra azt az értelmezést, hogy a társszabályozás a jogi szabályozáson alapul, ahhoz mintegy keretet szolgáltat, akár arra is alkalmas lehet, hogy a jogi szabályozást a lényeges szempontokra korlátozza. Sőt az is előfordulhat, hogy az önszabályozó kódexek hívják fel a figyelmet egy szabályozandó problémára, és a jogi szabályozás az önkéntesen elfogadott kódexekből növi ki magát.¹⁷⁶

A Jobb jogalkotásról („Better Regulation”) szóló intézményközi megállapodás¹⁷⁷ keretében az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megállapították, hogy a társszabályozás olyan alternatív szabályozási forma, amelyet az önszabályozástól el kell határolni. Marcelino Oreja kulturális és audiovizuális politikáért felelős ex-biztos társszabályozás-definíciója nagy jelentőséget tulajdonít a magán- és állami szektor közötti partnerségnek. Összehasonlítva a

¹⁷¹ POLYÁK 2004, 316.

¹⁷² GÁLIK–POLYÁK 2005, 44.

¹⁷³ eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

¹⁷⁴ HANS BREDOW-tanulmány, 18.

¹⁷⁵ Simplifying and Improving the Regulatory Environment, 2002.

¹⁷⁶ HANS BREDOW-tanulmány, 19.

¹⁷⁷ Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking.

szabályozott önszabályozással, ahol az állami és magánszektor képviselői a döntéshozatali és ellenőrzési folyamat különböző szakaszaiban vesznek részt, a társszabályozásban több a közös tevékenység.¹⁷⁸

Az Európai Bizottság „Second Evaluation Report”-ban megfogalmazott álláspontja szerint¹⁷⁹ a társszabályozás a szabályozás alanyainak és az állami hatóságoknak a megfelelő szintű bevonása a szabályozásba, amely a hatóságok, az iparág szereplői és más érdekcsoportok, például a fogyasztók együttműködésére épül. A társszabályozási megközelítés arra épül, hogy sokkal rugalmasabb, hatékonyabb, könnyebben elfogadtatható, mint az egyirányú, törvényi szabályozás. Az érdekelték közötti folyamatos párbeszéd egy olyan szabályozási módszert eredményez, amely nem az állami, bürokratikus, de nem is a tiszta önszabályozási rendszert valósítja meg.¹⁸⁰

A társszabályozás az állam és a piaci szereplők együttműködésére épül, tehát vegyesen tartalmaz jogi és jogon kívüli elemeket, előbbinek általában akkor juttatva szerepet, ha utóbbi önmagában nem képes elérni a kívánt célt: a társszabályozó rendszerek jellemzően önszabályozáson alapulnak, amelynek eredményeit az állam folyamatosan felügyeli, és amennyiben úgy ítéli meg, jogi eszközökkel, tehát kötelező erővel korrigálja a bekövetkezett hibát. Az ön- és társszabályozás, mint új szabályozási módok jelentőségét az Európai Unió új médiairányelve is felismerte, a 2007 novemberében elfogadott Audiovizuális Médiaszolgáltatásokról szóló irányelv¹⁸¹ (44) preambulum-bekezdése a következőképpen határozza meg a fogalmát: a társszabályozás minimális formájában jogi kapcsolatot teremt az önszabályozás és a nemzeti jogalkotó között a tagállamok jogi hagyományaival összhangban. Arra az esetre, ha céljai nem teljesülnek, a társszabályozásnak meg kell engednie az állami beavatkozás lehetőségét. A 3. cikk (7) bekezdésében kifejezetten ösztönzi a tagállamokat az efféle megoldások bevezetésére.¹⁸² Ahogy az újságírói szabadságjogokról és az emberi jogokról szóló 2. számú állásfoglalás¹⁸³ is rögzítette, hogy a gyakorló újságírók megfelelő helyzetben vannak ahhoz, hogy a sajtószabadsággal járó, rájuk vonatkozó és önként vállalt felelősségüket és kötelezettségeiket meghatározzák. Erre a bevezető gondolatra épül a határozat 8. számú elve, miszerint minden gyakorló újságírónak joga van arra, hogy az őt érintő normákat kidolgozza, például magatartási kódex formájában, amelyben leírja, hogy érdekkonfliktus esetén más alapvető jogokkal szemben hogyan érvényesülhetnek az újságírók szabadságjogai, és miként kell teljesíteniük kötelezettségeiket.

Az európai gyakorlat általános a tekintetben, hogy az államok az alapvető emberi jogok védelmét nem ruházhatják át ön- és társszabályozó szervekre. Ez nem csupán az alkotmányos hagyományokon alapul, hanem a nemzetközi jog azon értelmezésén is, hogy az emberi jogok védelmének kötelezettsége tagállami hatáskörbe tartozik. Nemzeti szinten a véleménynyilvánítás- és tájékozódás szabadságának alkotmányos védelméből következik, hogy ezt az alapjogot a lehető legkisebb mértékben lehet korlátozni.¹⁸⁴

Kétségtelen, hogy az emberi jogok érvényesítésére a nemzeti jogon túl, nemzetközi vagy akár uniós szinten is sor kerülhet. Ennek ellenére a tapasztalat szerint továbbra is a belső

178 HANS BREDOW-tanulmány, 20.

179 Second Evaluation Report, 2004.

180 MARSDEN 2004, 80.

181 Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC.

182 KOLTAY 2010.

183 Resolution No. 2: Journalistic Freedoms and Human Rights.

184 IRIS-tanulmány, 3.

(tagállami) alapjogvédelmi mechanizmusok a leghatékonyabbak, ideértve az alkotmánybíró-sági, bírói vagy akár az ombudsmani jogvédelmet. Az állam tehát – mind a nemzeti alkotmányok, mind a nemzetközi hagyomány alapján – felelős az alapjogok megtartásáért.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az állami szabályozás egyáltalán nem adhat teret ön- és társszabályozó szervezeteknek az alapjogok hatékony érvényesítésében. Ilyenkor viszont az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Egyezmény 10. cikkében előírt kötelezettségét különösen szem előtt kell tartani. Itt sok függ a delegáció módján. Attól, hogy az állam egy önkéntes önszabályozó szervre bízza az emberi jogok felügyeletét, még nem jelenti azt, hogy az állam többé ezért nem felelős, még akkor sem, ha az önszabályozó szerv hatékonyan végzi a munkáját. A közös felügyelet teret biztosít a hatékonyabb, gyorsabb, dinamikusabb megoldásoknak, de az állam marad a végső felelős. Ezt a rendszert a döntések felülvizsgálatának lehetősége, a fellebbezési eljárások teszik biztonságossá. Ez a mechanizmus szerepcserével jár, a jogalkotás és végrehajtás többé már nem csak állami hatáskör.¹⁸⁵ Ez azt jelenti, hogy formálisan ugyan állami hatáskör marad, csak a tartalmát nem határozhatja meg önállóan az állam, az az önszabályozó szerv jogosultsága.

5.3. A társszabályozás típusai

A társszabályozásnak legitimációt biztosít az, hogy több érdekcsoportot foglal magában. A közvetlen kormányzati részvétel, beleértve a szankcionálási jogköröket, visszatartó jellegű szabályozást eredményezhet, csökkentve a válaszadás gyorsaságát és az eljárás dinamizmusát. Ez egy finoman kiegyensúlyozott, középútas koncepció az állami szabályozás és a tiszta önszabályozás között.

A német koncepció, a szabályozott önszabályozás keretében akkor juthat szerephez az állam, ha alkotmányos jogokat kell betartatni. Az, hogy mely hatásköröket delegálnak az önszabályozás területére, az attól függ, hogy a kérdés alapvető jogokat érinthet-e. Ez a kombináció az ún. szándékos önszabályozás (*Selbstkontrolle*, *Selbstregulierung*), amelynek keretében a piaci szereplők gazdasági vagy szociális intézkedéseket hoznak, az állam pedig végső esetben lép fel, és szankcionál.

A francia társszabályozás kifejezés a piaci szereplők és az állam közös felelősségét fejezi ki. Ez a rendszer honosodott meg az Egyesült Királyságban is, ahol az állam olyan esetekben akkor avatkozik be, amelyekben a piaci szereplők önszabályozási hatáskörükben nem járhatnak el.

A társszabályozás fogalma tágan értelmezhető, nemzeti, ágazati vagy időbeli összefüggésben, beletartozik a fent említett „szabályozott”, „szándékos” és egy harmadik, az auditált típusú önszabályozás. Az utóbbi Amerikában terjedt el, ellenőrzött önszabályozást jelent, ahol az ellenőrzés történhet egy független vizsgálati szerv által vagy valamely szabvány szerint vagy végezheti egy egyéni cég is előre meghatározott előírások alapján.¹⁸⁶ Leggyakrabban úgy értelmezik mint állami elemmel vagy hatóság bevonásával biztosított önszabályozást.

Ez többféleképpen valósulhat meg:

- az állami hatóságok és az iparági szereplők együttműködése

185 IRIS-tanulmány, 2–4.

186 OXFORD-tanulmány, 9–12.

- a hatóság egyes feladatköreinek átruházása az iparág, a szakma által vezetett szervezetnek vagy az önszabályozó hatóságnak, azzal, hogy a szabályozási feladatokat a mögöttes állami hatóság látja el
- a hatóság a speciális iparági szabályozási háttérrel megteremti
- a hatóság ösztönzi, áttekinti, jóváhagyja vagy csatlakozik az iparág által kifejlesztett önszabályozó rendszerhez, de általában nem támasztja alá törvényi szabályozás.

A társszabályozás magában foglalja a társaságok, szabályozók, egyesületek munkacsoportokban való együttműködését.¹⁸⁷

5.4. A társszabályozás előnyei és hátrányai

A megváltozott konvergens médiakörnyezetben egy gyorsabb, rugalmasabb, hatékonyabb és költségkímélőbb megoldást látnak benne a szakértők, amelynek további előnye lehet az önszabályozással szemben, hogy a rendszernek nemcsak jogi keretet ad az állam, és felügyeli azt, hanem végső felelősként helytáll, az állami és szakmapolitikai célok megvalósításáról tehát nem mond le.¹⁸⁸

A „belső tudáson” alapuló szabályokat könnyebb a gyorsan változó médiakörnyezethez igazítani, elfogadtatni és betartatni, mert az iparág képviselői jobban magukénak érzik azt. Jobban reagál a fogyasztói igényekre, dinamikusabb, gyorsabb és olcsóbb a panaszkezelési eljárás, mint a hagyományos jogorvoslattal élve. Összetett és szubjektív területekre is irányulhat a szabályozás, pl. a reklámetika kérdéseire.¹⁸⁹

Egyesek a vélt költség-hatékonysággal szemben azt látják hátrányának, hogy az intézményrendszert tulajdonképpen megduplázzák, és ez rövid távon nem csökkenti, hanem megemeli a költségeket.¹⁹⁰

A másik aggály a belépési korlát lehet. Mivel az ön- és társszabályozási rendszer általában önkéntes, így azokra nem vonatkozik, akik kívül maradtak a rendszeren, és ez aggodalomra adhat okot a fogyasztók körében. Ha pedig teljes a lefedettség, tehát az egész iparágra kiterjed, akkor akár korlátozhatja is a versenyt, amennyiben feltételeket állít a belépéshez.

Ezen túl a fogyasztóknak problémát okozhat, hogy nem tudnak tájékozottan választani a piaci szereplők közül, amennyiben több ön- és társszabályozó szervezet működik, és sok, különböző magatartási kódex van érvényben, vagy átfedések vannak az egyes önszabályozók hatáskörében. Ennek következtében előfordulhat, hogy maguk az iparág képviselői sincsenek tisztában saját jogaikkal és kötelezettségeikkel.¹⁹¹

5.5. A hatékony társszabályozás egyes feltételei

A cél elérése érdekében a társadalom teljes vagy méltányos részvétele a társszabályozásban aggályokat vethet fel. Egyensúlyt kell teremteni a nemi, etnikai és életkori szempontoknak

¹⁸⁷ BARTLE–VASS 2005, 33–35.

¹⁸⁸ PALZER–SCHEUER 2002, 7.

¹⁸⁹ www.bis.gov.uk/policies/bre/better-regulation-framework/alternatives-to-regulation/choose-the-alternative/self-regulation/advantages-and-disadvantages-of-self-regulation.

¹⁹⁰ PALZER–SCHEUER 2002, 7.

¹⁹¹ www.bis.gov.uk/policies/bre/better-regulation-framework/alternatives-to-regulation/choose-the-alternative/self-regulation/advantages-and-disadvantages-of-self-regulation.

megfelelően, továbbá az ágazati és társadalmi érdekcsoportok reprezentálásában. Amennyire pozitív lehet a különböző érintett szereplők szinergiája, annyira negatív lehet a lobbycsoportok, gazdasági, politikai erők által gyakorolt nyomás. Ezért az ilyen erőktől való elszigetelődésnek a finanszírozásban is meg kell jelennie. Annak vagy független forrásból vagy valamely szereplő, pl. állam vagy iparági résztvevők által, de feltételek felállítása nélkül kell történnie. A névlegesen független, de lopakodó állami részvétellel működő hatóságok nem képesek megfelelően betölteni a társszabályozói funkciót. Ideális esetben a társszabályozó szerv a szakma, a szabályozó és a közvélemény bizalmát és elismerését élvezi. A támogatás elnyeréséhez az szükséges egyrészt, hogy a kódexben foglaltak megvalósuljanak, másrészt, hogy a gyakorlati, szakmai tapasztalatok lecsapódjanak abban. A társszabályozó szervnek érzékenyen kell reagálni az állampolgári igényekre azzal a törekvéssel, hogy az érvényben lévő normákat betartassa, és a felmerülő új szabályokat szükség szerint beépítse. Minden eljárás, különösen a tájékoztatás, panaszkezelés és fellebbezés esetén rugalmas, gyors, a nyilvánosság számára könnyen hozzáférhető ügyintézészt kell biztosítani. Mindezen kritériumoknak határokön átívelve is eleget kell tennie a hatóságnak, a funkcióit nemzetközi szinten is be kell töltenie, ha életképes akar maradni.¹⁹²

5.6. Példák a társszabályozás megvalósítására

5.6.1. Társszabályozás Magyarországon

A szabályozó hatóságok működésének célja a flexibilitás biztosítása. Ezt tűzi ki célul az Mttv. 190. § (1) bekezdése is; a társszabályozás a Médiatanács és az önszabályozó szervezetek között a „médiaigazgatás közhatalmi jogérvényesítési rendszerének rugalmassá tétele érdekében” kerül sor együttműködésre. Ennek formáját pedig az Mttv. a közigazgatási szerződésben találta meg.

A társszabályozásnak az Mttv. kettős szerepet szán. Egyrészt a hatósági jogkörök tekintetében az Mttv. 191. § (1) bekezdése azt teszi lehetővé, hogy az önszabályozó szervezet – meghatározott ügýtípusok körében – a konkrét hatósági hatáskörgyakorlást *megelőzően* önigazgatási feladatokat lásson el, nem hatósági feladatként. Ezt erősíti az Mttv. 197. § (3) bekezdése is, amely az előzetes vitarendezést teszi az önszabályozó szervek feladatává.

Másrészt az önszabályozó szervezetek tartalmi kérdésekben segíthetik a Médiatanács működését a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény alapvető szintű rendelkezéseivel (emberi méltóság védelme, nyilatkozattal való visszaélés tilalma stb.) kapcsolatban.

Természetesen az önszabályozó szervezetek egyéb, Mttv.-n kívüli tevékenységet is végezhetnek. Az önszabályozás ugyanis jellegéből adódóan jórészt jogon kívüli tevékenység. Az Mttv. nem azt határozza meg, hogy az önszabályozó szervezetek mit tehetnek, hanem hogy tevékenységüknek mikor kell jogi relevanciát tulajdonítani. Azt határozza meg tehát, hogy a részben jogon kívüli, magánjogi jogalanyok által folytatott szabályozó tevékenység hogyan csatornázható be a közhatalomba, illetve a jogi szabályozásba.

¹⁹² IRIS-tanulmány, 4.

Az Mttv. társszabályozási rendszere közigazgatás-tudományi szempontból alapvetően a funkcionális decentralizációt valósítja meg az önszabályozó szervezetek számára átruházható médiaigazgatási feladat- és hatáskörök vonatkozásában, azzal a különbséggel, hogy a média-társszabályozás nem közjogi jogi személyek, hanem magánjogi jogalany szervezetek (így önszabályozó típusú szervezetek, pl. egyesületek) számára biztosít részvételt a közfeladat-ellátásban. E részvétel azonban nem azonos a helyi önkormányzatok és köztestületek közfeladatgyakorlásával. A legfontosabb eltérés, hogy a média-társszabályozó szervezet még közvetett módon sem lát, láthat el közhatalmi, hatósági tevékenységet. Vagyis az Mttv. az „átadott hatáskörök” tekintetében sem ruházza fel a média-társszabályozó szervezetet hatósági joggal, hatósági tevékenység ellátásának lehetőségével. Ebből következően a média-társszabályozó szervezet társszabályozás körében ellátott feladatai során nem jogosult hatósági döntés kibocsátására. A társszabályozás alapján a média-társszabályozó szervezet nem lesz hatóság. A média-társszabályozó szervezet közfeladat ellátásának közvetlen jogalapja nem az Alaptörvény vagy törvény (mint a helyi önkormányzatok vagy a köztestületek esetében), hanem az Mttv. felhatalmazása alapján megkötött közigazgatási szerződés. A közigazgatási szerződéses jogviszony a médiaszabályozásban azért fontos kérdés, mert egyfajta közfeladat-átadást, közfeladat-megosztást rendez. Az „átadott” közfeladat körében a Médiatanács nem járhat el, tehát az „átadott” közfeladat nem kiegészíti, hanem helyettesíti a Médiatanács hatáskörgyakorlását. Ugyanilyen „decentralizációs” elem a média-társszabályozó szervezet kizárólag „átadott” tevékenységeire irányuló – Médiatanács általi – törvényességi felügyelet (a média társszabályozásán belüli törvényességi felügyelet minden elemében megegyezik a köztestületek és az ún. közjogi jogi személyiségű közintézetek – egyetemek, főiskolák – tekintetében érvényesülő törvényességi felügyelettel).

Az Mttv. társszabályozási rendszere tehát sajátos átmenetet képez a közigazgatási nem hatósági tevékenység civil szférával, öngazgató, illetve magánszervezetekkel együttműködésben történő ellátása, a közigazgatás nem hatósági tevékenységként gyakorolt közvetítő-, egyeztető, jogvita-rendező tevékenységei és a közigazgatási hatósági hatáskörök, közhatalmi feladatok decentralizáció keretében, önkormányzatisággal rendelkező közigazgatási szervekre történő telepítése között. A média társszabályozásának alapját és kereteit ugyanis hatósági tevékenységek, hatáskörök képezik, amelyek azonban nem hatósági hatáskörként telepíthetők a média-társszabályozó szervezetekre. Továbbá az igazgatottakra (érintettek) csak akkor kötelező, akkor alkalmazható, ha önként alávetik magukat a társszabályozási hatáskörgyakorlásnak.¹⁹³ A magyar társszabályozási modellben az Smtv., valamint az Mttv. egyes rendelkezéseinek vélelmezett megsértésére vonatkozó felhasználói panaszokat nem a médiahatóság, hanem a társszabályozó szakértői bizottsága bírálja el. Az érintett hatósági hatáskör miatt a törvény garanciális okokból részletesen rendelkezik a felhatalmazás tartalmáról, keretéről, illetve meghatározza a társszabályozó szervezet eljárásának alapvető szabályait. A Médiatanács 2011 júliusában közigazgatási szerződés keretében ruházta át az emberi méltóság, az alkotmányos rend, az emberi jogok, a kiskorúak, a magánélet védelmében, a gyűlöletkeltéssel és a kirekesztéssel szemben alkalmazandó, illetve a reklámozásra, a műsorkvótákra, a termék megjelenítésre vonatkozó szabályok betartatására vonatkozó – nem hatósági – hatásköröket a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesületére, az Önszabályozó Reklámtestületre, a Magyar Lapkiadók Egyesületére és a Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesületére. Fontos hangsúlyozni, hogy önkéntes alávetettségéről beszélünk, ami azt jelenti, hogy a társszabályozó

193 LAPSÁNSZKY 2012.

szerv azokkal a médiatartalom-szolgáltatókkal szemben járhat el, amelyek a magatartási kódexét önmagukra kötelezőnek ismerik el.

Az MTE a közgazgatási szerződés szerint az internetes sajtótermékeknél és a lekérhető médiatartalmaknál járhat el az emberi méltóság, az alkotmányos rend, az emberi jogok, a kiskorúak, a magánélet védelmében, a gyűlöletkeltéssel és a kirekesztéssel szemben, illetve a reklámozásra, a műsorkvótákra, a termék megjelenítésre vonatkozó szabályok betartása érdekében. A Kódex személyi hatálya a Szakmai Szervezet tagjai közé számító, valamint az olyan médiatartalom-szolgáltatókra terjed ki, amelyek a Magatartási Kódex rendelkezéseit magukra, illetve egyes médiatartalom-szolgáltatásukra nézve kötelező érvényűnek ismerik el, továbbá azon kérelmezőkre vonatkozik, akik konkrét ügyben a Szakmai Szervezethez fordulnak jogorvoslatért.

Az MLE a közgazgatási szerződés szerint eljárhat a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetén az emberi méltóság, az alkotmányos rend, az emberi jogok, a kiskorúak, a magánélet védelmében, a gyűlöletkeltéssel és a kirekesztéssel szemben, illetve a reklámozásra vonatkozó szabályok betartása érdekében, valamint a lekérhető médiaszolgáltatások tekintetében a kiskorúak védelmét szolgáló hatékony műszaki megoldások alkalmazásának érdekében. A Kódex személyi hatálya a Szakmai Szervezet tagjai közül azon médiatartalom-szolgáltatókra terjed ki, amelyek a Kódex rendelkezéseit magukra, illetve egyes médiatartalom-szolgáltatásukra nézve kötelező érvényűnek ismerik el, valamint az olyan nem a tagok közé tartozó médiatartalom-szolgáltatókra terjed ki, amelyek a Kódex rendelkezéseit magukra, illetve egyes médiatartalom-szolgáltatásaikra nézve kötelező érvényűnek ismerik el, továbbá azon kérelmezőkre vonatkozik, akik konkrét ügyben a Szakmai Szervezethez fordulnak jogorvoslatért.

A MEME a közgazgatási szerződés szerint jogosult az internetes sajtótermékek és lekérhető médiaszolgáltatások tekintetében az emberi méltóság, az alkotmányos rend, az emberi jogok, a kiskorúak, a magánélet védelmében, a gyűlöletkeltéssel és a kirekesztéssel szemben, illetve a reklámozásra vonatkozó szabályok tekintetében eljárni. A társszabályozó továbbá a lekérhető médiaszolgáltatásokat illetően a reklámozásra, támogatásra, termék megjelenítésre, műsorkvótákra, a kiskorúak védelmét szolgáló hatékony műszaki megoldásokra vonatkozó előírások betartatása felett is őrökdi. A Kódex személyi hatálya a Szakmai Szervezet tagjai közé számító, valamint az olyan médiatartalom-szolgáltatókra terjed ki, amelyek a Kódex rendelkezéseit magukra, illetve egyes médiatartalom-szolgáltatásaikra nézve kötelező érvényűnek ismerik el, továbbá azon kérelmezőkre vonatkozik, akik konkrét ügyben a Szakmai Szervezethez fordulnak jogorvoslatért.

Az ÖRT panasz esetén a nyomtatott és az internetes sajtó, valamint a lekérhető médiaszolgáltatások területén járhat el kereskedelmi közleményekkel kapcsolatos ügyekben a médiaszabályozás rendelkezéseit is magába foglaló magatartási kódex szerint. A reklámtestület az Smtv. 20. §-a, valamint az Mttv. 24–32. §-ainak felügyeletére kapott felhatalmazást, kivéve a termék megjelenítésre, a politikai reklámra és a műsorszámmal egyidejű támogatás közzétételére vonatkozó rendelkezéseket. A társszabályozó szervezet olyan panaszok kivizsgálását végezheti, amelyek az emberi méltóságot, vallási vagy világnézeti meggyőződést sértő reklámra; tudatosan nem észlelhető hirdetési technikák alkalmazására; dohányárut, fegyvert, lőszert, robbanóanyagot, csak orvosi vényre kapható gyógyszer népszerűsítő reklámokra; vagy a kiskorúak káros, illetve tisztességtelen befolyásolásával kapcsolatos reklámtartalmakra hivatkoznak.

A társszabályozási feladatellátás így a Médiatanács hatáskörébe tartozó hatósági ügyeket érinti, amelyeket a Médiatanács megosztottan láthat el a társszabályozó szervezetekkel. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a Médiatanács a hozzá beérkező, de a Kódex hatálya alá – a Szakmai Szervezet hatáskörébe – tartozó egyedi panaszokat minden esetben továbbítja a Szakmai Szervezet részére, és amennyiben a kérelmező az eljárás megindítása iránti kérelmét mind a Médiatanács, mind a Szakmai Szervezet részére megküldi és az ügyben a Szakmai Szervezet jogosult eljárni, az eljárás jelen Kódex rendelkezéseinek megfelelő lefolytatására a Szakmai Szervezet jogosult, tehát az elsőbbség a társszabályozót illeti meg, a hatóság nem vonhat magához hivatalból olyan ügyeket, amelyek a közigazgatási szerződés hatálya alá tartoznak.

Ezen közigazgatási szerződések azon túl, hogy a társszabályozás alapját jelentik, fontos szerepet tölthetnek be sokszor vitatott, a médiatörvényben szereplő fogalmak, mint például az emberi méltóság védelmének meghatározásában. Ezen dokumentumok előírásai szerint az emberi méltóság megsértésének minősülhet különösen, ha médiatartalom azt az üzenetet közvetíti, hogy az emberi személyiségnek nincsen érinthetetlen tartománya, ha egyes személyeket, társadalmi csoportokat, közösségeket másokhoz képest alacsonyabb rendűként, másodrendűként ábrázolnak, egyenlő emberi méltóságukat megkérdőjelezzik, illetve, ha kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeket öncélúan és sérelmesen mutatnak be a médiatartalomban.

5.6.2. Külföldi példák

A társszabályozás elsősorban a kiskorúak védelmében jut kiemelkedő szerephez. Az alábbiakban a két előljáró, a német és a holland rendszert mutatjuk be. A holland NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media, Audiovizuális Média Klasszifikációját végző Intézet), a kiskorúak védelme érdekében alkalmazott társszabályozási rendszer, amely 1999-ben jött létre. A társszabályozás Európában egyedülálló formája, amely a teljes audiovizuális szektort egyesíti, értve ez alatt a közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatókat, a film-, videó-, DVD-, valamint az interaktív videó/computerjátékok gyártóit és forgalmazóit, valamint a mobilszolgáltatókat. A szervezet feladata tájékoztatni a fogyasztókat a televíziós műsorszámok, filmek, videók, számítógépes játékok ajánlott korhatáráról, továbbá olyan információkat is hozzáférhetővé kíván tenni, amely alapján a szülő felelősen dönthet az adott film, műsor vagy termék kapcsán.

5.6.2.1. A holland rendszer

A NICAM a kiskorúak védelme érdekében alkalmazott társszabályozási szerv, melynek módszere racionális, pragmatikus, gyakorlatias és értékrendszerét közvélemény-kutatásokkal alapozták meg. A korábbi televízió-, mozi-, video-, DVD és videojátékok tartalmi besorolását végző cenzúrabizottságokat váltotta fel. A testület a közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltató szervezetek képviselőiből, filmforgalmazókból és moziüzemeltetőkből, videoka

zetták, DVD-k, számítógépes játékok forgalmazóiból áll. Az audiovizuális tartalmak csak a NICAM által előírt korhatár-besorolást követően kerülhetnek adásba vagy forgalomba.¹⁹⁴

Magát a klasszifikációs rendszert, amelyet a hollandok Kijkwijzernek hívnak (a szó jelentése: bölcs televízió nézés, vagy programújság), független szakértők dolgozták ki a jelenleg rendelkezésre álló tudományos ismeretek alapján és a szülők elvárásainak figyelembevételével. A besorolást egy standardizált kérdőív segítségével a gyártók, a forgalmazók és a műsorszolgáltatók alkalmazásában álló képzett kódolók végzik. A kódolók betanításáról – és felmerülő problémák esetén –, a szükséges támogatásról, valamint a számítógépes rendszer üzemeltetéséről a NICAM gondoskodik. A klasszifikációt végző kódoló az interneten keresztül ún. ön-besorolást végez, a kérdőív megválaszolása után az adott műre vonatkozó korhatárt, valamint a konkrét ártalmat, amely a besorolást indokolja, automatikusan kalkulálja ki a program. Ezt már nem ellenőrzi sem a NICAM, sem az állam.

A holland médiahatóság rendszeresen megvizsgálja és értékeli a rendszer működését a NICAM éves beszámolója alapján. A hatóság és a társszabályozó szervezet között létrejött egyezség a fogyasztói panaszok tekintetében is rögzíti a kompetenciákat, valamint az információcsere módját. A NICAM az egyezségben leírtak szerint maga is ellenőrzi, hogy megfelel-e a szabályoknak, továbbá meghatározott időközönként teszteli a fogyasztók elégedettségét és a rendszer hatékonyságát. Az ellenőrzésnek kiemelt szerep jut, hiszen a rendszer kizárólag abban az esetben működik megfelelően, ha a gyenge pontokat szisztematikusan és rendszeresen azonosítják. Mivel a metodika átlátható, könnyű észlelni, ha a klasszifikáció helytelen.

A társszabályozó szerv és besorolási metódusa azon túl, hogy az állam által ellenőrzött, azért is működik hatékonyan, mert a médiaszolgáltatókra erős nyomás nehezedik az alávetettséget illetően. Azok ugyanis, akik nem csatlakoznak ehhez a rendszerhez, jelentős reklámbevételektől eshetnek el.¹⁹⁵

5.6.2.2. A német modell

A német koncepció szerint az állam akkor jut szerephez, ha alkotmányos jogokat kell betartatni.

A kiskorúak védelmére jött létre 2003-ban Németországban a Kommission für Jugendmedienschutz (Kiskorúak Védelméért felelős Bizottság, KJM). Ezt a rendszert magasabb fokú állami befolyás jellemzi, mind a végrehajtás, mind az ellenőrzés területén. A KJM hatásköre az online médiára terjed ki, és az állami szabályozó hatóság részeként működik tizenkét szakértővel, akiket a szövetségi kormány, a tartományok és a fiatalkorúak jóléti szervezete nevez ki. A társszabályozó hatóság felelős a kiskorúak védelmére vonatkozó szabályok betartásáért, és az önkéntes önszabályozó intézmények működési engedélyének kiadásáért, továbbá a különböző műszaki intézkedések jóváhagyásáért pl. tartalomszűrő rendszerek. Ha a médiaszolgáltatók valamely társszabályozóként működő, akkreditált önszabályozó testülethez tartoznak, akkor az állami szabályozó hatóság nem járhat el velük szemben, feltéve, hogy a sugárzásra szánt műsorszámot előzetesen bemutatta az önszabályozó testületnek korhatári besorolás céljából, vagy a médiaszolgáltató által elvégzett besorolás összhangban volt

194 PALZER–SCHEUER 2002, 8.

195 PALZER–SCHEUER 2002, 8.

az önszabályozó elvárásaival. Az 1993-ban alapított Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen akkreditált önszabályozó szerv, amely társszabályozóként működik. Elsődleges célja a kiskorúak védelme a műsorokban megjelenő túlzott erőszak és a szexualitás hatásaival szemben. Fő tevékenysége a mindenkor műsorkínálat vizsgálata és a médiával kapcsolatos felvilágosítás (gyermek és fiatalok bevonásával, oktatási intézményekkel való együttműködéssel, kiadványokkal, így például: a médiával kapcsolatos oktatási segédletek általános iskolák számára, az óvodák, iskolák és a szülők tájékoztatása, ismeretterjesztés stb.).

A társszabályozás „nem állami” részét képviseli az FSM (Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia) is, melyet online szolgáltatók alapítottak még 1997-ben a kiskorúak online védelme érdekében. Az FSM internetes panaszok kezelésére felállított panaszbizottságában (Beschwerdeausschuss) működő tagok kiválasztásakor ugyanakkor figyelembe kell venni a szakmai tapasztalatok mellett, hogy adott személy tagja-e valamilyen a kiskorúak védelmének területén aktívan működő társadalmi csoportnak. Így a rendszerbe, az ügyek intézésébe bekerülnek a fogyasztói oldalról is az érdekeltek. Az ismertetett szereplők azáltal alkotnak egy társszabályozói rendszert, hogy az állam szabályozói monopóliumánál fogva állami elismerést ad egy „nem állami” szervezetnek szigorúan körülhatárolt jogosítványokkal. Jelen esetben az állami felhatalmazás alapján az FSM kötelezettsége az, hogy a kiskorúaknak a médiumokban való védelméről szóló szövetségi államszerződésben (Jugendmedienschutztaatsvertrag – JMStV) foglalt rendelkezéseknek érvényt szerezzen az internetes tartalmak tekintetében. Ennek megfelelően az FSM-nek fel kellett állítania egy kódexet, mely tartalmazza JMStV rendelkezéseit oly módon, hogy az a tulajdonképpeni törvényben biztosított védelem végrehajtásának módját írja le, így kezeli a hozzá beérkező panaszokat, és eljár ezekben az esetben, jogsértő cselekményért akár szankció kiszabását is lehetővé teszi. Az állami hatóságok egészen addig nem lépnek be mint jog- és szankcióalkalmazók, amíg az internetes szolgáltatók végrehajtják a FSM szankcionáló döntéseit, illetőleg egészen addig, amíg nem lépi túl hatáskörét a FSM. Az FSM eljárásában érintett internetes szolgáltatóknak nem muszáj tagnak lennie az FSM-ben ahhoz, hogy elkerüljék az állami hatóság döntéseit, elegendő, ha követik (magukra nézve kötelezőnek ismerik el) az FSM döntéseit. Az állami szövetségi hatóság, a KJM mindemellett folyamatosan ellenőrzi az FSM működését, hogy az megfelel-e a szövetségi államszerződésben vagy a törvényben foglaltaknak. Az állam egyébként határozott időre, azaz négy évre adja felhatalmazását, és az FSM tevékenységének értékelése mellett dönthet annak meghosszabbításáról, vagy éppen megvonásáról vagy más szervezet felhatalmazásáról.¹⁹⁶

A német társszabályozási modell erős állami részvételre épül, a testületek azonban széles körben alkotják meg saját szabályait, és hozhatják meg döntéseit, amelyet a KJM –tartalmi szempontból – nem ellenőrizhet.

A korhatár-besorolást végző társszabályozó szervezetekről elmondható, hogy rugalmas és gyors ügyintézés tesznek lehetővé, ezáltal megpróbálnak minél több piaci szereplőt érdekeltté tenni a társszabályozásban. A holland rendszerben talán a presztízs és az azzal járó reklámbevételek, továbbá a nagyobb fokú önállóság biztosítása a kódolóknak és a szisztéma folyamatos modernizálása szintén értéknövelőként tüntethetőek fel. A holland rendszer előnye a technikai bravúrban emelhető ki, a német modell pedig az alapos, részletesen meghatározott, több pilléren álló megvalósításban kiemelkedő, hiszen az állam – KJM – társszabályozó piramisban kirajzolódó hatáskör-átruházási rendszert az államszerződés–törvény–kódex hármas

szabályozás is megerősíti, így biztosítva a decentralizáltságot és az átláthatóságot. Mindkét rendszerben meghatározó az állami garancia, amely elsősorban a törvényességi felügyeletben testesül meg, hiszen a társszabályozó tulajdonképpen közhatalmi szabályozást hajt végre.

5.7. A társszabályozás jövője

Bár a társszabályozás sok országban még gyerekcipőben jár, jelentősége napról napra nő. Fejlődése az abban résztvevők, és részt venni kívánók interakcióján múlik, nekik kell meghatározni a kulcsfontosságú strukturális és eljárási jellemzőket, amely az adott ország politikai, gazdasági és jogi kultúrájának megfelelően illeszkedik a működő, vagy éppen nem működő rendszerbe. A működés alapvető pillérei az érintettek, tehát az állam, a szakma és a társadalom megfelelő és méltányos részvétele, az anyagi és politikai függetlenség, a hatékony ellenőrzési és teljesítményértékelési mechanizmusok beépítése, a panaszkezelés és fellebbezés rugalmas ügyintézési feltételekkel történő ellátása.¹⁹⁷

6. Összegzés: Az ön- és társszabályozás helye a jogrendszerben

A jogi szabályozás alapvető célja a társadalmi viszonyok alakítása. A jogalkotás ennek érdekében jövőre vonatkozóan, absztrakt módon állapít meg magatartási szabályokat.

Megállapítható azonban, hogy a jogalkotás a társadalmi viszonyok alakításának nem kizárólagos módja. Egy másik, lehetséges út, ha a jogalkotó teret enged az ön- és társszabályozásnak; lehetővé teszi, hogy a szabályozás alanyai magukra nézve állapítsanak meg normákat, amelyekhez (állami) joghatás kapcsolódik. A külföldi példák összehasonlító elemzése segítséget nyújthat az ön- és társszabályozás helyének meghatározásához, nem hagyható figyelmen kívül, hogy mindig az adott társadalmi viszonyok, kultúra függvénye, hogy milyen mértékben van szükség állami adminisztrációra, illetve milyen mértékben bízható a szabályozás a piaci szereplőkre. Egy kiegyensúlyozott jogrendszerben is szükség van a média függetlenségének megvalósításához a szakma által saját felelősségi körben kialakított önszabályozásra, amely hozzájárul ahhoz, hogy biztosítsák a szolgáltatások minőségét, speciális, értékalapú előírásokat alakítsanak ki és olyan garanciarendszert építsenek ki, amelyben ezeket a szabályokat szakszerű módon betartják.

A jogalkotás kultúrát és minőséget „teremteni” nem tud, ez leginkább az etika feladata, de megalkothatja azokat a feltételeket, amelyek mellett az kialakulhat. Az állam szerepvállalása során mutatott önkorlátozás, háttérbe húzódás nem jelent szabályozatlanságot, csupán a hatósági jelleg visszaszorulását. Ez semmiképpen nem jelent felelőtlen döntést, a jogbiztonság vagy a professzionalizmus veszélybe sodródását, csupán az állam által bölcsen gyakorolt önkritikát, pontosabban: saját korlátainak a felismerését. Mindez egyidejűleg nyitást jelent a piac és a társadalom felé, amely a magasabb szintű szakmai ismeretek bevonásával egy átértékelt, egyszerűsített és várhatóan hatékony szabályozáshoz vezethet.

A fentiekben nyert következtetések és összehasonlító elemzést követően választ kell keresni a kérdésre: mikor alkalmazandó tehát az önszabályozás, azaz mikor alkalmasabb az önszabályozás a jogi szabályozásnál a társadalmi viszonyok rendezésére?

Tiszta önszabályozás esetében, amikor a jogalanyok az államtól függetlenül döntenek (akár formális, akár informális keretek között) arról, hogy valamely szabályrendszert magukra nézve kötelezőnek elfogadják, ez a kérdés az állam számára nem merül fel. A tiszta önszabályozás ennyiben az állami szabályozástól független; nincs tartalmi átfedés a két szabályozó szerep között.

Más a helyzet akkor, amikor az állam tudatosan „tartózkodik” egy terület szabályozásától, és teret enged az önszabályozásnak. A kérdést tehát úgy kell feltenni, hogy mikor tartózkodik az állam a szabályozástól, és bízva rá a kérdést az érintettek önszabályozására?

Álláspontunk szerint e kérdés megválaszolásakor az államnak több szempontot kell figyelembe vennie.

1) Az első szempont a szubszidiaritás. A jogi szabályozás és az önszabályozás közötti mérlegelésnél is fontos rendező elv Occam borotvája;¹⁹⁸ a több lehetséges jó megoldás közül az egyszerűbbet kell választani. A jogi szabályozásnál állandó „kísértés” az állam számára a túlszabályozás veszélye, ezzel szemben az önszabályozás – mint azt az előnyök terén kiemeltük – rugalmasabb, hatékonyabb és közelebb van az érintettekhez. Ha tehát valamely tárgykör szabályozására *egyformán* alkalmas a jogi szabályozás és az önszabályozás, akkor az önszabályozást érdemes előnyben részesíteni.

2) Az első szempontból az következik, hogy vizsgálni kell, hogy valóban egyformán alkalmas-e az önszabályozás és az állami szabályozás a cél elérésére. A második szempont tehát az alkalmasság; alkalmas-e az önszabályozás a társadalmi viszony rendezésére.

Erre vonatkozóan általános ismérv aligha határozható meg. Mindig az adott szabályozási terület (ágazat) fejlettsége, piaci kultúrája, az érintettek száma és motivációja, valamint több más tényező alapján határozható meg, hogy az érintettek készek és képesek-e az önszabályozás keretei között a szabályokat kialakítani, mennyire jelentkezik esetleg a fent említett „szabályozási elfogultság”.

3) Az állam oldaláról nem hagyható figyelmen kívül, hogy az önszabályozás nem veszélyeztetheti az állam céljainak elérését, intézmény- és alapjogvédelmi kötelezettségeit. Az államnak számos alkotmányos kötelezettsége van. E kötelezettségek teljesítése alól nem szabadulhat arra hivatkozással, hogy az adott terület szabályozását „kiengedte” a jog szabályrendszeréből. A mérlegelésnél szükséges lehet akár azt is figyelembe venni, hogy az érintettek mennyire képesek az általuk megalkotott szabályokat betartani, betartatni. A végrehajtás ugyanis az önszabályozás területén az elfogultság és az állami szabályozáshoz képest szűkebb szankcionálási eszköztár miatt ellentmondásos lehet.

Azokban az esetekben tehát, amikor valamilyen alkotmányos kötelezettség köti az államot, nem mondhat le teljes mértékben a jogi szabályozásról. Minél szorosabb az alkotmányos kötődése az államnak a tárgykörhöz, annál kevésbé van helye az önszabályozásnak.¹⁹⁹ A harmadik szempont tehát az állam alkotmányos érdeke.

Következtetéseink szerint az a kérdés, hogy az adott tárgykörben a jogi szabályozást vagy az önszabályozást kell-e előnyben részesíteni, e három szempont segítségével dönthető el.

198 „Pluralitas non est ponenda sine necessitate” magyarul: „A sokaság szükségtelenül nem tételezendő”.

199 Gyakorlati példával megvilágítva: az állam nem bízhatja az önszabályozásra a rendvédelmet, még akkor sem, ha azt a lakosság is meg tudná szervezni, és ténylegesen alkalmasak is lennének az érintettek a rendvédelemre vonatkozó szabályok kialakítására (és ezáltal az első két szempont teljesülne). A rendvédelem ugyanis az állam alkotmányos kötelezettsége, alkotmányosan „nem kockáztathatja meg” ennek a tárgykörnek a kiengedését a jogi szabályozás alól.

III. Szabályozó hatóság – önálló szabályozó szerv

1. Államszervezeti alapvetés

1.1. A végrehajtó hatalom tagolódása

A hatalmi ágak klasszikus elválasztásának értelmében a végrehajtó hatalom tevékenységét az jellemzi, hogy a törvényhozó által alkotott absztrakt magatartási szabályokat alkalmazza az egyedi esetekre, hatósági jogkörben. E tevékenység gyakorlását gyakran azonosítják a kormány tevékenységével, sőt, magával a kormányzattal is, holott ez az általánosítás téves. A kormánynak van olyan feladata, ami – jellegét tekintve – nem a végrehajtó hatalom fogalmi körébe tartozik, és végrehajtó hatalmi tevékenységet sem csak a kormány láthat el.

Parlamentáris kormányformákra a kormány és a parlament szoros összefonódása jellemző. Ez a kormányforma szükségszerű velejárója: abból, hogy a kormánynak rendelkeznie kell a parlamenti többség bizalmával, az következik, hogy a kormány politikáját támogató képviselők (az atipikus eseteket leszámítva) többségben vannak (kell legyenek) a parlamentben.²⁰⁰ Ennek folyományaként a kormány – az őt támogató képviselőkön keresztül – érdemben részt vesz a parlament fő feladatában: a politika meghatározásában. Politológiai értelemben valamely tevékenységet akkor tekintünk politikainak, ha értékek közötti választás eredményeképp meghatározza, hogy milyen irányba haladjon a társadalom. A definíciónak két fontos eleme van: egyrészt az értékek (ideológiák, eszmék) közötti választás lehetősége, másrészt, hogy a döntés kihatással van a társadalom egészére, vagy legalábbis jelentős részére.²⁰¹

Amit a politológia politikai tevékenységnek tulajdonít, azt a közigazgatás-tudományok művelői gyakran nevezik kormányzati tevékenységnek. A kormányzat ugyanis – szűkebb értelemben – az állami tevékenység fő irányainak meghatározását jelenti, amelyet parlamentáris rendszerekben a parlament és a kormány gyakorolnak. E két szerv folyamatos kölcsönhatásban van; a kormány befolyásolja a parlamenti döntéshozatalt, de – mint végrehajtó hatalmi szerv – köteles is a meghozott parlamenti (kormányzati) döntés végrehajtására. Kormányzati döntés például a törvényhozás, a kormány politikai pályájának, a legfontosabb politikai irányvonalaknak a kijelölése, az állami tevékenység szerkezeti kereteinek a meghatározása, a külpolitikai célkitűzések megfogalmazása. A kormányzatot pedig nem az alanyi kör, hanem a működés tartalma választja el a közigazgatástól;²⁰² a közigazgatás elsődleges feladata nem a célkitűzés, hanem a fenti értelemben használt kormányzat által kitűzött célok elérése. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a közigazgatás a tágabb célokat részcélokká bontsa, s azokat akár normatív formában is megjelenítse.

200 A „kormánypárt” és „ellenzék” fogalmak nem alkotmányjogi, hanem politológiai kategóriák, ezért tudatosan kerüljük azok használatát. Az alkotmányjog vizsgálati spektruma a képviselőre, a képviselőcsoportra és magára a parlamentre terjed ki, de általában nem tulajdonít jelentőséget annak a szubjektív körülménynek, hogy mely képviselők támogatják a kormány politikáját. Kivételesen mégis előfordulhat, hogy az alkotmányjog is jelentőséget tulajdonít annak, hogy a képviselő a kormánypárt(ok)hoz vagy az ellenzékhez tartozik: pl. egy paritásos bizottság létrehozásánál.

201 GYÖRFI 1996, 64.

202 VARGA Zs. A. 2009, 52.

A kormányzás egyik központi eleme a szabályozás.²⁰³ „A szabályozás funkciója az az alapvető funkció, amely az állami cselekvés, de jelentős részben az állampolgári magatartás kereit, irányait és konkrét megvalósulási módozatait behatárolja, illetve meghatározza.”²⁰⁴

Kormányzati tevékenységet tehát mind a kormány, mind a parlament elláthat. A kormányzat működése – bár nem függetlenedik tőle – de nem a hatalommegosztás klasszikus jellemzőivel írható le. Mint látható, különbség mutatkozik tehát a kormányzat és a kormány ténykedése között.

A kormánynak vannak végrehajtó hatalmon kívüli feladatai, ilyennek tekinthető például az eredeti jogalkotói jogkörben való rendeletalkotás, illetve a fentiekben részletezett kormányzati tevékenység, amellyel a kormány részt vesz az általános politika kialakításában.²⁰⁵ A kormány feladata ezért kettős: „egyfelől kormányzati feladatokat lát el, másfelől a közigazgatási rendszer központi szerve, amelynek alapvető feladata a törvények végrehajtása, az államszervezet folyamatos működését biztosító feltételek megteremtése”.²⁰⁶

A másik oldalról viszont egyes végrehajtó típusú tevékenységek a kormány hatókörén kívül helyezkednek el. Ennek oka az ágazati politikák számbeli gyarapodása (az államélet egyre több szegmensét egyre részletesebb szabályozás alá kell vonni) és a közigazgatás jog alá rendélése, amelyből következően a hatósági tevékenység jellegét és mértékét a jogszabályoknak kell meghatározni. A jog alá rendeltségből az következik, hogy „tömegesen épülnek be a szakmai szabályok és mércék, paraméterek a jogi szabályozásba, amelyek már nem is klasszikus jogi normák, hanem csak jogi formában megjelenő szakmai szabályoknak tekinthetők”.²⁰⁷

A két tényező (az ágazati politikák sokasodása és a közigazgatás jog alá rendeltsége) összefügg. „Az állami funkciók terjedelmére és körére [azaz az ágazati politikák számbeli gyarapodására] jelentős befolyással van a jogállamiság intézményrendszere azáltal, hogy a hatalommegosztás elvére épülő intézményrendszer az állami szerepvállalás korábbi tartalmi elemeit számos területen – ideértve a közigazgatás területét is – lényegesen szűkíti és korlátozza.”²⁰⁸

Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy az ágazati politikák és az általános politika összhangját biztosítani kell. „Ennek viszont feltétele, hogy az általános politika [...] olyan szektorális politikai rendszerekre támaszkodjon, amelyek egy-egy ágazatban alkalmasak a kormányzati feladatok célrendszerének végrehajtását eredményesen biztosítani.”²⁰⁹ Emellett természetesen nem csak az általános politikának kell az ágazati politikákon támaszkodnia, hanem fordítva is; az általános politika nem csak allokálja az ágazati politikákat, hanem önálló célokat tűz ki, amelyeket az ágazati politikák kialakítása során figyelembe kell venni és érvényesíteni kell.

Az általános politika (annak fő vonalakban való meghatározása, hogy merre, milyen értékek mentén haladjon a társadalom) csak akkor lehet sikeres, ha a célkitűzéseket az egyes ágazati politikák „aprópénzre váltják”, átültetik az adott szektorba. Ha minden ágazati politika

203 A kormányzás másik központi elemének azt a mechanizmust (célok, értékek és eszközök közötti választást) tartjuk, amelynek során a szabályozásra vonatkozó döntés kialakul. Ez azonban jelen vizsgálatunk keretein kívül esik.

204 FICZERE 1995, 4.

205 Magyarország esetében érdekes változást eredményez az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése, amelynek értelmében a miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját. E bekezdés a Bonni Alaptörvényből ismert *Richtlinienkompetenz* átültetése, amely fontos elmozdulást jelent a monokratikus kormányzás irányába. Az a helyzet áll tehát elő Magyarországon, hogy az általános politikát a kormány határozza meg (hiszen az Alaptörvény ezt a szert jelöli a végrehajtó hatalom csúcsszerveként), a kormány általános politikáját pedig a miniszterelnök. A kérdéssel részletesen foglalkozik a 122/2009. (XII. 17.) AB határozat.

206 FICZERE 1996a, 6.

207 KOVÁCS 2009, 14.

208 FICZERE 1995, 3–4.

209 FICZERE 1996a, 7.

csak a saját, szektorális célkitűzését kívánná megvalósítani, nemzeti szinten diszharmónia lenne, mert az egyes – gyakran egymással ellentétes – ágazati érdekek kiolthatnák egymást. Hasonlóan helytelen lenne, ha az általános politika figyelmen kívül hagyná az egyes ágazatok sajátosságait. A kormányzat terén tehát az általános politika és az ágazati politika harmóniája, ehhez pedig az általános és az egyes ágazati politikák alakítóinak *együttműködése* szükséges.

Az ágazati politikák számbeli gyarapodása és a közigazgatás jog alá rendelése a végrehajtó hatalom polarizálódását vonta maga után: a kormány, bár a végrehajtó hatalom általános szerve marad, nincs monopol helyzetben a végrehajtó hatalmi ágban, azon más szervekkel osztozik, amelyek saját jogon, alkotmányi felhatalmazáson alapulva határoznak meg (ágazati) politikát és gyakorolnak végrehajtó hatalmat. Az egyes ágazati politikák, valamint az ágazati politikák és az általános politika összehangolása viszont továbbra is a kormány feladata és felelőssége. Erre tekintettel az egyes szektorok – az autonóm státus ellenére – sem függetlenedhetnek teljesen a kormánytól; a végrehajtó hatalom gyakorlása során együtt kell működniük.

Ezzel egyidejűleg megfigyelhető a végrehajtó hatalom tevékenységének átalakulása. „A végrehajtó hatalom egyre kevésbé képes kormányzati hatalmát a hagyományos közigazgatás útján érvényesíteni, azaz konkrét hatósági döntésekre konvertálni. Ehelyett tevékenysége egyre inkább a privát szféra által végzendő szolgáltatások szabályozására koncentrál, az így felszabaduló energiát pedig arra fordítja, hogy újabb és újabb igazgandó területeket derítsen fel, amelyekben a modern kormányzati technológiák versenghetnek a demokrácia technikáival annak érdekében, hogy egyedi programok valósuljanak meg az igazgatásnak ebben az új szélesebb struktúrájában. Másként fogalmazva: az állam közvetlen hatalomgyakorlását megtestesítő végrehajtó hatalom a hagyományos feladatai *»vagyis a biztonság, jólét és törvényesség szavatolása és előmozdítása helyett az ezeket ténylegesen biztosító más testületek és intézmények partnereként vagy működésük előmozdítójaként tűnik fel«*.”²¹⁰

Ez a szabályozási logika még annak ellenére igaznak mondható, hogy az utóbbi időben (Magyarországon is) egyre gyakoribb jelenség, hogy az állam „visszatér a küzdőterre” és „saját jogon és saját neve alatt” lát el bizonyos feladatokat.²¹¹

A végrehajtó hatalom tevékenységének átalakulásával értelemszerűen megváltozik a kormány tevékenysége is. A közigazgatásra kivetítve ez azt jelenti, hogy a korábbi, erőteljesen hierarchizált közigazgatási szervezeti rendszert egy más típusú, az irányított szervek önállóságának garanciáit is tartalmazó közigazgatási szervezeti struktúra váltja fel.²¹² Ez azonban nem jelenti a kormány vagy a közigazgatás gyengeségét. A modern államok és így a modern kormányok – a politikai szlogenekkel szemben – nem gyengék, hanem kellően erősek. Erősek abban az értelemben, hogy rendelkeznek a közfeladatok eredményes megoldását elősegítő kellően felhatalmazásokkal és hatáskörökkel, és erejüket növeli, hogy nem egyedül kormányoznak, hanem a kormányzásba bevonják a piaci és a civil szférát is.²¹³

A kormány megváltozott szerepe, és az a tény, hogy egyes végrehajtó hatalomhoz tartozó területeket „kienged” a szabályozásából, hívott életre egy új szervtípust: a szabályozó hatóságokat. Az új állami feladatok ugyanis indokolttá tehetik, hogy a végrehajtó hatalmi szférában új állami szervek szülessenek és ezek jogi normát is alkothassanak.²¹⁴ Szükségessé vált tehát a szabályozó jogosítványok egy részének átruházása olyan intézményekre, amelyek

210 John Morrison gondolatait idézi VARGA Zs. A. 2009, 53.

211 Köszönettel tartozunk Rixer Ádámnak, hogy felhívta a figyelmünket erre a körülményre.

212 FICZERE 1995, 5.

213 VEREBÉLYI 2004, 298–299.

214 ÁDÁM 1995, 131.

a piaccal közvetlen kapcsolatban állnak, és ezért rugalmasan alkalmazkodhatnak a változó feltételekhez,²¹⁵ mivel a hagyományos jogalkotás lassú reakcióideje miatt könnyen túlszabályozottság alakulhat ki, vagy sekélyessé válhat a törvényhozói munka.²¹⁶ E szempontok vezettek az önszabályozás és a társszabályozás fejlesztéséhez, valamint a szabályozó hatóságok kialakításához.

1.2. A végrehajtó hatalom tagolódása a magyar alkotmányban

Mint azt említettük, a végrehajtó hatalom ismertetőjegye a hatósági jogkör gyakorlása, amelynek segítségével az általános szabályokat az egyedi esetre vonatkoztatja. A végrehajtó hatalom legáltalánosabb szerve a Kormány. A Kormánynak nyitott hatásköre van; kiterjed minden olyan, fogalmilag végrehajtó hatalomhoz tartozó hatáskörre, amit az Alaptörvény nem utal más szervhez [15. cikk (1) bekezdés].

Korábban az Alkotmány más szabályozási technikát alkalmazott, tartalmilag azonban a Kormánynak az Alkotmány alapján is nyitott hatásköre volt. A korábbi Alkotmány 35. §-a ugyan meghatározott feladat-, illetve hatásköröket a Kormány számára, e lista azonban nem volt taxatív; a Kormány feladatköre nem merül ki az ott felsorolt feladatok ellátásában. Az Alkotmány 35. §-ában található felsorolás az 1949-es ház „kitüremkedése” volt. Meglepő módon a Kormány hatáskörére vonatkozó rendelkezések tartalmilag alig változtak 1972 óta az Alkotmányban, a rendszerváltáskor is csak „ideológiai tisztogatást” végzett az alkotmányozó a normaszövegben, illetve új feladatokat delegált a Kormány számára (pl. Magyarország képviselte az Európai Unióban). 1972-ben pedig – a szocialista államszervezeti koncepción alapulva – az alkotmány tagadta a hatalommegosztás létét, így nem azonosíthatta a Kormány (pontosabban: a Minisztertanács) feladatait a végrehajtó hataloméval.²¹⁷ Ezért kellett leírnia, milyen típusú feladatok tartoznak a Kormányhoz. Ezt az érvet erősíti az is, hogy Európában csak Észtország, Lengyelország, Litvánia és Portugália alkotmánya határozza meg tételesen a kormány feladatkörét. A többi alkotmány csak röviden pozicionálja a kormányt az államszervezetben, vagy egy-két jellegadó feladatkörét említi meg. Ezt a trendet ismerte fel az új Alaptörvény is.²¹⁸ Az Alaptörvény meghatározása precíz: a Kormány a végrehajtó hatalomnak általános, de nem kizárólagos szerve. Látható tehát, hogy a hatályos Alaptörvény már a Kormányról szóló fejezete is magában rejtje a végrehajtó hatalom polarizálódásának lehetőségét.

Az alkotmányjog szempontjából a végrehajtó hatalom belső tagolódásának az az ismérve, hogy megjelennek olyan szervek, amelyek önállóan, közvetlenül az alkotmány alapján, a kormánytól függetlenül gyakorolnak végrehajtó hatalmat. Ennek bekövetkezte már megelőzte az Alaptörvény hatályba lépését.

²¹⁵ POLYÁK 2004, 311.

²¹⁶ KOVÁCS 2009, 15.

²¹⁷ A szocialista hatalom-koncepció értelmében „[a] szocializmus győzelme után az új államban teljesen megváltozik a helyzet [a Montesquieu-féle hatalommegosztáshoz képest]. Amíg a tőkés konkurenciája a magántulajdonért, a termelőeszközökért és a profitért folyó verseny a különböző rétegeket szembeállítja egymással, addig a munkásosztályban ilyen kibékíthetetlen ellenétek nincsenek – tekintettel arra, hogy tagjainak viszonya a termelőeszközökhöz egyforma. (...) Az államhatalom tehát a szocialista viszonyok között több értelemben is egységes: elsősorban osztálybázisa miatt, másodsorban az általa képviselt osztályakat miatt”. BIHARI 1967, 176–177.

²¹⁸ A feladat- és hatáskör-meghatározás helyett szintén az alkotmányjogi pozíció meghatározására tett javaslatot Ádám Antal: „[az Alkotmányban] csak az Országgyűlés jellegzetes feladatainak és jogainak egyértelmű megállapítására kellene törekedni, a Kormány alkotmányjogi pozícióját és rendeltetését pedig átfogó, általános tartalommal kellene meghatározni”. ÁDÁM 1995, 130. Szintén az elvi deklaráció mellett érvel *Jakab András* magán-alkotmánytervezetének 88. §-a. www.jak.ppke.hu/szervezet/index.html

Alkotmányjogi aspektusból komoly jelentősége van az NMHH és a PSZÁF (2011. január 1-jei) alkotmányi megjelenésének.²¹⁹ Az alkotmányi meghatározás alapján látható, hogy mind a PSZÁF, mind az NMHH a végrehajtó hatalomhoz tartozott: hatósági jogkört gyakoroltak, a szakigazgatás meghatározott ágazatát felügyelték, amelyért felelősséggel is tartoztak.

Bár az NMHH és a PSZÁF alkotmányi megjelenését nem államszervezeti kérdések, hanem a jogalkotási jogosultság megteremtése tette szükségessé,²²⁰ az alkotmányjog számára nem joghatás nélküli e szervek alkotmányi szintre emelése. Autonóm (szabályozó) szervek törvényi szinten jelenleg is vannak, és 2011. január 1-je előtt is voltak. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 1. § (3) bekezdése értelmében autonóm államigazgatási szerv a Közbeszerzések Tanácsa, az NMHH és a Gazdasági Versenyhivatal.²²¹

A változás jelentőségét az adja, hogy a végrehajtó hatalom polarizálódását immár alkotmányi szintű szabály deklarálja. Korábban ugyanis csak törvényi szint (a Kjt.) engedett át *feladatköröket* az autonóm szervek számára, *munkamegosztást* biztosítva a Kormány és más végrehajtó hatalmi szervek között. A kialakított szabályozás azonban más minőségű: az Alaptörvény *megosztja a végrehajtó hatalmat* a Kormány és más szervek között. E szervek tehát közvetlenül az Alaptörvényen alapulva, és nem áttengedett hatáskörben gyakorolnak végrehajtó hatalmat.

Meg kell jegyeznünk, hogy ilyen belső hatalommegosztás 2011 előtt is volt a jogrendszerben: az MNB 2004-től kezdve önállóan (a Kormánytól függetlenül) felelt a monetáris politika kialakításáért, ami végrehajtó hatalmi tevékenység.²²² Mégis fontos áttörésnek tartjuk az NMHH és a PSZÁF alkotmányi megjelenését, a jegybank független működését ugyanis uniós szabályok írják elő, az NMHH és a PSZÁF jelen formájában történő létrehozására és működtetésére vonatkozóan Magyarországot nem terheli nemzetközi jogi kötelezettség.²²³

Az Alkotmány 2011-es módosításában megjelenő belső hatalommegosztást az Alaptörvény árnyalja ugyan, de alapjaiban fenntartja. Az MNB kivételével nem nevesíti a végrehajtó hatalmat gyakorló szerveket, de „önálló szabályozó szervek” gyűjtőnéven új intézménycsoportot hoz létre. Az Alaptörvény rögzíti, hogy e szervek sarkalatos törvény alapján jönnek létre, és a *végrehajtó hatalom körébe tartozó* feladatokat látnak el (23. cikk). Szemben a hatályos Alkotmánnyal, az Alaptörvény nem kívánja egyenként nevesíteni a szabályozó hatóságokat, így azok köre törvényi szinten is bővíthető (vagy épp szűkíthető). Mindez azt jelenti, hogy a PSZÁF és az NMHH vonatkozásában a fennálló *status quo* nem változik (mindaddig, amíg a jogállásukat meghatározó törvényeket nem módosítják), nincs azonban akadálya annak, hogy sarkalatos törvény újabb szerveket hozzon létre.

219 Az alkotmánymódosítás új 40/D. § és 40/E. §-okkal egészítette ki az Alkotmányt: 40/D. § (1): „A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete a Magyar Köztársaság pénzügyi közvetítő rendszert felügyelő, ellenőrző és szabályozó szerve. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete törvényben meghatározott módon felelős a pénzügyi közvetítő rendszer zavartalan működéséért.” 40/E. § (1): „A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság a Magyar Köztársaság elektronikus hírközlési piac felügyelő és ellenőrző szerve. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság felelős az elektronikus hírközlési piac zavartalan működéséért.”

220 Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis a jogforrásoknak mind anyagi, mind alaki oldalról zárt rendszert kell képezniük: az Alkotmánynak tartalmaznia kell mind a jogalkotó szerveket, mind a jogszabályokat [lásd részletesen: 121/2009. (XII. 17.) AB határozat]. Az NMHH és a PSZÁF tehát csak az alkotmányi megjelenéssel kaphattak jogalkotási jogosultságot.

221 A Kjt.-t megelőzően a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény hasonló körben rögzítette az autonóm államigazgatási szerveket: a Közbeszerzések Tanács és a Gazdasági Versenyhivatal mellett autonóm szervnek tekintette az NMHH Média Tanácsának jogelődjét, az Országos Rádió és Televízió Testületet és a – hasonló tartalommal – alkotmányi státust nyert Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét.

222 KLICSU 2010, 288.

223 Lásd KÖRMENDY-ÉKES–LENGYEL 2004, 211.

A végrehajtó hatalom polarizálódása fennmarad tehát, de a Kormány végrehajtó hatalomban betöltött monopol szerepét megtörő önálló szabályozó szervek köre nem alkotmányi, hanem törvényi szinten kerül meg határozásra. Az tehát következik az Alaptörvényből, hogy biztosítani kell a szabályozó hatóságok működését, az viszont a törvényhozó diszkrecionális döntése, hogy mely ágazati politikákat kívánja az önálló szabályozó szervekre bízni.²²⁴

2. A szabályozó hatóság

2.1. A szabályozó hatóságok általános jellemzői

A szabályozó hatóság jogirodalomban bevett elnevezése és az Alaptörvény által nevesített „önálló szabályozó szerv” nem szinonimák.²²⁵ Nem attól válik egy szerv szabályozó hatósággá, hogy sarkalatos törvény annak nevesíti. Ennek ellenére az önálló szabályozó szerv tartalmi áttekintéséhez szükséges a szabályozó hatóság intézményének megértése, hipotézisünk ugyanis, hogy az Alaptörvény rendszerében a (közigazgatási értelemben vett) szabályozó hatóságok minősíthetők önálló szabályozó szervvé.

A szabályozó hatóság mint jogi kategória alapvetően közigazgatási természetű, de nem közigazgatási jogi (és végképp nem alkotmányjogi) intézmény.²²⁶ Kialakulása a 19. századra vezethető vissza, elterjedésük pedig Amerikában a New Deal-hez, Nyugat-Európában az 1970-es évekhez köthető. Ekkorra vált nyilvánvalóvá, hogy a közigazgatás *Max Weber* által leírt hierarchikus modellje már nem felel meg mindenben a megváltozott társadalmi és gazdasági környezetnek.²²⁷

Nehéz meghatározni, hogy egy hatóság mitől válik szabályozó hatósággá, de néhány jellemző tulajdonság megragadható, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a szabályozóvá minősítéshez. A jogszabály-alkotási hatáskör szorul talán a legkevesebb magyarázatra. A második a függetlenség a szabályozottaktól és az államtól. Ezen a téren már megoszlanak a vélemények, hogy szükséges-e, lehetséges-e az államtól való függetlenség. A függetlenség fogalmának szabályozó hatóságok tekintetében létező különböző értelmezési lehetőségeit és megvalósulásának elméleti és gyakorlati feltételeit a későbbiekben elemezzük. Előrebocsátjuk azonban, hogy véleményünk szerint formális és de facto függetlenség is szükséges. A függetlenség ugyanakkor nem jelent teljes szabadságot, az nem egyenlő az abszolút szabadsággal és a minden befolyástól való mentességgel, hanem a befolyásoló tényezőktől, érdekektől való kellő és egyenlő távolság szükségességét fejezi ki. A szabályozó hatóságok nem csak a szervezeti függetlenségükben, még csak nem is a jogszabály-alkotási hatáskörben különböznek más hatóságoktól.²²⁸ A szabályozó hatóságok leginkább a tevékenységükkel jellemezhetők; a szabályozó hatósági minőséget nem a statika, hanem a dinamika oldaláról lehet igazán megragadni. Ebből kifolyólag – szakigazgatási szempontból – nemigen lehet a

224 Az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése csak lehetőséget ad az önálló szabályozó szervek létrehozására, de nem teszi kötelezővé, hogy ilyen státusú szervet a törvényhozó létrehozson. Elvi szinten tehát a végrehajtó hatalom belső egysége helyreállítható.

225 Köszönettel tartozunk Kovács András Györgynek, aki erre a tényre felhívta a figyelmet.

226 HORVÁTH 2004, 403.

227 FAZEKAS 2005, 123. A szabályozó hatóságok történeti áttekintését lásd KOVÁCS 2009, 12–19., valamint FAZEKAS 2005, 125–130.

228 LAPSÁNSZKY 2010, 363.

szabályozó hatóságok egységes jogállásáról beszélni.²²⁹ Ezért a szerzők többsége funkcionális fogalom-meghatározásra törekszik, azokat az ismérveket keresik, amelyek általában jellemzik a szabályozó hatóságok tevékenységét. Kovács András György három fogalmi elemet rögzít:

- 1) a szabályozó hatóságok jogalkalmazása kevés számú, de rendkívül absztrakt anyagi jogi normára épül, melyek jogi kötöttsége csekély;
- 2) az egyedi döntéseik túlmutatnak a konkrét ügyön és kihatnak a szabályozott terület egészére (ex ante típusú jogalkalmazás, kvázijogalkotás); és
- 3) a közösségi jogi – jellemzően irányelvi – szabályozás.²³⁰

Az első fogalmi elemnek az a magyarázata, hogy a szabályozó hatóságok létrejöttének oka a rugalmasság igénye; a rugalmas jogalkalmazás pedig csak akkor valósulhat meg, ha az alkalmazandó jogszabály kellően absztrakt. Kovács szerint ennek következményeképp „a jogalkalmazás kötöttsége csekélyebb, mint azt a hagyományos jogállami felfogás megkívánná”.²³¹ Álláspontunk szerint önmagában a tág mérlegelési jogkör még a közigazgatási döntéseknél sem sérti a jogállamiság elvét, ha a mérlegelés szempontrendszere meghatározott. A jogállamiság sérelme csak akkor merül fel, ha a jogszabályok teljes mértékben kiszámíthatatlanok a jogalanyok, illetve értelmezhetetlenek a hatóságok számára. Ennek természetesen oka lehet a túl magas absztrakciós szint. Még jelentősebb, hogy a szabályozó hatóságok esetében összefonódik a jogalkotó és a jogalkalmazó; a szabályozó hatóságok többször az általuk előírt szabályok szerint járnak el első fokon.

Az egységes jogértelmezést segíti, hogy a szabályozó hatóságok jogalkalmazásával szemben bíróságokhoz lehet fordulni, amelyek a jogértelmezési hierarchiában a szabályozó hatóságok felett állnak: eltérő jogértelmezés esetén nyilvánvalóan a bíróságokét kell irányadónak tekinteni. Ez még abban az esetben is így van, ha a bíróság – közigazgatási döntés felülvizsgálatáról lévén szó – csak a jogalkalmazás törvényességét vizsgálhatja, célszerűségét nem.

A jogalkalmazás két tevékenységet takar: a tényállás megállapítását, valamint a minősítést, azaz annak meghatározását, hogy a megállapított tényállásra melyik jogszabály rendelkezését kell alkalmazni. Ha a bíróság másképp ítéli meg az alkalmazott absztrakt jogszabály jelentéstartalmát, mint a szabályozó hatóság (egyszerűbben fogalmazva: azt mondja, hogy ez a jogszabály más esetkörre vonatkozik, mint ahogy azt a szabályozó hatóság véli), akkor ezzel tévesnek nyilvánítja a szabályozó hatóság minősítését. Ez pedig törvényességi és nem célszerűségi kérdés, tehát a bírói felülvizsgálat érdemben megvalósul.

Ehhez hasonlóan a 8/2011. (II. 18.) AB határozat is a közigazgatás jog alá rendelésével kapcsolatban azt tartotta a központi garanciális elemnek, hogy meglegyenek a közigazgatási döntés bírói felülvizsgálhatóságának a *szempontjai*. Erre tekintettel úgy látjuk, a mérlegelési jogkör és az alkalmazandó jogszabály magas absztrakciós szintje nem eleve ellentétes a jogállamiság alkotmányi szinten rögzített elvével.

A második fogalmi elem (a konkrét ügyön túlmutató jogalkalmazás) nem csupán a szabályozó hatóságokra igaz, bár kétségtelen, esetükben erőteljesebben érvényesül. Általában igaz ugyanis, hogy az „élő jog”, az a normatartalom, amit a jogalkalmazó következetesen a jogszabálynak tulajdonít, döntően befolyásolja a jogalanyok magatartását.²³² Sarkosan fogalmazva: a jogszabály jelentéstartalma az, amiről a jogalkalmazó azt mondja, hogy az. A szabályozó

229 FAZEKAS 2005, 151.

230 Vö. KOVÁCS 2009, 19–32.

231 KOVÁCS 2009, 22.

232 Lásd 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.

hatóságok azonban nem csupán az „élő jog” kialakításában működnek közre, hanem egyúttal kvázi-jogalkotókká is válnak; eseti döntéseik képezik a jogalapot a későbbi (hatósági) jogalkalmazás számára.

A szabályozó hatóságok jogértelmezésének az alapul szolgáló jogszabályok magas absztrakciós szintje miatt van nagyobb jelentősége. Minél konkrétabb az alkalmazandó jogszabály, annál kisebb szerepe van a jogalkalmazói mérlegelésnek, ezáltal a kialakított joggyakorlatnak is. Mivel azonban a szabályozó hatóságok általában absztrakt normákat alkalmaznak, a jogalanyok a döntések fényében tudják a jogszabályt „aprópénzre váltani”, és tevékenységüket a jogszabály következetesen értelmezett és alkalmazott gyakorlatához igazítani.

Az ex ante típusú jogalkalmazás másik oka, hogy a szabályozó hatóság – a felügyeleti tevékenysége mellett – ágazati politikát valósít meg, szabályozáspolitikát folytat, amelynek fogalmi eleme, hogy érdemben befolyásolja a jogalanyok magatartását, mind normatív eszközökkel, mind az egyedi jogalkalmazáson keresztül.

Az uniós szabályozottság pedig azzal magyarázható, hogy a szabályozó hatóságok piacfelügyeleti jogkörrel rendelkeznek, amely több elemében uniós hatáskörbe tartozik.

2.2. A szabályozó hatóságok összehasonlító elemzése a média területén

2.2.1. A szabályozó hatóságok függetlensége

Az egész világon elfogadott gyakorlat, hogy ha kinövi magát egy független médiaszolgáltatási piac, azzal párhuzamosan és azt ellenőrizendő egy médiahatóságra is szükség van.²³³ A világ 65 országában létezik szabályozó hatóság.²³⁴ Európában jelenleg 49 független testület működik, ám ezek felépítése és működése eltérő. Az összehasonlító elemzés kapcsán elsőként azt vizsgáljuk, hogy a – nemzetközi dokumentumokban ajánlásként megfogalmazott – függetlenség kritériuma hogyan érvényesül az egyes modellekben, illetve szükséges-e egyáltalán a szabályozó hatóságok működéséhez.

A független hatóság a legelterjedtebb felfogás szerint egyszerűbben tud eljárni a köz érdekében részrehajlás nélkül, és könnyebben tudja elkerülni a politikai és iparági érdekektől való befolyásolást. A pártatlan működés létfontosságú eleme a véleménynyilvánítás szabadságának, amely pedig elengedhetetlen feltétele a demokráciának. A függetlenség az összes többi feladat ellátásához is szükséges, a műsorszolgáltatás szabályozásához, beleértve az engedélyezést, a tartalmi követelmények alkalmazásához, a pozitív tartalmi kötelezettségek, továbbá a tulajdonosi és a versenyszabályok betartatásához. A törvény által felállított szabályozó hatóságra átruházott felelősség nemcsak megalapozza a tisztességes engedélyezési eljárásba vetett bizalmat, de el is oszlatja az engedélyezéssel kapcsolatos politikai zűrzavart is. De miben is rejlik a függetlenség?

A különböző felfogások gyakran a függetlenség formális jellemzőire összpontosítanak és nem a de facto függetlenségre. Néhányan az autonómia szinonimájaként használják, mások érzékelnek némi különbséget a két fogalom között. Gyakran a függetlenség egyfajta önrendelkezést jelent abban az értelemben, hogy a piaci szereplők ítélik meg és követhetik saját

²³³ UNESCO-jelentés 2011 (3), 14.

²³⁴ 2003-as adat, lásd Robert MCKENZIE: Comparing Media Regulation between France, the USA, Mexico and Ghana. *Comparative Media Law Journal*, 6. szám.

www.juridicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/6/arc/arc5.htm.

érdekeiket és értékeiket. Következésképpen a függetlenség középpontjában az a képesség áll, hogy az adott szerv a saját maga által felállított értékeket és érdekeket hiteles intézkedésekben tudja megvalósítani.²³⁵

Jakubowicz szerint a hatóságnak jó hírnevet kell szereznie, nemcsak az iparágban, amelyet szabályoz, hanem a közönség, a nyilvánosság előtt is. Ha ezt el tudja érni, nem hagyják majd magára egy esetleges politikai konfliktus közepette sem.²³⁶ Majone, Hall, Scott és Hood hangsúlyozza, hogy a teljesen független és önálló hatóság fogalma nagyon messze van a gyakorlatban megvalósuló szabályozói modelltől.²³⁷ Ezért ebben a megközelítésben a függetlenség csupán elméleti fogalom. A szabályozó hatóságok Gilardi, Maggetti és Thatcher szerint²³⁸ nem teljesen autonóm és nem is a környezetüktől függő testületek. A két pólus között a hatóság inkább egy folytonosságot képvisel, mértékadó az állandóan változó jogszabályok sűrűjében. Lamanauskas szerint a függetlenség nem egyenlő az abszolút szabadsággal és a minden befolyástól való mentességgel, hanem a befolyásoló tényezőktől, érdekektől való kellő és egyenlő távolság szükségességét fejezi ki, amely segítségével egyensúlyban lehet tartani a hosszú távú célkitűzések és a rövid távon eredményt hozó döntések arányát oly módon, hogy a minden érdekelt számára előnyös megoldásra törekszünk.²³⁹ Melody is arra hívja fel a figyelmet, hogy a függetlenség fogalmát gyakran félreértik. Nem azt jelenti, hogy a hatóság függetlenítheti magát a kormány politikájától, vagy hogy a kezében lenne a politikai hatalom. A függetlenség arra hatalmaz fel, hogy döntéseit anélkül hajthassa végre, hogy a politikusok, piaci szereplők vagy lobbisták indokolatlanul beavatkoznának abba.²⁴⁰ A kormány megtartja magának a primátusát a jogalkotásra, és meghatározza azokat a törvényes kereteket – így a szabályozó hatóság hatáskörét is –, amelyen belül a szabályozó szerv függetlenül járhat el.

Az USA-ban, ahol független ügynökségek jóval azelőtt működtek, hogy ez Európában kezdett „divatba jönni”, úgy definiálják azokat, hogy olyan, a végrehajtó hatalmi szerveken kívüli testületek, amelyek szabályok és előírások megalkotásának és végrehajtásának jogkörével vannak felruházva, ún. „miniatűr kormányként” működnek, saját hatáskörben jogalkotó, igazságszolgáltató és végrehajtó funkciót is ellátnak. Michael Powell, az FCC korábbi elnöke szerint függetlennek lenni nem csupán annyit jelent, hogy a szabályozó fizikailag és működését tekintve elkülönül azoktól, akiket szabályoz, hanem döntéshozatali jogkörrel is fel kell hatalmazni.²⁴¹ A döntéshozatalnak átlátható és pártatlan folyamatnak kell lennie. A szabályozónak mentesnek kell lennie a túlzott politikai befolyástól. A hatóságot törvényben meghatározott módon kell jogalkotási jogkörrel megbízni, és feladatai ellátásához szükséges, megfelelő finanszírozást kell számára biztosítani.

Megint más oldalról közelíti meg a független hatóság fogalmát az UNESCO2011 februárjában megjelent kiadványa. E szerint független hatóság az, aminek hatásköreit és feladatait törvény határozza meg, jogosult saját forrásait önállóan kezelni, tagjai függetlenek és indok nélkül nem bocsáthatóak el.²⁴²

235 INDIREG Final report, 19.

236 Jakubowicz gondolatait idézi az INDIREG Final report a 22. oldalon.

237 Majone, Hall, Scott és Hood gondolatát idézi az INDIREG Final report a 27. oldalon.

238 Gilardi, Maggetti és Thatcher gondolatát idézi az INDIREG Final report a 37. oldalon.

239 Lamanauskas gondolatát idézi az INDIREG Final report a 28. oldalon.

240 Melody gondolatát idézi az INDIREG Final report a 28. oldalon.

241 INDIREG Final report, 20.

242 UNESCO-jelentés 2011 (3), 14.

A fentieket figyelembe véve véleményünk szerint a médiát szabályozó hatóság olyan törvény által meghatározott feladatokkal és jogosultságokkal bíró, demokratikusan működő, független hatóság, amely a média szabályozásáért, felügyeletéért és a médiaszolgáltatási jogosultság engedélyezéséért felelős. Függetlensége a saját érdekei és értékei felállításában és képviselésében, a politikai, gazdasági és szervezeti önállóságban áll, amely nem jelent teljes szabadságot, csak a céljai megvalósításához szükséges mozgásteret. Ezen tényezők megvalósítása a gyakorlatban nem könnyű és nagyban függ a hatóság tekintélyétől is.

2.2.2. Függetlenségi mutatók

Ha el is fogadjuk azt az állítást, hogy teljesen független szabályozó hatóság nem létezik, akkor is vannak indikátorok, amelyek jelzik, mikor valósulhat meg az autonómia és a jó kormányzás, és mikor közelít leginkább egy szabályozó hatóság az általa elvárt demokratikus működéshez. A függetlenség definiálására – mint azt a fentiekben láttattuk – sok eltérő kísérlet született, a függetlenségi kritériumok szinte minden forrásban azonosak:

Az UNESCO által 2008-ban kiadott, majd 2010-ben frissített tanulmány²⁴³ szerint a legfontosabb függetlenségi mutatók:

A szabályozó hatóság függetlenségét törvény garantálja és a gyakorlat tiszteletben tartja:

- kifejezett jogi garanciák a pártoktól és a piaci szereplőktől való befolyásmentességre;
- a szabályozó szerv tagjait átlátható és demokratikus választási folyamat során kell kiválasztani, a minimálisra csökkentve a politikai és piaci szereplők hatásgyakorlásának kockázatát, például összeférhetetlenségi szabályok felállításával;
- a megfelelő és átlátható finanszírozást törvény szabályozza, hogy ezáltal is biztosítva legyen a függetlenség és az esetleges költségvetési nyomással szembeni védelem.

Az erre szolgáló ellenőrzési eszközök:

- bármely vonatkozó jogszabály, ami a szabályozó hatóság függetlenségét írja elő;
- alkotmányos előírás a szabályozó hatóság függetlenségére vonatkozóan;
- a testület hatékony intézményi autonómiájáról szóló hiteles jelentések.

A szabályozási rendszer a médiapluralizmus, a véleménynyilvánítás és az információ szabadságának biztosítása érdekében működik:

- a szabályozó testület elszámolással tartozik a nyilvánosság felé;
- a hatóságnak biztosítania kell az ágazat plurális, tisztességes és hatékony működését.

Az erre szolgáló ellenőrzési eszközök:

- bármely vonatkozó jogszabály, ami a médiapluralizmus, a véleménynyilvánítás és az információ szabadságát garantálja;
- a hatóság fenti céljának megvalósulásáról szóló hiteles jelentések;
- bizonyíték a szabályozói beavatkozásról ezen a területen.

Az AVMS irányelv szabályozó hatóságok függetlenségét és hatékony működését szolgáló tényezőiről szóló tanulmány²⁴⁴ szerint a függetlenség fogalmának tudományos megközelítése és annak dimenziói az alábbi irányvonalakban érhetőek tetten:

²⁴³ UNESCO-jelentés 2008, 21–22.

²⁴⁴ Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive.

A külső érdekektől való függetlenség

- a megválasztott politikusoktól
- a szabályozottaktól
- más érdekcsoportoktól;

- Szervezeti autonómia;

- Pártatlan és hiteles szabályozás.

A függetlenség egyik meghatározó eleme a hitelesség, amely leginkább az érdek-összeütközések esetén mutatkozik meg. Bár a kutatások többsége a politikai szférától való függetlenségre helyezi a hangsúlyt,²⁴⁵ fontos tényező a piaci befolyástól való mentesség is. A külső érdekektől való függetlenség állapotának elérését nehezíti az a tényező is, hogy a médiaszabályozási tudással rendelkező szakemberek vándorolnak a minisztériumokból a szabályozó hatósághoz és a piaci szereplőkhöz vagy fordítva, így előállhat az a helyzet, hogy emiatt akár a piaci szereplő, akár maga a minisztérium vagy a hatóság nincs birtokában a szükséges kompetenciáknak. Egy másik aspektusa a szabályozási nehézségnek az információs aszimmetria, amellyel minden szabályozó szembesül. A háttérben az a probléma húzódik meg, hogy a szabályozott megtartja magának azokat az információkat, amelyre a szabályozónak szüksége lenne, hogy így kovácsoljon előnyt magának, és ez folyamatos érdekkonfliktushoz vezet. Felmerül annak a veszélye, hogy a szabályozott manipulálja a szabályozót a hiányos információ-szállítással. Számolni kell azzal a kockázattal is, hogy a szabályozó hatóság függetlenségét az ágazathoz fűződő saját „piaci” érdeke csökkenti, például ha pénzeszközeit a szabályozott iparág befektetési alapjaiban helyezi el. A felsorolt kockázati tényezők ellen léteznek hivatalos biztosítékok, de azok végrehajtása a gyakorlatban nem mindig történik meg.²⁴⁶

Nagy Krisztina szerint az ajánlás alapján a függetlenség három pillére a szervezeti, a politikai és a piaci szereplőktől való függetlenségben fogalmazható meg.²⁴⁷

A politikai nyomástól való védelmet a tagok kinevezésével, kiválasztásával, visszahívásával összefüggő, továbbá az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok és a megbízás időtartamát meghatározó előírások adják. A függetlenség garanciális mutatója a hatóság finanszírozási modellje is, minél inkább jogilag rögzített, kiszámíthatóbb, és távolabb esik az aktuális politikai erőviszonyoktól, annál jobban biztosítja a függetlenséget.

A függetlenség gyakorlati dimenziója a szervezeti autonómiát előíró szabályrendszer, amely biztosítja, hogy a hatóság megfelelő apparátussal, önállóan kialakított szabályrendszerrel tudjon működni.

A piaci szereplőktől való távolságtartásra szolgálnak az összeférhetetlenségi szabályok, amelyek kizárják, hogy a tagok az iparági szereplők tulajdonosi, döntéshozói háttérben pozícióval rendelkezzenek.

Lengyel Márk a jogi, személyes és pénzügyi függetlenség hármásában csoportosítja az elvárásokat:

A függetlenség elsődleges jogi feltételét a szabályozó hatóság függetlenségét garantáló törvényi szabályozás teremti meg, amely meghatározza a szerv feladat- és hatáskörét, az elszámoltathatóságát, a tagok választását és a finanszírozás kérdését.

²⁴⁵ Lényeges, hogy a politikai szféra ebben az összefüggésben nem a politikai hatalmi ágaktól (kormány, parlament), hanem a politikai döntéshozatali csomópontoktól való függetlenséget jelöli. Ebben az esetben sem alkotmányjogi értelemben használjuk tehát a függetlenség fogalmát.

²⁴⁶ INDIREG Final report, 24.

²⁴⁷ NAGY 2010, 193–194.

A függetlenség másik alappillére a szervezet pénzügyi függetlensége. Ennek megfelelően a hatóságok finanszírozására vonatkozó szabályokat, intézkedéseket egy világosan meghatározott pénzügyi terv alapján, oly módon kell szabályozni, hogy biztosítsák a hatóság részére azt a költségvetést, amely lehetővé teszi számára, hogy feladatait maradéktalanul képes legyen ellátni. Az állami szervek nem befolyásolhatják pénzügyi döntéshozataluk során a műsorszolgáltatási hatóságok függetlenségét. Ezt hangsúlyozza az ajánlás a finanszírozás azon típusánál is, amelyben a központi állami költségvetésből fedezik a hatóság működésének költségeit. A másik, gyakorlatban előforduló megoldás az, hogy a műsorszolgáltatási engedélyért fizetendő koncessziós díjból vagy más ellenszolgáltatásból valósul meg a szerv finanszírozása. Az ajánlás nem határozza meg, hogy melyik a szabályozó hatóságok finanszírozásának leginkább javasolt módja, csupán annyit ír elő, hogy amennyiben lehetséges, olyan eljárásokat kell alkalmazni, amelyek nem állami vagy magánszervek eseti döntéseitől függnének.

A függetlenség megvalósulásának személyi feltétele, hogy a hatósági tagok szintjére is kiterjesztik a szabályozást. A kulcsfontosságú szerepet betöltő személyek pártatlanságát biztosító kinevezési, elmozdítási és összeférhetetlenségi szabályokról is rendelkezni kell. Emellett a hatékony működés feltétele lehet, ha a tisztség betöltését kommunikációs, távközlési, műszaki vagy jogi szaktudáshoz kötik.²⁴⁸

Az UNESCO és az Európa Tanács 2000-ben kiadott ajánlása és az azt kiegészítő 2008-as deklaráció szinte azonos feltételrendszert teremt a függetlenség megvalósulásához, amely öt kritériumcsoportban foglalható össze: jogszabályi keret, a tagok jelölése, választása, pénzügyi függetlenség, feladat- és hatáskör, elszámoltathatóság. Ezek azok a kulcsfontosságú tényezők, amelyek biztosítása nélkül nem jöhet létre független szabályozó szerv.

2.2.3. A jogszabályi keret

A megfelelő jogi keret elengedhetetlen a szabályozó hatóság felállításához. A törvényekben egyértelműen meg kell határozni, hogy ki és hogyan jelöli a hatóság tagjait, milyen módon teszi őket elszámoltathatóvá, miként történik a hatóság finanszírozása és milyen hatásköre van a szabályozó szervnek, annak érdekében, hogy biztosítsa saját maga és a tagjai pénzügyi és politikai függetlenségét.²⁴⁹

Az Európa Tanács minden tagállama rendelkezik alapvető médiajogi szabályozással. Nem állítható azonban minden szabályozó szervről, hogy törvény hozta létre, vagy hogy törvény garantálná a függetlenségét. Szinte valamennyi tagállamban egyértelmű szabályozás létezik a hatóságok finanszírozásáról, feladat- és hatásköréről, valamint a tagok jelöléséről és választásáról, ahol azonban a műsorszolgáltatási ágazat nem független szerv, hanem kormányzati vagy a minisztérium vagy miniszter felügyelete alatt álló testület működik, ott felesleges független szabályozásról, vagy a tagok független jelöléséről szóló szabályokat felállítani. A jogszabályok mennyisége és részletessége országonként eltérő, de nem lehet párhuzamot vonni a rendelkezések mennyisége és a függetlenség megvalósulásának minősége között. Sőt néhány szabályozó hatóságról elmondható, hogy korlátozott mennyiségű szabályrendszerrel relatív független működésre képesek. Sok múlik az adott ország függetlenségi „kulturáján” is.²⁵⁰

²⁴⁸ LENGVEL 2003, 3–6.

²⁴⁹ Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (Adopted by the Committee of Ministers on 26 March 2008 at the 1022nd meeting of the Ministers' Deputies) a továbbiakban: (Decl. 2008) I. fejezet 1. pont.

²⁵⁰ Decl. (2008), I. fejezet 3.4.6. pont.

2.2.4. A tagok jelölése, választása

Az ajánlás értelmében biztosítani kell a tagok függetlenségét és védelmét a gazdasági és politikai beavatkozással szemben.²⁵¹ Ezt elsősorban az összeférhetetlenségi szabályok biztosítják.²⁵² A legtöbb tagállam alkalmaz olyan szabályozást, amely a politikai tisztségek betöltését, és a médiaágazatban való elhelyezkedést, üzleti érdekeltséget megtiltja.²⁵³ Az egyik tagállami gyakorlat szerint a tagok dönthetnek az összeférhetetlenségről, és az érintett tag lemondhat a saját szavazati jogáról a személyes érdekeltség okán, a másik gyakorlat szerint a többi tag dönthet úgy, hogy kizárja az érintettet az összeférhetetlenség bizonyítását követően.²⁵⁴ Függetlenségi garanciát jelentenek továbbá a tagok demokratikus és átlátható módon történő kijelölését és választását meghatározó szabályok. Az Európa Tanács legtöbb tagállamában a hatóság tagjait a parlament, vagy az államfő javaslatára a parlament választja. Egyes tagállamokban az ország politikai és társadalmi sokszínűségének biztosítása érdekében a tagokat vagy a tagok egy részét kormányzaton kívüli szervezetek jelölik. Néhány országban objektív kritériumrendszert állítottak fel a tagok választására, más országokban ezzel szemben a tagok választása kizárólag egy állami hatóság vagy az államfő kinevezésén alapul, pontosan meghatározott szabályok nélkül.²⁵⁵ Annak elkerülése érdekében, hogy az elmozdítás ne lehessen a politikai nyomásgyakorlás eszköze, az ajánlás pontosan rögzíti a megbízatás megszűnésének szabályait, ennek megfelelően elmozdítás csak akkor lehetséges, ha a tag megsértette az összeférhetetlenségi szabályokat, cselekvőképtelenné vált, vagy bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték. Az összeférhetetlenség tekintetében a tagállamok jogosultak eldönteni, mennyire szigorú szabályokat állítanak fel, a tag kizárható akár minden egyéb tisztségből, pl. nem lehet tanár sem, de előírás lehet a vagyony nyilatkozat benyújtása is mind kinevezéskor, mind a hivatali idő lejártakor. A függetlenséget garantálja a mandátum időtartama és természete is, a hosszú időre történő, határozott idejű, nem megújuló vagy csak egyszer meghosszabbítható kinevezés biztosítja legjobban a politikai befolyástól való mentességet. Biztosítékot jelenthet a tagok számára titoktartási kötelezettség előírása a szabályozó hatóság működésével kapcsolatban is.²⁵⁶

2.2.5. Finanszírozás

A finanszírozás nem csak a függetlenség egyik tényezője, hanem a cselekvőképesség mozgatórugója is. Azokban az országokban, ahol a kereskedelmi médiapiac nem túl nagy, természetes, hogy a hatóságot többnyire állami költségvetésből finanszírozzák. Ez akár jó recept lehet a politikai beavatkozáshoz, a kormány megbünteti a szabályozó hatóságot; ha nem az ő kedve szerint jár el, akkor nem bocsátja rendelkezésére az intézkedéshez szükséges forrásokat. Ugyanakkora veszélyt jelenthet a tisztán piaci támogatás is, amely szintén szabályozási elfogultságot eredményezhet a finanszírozók irányába. Az UNESCO-tanulmány szerint egyik

251 Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (Adopted by the Committee of Ministers on 20 December 2000 at the 735th meeting of the Ministers' Deputies), a továbbiakban: Rec(2000)23 melléklete, 2. fejezet 3. bekezdés.

252 Rec(2000)23 melléklete, 2. fejezet 4. bekezdés.

253 Decl. (2008) II. fejezet 10. pont.

254 Decl. (2008) II. fejezet 11. pont.

255 Decl. (2008) II. fejezet 13. pont.

256 Explanatory Memorandum to Recommendation No. R (00) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector II. fejezet.

egy forrásból történő finanszírozási mód sem üdvöztető, bár a gyakorlatban tehetők lépések a befolyásolás megelőzésére. Ami a legfontosabb, hogy a szabályozó hatóság számára adott legyen a lehetőség, hogy megtervezze a saját költségvetését, és az üzleti tervét konzultációt követően hagyják jóvá. Elterjedt az a megoldás, ami szerint a testület költségvetését a parlament fogadja el. Ilyen esetben azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a költségvetés elutasítása indirekt módon hatást gyakorolhat a szabályozó szervre.²⁵⁷

Az ajánlás értelmében törvényben kell szabályozni a hatóság költségvetésére vonatkozó előírásokat, hogy feladataikat függetlenül végezhessek.²⁵⁸ Az Európa Tanács tagállamainak többségében jogi előírás szabályozza a hatóságok finanszírozásának forrását. A tagállamok egynegyedében a jogi szabályozás azonban nem tűnik egyértelműnek. Általános gyakorlat, hogy a szabályozó hatóság közvetlen díjakból finanszírozza tevékenységét, így biztosítva a döntéshozatali szabadságot. A tagállamok nagy arányban határoztak meg olyan metódust, hogy állami költségvetésből finanszírozzák a testület működését. Egyes megoldások esetén a törvény kifejezetten rögzíti, hogy a közhatalmi szervek pénzügyi döntési jogkörüket nem használhatják a hatóság függetlenségének csorbítására. Egyes tagállamokban a törvény előírja, hogy a szabályozó hatóság jogosult javasolni az éves költségvetési tervet, amelyet aztán egy állami szerv hagy jóvá automatikusan, vagy legalábbis ez egy formalitásnak tekinthető. A tagállamok egyharmadában azonban nem világosak az elfogadásra vonatkozó szabályok. A törvényi alapok ellenére sok hatóság arra panaszkodik, hogy veszélyben érzi magát, és tart a politikai harcokon alapuló finanszírozási döntésektől.²⁵⁹

2.2.6. Feladat- és hatáskör

Az ajánlás értelmében a jogalkotónak meg kell bízni a szabályozó hatóságot azzal a hatáskörrel, hogy műsorszolgáltatást érintő irányelveket és rendeleteket, valamint belső szabályzatokat fogadjon el. Az Európa Tanács tagállamainak háromnegyedében a médiatörvény ki is mondja ezt. A többi szabályozásából azonban hiányzik ez az elem, vagy más hatóságot illet meg ez a jogosultság.²⁶⁰

A hatóság egyik legfontosabb feladata az engedélyezés. A műsorszolgáltatási engedélyek kiadására és megújítására vonatkozó feltételeket törvényben kell szabályozni. A világosan és pontosan megalkotott rendelkezéseket az ajánlás értelmében nyílt, pártatlan és átlátható eljárás során kell alkalmazni, és az ajánlati felhívásokat is nyilvánosságra kell hozni, a pályázati feltételekkel és az engedély iránti kérelem tartalmával együtt. A legtöbb Európa Tanács tagállamban működő szabályozó hatóság felhatalmazást kapott az engedélyek kiadására, a tagállamok egyötödében azonban az engedélyezési díjakból befolyó bevételek egy másik hatóságot illetnek meg. A médiaszabályozás kilenc tagállamban nem határozza meg egyértelműen az engedélyek odaítélésére és megújítására vonatkozó eljárás feltételeit, és a tagállamok csaknem felében nem elég részletes a szabályozás, legalább tizenhét tagállamban nem követelmény, hogy az eljárás nyilvános legyen. Bár az engedélyezési döntéseket gyakran kritizálják, nem átláthatónak, önkényesnek, politikailag elfogultnak tartják, azok általában összhangban vannak az ajánlás elvárásaival.²⁶¹

257 UNESCO-jelentés 2011 (3), 19.

258 Rec(2000)23 melléklete, III. fejezet 9. pont, 11. pont.

259 Decl. (2008) III. fejezet 19–22. pont.

260 Rec(2000)23 melléklete, IV. fejezet 12. pont.

261 Decl. (2008) IV. fejezet 24–30.

A szabályozó hatóságok másik alapvető feladata annak ellenőrzése, hogy a műsorszolgáltatók betartják-e vállalt kötelezettségeiket. A hatóságnak hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy panaszokat kezeljen, de nem végezhet a priori ellenőrzést. Bár alig írja elő néhány tagállami szabályozás, hogy az ellenőrzés csak utólagos lehet, a gyakorlat nagyjából megfelel ennek a követelménynek.²⁶²

Jogosítvánnyal kell rendelkeznie a testületnek továbbá ahhoz, hogy jogsértés esetén szankciót szabhasson ki. A szankció kizárólag törvény által előírt lehet, és a legenyhébb fajtája a figyelmeztetés kell, hogy legyen. A legtöbb tagállami médiatörvény előírja, hogy a szabályozó hatóság szankcionálási jogkörrel rendelkezzen, legalább hétben azonban nincs előírás erre vonatkozóan, vagy más szervezet vagy közvetlenül a kormányzati szervek, hatóságok hajtják végre a szankciókat. Sok tagállamban azt is részletezi a szabályozás, hogy a szankció kiszabása a törvényi és az engedélyben foglalt előírások megsértése esetén lehetséges. Több jogszabály sem a figyelmeztetést jelöli meg a beavatkozás alsó lépcsőfokának, néhány pedig egyáltalán nem tartalmaz részletszabályokat a szankciókról.²⁶³

2.2.7. Felelősségre vonhatóság és elszámoltathatóság

Az ajánlás²⁶⁴ és az UNESCO-tanulmány²⁶⁵ szerint rendkívül fontos, hogy a szabályozó hatóság megfelelően elszámoltatható legyen az állam, a törvény, és a nyilvánosság előtt.

Smith szerint a formális függetlenség alapvető garanciája az elszámoltathatóság, amely a következő intézkedések bevezetése esetén valósul meg: átlátható eljárás, nyílt döntéshozatal, határozatok közzététele, az összeférhetetlenség megtiltása, a hatóság döntései elleni fellebbezési lehetőség, a hatóság költségvetésének jogalkotó, külső könyvvizsgáló általi ellenőrzése, a szabályozó hatóság tagjának felmentése büncselekmény bizonyított elkövetése vagy munkaképzetlenség esetén.²⁶⁶

Az ajánlás²⁶⁷ és az UNESCO-tanulmány²⁶⁸ szerint a parlamentnek évente be kell számolnia tevékenységéről, és a beszámolót nyilvánosságra kell hoznia. Ezenkívül a számlákat szükséges független könyvvizsgálóval ellenőriztetni és közzétenni. Az is az átláthatóságot segíti elő, ha minden nagyobb szabályozáspolitikai változás bevezetése előtt, egyeztetést kell folytatni az iparági és más érdekelttel. Fontos továbbá, hogy az engedélyezési ügyekben hozott döntésekkel szemben fellebbezni lehessen a bíróságon.²⁶⁹ Ezt az Európa Tanács tagállamainak legalább felében a médiatörvény elő is írja.²⁷⁰

Az Európa Tanács tagállamai közül nyolc médiaszabályozása írja elő egyértelműen, hogy a döntéseiket nyilvánosságra kell hozniuk, a többi hallgat erről a kérdésről. Legalább nyolc tagállam törvényeiben nincs egyértelműen meghatározva, hogy a szabályozó hatóság pénzügyi tevékenységét csak törvényszerűségi és átláthatósági szempontból lehet felülvizsgálni. Számos tagállamban a testületek nem tartoznak felelősséggel senkinek.

262 Decl. (2008) IV. fejezet 32–33.

263 Decl. (2008) IV. fejezet 34–35.

264 Rec(2000)23 melléklete, V. fejezet 25–26. pont.

265 UNESCO-jelentés 2011 (3), 19–20.

266 Smith gondolatát idézi INDIREG Final report, 25–26.

267 Rec(2000)23 melléklete, V. fejezet 25–26. pont.

268 UNESCO-jelentés 2011 (3), 19–20.

269 UNESCO-jelentés 2011 (3), 19–20.

270 Decl. (2008) V. fejezet 39. pont.

A fentiekben részletezett függetlenségi mutatókat az alábbi táblázat foglalja össze:

	Unesco-tanulmány	ET Ajánlás és ahhoz kapcsolódó ET Nyilatkozat	AVMS irányelvhez kapcsolódó tanulmány
Jogi garancia a függetlenségre	A szabályozó hatóság függetlenségét törvény garantálja	Törvényben kell egyértelműen meghatározni, a hatóság elszámoltathatóságát, finanszírozását, hatáskörét és tagjainak jelölését	Pártatlan és hiteles szabályozás
Pénzügyi függetlenség	A megfelelő és átlátható finanszírozást törvény szabályozza	A megfelelő finanszírozási mód kialakítása, akár költségvetési, akár piaci támogatás	Piaci érdekektől való anyagi mentesség
Szervezeti függetlenség	Szervezeti autonómiát garantáló saját, belső szabályrendszer felállítása	Saját szervezet és döntéshozatali rend	
Piaci függetlenség	Szabályozottaktól, piaci szereplőktől való befolyásmentesség, összeférhetetlenségi szabályok	Összeférhetetlenségi szabályok	Szabályozottaktól és más érdekcsoportoktól való függetlenség
Politikai függetlenség	Pártoktól való befolyásmentesség, összeférhetetlenségi szabályok	Összeférhetetlenségi szabályok	Megválasztott politikusoktól való függetlenség
A szabályozó hatóság felelőssége, ellenőrizhetősége	Elszámoltatható legyen a törvény és a nyilvánosság előtt	Elszámoltatható legyen a törvény és a nyilvánosság előtt, beszámoló a parlamentnek	

A fent említett mutatók megfelelő együttállása idején valósulhat meg a függetlenség demokratikus működéshez szükséges szintje. Az azonban nem állapítható meg, hogy bármelyik indikátor önmagában elegendő vagy a másik tényezőnél fontosabb lenne a függetlenség eléréséhez. Kevesebb törvényi garancia vagy akár teljes állami finanszírozás mellett is megvalósulhat az áhított állapot, sok múlik az adott állam függetlenségi kultúráján.

2.3. A szabályozó hatóságok modelljei

2.3.1. A műsorszolgáltatási hatóságok intézményi csoportosítása

Általánosságban megállapítható, hogy az európai államokban a média működését az államigazgatási szervek rendszerétől elkülönült szabályozó hatóság felügyeli.

A szabályozó hatóságok a szervezetükre és hatáskörükre megalkotott szabályok alapján három fő típusba sorolhatóak. Eszerint a főbb intézményi modellek az alábbiak:²⁷¹

1. *Az egységes szabályozó hatóság, más néven francia modell.* Illetékessége az egész állam területére, hatásköre a rádiózás és a televíziózás valamennyi kérdésére kiterjed. A legtipikusabb példája a francia Legfelsőbb Audiovizuális Tanács, a Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Ide volt sorolható az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT), amely 2010-ig látta el a magyar műsorszolgáltatás felügyeletével, engedélyezésével és szabályozásával kapcsolatos feladatokat.

271 KÖRMENDY-ÉKES–LENGYEL 2004. rendszerezése alapján.

2. *Az elkülönült szabályozó hatóságok, más néven német modell.* Az elkülönült hatóságok rendszerén belül több, egymástól jelentősen eltérő megoldást találunk, attól függően, hogy milyen logika alapján osztották meg a szervezetek között a műsorszolgáltatással kapcsolatos feladat- és hatásköröket. Két típust különböztethetünk meg:

a. *Térületi vagy nemzetiségi alapon elkülönült hatóság.* Jellemzően szövetségi államokban alakult ki ez az illetékesség megosztásán alapuló rendszer, ide sorolhatóak a spanyol autonóm régiókban működő médiahatóságok és a német tartományi szabályozó hatóságok rendszere.

b. *A hatáskörök megosztása alapján működő több médiahatóságra épülő felügyeleti rendszerben az ajánlásban megfogalmazott tevékenységi köröket más-más szerv végzi, például, más foglalkozik a műsorszolgáltatás engedélyezésével, és megint más a már működő műsorszolgáltatók felügyeletével.* Legjellegzetesebb példája ennek a modellnek a korábbi (2004-ig, az OFCOM megjelenéséig alkalmazott) brit szabályozás, élén az Independent Television Commission-nel (ITC).

3. *A konvergens szabályozó hatóság, más néven brit modell.* A média és a hírközlés tekintetében egyaránt hatáskörrel rendelkező hatóság. Az ilyen széles hatáskörű, a műsorszolgáltatásra és a kommunikáció infrastruktúrájára egyaránt kiterjedő feladatkörrel rendelkező hatóság előfutárának az Egyesült Államokban 1934-ben felállított Szövetségi Kommunikációs Bizottság, a Federal Communications Commissions, az FCC tekinthető. Európában az első összetett hatáskörű szerv Svájcban a Szövetségi Kommunikációs Hivatal (Office Fédéral de la Communication-Ofcom) a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium egyik részlegeként jött létre. A finn Kommunikációs Szabályozó Hatóság (Finnish Communications Regulatory Authority-FICORA) is hasonló hatáskörrel rendelkezik, az integrált modell mintaintézménye mégis az Egyesült Királyságban létrehozott OFCOM (Office of Communications).²⁷²

A következőkben az egyes intézményi modellek legmeghatározóbb megvalósulásait elemezzük a fent bemutatott függetlenségi mutatók függvényében. Kitekintésünk nem kimerítő jellegű összehasonlítás, az alábbiakban – a német, a brit és a francia modellek összevetésével – azt kívánjuk bemutatni, hogy a szabályozó hatóság függetlenségének garantálására eltérő megoldások születhetnek.

2.3.2. Németország

A felügyeleti intézményrendszer a föderális államberendezkedésből adódóan a tartományi tagozódást követi. Az ún. Landesmedienanstaltok öröködnék a tagállamok szintjén a tartományi médiatörvények betartatása felett. Jelenleg 14 tartományi médiahatóság felügyeli a kereskedelmi műsorszolgáltatók tevékenységét. Minden médiahatóság közjogi jogi személyiséggel rendelkezik. A kormánytól független szervként működnek, nem tagozódnak be a tartományi közigazgatási rendszerbe, feladataikat önállóan végzik, más szerv által nem utasíthatók. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a médiaszabadság alanyainak is tekintendők, és alkotmányjogi panasz keretében közvetlenül fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz alapjogok érvényesítése érdekében. Együttműködési kötelezettség terheli őket ugyanakkor szövetségi

272 LENGVEL 2003, 16.

szinten, amelynek egyik fóruma a Tartományi Médiahatóságok Munkaközössége, másik megnyilvánulása a tartományközi szerződés megkötése, amelyben a tagállamok által megalakítandó médiatörvények alapelemeit rögzítik. A közszolgálati műsorszolgáltatás felügyeletét ellátó közjogi intézmény az ún. Rundfunkrat. A tanács függetlenségére garancia a pluralista összetétel, benne minden társadalmi csoport képviselteti magát.

A médiahatóságok finanszírozása az állami költségvetés keretein kívül történik. Korábban saját bevételekből tartották fenn magukat.²⁷³ A Rundfunkstaatsvertrag alapján ma a médiahatóságok a műsorszolgáltatási előfizetői díjakból, (ún. Rundfunkgebühr) nekik járó két százalékából finanszírozzák működésüket. Sok kritika érte a hatóságokat, amiért nem tudtak a kormánytól független, pártsemleges pozíciót kivívni maguknak.²⁷⁴ A közszolgálati ARD 2003-ban még támadást is indított a finanszírozási struktúra megváltoztatásáért. Véleménye szerint az üzemben tartási díj helyett a testületeket adókból kellene finanszírozni, sőt volt egy olyan javaslat, miszerint a kereskedelmi műsorszolgáltatóktól származó adó lenne a legmegfelelőbb. A vitában az Igazgatók konferenciája (Direktorenkonferenz) azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy az állampolgár az üzembentartási díjat egyéb más alkotmányos jog mellett a független státus fennmaradásáért fizeti, a jogi felügyelet műsorszolgáltatóktól és államtól való függetlenségének biztosítója ez a rendszer.²⁷⁵

A közszolgálati műsorszolgáltatás felügyeletének és a belső pluralizmust garantáló közjogi intézményeknek a legfőbb szuverén szerve a Rundfunkrat. Legfőbb feladata a közérdek védelme. A tanács választja és menti fel az intendánst. Ő felelős egy személyben az intézmény vezetéséért. Tevékenységét az adótanács és az igazgatótanács ellenőrzi. A tartományi adók belső szerkezeti rendjéről a törvények konkrétan nem rendelkeznek, de az általános gyakorlat szerint három terület különíthető el, a műsorigazgatóság, a műszaki igazgatóság és a gazdasági igazgatóság, melyek élén egy-egy felelős igazgató áll, akiket többnyire az intendáns javaslatára szintén az adótanács nevez ki.²⁷⁶

A kereskedelmi műsorszolgáltatás felügyeletét a Landesmedienanstalten látják el, a 16 tagállam 14 hatósággal rendelkezik, Berlin-Brandenburg, továbbá Hamburg és Schleswig-Holstein tartomány közös szervet hozott létre.²⁷⁷

A médiahatóságok rendszerint két szervből állnak. Az egyik a végrehajtó testület, élén az elnökkel, aki napi szintű adminisztrációs tevékenységet végez. Az ő munkáját segíti egy kollégiumi testület, amit médiatanácsnak (Medienrat), műsorszolgáltatási bizottságnak (Landesrundfunkausschuss), végrehajtó tanácsnak (Vorstand) vagy műsorszolgáltatási vizsgálóbizottságnak neveznek.²⁷⁸

Ami a hatásköröket illeti, a műsort és médiarendszert illető alapvető döntéseket a kollégiumi testület hozza. A végrehajtó testület csak a törvényben meghatározott halasztást nem tűrő esetekben hozhat döntést, egyébként csak előkészítő és végrehajtó szerepet tölt be.

A viszonylag nagyszámú testületekben különböző társadalmi csoportok képviseltetik magukat, őket a tartományi kormány, a tartományi parlament vagy társadalmi szervezetek delegálják, különböző eljárási szabályokat követve, ez az ún. Versammlungsmodell.

Egyes tartományok más rendszert építettek be, szakértőkből álló, a parlament kétharma-

273 POLYÁK 2007, 13–14.

274 HOFFMANN-RIEM 1996, 148.

275 NYAKAS 2004, 10–11.

276 MAKELE 2006, 9–11.

277 STREUER 2010, 4.

278 HOFFMANN-RIEM 1996, 125.

dos többségével megválasztott testületet hoztak létre, ez az ún. Ratsmodell, amely például a sachseni hatóságra jellemző.²⁷⁹

Vannak olyan tartományok is, ahol a két modell elemei keverednek. Az észak-rajna-weszfáliai médiahatóság például három testületből áll, az igazgatóból, a médiatanácsból és a médiabizottságból. A médiabizottságnak 25 tagja van, hetet választ a parlament, a többi tizennyolc tagot a társadalmilag releváns szervek nevezik ki hat évre. A médiatanács öt tagból áll.

Viszonylag kisebb hatóságok jöttek létre Sachsenben, Mecklenburg Vorpommernben. Úgy tűnik, a kisebb hatóságok hatékonyabban látják el a mindennapos adminisztratív teendőket. A legtöbb esetben sikerült egyhangú és politikai befolyástól mentes döntéseket hozniuk.²⁸⁰

A nagy és kis hatóságok egyaránt felállítottak albizottságokat különböző funkciók ellátására. Bár ezek a szervek legtöbb esetben csak ajánlásokat, javaslatokat bocsátanak ki, egyre fontosabb döntés-előkészítő szerepet töltenek be, erősítik a hatóság függetlenségét.

A tartományi médiahatóságok hatáskörébe tartozik a tartományi médiatörvényben előírt műsorszolgáltatásra vonatkozó alapelvek és tartalmi követelmények, rendelkezések érvényesítése. A Rundfunkstaatsvertrag együttműködési és azonos követelményrendszerre való kiépítési kötelezettséget (RStV. 38. §) ró a Landesmedienanstaltokra, de tartományközi szerződés keretein belül valamennyi tartományi hatóság önállóan végzi a joghatósága alá tartozó műsorszolgáltatók tekintetében az engedélyezési, szabályozási és felügyeleti feladatokat.

A médiahatóságok osztják ki a kereskedelmi műsorszolgáltatáshoz szükséges engedélyeket, és ellenőrzik az abban foglaltak betartását, sőt a kábelkapacitások egy részének elosztása is az ő feladatuk. A Rundfunkstaatsvertrag 20. § (1) bekezdése általános jelleggel engedélyhez köti a kereskedelmi műsorszolgáltatók szolgáltatásnyújtását, és ezt a tartományi médiatörvények is megerősítik. Erre alapvetően két szabályozási koncepció született tartományi szinten. Az egyik a műsorszolgáltatási engedélyt elválasztja a terjesztési kapacitások hozzárendelésétől. Ez esetben a műsorszolgáltatót az engedély arra jogosítja fel, hogy közvetlenül a műsor-terjesztőtől vagy az illetékes hatóságtól terjesztési kapacitásokat igényeljen. Az engedély megszerzéséhez a műsorszolgáltatónak a törvényben meghatározott minimumkövetelményeket kell teljesítenie. Ilyen rendszer működik például Baden-Württembergben. A másik modell az ún. engedélyezési fikció, amely szerint a működés megkezdését be kell jelenteni a médiahatóságnak, és amennyiben a rendelkezésre álló idő alatt nem tagadja meg a hatóság a nyilvántartásba vételt, az engedélyt megadottnak kell tekinteni. Ez a koncepció Saarland sajátossága. A pályázóknak minimumkövetelményeket kell teljesíteniük a gazdasági szerepvállalásra és az újságírói, szakmai előírásokra tekintettel. A legfontosabb szabály itt is a függetlenség biztosítása, mind anyagilag, mind szakmailag. Az engedélyezési eljárás alapelveit tartományközi szerződés határozza meg. Ennek része a pályázók adatszolgáltatási kötelezettsége a tulajdoni részesedésre vonatkozóan a médiakoncentrációk kialakulásának elkerülése érdekében. Összehasonlító eljárás keretében vizsgálják meg a jelölteket, hogy mennyiben teljesítik az előírt feltételeket. Ehhez a tartományközi szerződés 22. §-a felruházta a médiahatóságokat széles körű felderítési és tájékoztatói jogkörrel.²⁸¹ Általában a médiahatóságok arra ösztönzik a pályázókat, hogy próbáljanak megegyezni, például a frekvencia

279 POLYÁK 2007, 13.

280 HOFFMANN-RIEM 1996, 126.

281 POLYÁK 2007, 14–17.

megosztásáról. Amennyiben ez nem vagy csak részben sikerül, úgy a hatóság választása általában a pénzügyileg erősebb pozícióban lévő pályázóra esik. A hatóságok az engedélyezési jogkör keretében a műsorszolgáltatók ellenőrzésére is jogosultak.²⁸²

A tartományi médiahatóságok a Rundfunkstaatsvertrag 33. §-a értelmében irányelveket bocsáthatnak ki a sokszínűség védelme, a független harmadik személynek történő műsoridő átengedése és az ún. Programmbeirat, a műsortanács felállítása érdekében. A tartományközi médiaszerződésben ugyanis az egyik legfontosabb műsorszerkezeti követelmény az információ és kommunikáció sokszínűségének garanciája, amely elengedhetetlen az állampolgárok szabad véleménynyilvánítási jogának érvényesüléséhez.²⁸³

A német médiaszabályozásban a sokszínűség védelmének egyik sajátos eszköze a harmadik fél részére biztosított műsoridő, amely a műsorszerkezetbe és a beszállítói rendszerbe való beavatkozással növeli a műsorszolgáltatás pluralista jellegét, mindenekelőtt a kultúra, a képzés és a tájékoztatás területén. A szabályozás meghatározza az így felhasználható műsoridő tartalmát és műsorszerkezeti elhelyezését. E műsorszámok készítője és a műsorszolgáltató között nem állhat fenn jogi függőségi kapcsolat. A piaci beavatkozás mellett szervezeti megoldás a pluralizmus biztosítására az ún. Programmbeirat felállítása. A médiahatóság kötelezheti a műsorszolgáltatót műsortanács felállítására. A Rundfunkstaatsvertrag erős jogkörökkel ruházza fel ezt a szervet, műsort érintő kérdés nélküle nehezen hozható meg. A sokszínűség védelméről a Landesmedienanstalten a médiakonzentrációk szabályozása terén is gondoskodnak. Azzal a jogosítvánnyal is rendelkeznek, hogy beavatkozzanak a részesedési és befolyásolási jogviszonyoknak a sokszínűséget veszélyeztető változásaiba. Az érintett vállalkozások bejelentési kötelezettséggel rendelkeznek, amelynek felülvizsgálatakor az engedélyezéshez szükséges követelményeket kell figyelembe venni, és ha a változást a felügyelet aggályosnak véli, akkor lehetősége van a műsorszolgáltatási engedély visszavonására.²⁸⁴ A tartományi médiahatóságok közös irányelveket is elfogadnak, ilyen például a Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes (Jugendschutzrichtlinien – JuSchRiL) vom 05. April 2005, az emberi méltóság és a kiskorúak védelme érdekében hozott szabályozás, vagy a Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring sowie Teleshopping im Hörfunk vom 23. Februar 2010, a reklámszabályozást érintő közös irányelv. Ezen kívül a tartományi médiahatóságok önállóan is kibocsáthatnak irányelveket, például a thüringiai médiahatóság a nem kereskedelmi, helyi rádióadók támogatására adott ki egy irányelvet: Richtlinie der Thüringer Landesmedienanstalt für die Forderung nicht kommerziellen lokalen Hörfunks (NKL-Förderrichtlinie).

A médiahatóságok, ha törvénytértést észlelnek, felhívhatják a műsorszolgáltatót a jogsértés megszüntetésére, és figyelmeztethetik, hogy az ismételt jogsértés az engedély visszavonásával járhat, ez utóbbi azonban csak végső eszközként vehető igénybe.²⁸⁵

282 HOFFMANN-RIEM 1996, 126.

283 HOFFMANN-RIEM 1996, 127.

284 POLYÁK 2007, 26.

285 POLYÁK 2007, 15.

2.3.3. Egyesült Királyság

Az OFCOM a média területén komplex feladat- és hatáskörrel rendelkező, a parlamentnek felelős szervezet a digitális korszakban az állampolgár–fogyasztó érdekeit képviselő szabályozó hatóságként definiálja magát. Erős jogosítványrendszerrel felruházott konvergencia hatóság, amely csak akkor képes feladatait ellátni, ha függetlensége szakmailag, anyagilag és eljárásilag is biztosított.²⁸⁶ A függetlenséget biztosítják a kinevezési, az összetételre vonatkozó, elmozdítási, valamint az összeférhetetlenségi szabályok. Az OFCOM testülete kilenc tagból áll, hatot jelöl a kereskedelmi és iparügyi (Secretary of State for Trade and Industry) és a kultúráért, médiáért, sportért felelős államtitkár (Secretary of State for Culture Media and Sport). Őket nevezik tagoknak, „The Members”. A három tagú vezetőség, „Staff Members” az elnökből (Chief Executive) és további két tagból áll, akiket a tagok jelölnek. Együttesen ők alkotják a Testületet. A törvény kimondja, hogy a hatóság független a kormánytól, és nem tekinthető a Korona nevében hatalmat gyakorló szervnek sem. A tagokat jelölésük előtt és megbízatásuk ideje alatt is az államtitkár ellenőrzi, hogy nem áll-e fenn anyagi vagy egyéb érdekkonfliktus, amely hátrányosan befolyásolhatja a munkájukat. Az OFCOM a kódexben előírt összeférhetetlenségi szabályok szerint jár el.

Az OFCOM részben a műsorszolgáltatási ipar szabályozásából eredő díjakból, vagyis az ún. szabályozói díjakból és állami támogatásból tartja fenn magát.²⁸⁷ Az OFCOM költségvetését éves üzleti terv alapján állítja fel, amelyet nyilvános meghallgatás után fogadnak el. A brit médiahatóság ugyan kap a kormánytól egy kisebb összeget támogatásként, az nem közvetlenül az engedélyezési tevékenységhez járul hozzá, hanem például a médiatudatosság (media literacy) növeléséhez.²⁸⁸

Az OFCOM vezető döntéshozó testülete, az ún. Content Board. Tagjainak számát az államtitkár határozza meg, három és hat között. Elnöke egyben a szervezet vezető, operatív tisztségviselője. A hatóságnak vannak belső bizottságai, és külső tanácsadói testületei, illetve ezekhez kapcsolódóan hivatali, titkársági egységek. Az ún. Content Board a Testület bizottsága a televíziós és rádiós műsorszolgáltatásra vonatkozó minőségi előírások betartásának végrehajtására jött létre. Az Egyesült Királyság minden országa képviselteti magát benne, továbbá a műsorszolgáltatás terén tapasztalattal rendelkező és laikus tagokból áll. A nézők, a hallgatók és az állampolgárok érdekeinek és véleményének megértése és elemzése az elsődleges feladata.²⁸⁹ A Content Board funkcióit az OFCOM jelöli ki a Communications Act alapján.

A Communications Act²⁹⁰ kötelezi az OFCOM-ot, hogy képviselje és biztosítsa a társadalom, az állampolgárok érdekeit a kommunikációs szektorral kapcsolatosan, és a releváns piacokon – akár a verseny generálásával – mozgítsa elő a fogyasztók érdekeinek érvényesülését.²⁹¹

A rádiós és televíziós szolgáltatásokkal kapcsolatosan a törvény részletesen szabályozza a hatóság feladatkörét. A Communications Act (1) bekezdésében foglaltak biztosítása

²⁸⁶ NYAKAS 2004, 7.

²⁸⁷ www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom.

²⁸⁸ UNESCO-jelentés 2011 (3), 19.

²⁸⁹ www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run.

²⁹⁰ CA03 CHAPTER 21, part 1 (3) General duties of OFCOM (1).

²⁹¹ Az európai közszolgálati tartalomszolgáltatás jogi-szabályozási környezetének bemutatása, A Magyar Rádió Közalapítvány megbízásából készítette az ANOVA Szolgáltató és Oktatási Betéti Társaság, 2009, 29.

érdekében a törvény az alábbi követelményeket fogalmazza meg.²⁹² A hatóság köteles a frekvenciakincs optimális felhasználására vonatkozó követelménynek eleget tenni, és törekedni arra, hogy az Egyesült Királyság területén az elektronikus hírközlési szolgáltatások elérhetővé váljanak. Emellett széles körben hozzáférhetővé teszi a rádiós és televíziós szolgáltatásokat, biztosítja a műsorszolgáltatók pluralitását, a káros és sérelmes tartalmak elleni védelmét megfelelő eszközökkel biztosítja, és szükség esetén közbelép a tisztességtelen bánásmód, a magán-szféra megsértésének elkerülése érdekében.

A hatóság tevékenysége során az átláthatóság, a számonkérhetőség, az arányosság, a következetesség és a célszerűség elvei mentén köteles eljárni, általános célja, hogy megvalósítsa a legmagasabb szintű szabályozó hatósági gyakorlatot (best regulatory practice).²⁹³

Tevékenysége során a hatóságnak érvényesítenie kell a közszolgálati műsorszolgáltatás célkitűzéseinek ellenőrzését, biztosítania kell a releváns piacokon a verseny szabadságát, gondoskodnia kell az önszabályozás fejlesztéséről és megvalósításáról, szolgálnia kell a beruházások és innovációk ösztönzését. Intézkednie kell a nagy sáv szélességű hálózatok széles körben történő elérhetővé tételéről, garantálnia kell a véleménynyilvánítás szabadságát, a kiskorúak védelmét, és a bűnmegelőzés ellen szigorúan fel kell lépnie. Képviselnie kell a fogyatékosok és a különböző etnikumhoz tartozó társadalmi rétegek érdekeit. Ezek a törvényi előírások²⁹⁴ a brit médiaszabályozás alapelveinek is tekinthetők.

A médiahatóságot több jogforrás is felruhazza szabályozó jogosultságokkal. A másodlagos jogszabályokat rendeletek, szabályzatok és határozatok formájában bocsátja ki a felügyeleti szerv. A 2006-os Wireless Telegraphy Act minősül a legfőbb jogszabálynak az Egyesült Királyság rádióspektrum szabályozását és az OFCOM hatásköreit tekintve. Egységes szerkezetben 2007. február 8-án lépett hatályba.²⁹⁵ A 2003-as Communications Act telepíti az OFCOM-hoz a szabályozói felelősséget és feladatköröket a spektrumgazdálkodás és egyéb kérdések tekintetében, továbbá biztosítja az átfogó jogszabályi keretet, amelyen belül a hatóság működik. A médiahatóság mint másodlagos jogalkotó többek között az alábbi területeken látja el a Wireless Telegraphy Act által rábízott feladatokat:²⁹⁶ Licenctíjakra vonatkozó rendeletek, engedélyek számát korlátozó szabályok, a tiltott rádióberendezés használatára vonatkozó rendelet. A Communications Act azzal bízta meg az OFCOM-ot, hogy a tartalomszabályozás területén szabályzatokat bocsásson ki. A szabályzatoknak bizonyos területeken minden műsorszolgáltatóra kötelező minimumkövetelményeket és egyes műsorszolgáltatókra vonatkozó speciális szabályokat kell tartalmazniuk a nemzetközi kötelezettségekre tekintettel.²⁹⁷ A kiadott engedélyekben rögzítik a kódexek betartására vonatkozó elvárásokat, így azok végrehajthatóak lesznek.²⁹⁸ Az OFCOM köteles a szabályzatokkal kapcsolatban felmerült viták megoldására megfelelő eljárásokat kidolgozni, és beszámolni az államtitkárnak a kódexek érvényesüléséről.²⁹⁹

292 CA03 CHAPTER 21, part 1 (3) General duties of OFCOM (2) a)–f).

293 CA03 CHAPTER 21, part 1 (3) General duties of OFCOM (3).

294 CA03 CHAPTER 21, part 1 (3) General duties of OFCOM (4).

295 Legislation governing the Regulation of Radio use in the UK.
stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/spectrum-enforcement/legislation.

296 Managing the radio spectrum: The role of Ofcom.

licensing.ofcom.org.uk/radiocommunication-licences/regulations-technical-reference/rules/policy-manual/radio_spectrum.

297 CA03 319 (5).

298 CA03 325.

299 POLYÁK 2005, 35.

A Communications Act a hatóságot a tartalom, a verseny, médiaműveltség és a spektrumgazdálkodás szabályozására hatalmazza fel. A tartalom tekintetében a magas programnormákat, a változatosságot, a sokszínűséget és a kiskorúak védelmét kell biztosítani, a verseny területén ösztönöznie kell a kínálat bővülését, a médiatulajdonlást illetően meg kell akadályoznia a koncentrációk kialakulását és fenn kell tartania a pluralizmust. Elő kell mozdítani továbbá a médiában megjelenő tartalmak természetével és jellegével kapcsolatos tudatosságát, a spektrumgazdálkodás terén pedig ösztönöznie kell a hatékony felhasználásra való törekvést.

Az OFCOM szabályozó jogkörének három szintje különböztethető meg. Az első szintre tartozik a rádiós és televíziós műsorszolgáltatókat érintő negatív tartalmi szabályozás, miszerint a tájékoztatásnak pontosnak és pártatlannak kell lennie, nem közvetíthet káros tartalmakat, nem buzdíthat bűncselekmény elkövetésére, és tiszteletben kell tartania az emberi méltóság és a magánszféra védelmét. Pozitív kötelezettségeket is előír az egész Egyesült Királyság területére vonatkozóan, ilyen a hallás és látássérültek érdekeit szolgáló feliratozás és hangalámondás. A második szinten, amely magában foglalja a BBC-t is, mennyiségi kvótákat ír elő a független televíziós produkcióknak, a regionális, az Egyesült Királyság területén és az EU-ban előállított műsorszámok megoszlását illetően. A harmadik szint kiterjed a közszolgálati műsorszolgáltatókra, Channel 3, 4, 5, ITV feladatköreire, és a rádiószabályozásra. Az OFCOM nem szabályozza a BBC kötelezettségeit, az a közszolgálati televízió elnökének feladata.

A Communications Act a médiaiparnak nagyobb fejlődési lehetőséget biztosít, hogy az új beruházásokat, új szolgáltatók piacra lépését ösztönözze. Amikor egy televíziós vagy rádiós műsorszolgáltató irányításában változás következik be, azért mert az engedély jogosultja megvásárol egy másik társaságot, az OFCOM feladata annak megítélése, hogy az engedély továbbra is fennáll-e, vagy új kötelezettségeket kell abban felállítani. Egy ilyen változás értékelésekor a hatóság a következő szempontokat veszi figyelembe: az irányításban ténylegesen változás történt-e, ennek lehet-e káros hatása arra nézve, hogy a szolgáltató az engedélyben előírt feltételeket teljesítse, vagy hogy az új megállapodás összhangban van-e a tulajdonlási szabályokkal.³⁰⁰ A Communications Act 391. §-ának értelmében a OFCOM-nak kötelezettsége felülvizsgálni a médiatulajdonlási szabályokat legalább háromévente, és a felülvizsgálat eredményeképpen javaslatot kell tennie az államtitkárnak, ha úgy gondolja, hogy a szabályok megváltoztatására van szükség. A 2003-as Communications Act felülvizsgálatáról készült jelentésben például a keresettulajdonlás elkerülésére tettek javaslatot a helyi média szintjén. Szükségesnek látják a szabályok liberalizációját, mégpedig úgy, hogy ha egy médiapiaci résztvevőnek részesedése van a helyi újságban, rádióban és tévében (Channel 3 engedély), akkor elegendő megtartani a lappiaci ötven százalékot meghaladó részesedésre vonatkozó korlátozást, ez ugyanis növelné a helyi média rugalmasságát, reagálni tudna a piaci nyomásra. Bár az Internet sok esetben helyettesítője lehet más médiumoknak, a fogyasztók mégis nagyban támaszkodnak a nyomtatott sajtóra és a klasszikus műsorszolgáltatásra, így a teljes dereguláció a véleménypluralizmus megszűnését eredményezhetné.³⁰¹

A különböző szolgáltatások engedélyezésével kapcsolatos szabályokat az 1996-os Broadcasting Act tartalmazza. A Communications Act 33. §-a az OFCOM-hoz telepíti az elektronikus hírközlési hálózatok, az elektronikus hírközlési szolgáltatások és a kapcsolódó szolgáltatások tekintetében az előzetes értesítés-igénylési lehetőséget, de a hatóság a mai napig

300 STIRLING 3–5.

301 stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/morr/summary.

lemondott erről a jogosultságáról, hogy előzetes bejelentésre kötelezze a szolgáltatókat működésük megkezdése előtt. A Communications Act 45. §-a felruházta az OFCOM-ot, hogy az engedély megszerzéséhez általános és speciális feltételek teljesítését írja elő a szolgáltatóknak. Minden kommunikációs hálózat és elektronikus kommunikációs eszköz szolgáltatójára vonatkoznak az általános előírások, a kapcsolódó szolgáltatások nyújtójára azonban nem.³⁰² Az általános szabályok a konkrét szolgáltatás típusától és attól függetlenül érvényesülnek, hogy a szolgáltatás melyik törvényben van szabályozva. Az engedély a feltételek teljesülése esetén és az OFCOM által megszabott díj- és adatszolgáltatás esetén szerzhető meg. Az OFCOM-nak joga van a vezetékek nélküli távközlési szolgáltatásra irányuló engedély és a frekvenciátámogatások megszerzését díjfizetéshez kötni, ezen belül adminisztratív árképzésre és árverésre is lehetőséget ad az 1998-as vezetékek nélküli távközlési szolgáltatásokról szóló törvény (The Wireless Telegraphy Act, 1998).³⁰³ Az OFCOM-nak nemcsak az elektronikus hírközlési szolgáltatások, hanem a műsorszolgáltatások tekintetében is engedélyezési jogköre van. A szabályokat a Broadcasting Act 1996 és a Communications Act 2003 tartalmazza. Az engedély megszerzéséhez szükséges az adott személy alkalmassága, az engedély hatályának teljes időtartamában. Ami az engedély általános tartalmát illeti, a törvény szerint a hatóság által előírt feltételeknek és törvényi kötelezettségeknek kell tartalmazniuk. Rendelkeznie kell továbbá a műsorszolgáltatási díjakról és a hatóság részére történő kötelező adatszolgáltatásról. Az OFCOM-nak lehetősége van az engedélyben további kötelezettségek előírására. Az engedély kiadásánál és ellenőrzésénél is folyamatosan tekintettel kell lennie a hatóságnak a tulajdonosi korlátokra, amelynek értelmében engedélyt nem szerezhet, és nem tarthat fenn az ún. disqualified person.³⁰⁴ Ennek érdekében a felügyeleti szerv széles körű adatigénylési jogkörrel rendelkezik, és az összeférhetetlenség beálltával az engedélyt vissza is vonhatja. Az engedélyben foglalt előírások megsértését az OFCOM szankcionálhatja. Nyilatkozat közzétételére, pénzbírság megfizetésére kötelezheti a szolgáltatót vagy az engedély időtartamát megrovidíthati, végső esetben pedig vissza is vonhatja azt.³⁰⁵

Az OFCOM hatásköre kiterjed arra, hogy jogszabályban előírt szankciót szabjon ki az összes tartalomszolgáltatóval szemben, legyen szó szerkesztett vagy reklámtartalomról. Ha a szolgáltató nem tesz eleget a műsorszolgáltatási törvény alapján kiállított engedélyben foglalt követelményeknek, az OFCOM törvényi szankcióval sújthatja. Erre a súlyos jogkövetkezményre csak akkor kerülhet sor, ha a hatóság úgy véli, hogy a műsorszolgáltató súlyosan, szándékosan, ismételten vagy akár gondatlanságból megsértette a rá vonatkozó előírásokat.

Az OFCOM rendelkezésére álló, jogszabályban előírt szankciók a következők: Felhívhatja a szolgáltatót, hogy a program vagy hirdetés jövőbeni megismétlésétől tartózkodjon, kötelezheti a szolgáltatót helyreigazításra vagy felszólíthatja egy a jogsértéssel kapcsolatos hatósági nyilatkozat közzétételére, pénzbírsággal sújthatja, bizonyos esetekben az engedély időtartamát lerövidíthati, visszavonhatja az engedélyt (kivéve a BBC és az S4C esetében).³⁰⁶

302 CAMPBELL 2008, 450–451.

303 CAMPBELL 2008, 476.

304 Lásd CA03 51–53.

305 POLYÁK 2005, 15–18.

306 Procedures for the consideration of statutory sanctions in broadcasting or other licence-related cases. stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/guidance/complaints-sanctions/procedures-statutory-sanctions.

2.3.4. Franciaország

Az audiovizuális médiát felügyelő hatóság Franciaországban az 1989-ben felállított Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (Legfelső Audiovizuális Tanács, CSA), amelynek hatásköre 2009 óta a lekérhető médiaszolgáltatásokra is kiterjed. A CSA felügyeli a több mint 380 állami és kereskedelmi televíziót, beleértve a helyieket is. A legfőbb döntéshozó szerv a Testület, amely nyolc tagból és az elnökből áll. A CSA kilenc tagjából hármat a köztársasági elnök nevez ki, míg a francia Szenátus elnöke és a Nemzetgyűlés elnöke három-három tag kinevezéséért felelős. A tagokat hat évre választják, mandátumuk meghosszabbítható. A szolgálati idő alatt nem részesülhetnek semmiféle díjazásban, és nem lehet részesedésük a médiapiaci vállalatok egyikében sem a mandátumuk lejártát követő egy évig. Az összeférhetetlenségi szabályok nemcsak a vezetőkre, hanem a munkatársakra is vonatkoznak.

A CSA nem rendelkezik általános rendeletalkotási jogkörrel, de számos témában fogadhat el szabályokat, például a termékelhelyezéssel vagy a kiskorúak védelmével kapcsolatban, továbbá jogszabály-véleményezési jogosultsága is van. A Franciaországban letelepedett televíziós csatornákkal, médiaszolgáltatókkal szerződéskötési jogosultsága van, ő határozza meg a szolgáltatásnyújtás feltételeit, például a reklámszabályokat, európai művek arányát, a fogyasztókkal élők jogainak betartására vonatkozó előírásokat. Kivételes esetben, a médiaszolgáltató éves költségvetése, műsorszórási technikájától függően előfordulhat, hogy a szolgáltatás megkezdéséhez nincs szükség megállapodásra, elég, ha a csatorna kérvényezi nyilvántartásba vételét. A szankcionálási jogköre meglehetősen tág, a közszolgálati és a kereskedelmi médiaszolgáltatókkal szemben is eljárhat. A figyelmeztetéstől, a határozat közzétételén, szolgáltatás felfüggesztésén, műsorszámok korlátozásán át egészen a bírságokig, és végső esetben a műsorszolgáltatási engedély visszavonásáig terjed a skála. A szankciót ki lehet szabni televíziós és rádiós csatornák, műholdas hálózatüzemeltetők, forgalmazók és lekérhető médiaszolgáltatást nyújtókkal szemben is.

A CSA létszáma mintegy 300 fő, a költségvetésében előírtaknak megfelelően. A CSA kizárólag állami finanszírozással működik, 2009-ben a költségvetés 35 millió euró volt. A hatóság tesz javaslatot a következő évi költségvetésére, amelyet a parlament hagy jóvá.

A CSA éves beszámolási kötelezettséggel tartozik az elnökének, a kormánynak és a parlamentnek. Az éves jelentés nyilvános. A testületi tagokat is nyilvános meghallgatásra hívhatja az országgyűlés. A költségvetés felelőssége közvetlenül az elnököt terheli, és évente kétszer tárgyalja meg a testület. Az igazgatósági tagok bármikor kérhetnek tájékoztatást a költségvetés aktuális állásáról. Az eljárás és a döntéshozatal átláthatósága érdekében a törvény előírja, hogy a határozatok meghozatala előtt nyilvános konzultációra biztosítsanak lehetőséget, és az itt elhangzott kérdéseket és válaszokat egy összefoglalóban tegyék közzé. A hivatalos lapban minden határozatot, véleményt és beszámolót közzétesznek.³⁰⁷

2.4. Következtetések

A kiemelt európai szabályozó hatóságoknál mind a szervezeti felépítésben, mind a feladat-meghatározásban, mind a finanszírozásban kimutatható számos közös elem. Az intézményi modellek különbözősége, és főleg a szabályok érvényesülése azonban lényegi eltéréseket mutat.

A médiahatóságok legátfogóbb ismérve az, hogy a társadalom, az állampolgárok törvényben rögzített érdekeit képviselje a kommunikációs szektorban. A véleménynyilvánítás szabadsága, a kiegyensúlyozott és sokszínű tájékoztatás és a fogyasztók érdekeinek védelme emelhető ki, mint misszió. A hatóságok jogállását tekintve megállapítható, hogy a magyar, az angol és a francia szabályozó hatóság a parlamentnek felelős önálló jogi személy, amely csak a törvénynek van alárendelve. A német tartományi Landesmedienanstalten közjogi jogi személyiséggel rendelkeznek, a kormánytól független szervként működnek, nem tagozódnak be a tartományi közigazgatási rendszerbe, feladataikat önállóan végzik, más szerv által nem utasíthatóak. Ami a finanszírozást illeti, az OFCOM részben a műsorszolgáltatási ipar szabályozásából eredő díjakból, vagyis az ún. szabályozói díjakból és az állami támogatásból tartja fenn magát, míg a francia médiahatóság kizárólag állami finanszírozással működik. A német médiahatóságok finanszírozása ezzel szemben az állami költségvetés keretein kívül történik. Korábban saját bevételekből tartották fenn magukat, de ma a műsorszolgáltatási előfizetői díjakból, (ún. Rundfunkgebühr) nekik járó két százalékból finanszírozzák működésüket.

A politikai függetlenség vagy éppen függőség témája szinte minden országban, így az érintett országok médiaszabályozásában is napirenden van. A költségvetésen keresztül történő finanszírozás is növeli a politikai függőség látszatát, de azt az érintett országok szabályozási garanciákkal ellensúlyozzák. A függetlenség megvalósulásának másik fontos pillére a gazdasági önállóság mellett a személyi kritériumrendszer felállítása. A személyi függetlenséget garantáló, fontos, mindegyik médiaszabályozási rendszerben érvényesülő elv, hogy a hatóság tagjai nem utasíthatók, csak a törvénynek vannak alárendelve. További garancia, hogy a tagok kinevezésével, kiválasztásával összefüggő szabályokat a törvény határozza meg. Az ajánlás³⁰⁸ szerint átlátható és demokratikus eljárásban kell megválasztani a tagokat, hogy a politikai nyomás lehetőségét a minimálisra csökkentsék, ennek megvalósulása érdekében az egyes országok rendszerébe további elemeket lehet beépíteni. Ilyenek az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok, amelyek mindhárom hatóság esetében megtalálhatóak, továbbá a többféle intézmény bevonása a kiválasztási eljárásba, a politikai, világnézeti pluralizmus biztosítására. Ez leginkább a német rendszerben érvényesül, ahol a tartományi médiahatóságok tagjainak csak egy részét választja a parlament, másik hányadát a társadalmilag releváns csoportok nevezik ki, tartományonként eltérő arányban. Ami a szervezetrendszert illeti, a legnagyobb eltéréseket itt mutatják az egyes szabályozó szervek, a különböző modellekből adódóan. A német szabályozási rendszer az alkotmányos berendezkedésből következően az illetékesség megosztása köré szerveződő modell mintapéldánya, amely a közszolgálati műsorszolgáltatást kuratóriumi rendszerben, a kereskedelmi médiát tartományi hatóságok útján felügyeli. A digitalizáció kihívásaira sem reagál olyan merészen, mint a brit modell, nem hoz létre ugyanis új, konvergens hatóságot, hanem segítő intézmények felállításával orvosolja a helyzetet. A technológiai fejlődésre, a megújuló médiapiacra és a konvergenciára azonban elsőként adott választ az Egyesült Királyság. Az úttörő szerepet magára vállalva állított fel egy integrált hatóságot. Ez az új szabályozótípus három hagyományos hatósági tevékenységet lát el, egyrészt a műsorszolgáltatási engedélyek kiadását, másrészt a hírközlési hatóság hatáskörébe tartozó feladatokat, harmadrészt, versenyfelügyeletet gyakorol az infokommunikációs- és médiaszektorban. Ezt a modellt próbálja átültetni az új magyar mediaszabályozás is. A vizsgált országok szabályozásában közös elem, hogy mindegyik médiahatóság egy döntéshozó szervből, a Content Board, a Testület, a Médiatanács és a német tartományi média-

308 Rec(2000)23 melléklete.

hatóságokban eltérő névvel illetett Medienrat vagy Landesrundfunkausschuss, és egy végrehajtó testületből áll, ez a hatóságoknak tulajdonképpen a hivatali szerve, amely nagyrészt adminisztrációs tevékenységet végez. Az egyes bizottságok, szakértői és tanácsadó testületek országonként eltérőek. Az Egyesült Királyságban sok bizottság segíti a hatóság munkáját, míg Németországban inkább a szövetségi szintű együttműködést szolgálják a közös szervek. A szabályozó hatóságok általános körű feladatai azonosak, mind a négy szervnél megtaláljuk a szabályozó, engedélyezési és felügyeleti jogkört. Minden ország rögzíti törvényi szinten a hatóságok jogosultságának elemeit, és a törvényi feladat-felsorolás mellett további szabályozási eszközök biztosítják a feladatok részletezését.

A függetlenségi mutatók tekintetében eltérő arányok mutatkoznak az egyes modellekben, a francia centralizált, a német a decentralizált, a brit pedig a piaci alapú megközelítést alkalmazza. A fent bemutatott függetlenségi tényezők ilyen élesen nem is határolhatóak el egymástól. A legnehezebben kivitelezhetőnek tűnő politikai függetlenséget szolgálhatja tulajdonképpen a finanszírozási modell is, és a személyi pártatlanságot garantáló összeférhetetlenségi szabályrendszer is. Ez utóbbiak biztosítják a gazdasági érdekektől való távolmaradást is. Egy erős szervezeti autonómia és a szabályozói jogkör szintén állhat a politikai befolyásmentesség szolgálatában. Ezeket a mutatókat tehát külön-külön nem lehet és nem is érdemes értékelni, együttes hatásukkal mérhető egy szabályozó szerv tényleges függetlensége, amelynek során nem csupán a jogszabályi környezetet, hanem a tényleges megvalósulást és a gyakorlati működést is vizsgálni kell.

3. Az önálló szabályozó szerv és a szabályozó hatóságok kapcsolata

Az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre. A (4) bekezdés pedig lehetővé teszi, hogy az önálló szabályozó szerv vezetője feladatkörében, törvény felhatalmazása alapján és annak keretei között rendeletet bocsásson ki.

Mint arra a korábbiakban utaltunk, az önálló szabályozó szerv intézménye a végrehajtó hatalom polarizálódásának, belső tagolódásának a következménye; a kormány nem képes minden végrehajtó jellegű feladatot ellátni. Számos szakmapolitikai és jogelvi oka lehet valamely intézmény önálló szabályozó szervvé történő minősítésének. E téren az Alaptörvény csupán annyi megkötést tesz, hogy *végrehajtó hatalmat gyakorló* szerv minősíthető önálló szabályozó szervvé.³⁰⁹ További megkötés, hogy önálló szabályozó szervnek csak *sarkalatos törvény* minősíthet egy intézményt. A sarkalatos törvény pedig témakötött; csak olyan kérdésben alkotható sarkalatos törvény, amelyet az Alaptörvény szerint ilyen törvénnyel kell szabályozni. Csak olyan tárgykört szabályozó hatóság minősíthető önálló szabályozó szervvé, amely tárgykört sarkalatos törvénynek kell rendeznie.³¹⁰

Mi tehát a különbség a szabályozó hatóságok és az önálló szabályozó szerv között? Elsődlegesen az, hogy a szabályozó hatósági státus *ténykérdés*; akkor tekinthető egy szerv szabályozó

309 Fogalmilag kizárt tehát pl. az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosának vagy épp az Alkotmánybíróságnak önálló szabályozó szervvé minősítése.

310 JAKAB 2011, 262. Nem értünk egyet ugyanakkor a szerző azon következtetésével, hogy az önálló szabályozó szervek körének bővítéséhez feltétlenül alaptörvény-módosításra volna szükség; álláspontunk szerint sarkalatos törvény által szabályozott területen alaptörvény-módosítás nélkül is konstituálható (törvényi szinten) önálló szabályozó szerv.

hatóságnak, ha rendelkezik az ilyen hatóságra jellemző – fentiekben részletezett – ismérvekkel. Ezzel szemben egy végrehajtó hatalmi szerv akkor önálló szabályozó szerv, ha sarkalatos törvény annak minősíti. Ennyiben tehát az önálló szabályozó szerv státusa *jogkérdés*, a jogi minősítés függvénye.

Ebből ered a következő kérdés: milyen szervet kell önálló szabályozó szervnek minősíteni? Ennek megválaszolásához három, az Alaptörvényből következő szempontot emelünk ki:

- az adott szervnek *szabályoznia* kell egy meghatározott ágazatot;
- valamely alkotmányos elvből következően a szervnek *függetlennek* kell lennie (különben nincs indoka a Kormány fennhatósága alóli kivonásnak);
- érdek fűződik ahhoz, hogy az adott szerv normatív módon is szabályozzon életviszonyokat (különben nincs indoka a jogalkotási jogkörrel való felruházásnak).

A korábbiakból kitűnően a szabályozás ténye és a normatív (legalábbis az egyedi ügyön túlmutató, *ex ante*) döntéshozatal a szabályozó hatóságoknak is sajátossága. A függetlenség fogalma azonban megtévesztő; azon ugyanis mást ért az alkotmányjog és a szakpolitika.

Alkotmányjogi aspektusban annak van jelentősége, hogy a szabályozó hatóságok elég erős szervezeti és személyi garanciával rendelkezzenek ahhoz, hogy a Kormánytól függetlenül gyakoroljanak végrehajtó hatalmat. Mint arra utaltunk, ez a függetlenség soha nem jelenthet teljes elszigeteltséget (*splendid isolation*) a Kormány és a szabályozó hatóságok között, aminek az az oka, hogy a Kormány felelősségi körébe tartozik az általános, és a szabályozó hatóság által megtestesített ágazati politika összehangolása.

A szakpolitika szempontjából viszont a függetlenség nem politikai kategória, más aspektusa van, mint a hatalmi ágakénak.³¹¹ A szakpolitika a függetlenséget is a tevékenység, és nem a struktúra oldaláról közelíti meg, és azt vizsgálja, hogy milyen mértékű függetlenség szolgálja a szabályozó hatóság életre hívásának okát: a piac hatékony és rugalmas szabályozását. Ez a megközelítés tehát a függetlenséget a feladatellátáshoz köti.

A feladatellátás függetlenségéhez pedig garanciák szükségesek. Ilyen garancia a politika befolyásától való teljes, és a Kormány gazdaságpolitikától való részleges függetlenség. Ebben az aspektusban a függetlenség négy eleme különböztethető meg: (1) a piaci szereplők irányába érvényesülő függetlenség; (2) az államszervezetten belül érvényesítendő függetlenség; (3) a hatóság szervezetét és tevékenységét illető (szervezeti) függetlenség és (4) a pénzügyi függetlenség.³¹² Más (de az előbb leírttal szinkronba hozható) meghatározás szerint a függetlenség intézményi, személyi és szakmai oldala különböztethető meg.³¹³

Fontosnak tartjuk viszont rögzíteni, hogy a függetlenség alkotmányjogi és szakpolitikai meghatározása között nincs kibékíthetetlen ellentét. Az alkotmányjog – a saját paradigmáján belül – az államszervezet egészét tekinti kiinduló pontjának. Az alkotmányjognak a struktúrát, az intézményrendszert kell meghatároznia, de a rendszer hatékonysága, „jó” vagy „rossz” működése nem tartozik a vizsgálata tárgyába. Ezzel a tartalommal épp a szakpolitika tudja kitölteni a struktúrát. A szabályozás kialakításához tehát nem egyik vagy másik szempontrendszert kell kiválasztani, hanem a kettő együttesét. Az önálló szabályozó szervvé minősítést tehát akkor tartjuk szükségesnek, ha igény mutatkozik mind az alkotmányjogi, mind a szakpolitikai értelemben vett függetlenség biztosításához.

311 HORVÁTH 2004, 403–404.

312 LAPSÁNSZKY 2010, 367–371.

313 FAZEKAS 2005, 143–146.

Összegezve azt állapíthatjuk meg, hogy önálló szabályozó szervnek csak szabályozó hatóság minősíthető. Nincs azonban jogi igény arra, hogy *valamennyi* szabályozó hatóságot önálló szabályozó szervként ismerjen el a jogalkotó, csupán akkor, ha alkotmányjogi indokkal igazolható az adott szerv Kormánytól való függetlenségének szükségessége. Ideális esetben tehát az önálló szabályozó szerv a szabályozó hatóságok részhalmozát képezik.

4. Az NMHH mint szabályozó hatóság

4.1. A médiaszabályozás alkotmányjogi alapja

A média, különösen pedig a rádió és a televízió szabályozását a szabályozói rendszerek bonyolult mátrixa alkotja, amely együttesen garantálja a szabályozás (néha egymásnak ellentmondó) eredményeit.³¹⁴

A – médiaszabályozás tárgykörében alaphatározatnak tekinthető – 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint az elektronikus sajtó esetében szükséges az állami beavatkozás, míg ezt a frekvenciák szűkössége indokolja. E döntésben az Alkotmánybíróság kifejtette: „A véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek »szűkösségével«, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltaival. A nyomtatott sajtóval ellentétben ez nem teszi lehetővé a korlátlan alapítást”.

Az Alkotmánybíróság elviekben szabad kezet adott a törvényhozónak, hogy milyen médiarendszert vezet be Magyarországon.³¹⁵ Nem a hatóság szervezetére, hanem a tevékenységére helyezte a hangsúlyt. A határozat rámutatott ugyanis: „A rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem szervezési megoldáshoz, sem jogi formához kötve. A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében azonban jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.”

Úgy értékeljük, hogy a hatóság függetlensége nem cél, hanem eszköz; olyan eszköz, amely feltétlenül szükséges a cél (a plurális médiatartalom) elérése érdekében. Mindebből az következik, hogy független hatóság nélkül nem biztosított a média pluralizmusa, de önmagában a hatóság függetlensége nem garantálhatja a kommunikációs alapjogok érvényesülését.

Az 1/2007. (I. 18.) AB határozat a megváltozott technikai feltételrendszer ellenére fenntartotta az Alkotmánybíróság korábbi [a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban lefektetett] következtetéseit. Mivel a „frekvenciák szűkössége”, mint az állami beavatkozás alkotmányjogilag értékelhető oka egyre kevésbé állja meg a helyét, az Alkotmánybíróságnak új alapot kellett keresnie annak legitimálására. A határozat rámutatott: „[a] sajtószabadságot az államnak arra figyelemmel kell garantálnia, hogy a sajtó egyrészt a véleménynyilvánítás, másrészt a tájékoztatás és a véleményformálás eszköze”, viszont a beavatkozás legitim célja a

314 FEINTUCK–VARNEY 2010, 178.

315 KOLTAY 2009, 2294.

véleménypluralizmus fenntartása. A határozat következtetése szerint ugyanis önmagában a felszabaduló médiapiac nem elegendő a pluralizmus eléréséhez.

2007-es döntésében tehát az Alkotmánybíróság egy technikai körülményről (a frekvenciák szűkossége) egy jogelvi okra helyezte át a hangsúlyt az állami szabályozás igazolásánál. Ez mutatja az alkotmányjogi különbséget a hírközlési- és a médiaigazgatás között; a frekvenciák szűkossége mindkét területen jelentkezhet, azonban a véleménypluralizmus fenntartásának szükségessége elsődlegesen a média területén merül fel.

Az Alkotmánybíróság döntéseiből az következik tehát, hogy a média állami felügyelete nem eleve ellentétes a sajtószabadsággal. A médiafelügyeleti tevékenység pedig mind a médiatartalom, mind a médiapiac feletti felügyeletre kiterjed.³¹⁶ Fontos leszögezni, hogy e két felügyeleti jogkör terjedelme eltérő, más ugyanis a kettő alapjogi érintettsége. Az állam piacfelügyeleti jogköre csak a vállalkozás szabadságát és a versenyszabadságot korlátozza, a médiatartalom feletti felügyelet viszont a véleménynyilvánítás szabadságát, amelynek „keves joggal szemben kell csak engednie”.³¹⁷

A törvényhozó az 1996-os médiatörvény³¹⁸ kialakításakor úgy döntött, hogy a médiaszabályozás független, pluralizmust biztosítani hivatott szerveként az Országos Rádió- és Televízió Testületet (a továbbiakban: ORTT) hozza létre. Ezzel az Országgyűlés egy „sajátos állami szervtípust”³¹⁹ hozott létre. *Székely László* összegzése szerint az ORTT „közjogi státusa speciális, a hagyományos államszerkezeti struktúrába nem illeszthető, egyes jogköreiben közigazgatási funkciót lát el, máshol inkább magánjogi tulajdonosi pozícióban van, de erőteljesen befolyásolja a médiával kapcsolatos jogalkotást is”.³²⁰

4.2. Az NMHH az Mttv. alapján

A médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) konvergens hatóságot hozott létre, összevonta a média- és a hírközlési igazgatást.³²¹ *Polyák Gábor* felhívja a figyelmet a két terület átfedésére: „[a] tartalomnak az infrastruktúrán való megjelenése, azaz a tartalomszolgáltató hozzáférése az infrastruktúra-szolgáltató rendelkezése alatt álló kapacitásokhoz, legalább annyira médiaszabályozási kérdés, mint hírközlési jogi”.³²² A két szabályozás között azonban fontos alkotmányjogi különbség, hogy a médiaszabályozásnak jóval közvetlenebb a kapcsolata az alapjogokkal, mint a hírközlésének. A hírközlés is kapcsolódik ugyan a véleménynyilvánítás szabadságához, mint kommunikációs alapjoghoz, ám e területen inkább az igazgatási kérdések dominálnak, míg a médiaszabályozás esetében inkább jelen lehet a tartalom alapú korlátozás, megfelelő legitim célok érdekében.

A magyar médiát felügyelő Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság önálló szabályozó szerv, amely a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén részt vesz a Kormány – jogszabályokban meghatározott – politikájának végrehajtásában. Lényeges körülmény tehát, hogy a hírközlés terén az NMHH szervezeti függetlensége csak részleges; nem önállóan alakítja az ágazati politikát, hanem csupán részt vesz annak végrehajtásában.

316 GÁLIK–POLYÁK 2005, 367.

317 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

318 A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény.

319 Az 1/2005. (II. 4.) AB határozat meghatározása szerint.

320 SZÉKELY 2007, 102.

321 A konvergens hatósági modell előnyeit és hátrányait lásd POLYÁK 2008, 48.

322 POLYÁK 2008, 47.

Az NMHH az Országgyűlés által választott tagokból álló, önálló jogi személyiségű autonóm szerve a Médiatanács, amely a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó jogszabályok értelemszerű alkalmazásával gazdálkodik, feladatai ellátásával összefüggő kiadásokat saját bevételeiből és költségvetési hozzájárulásból fedezi, ideértve, hogy számláit a kincstár vezeti. A Médiatanács költségvetését az Országgyűlés önálló törvényben hagyja jóvá, gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

Az NMHH-nak önálló hatáskörű szervei a Médiatanács, az NMHH Hivatala és az NMHH elnöke. Látható tehát, hogy amíg az NMHH-nak, mint Hatóságnak mind a média-, mind a hírközlési igazgatás tekintetében vannak feladatai, addig a médiaszolgáltatással kapcsolatos tartalmi kérdésekkel az NMHH-n belül is független Médiatanács foglalkozik. Az Mttv. a Médiatanácsot (és nem az NMHH egészét) jelöli meg az ORTT jogutódjának [123. § (1) bekezdés].

A Médiatanács NMHH-n belüli szerepét tekintve vizsgálni érdemes a két szerv közötti személyi összefüggéseket is. Az Mttv. szabályozási technikájából az következik, hogy „ideális esetben” azt tartja, hogy az NMHH elnöke egyben a Médiatanács elnöke is. Az NMHH miniszterelnök által kinevezett elnöke ugyanis a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik [Mttv. 125. § (1) bekezdés]. Az Mttv. azonban kifejezetten rendelkezik arról a lehetőségről, amikor az NMHH elnökét a parlament nem választja meg (minősített többséggel) a Médiatanács elnökének. Az Mttv. tehát kívánatosnak tartja a „perszonáluniót” az NMHH és a Médiatanács között, de azt nem teszi kötelezővé.³²³

Ennek alkotmányjogi – az NMHH és a Médiatanács jogállása szempontjából kulcsfontosságú – jelentősége a következő. Az NMHH szabályozó hatóság, amely a Kormánytól függetlenül végrehajtó hatalmat gyakorol, önállóan felel az ágazati politika (a hírközlési és a médiaigazgatási szektor) vitelért. Mint arra a korábbiakban kitértünk, a szabályozó hatóság azonban teljesen soha nem lehet független a Kormánytól, hiszen az általános és az ágazati politika szintetizálása a Kormány feladata. Ezért azt önmagában nem látjuk az államszervezeti berendezkedéstől idegennek, hogy az NMHH elnökét a miniszterelnök nevezi ki.

Egészen más a helyzet a Médiatanács esetében. A Médiatanács közvetlen összefüggést mutat a sajtószabadsággal, mivel tartalmi kérdésekben jár el. A Médiatanács esetében alkotmányellenes lenne a Kormány közvetlen és kizárólagos befolyása, ott nagyobb személyi és szervezeti függetlenség következik az alkotmányból. Az tehát a sajtószabadság garanciája, hogy a Médiatanács tagjait és elnökét az Országgyűlés választja.³²⁴ Fontos továbbá, hogy rendeltetelési jogosultsága nem a Médiatanács, hanem az NMHH elnökének van. A felhatalmazást adó jogszabályok sem a médiaszolgáltatással, hanem a piacsabályozással összefüggő kérdésekben biztosítják a származékos jogalkotási jogosultságot. Ez megfelel a szabályozó hatóságok általános jellemzőjének, amely szerint működésének célja a piac rendeltetésszerű működése. Emellett a szabályozó hatóságok Kovács által említett attribútumai (absztrakt szabályozás, ex ante jogalkalmazás, irányelvi meghatározottság) önmagában a Médiatanácsra is igazak, nem csupán az NMHH egészére.

323 CSINK 2011, 258.

324 A magyar jogrendszerben szokatlan, a tagok egyidejű, listás választásáról rendelkezik az Mttv. 124. § (1) bekezdés. Az eljárás alkotmányossági megítélése nem egységes; az alkotmányellenesség mellett érvel Bayer Judit, amiért a listáról történő választás nem biztosít pártsemlegességet (BAYER 2009, 45.). Ezzel szemben Koltay András és Lapsánszky András szerint „az egyik tag (vagy az elnök) meg nem választásáról ugyan valóban csak úgy dönthetnek a képviselők, hogy az összes jelöltet leszavazzák, azonban ez még inkább növeli a kompromisszumkényszert, vagyis arra ösztönzi az eseti bizottságot, hogy lehetőleg minden frakció – illetve a kétharmados parlamenti arányt elérő frakciók – számára elfogadható és kompetensnek tartott jelöltekben állapodjanak meg” (KOLTAY – LAPSÁNSZKY 2011, 90–91.).

A hírközlési ágazat tekintetében az NMHH feladata – különösen az elektronikus hírközlésről szóló törvényben meghatározott céloknak és alapelveknek megfelelően – a hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének, a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekei védelmének, továbbá a tisztességes, hatékony verseny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete. A Hatóság a feladatát és hatáskörét önállóan, a jogszabályoknak megfelelően gyakorolja. A Hatóság a hírközlési ágazat tekintetében külön törvényben foglaltak szerint: nyilatkozik a hatáskörével összefüggő jogszabály-alkotási és -módosítási igényekről és javaslatokról, felméri, és folyamatosan elemzi a hírközlési és az ezekhez kapcsolódó informatikai piac működését. Folyamatosan értékeli a hírközlési piac helyzetét, és arról összehasonlító elemzéseket készít, piacelemzést végez. Eljár a kötelezett szolgáltató számára megállapított egyes kötelezettségek teljesítésével, illetve megszegésével összefüggésben. Eljár a hírközlésre vonatkozó szabály megsértése miatt, illetve szerződéskötéssel kapcsolatos jogviták esetén indított eljárásokban. A gazdálkodás körében gyakorolja a rádiófrekvenciákra és azonosítókra vonatkozó állami tulajdonosi jogokat, polgári célú gazdálkodást folytat a rádiófrekvenciák és azonosítók vonatkozásában, ellátja az egyéb jogszabályban foglalt hatósági és nem hatósági feladatokat. Az ORTT Irodájának jogutódja a Hivatal, amely a Médiatanács hivatali szerve. A Hivatal élén az Elnök által határozatlan időre kinevezett főigazgató áll. A Hivatal az Elnök, az elnökhelyettesek, a Médiatanács, illetve a Médiatanács tagjai részére szakmai támogatást nyújt feladataik ellátásához. Ez az apparátus a Médiatanács döntéseinek előkészítője és a meghozott határozatok végrehajtója. Az Elnök ellátja az NMHH vezetését, gyakorolja az Mttv. 110. § alapján őt megillető hatásköröket, előterjeszti a Hatóság éves költségvetésének tervezetét, valamint éves intézményi költségvetési beszámolóját, javaslatot tesz a hírközlést és a mediaszolgáltatásokat érintő jogszabály módosítására, a minősített adat védelméről szóló törvény rendelkezései alapján dönt a Hatóság tevékenysége során kezelt adatok minősítéséről. Az Elnöknek további feladatokat is előír a törvény, amelyek többek között a Médiatanácsban és a Hivatalban gyakorolt munkáltatói jogaival függnek össze. A Médiatanács elnöke az ORTT elnökénél erősebb jogosítványokkal rendelkezik, a döntéshozatalban ugyanis a tanács többi tagjával azonos szavazati súllyal vesz részt. A Médiatanács elnökének pozícióját tovább erősíti, hogy a Médiatanács hivatali apparátusának, illetve a Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap igazgatóját ő nevezi ki, és indokolás nélkül vissza is hívhatja, így a döntés-előkészítésre is komoly befolyást gyakorolhat. A Médiatanács az NMHH önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve. A Médiatanács az Országos Rádió és Televízió Testület jogutódja. A Médiatanács és tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem utasíthatók.

A Médiatanács is továbbviszi az ORTT által ellátott három átfogó feladatkört, a műsorszolgáltatási tevékenység szabályozását, műsorszolgáltatási engedélyek kibocsátását és a műsorszolgáltatások felügyeletét, csak kibővült hatáskörrel. Az NMHH szabályozói tevékenysége körében állást foglal, ajánlást fogalmaz meg, illetve határozatot hoz. Az Mttv. 182. § e) pontja szerint a mediaszolgáltató kérelmére adott műsorszám kategóriába sorolásáról hatósági határozatot hoz, v) pontja értelmében hatósági határozatában meghatározza a társadalom számára kiemelten nagy jelentőséggel bíró eseményeket, x) pontja szerint hatóság-

gi határozatában meghatározza a továbbítási kötelezettség alá eső közszolgálati és közösségi médiaszolgáltatásokat. A Médiatanács a 132. § szerint véleményt nyilvánít a médiával és a hírközléssel kapcsolatos jogszabályok tervezetéről, állásfoglalásokat, javaslatokat dolgoz ki a magyar médiaszolgáltatási rendszer fejlesztésének elvi kérdéseire vonatkozóan, kezdeményező szerepet vállal a médiaműveltség, a médiatudatosság magyarországi fejlesztésében, ennek keretében összehangolja más állami szereplők médiaműveltséghez kapcsolódó tevékenységét. A Médiatanács nem hatósági hatásköreiben, a 132. §-sal összhangban kidolgozza a kiskorúak védelme érdekében előírt ajánlást, a kizárólag tizennyolc éven felüli nézők vagy hallgatók számára elérhetőséget biztosító hatékony műszaki megoldás követelményeire vonatkozó ajánlást. Közzéteheti a termékmegjelenítésre és az arra történő felhívás e törvényben foglaltaknak való megfelelésére vonatkozó ajánlását, a frekvenciagazdálkodással, illetve a hírközléssel kapcsolatos jogszabályok tervezetéről véleményt nyilvánít, egyes médiapolitikai kérdésekben állásfoglalásokat, javaslatokat készít, és kialakítja a médiaszolgáltatást érintő frekvenciagazdálkodás koncepcióját.³²⁵

Az NMHH az Mttv. 182. §-a értelmében ellátja a rádiós médiaszolgáltatási jogosultságok pályáztatásával, illetőleg a közfeladat ellátása érdekében biztosított médiaszolgáltatási jogosultsággal kapcsolatos feladatokat, megállapítja a médiaszolgáltatási alapdíjat, hatósági szerződést köt a médiaszolgáltatóval az engedélyezés eredményeképpen, illetve a műsorkvótákra irányuló követelmények alóli mentesítés, továbbá az analóg, lineáris médiaszolgáltatási jogosultságok megújításának tárgyában. A Médiatanács az Mttv. 132. §-nak megfelelően ellátja az állami tulajdonban lévő, médiaszolgáltatás céljára biztosított korlátos erőforrásokat használó médiaszolgáltatási jogosultságok pályáztatásának és a pályázat elbírálásának feladatát, rendszeresen ellenőrzi a vele kötött hatósági szerződések megtartását. A Hivatal hatósági hatásköreiben vezeti a törvényben meghatározott hatósági nyilvántartásokat, meghatározza a nyilvántartásba vétel útján médiaszolgáltatás nyújtására jogot szerzett médiaszolgáltatók médiaszolgáltatási díját. A pályázati eljárás lebonyolításával kapcsolatos feladatokat a Médiatanács látja el, a Hivatalt médiaszolgáltatási pályázati eljárások előkészítése érdekében frekvenciaterv kidolgozására kéri fel. Hírközlési természetű, piacra lépéssel összefüggő, és az engedély megszerzésével és megtartásával kapcsolatos feltételeket ellenőrző, verseny-felügyeleti feladatokat is végez a hatóság, úgymint a jelentős befolyásoló erejű médiaszolgáltatók azonosítása, az őket terhelő kötelezettségek megállapítása. Piac-felügyeleti és médiapiaci ágazati vizsgálatot is lefolytathat. A Hatóság kérelemre vagy hivatalból – feladat- és hatáskörének keretében – jogosult hatósági ellenőrzés vagy hatósági eljárás keretében felügyelni az új médiatörvényben és az Smtv.-ben meghatározott rendelkezések érvényesülését, betartását, valamint a hatósági döntéseiben és a Hatóság által kötött hatósági szerződésekben foglaltak teljesítését. Amennyiben a hatósági döntésének ellenőrzése eredményeként jogsértést állapít meg, az ügy összes körülményei, illetve az ellenőrzés során feltárt tények, valamint a jogsértés súlya és a hatékony jogérvényesítés szempontjai alapján mérlegeli, hogy a döntés megsértése tárgyában a Ket. szerinti végrehajtási eljárást vagy a médiatörvény szerinti jogkövetkezmények alkalmazása érdekében hatósági eljárást indít.

325 Mttv. 183. §.

4.3. Az NMHH elnökének jogalkotási jogosultsága

A szabályozás kapcsán nem hagyhatóak figyelmen kívül az NMHH normaalkotására vonatkozó jellegzetességek. A következőkben ez alapján vizsgáljuk a rendeletalkotás, az ajánlás és (a végül meg nem valósult) iránymutatás sajátosságait.

4.3.1. Az NMHH elnöke rendeletének specialitásai

Kérdésként merül fel, hogy a szabályozó hatóságok által alkotott rendeletek jogforrástanilag eltérnek-e a Kormány, illetve tagjai által alkotott rendeletektől.

- 1) Alkotmányjogilag a legjelentősebb különbség a rendelettípusok között, hogy az NMHH elnöke – a Kormánytól és tagjaitól eltérően – politikai felelősség nélkül alkot rendeletet. A végrehajtó hatalom ugyanis (a Kormány eredeti jogalkotási jogosultságát leszámítva) a törvényhozó hatalom felhatalmazására, annak keretei között alkot jogszabályt. Parlamentáris berendezkedésű államban pedig a kormány politikai felelősséggel tartozik a törvényhozónak, az beszámoltathatja, működését ellenőrizheti és végső esetben el is mozdíthatja. A kormány és a kormánytagok által alkotott rendeletek felett a törvényhozó hatalom kétféle kontrollt gyakorol.

Egyrészt a törvényhozó hatalomnak lehetősége van arra, hogy – ha a felhatalmazáson alapuló rendelettel nem ért egyet – módosítsa a felhatalmazó rendelkezést, pontosabban meghatározva a végrehajtási jogszabály irányát, továbbá módja van arra is, hogy a rendelet által szabályozott tárgykört magához vonja (közjogi kontroll).

A törvényhozó azonban nemcsak az alaki, hanem az anyagi jogforráson keresztül is ellenőrizheti a rendeletalkotást. A kormány tagjainak, mint a rendelet kibocsátóinak kérdést tehet fel, őket interpellálhatja, ezáltal politikailag befolyásolva a jogalkotás irányát (politikai kontroll).

Az NMHH elnöke azonban nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek. Így az általa alkotott rendeletek felett a törvényhozó csak közjogi kontrollt gyakorol, politikai kontrollt nem. Önmagában ugyanis az NMHH elnökének a beszámolási kötelezettsége nem jelent politikai felelősséget.

- 2) Az NMHH elnökének kizárólag származékos jogalkotási jogosultsága van, csak törvény kifejezett felhatalmazására alkothat rendeletet. Jelenleg az NMHH elnökének az Mttv. 206. §-a ad jogalkotási felhatalmazást. E szerint az NMHH elnöke rendeletben szabályozza
 - a) a frekvenciadíjakat, az azonosítók lekötéséért és használatáért fizetett díjak, továbbá a hírközlési és postai szolgáltatók felügyeleti díjának mértékét,
 - b) a műsorszám kategóriába sorolásával és a közlemények besorolásával kapcsolatos hatósági eljárás igazgatási szolgáltatási díját,
 - c) a Hatóság és a Médiatanács eljárásainak díjai megfizetésének módját és feltételeit, valamint a díjak mértékét és a díjképzés szabályait.³²⁶

³²⁶ Érdekes megoldást alkalmaz az Mttv. 206. § (2) bekezdése, amelynek értelmében amíg ezeket a rendeleteket az NMHH elnöke nem fogadja el, az azonos tárgykörben elfogadott miniszteri rendeletek hatályban maradnak. Tehát a miniszteri rendeletek hatálya ebben az esetben a törvény erejénél fogva szűnik meg, az Mttv.-ben rögzített feltétel (az NMHH elnöke rendeletének megalkotása) bekövetkeztekor. Az ilyen hatályvesztésre az új Jat. 11. §-a kifejezetten lehetőséget biztosít.

A felhatalmazó rendelkezésből az állapítható meg tehát, hogy az NMHH elnöke nem tartalmi, hanem igazgatási kérdésekben (díjfizetés mértéke és módja) alkothat rendeletet. Ez általában jellemző a szabályozó hatóságokra: piacsabályozó szerepük van, valamely ágazat rendeltetésszerű működését célozzák.

Ebből következik, ami az NMHH elnökének rendeletére különösen is igaz, hogy a szabályozás nem érinti közvetlenül az állampolgárok széles körét. Ehelyett a rendelet címzettjei a médiapiac szereplői. Ez önmagában nem alkotmányjogi különbség. Az NMHH elnökének rendelete a szűk címzetti kör ellenére nem intern norma, nem csupán a szervezetrendszeren belül érvényesül, hanem kifelé irányul. Tehát ez az aktus is általánosan kötelező magatartási szabály: azaz jogszabály. A rendelet jogforrási elhelyezését tehát ez a tényező nem befolyásolja, de tartalmát igen. A viszonylag szűk címzetti kör „közel hozza” a szabályozót és a szabályozás alanyait, és lehetőséget biztosít a társszabályozásra.

4.3.2. Ajánlás

A rendeletalkotás mellett komoly jelentőséggel bír az Mttv. 183. § (1) bekezdés szerinti ajánlás. E bekezdésből az következik, hogy a Médiatanács a műsorszolgáltatás tartalmi kérdéseivel összefüggésben (kiskorúak védelme, termék megjelenítés stb.) bocsát ki ajánlást.

Az ajánlás nem jogszabály, nincs normatív tartalma, az a bírósági eljárásban nem kikényszeríthető. Jelentőségét az adja, hogy kiszámíthatóvá teszi a Médiatanács gyakorlatát a konkrét esetekben, így előzetesen lehetőséget ad az önkéntes jogkövetésre. „Számos egyedi jogalkalmazás, közhatalmi beavatkozás elkerülhető, ha a szolgáltatók előzetesen megismerik a szabályozó hatóság *a)* egyes ügyekkel, jogszabályokkal összefüggő következetes jogértelmezésének irányát, szempontjait, *b)* az esetlegesen jogszabálysértésként értékelt magatartásokat, és *c)* azok piaci súlyát, továbbá *d)* a valószínűsíthetően alkalmazásra kerülő szankcionálás gyakorlatát, elvi alapját”.³²⁷

Szűkebb értelemben tehát az ajánlás – a közvetlen kikényszeríthetőség hiányában – nem jogszabály; bírósági eljárásban a Médiatanács nem hivatkozhat jogalkapként az általa kibocsátott ajánlásra. Viszont preventív jellegű, előnye, hogy konkrét ügyektől függetlenül ad lehetőséget a Médiatanácsnak arra, hogy tartalmi kérdésekben kifejtse az álláspontját.

A szabályozó hatóságoknál élesen el kell választani a jogalkotó és jogértvényesítő feladat és hatásköröket.³²⁸ Nehézséget jelent azonban, hogy a jogalkotás és jogértelmezés közötti választóvonal – különösen az autentikus interpretáció esetén – közzismerten bizonytalan.³²⁹ Ugyanez igaz az ajánlásra is; bár nem kötelező erejű, de általános, konkrét ügyektől elvonatkoztatott magatartási szabályokat állapít meg (és ennyiben hasonlít a jogalkotásra), de az abban foglaltak tartalma nem önálló, hanem a jogszabályokhoz kapcsolódik; törvények autentikus (hatósági) értelmezését határozza meg. Ez a közvetlen kikényszeríthetőség hiányából ered; mivel az ajánlásnak nincs normatív ereje, ezért új tartalmat nem is hordozhat. Azt viszont meghatározhatja, hogy a – szükségszerűen absztrakt – normatív tartalmú jogszabályok a hatóság szerint mit jelentenek.

327 LAPSÁNSZKY 2010, 374.

328 LAPSÁNSZKY 2010, 372–373.

329 MOLNÁR 1994, 68.

Az ajánlás normatív módszere mellett a Médiatanács egyedi ügyeken keresztül is befolyásolhatja a szabályozott jogalanyok magatartásait. Ha az egyedi ügyeken hozott döntéseit nyilvánosságra hozza, azok elvi alapját hangsúlyozza és ezek alapján következetes gyakorlat alakul ki, akkor a döntések „pilot judgment” módjára kihatnak a többi, hasonló tényállású ügyre.³³⁰

4.3.3. Egy meg nem valósult hibrid: a médiatanácsí iránymutatás

Az Mttv. tárgyalása során a kulturális bizottság egy sajátos jogforrástípust vezetett volna be: a médiatanácsí iránymutatást.³³¹ Ugyan a módosítás végül nem került be az Mttv. szövegébe, különlegessége miatt feltétlenül dogmatikai elemzést érdemel.

A javaslat értelmében a Médiatanács a „hatósági hatásköreinek gyakorlása, hatósági jogalkalmazása során figyelembe veendő szempontok, tények, adatok meghatározása és az egységes joggyakorlat elősegítése érdekében iránymutatást bocsáthat ki”. A javaslat az iránymutatás „normakontrolljáról” is rendelkezett: „Az iránymutatás felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással – az iránymutatás felülvizsgálni kért rendelkezésének pontos megjelölésével – a műsorterjesztők és a médiaszolgáltatók indítványozhatják az iránymutatás kihirdetésétől számított hatvan napon belül a Legfelsőbb Bíróságnál. A Legfelsőbb Bíróság az indítvány tárgyában közigazgatási ügyszakban történő eljárás keretében harminc napon belül dönt. A Legfelsőbb Bíróság az iránymutatást, illetve annak jogszabálysértő rendelkezését hatályon kívül helyezi vagy szükség esetén megváltoztatja.” A javaslat továbbá a jogalkotási törvényt is módosította volna, és a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök (tehát az extern és intern normák tipikus fajtái) mellé az iránymutatást is felvette volna.

A javaslat helyesen érzékelt, hogy az iránymutatás sem nem jogszabály, sem nem közjogi szervezetszabályozó eszköz – legalábbis a klasszikus értelemben nem az. Ehelyett a javaslat szerinti iránymutatás magán hordozta volna az extern, az intern normák, sőt, a kvázi jogi normák egyes jellegzetességeit is.

A terminológia, az „iránymutatás” elnevezés kvázi jogi normát sejtet, korábban a régi jogalkotási törvény „jogi iránymutatás” elnevezéssel formálisan nem kötelező (tehát nem is kikényszeríthető) aktusok kibocsátását tette lehetővé. Ezzel szemben a bizottsági ajánlás szerinti médiatanácsí iránymutatás kötelező erővel bírt volna (bár ez a módosító javaslat szövegéből nem tűnik ki egyértelműen), különben nem lett volna szükség azok bírósági felülvizsgálatáról (tartalmilag: normakontrolljáról) rendelkezni.

Az iránymutatás tehát – tartalmát tekintve – extern aktus lett volna, hiszen nem csupán magára a Médiatanácsra, hanem kifelé, a médiaszolgáltatókra és műsorterjesztőkre is kiterjedt volna a hatálya. A javaslat értelmében többek között a médiaszolgáltatási díj kiszámítására vonatkozó szabályokat iránymutatás állapította volna meg. Ezt jelenleg – az Mttv. 206. § (1) bekezdés c) pontja alapján – az NMHH elnökének rendelete (tehát extern aktus) állapítja meg.

Más tekintetben viszont az iránymutatás az intern normákra emlékeztet: az a fordulat, hogy az iránymutatás a „hatósági jogalkalmazás során figyelembe veendő szempontok, tények, adatok meghatározása és az egységes joggyakorlat elősegítése” érdekében került volna kibocsátásra azt sejteti, hogy az iránymutatás normatív tartalma nem önálló, hanem

330 Vö. LAPSÁNSZKY 2010, 376. és KOVÁCS 2009, 22–23.

331 T/1787/187. sz. módosító javaslat (2010).

jogszabályok értelmezését határozta volna meg. Azt írta volna elő a *hatóság számára*, hogy egyes jogszabályok alkalmazása során milyen joggyakorlatot kell követnie.

A médiatanácsi iránymutatás végül nem valósult meg, a javaslatot ebben a formában az Országgyűlés nem fogadta el. A példa azonban szemléletes: a médiajog területén előfordulhatnak olyan aktusok, amelyek feszítik a korábbiakban részletezett tipizálás kereteit.

Utószó

„Több út is vezet a hegytetőre, de a kilátás mindig ugyanaz” – tartja a kínai mondás. E tétel első fele maradéktalanul igaz a szabályozásra is. A jog nem mindenható, így az állami szabályozás sem abszolutizálható, nem tekinthető kizárólagosnak. Az ön- és társszabályozás a jogi szabályozás alternatívája lehet, és a szabályozási módok szimbiózisa, arányainak eltalálása a garancia a társadalmi viszonyok megfelelő rendezéséhez, ami végső soron minden szabályozás célja (kell legyen). Az állami szabályozáson belül pedig hasonlóképp meg kell különböztetni a központi kormányzati és a szabályozó hatóságokon keresztül történő szabályozást.

De vajon igaz-e a tétel második fele is? Ugyanazok-e az egyes szabályozási módok „kilátásai”? Nyilvánvalóan nem. Az egyes szabályozási módszerek nem csereszabatosak, eltérő megközelítésben, módon és háttérrel szabályoznak. Meg kell találni tehát az egyes szabályozási módszerek helyét, rendeltetését és gyakorlati alkalmazhatóságát.

Ez a kérdés különösen is aktuális a hatályos médiajogi szabályozás kapcsán. 2010-ben a jogrendszer átalakulása vette kezdetét, nemcsak új jogszabályoknak, hanem új intézményeknek, szerkezeti megoldásoknak is szemtanúi lehetünk. Ez a folyamat mind ez ideig nem állt meg, sőt valószínűsíthető, hogy az új megoldások gyakorlati alkalmazása számos további változást fog eredményezni.

Át kell gondolni a szabályozáselmélet klasszikus kérdésköreit is, mint a jogforrástant, ezen belül is különösen a normatív és egyedi aktusok elhatárolását és a jogforrási hierarchiát. A vizsgálatra azért is szükség van, mert újabban megfigyelhető az egyes jogforrási típusok keveredése, hibrid formák létrehozása.

Ilyen esetekben mind a gyakorló jogász, mind a tudományos kutató kétféle csapdába eshet. Az egyik, hogy a klasszikus tipizálást idejétműltnek, anakronisztikusnak tekinti, és azt elveti. A másik, hogy az új szabályozást „légből kapottnak” és dogmatikai nonszensznek tartja. A gyakorló jogászokat az első, a tudományos kutatókat a második csapda fenyegeti jobban.

Érdemes azonban mindkét kísértésnek ellenállni. A klasszikus tipizálás elvetése azt eredményezheti ugyanis, hogy az egyes szabályozási módszerek között nem lesz összhang, ami a jog kiszámíthatatlanságát eredményezi és alapvető funkcióját nehezíti meg, azt, hogy absztrakt módon, jövőre vonatkozóan határozzon meg magatartási szabályokat. A másik kísértés pedig „öncélú” joghoz vezet, amely nem vet számot a változó szakmai és gyakorlati igényekkel.

Úgy véljük tehát, hogy a helyes magatartás a klasszikus keretek megtartása, ám azokat hozzá kell igazítani a változó igényekhez és struktúrákhoz. Jelen munka során erre tettünk kísérletet.

Bibliográfia

- ÁDÁM 1995 = ÁDÁM Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról. *Jogtudományi Közlöny* 1992/11.
- BADURA 2010 = BADURA, Peter: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*. 4. Auflage. Verlag C.H. Beck, München, 2010.
- BALOGH 2011 = BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alkotmány alapján. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett et al. (szerk.): *Az Új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Az Országgyűlés Alkotmányügyi igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.
- BARTLE–VASS 2005 = BARTLE, Ian – VASS, Peter: *Self-Regulation and the Regulatory State. A Survey of Policy and Practice*. The University of Bath Research report 17, 2005.
- BAYER 2002 = BAYER Judit: Az internet tartalomszabályozása Magyarországon (Önszabályozás versus állami szabályozás). In ENYEDI NAGY Mihály et al. (szerk.): *Magyarország médiakönyve* 2002. Enamiké, 2002.
- BAYER 2009 = BAYER Judit: A 2009. februári médiatörvény-tervezet hibái. A közmédia irányítása, felügyelete, a közszolgálati megbízás. *Infokommunikáció és Jog* 2009/6.
- BEALES 2009 = BEALES, Ian: The Editors' Codebook. *The Press Standards Board of Finance*, 2009.
- BIHARI 1967 = BIHARI OTTÓ: *Összehasonlító alkotmányjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1967.
- CAMPBELL 1999 = CAMPBELL, Angela J.: Self-Regulation and the Media. *Federal Communications Law Journal* 06/15/99
- CAMPBELL 2008 = CAMPBELL, Dennis (ed.): *International Telecommunications Law*, 2008
- CSINK 2009 = CSINK Lóránt: A közösségi jogon alapuló jogszabályok és a normakontroll. In KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány húsz éve*. PAMA, Pécs, 2009.
- CSINK 2011 = CSINK Lóránt: „Mttv. 124–130. §” In Koltay András – Lapsánszky András (szerk.): *A médiaszabályozás kommentárja*. Complex, Budapest, 2011.
- CSINK–FRÖHLICH 2011 = CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírársági Szemle* 2011/1.
- CSINK–FRÖHLICH 2012 = CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat, Budapest, 2012.
- CSUHÁNY–SONNEVEND 2009 = CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: „2/A. §” Európai Unió. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009.
- FAZEKAS 2005 = FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In *Jogi tanulmányok*. ELTE ÁJK, Budapest, 2005.
- FEINTUCK–VARNEY 2010 = FEINTUCK, Mike – VARNEY, Mike: *Médiaszabályozás, közérdek, törvény*. AKTI – Gondolat, Budapest, 2010.
- FICZERE 1995 = FICZERE Lajos: A civil társadalmi szerveződések (kamarák) szerepe a kormányzati döntéshozatal rendszerében. Comitatus. *Önkormányzati Szemle* 1995/4.
- FICZERE 1996a = FICZERE Lajos: A kormányzati tevékenység strukturális kérdései. In *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*. Unió, Budapest, 1996.

- FICZERE 1996b = FICZERE Lajos: A törvény és a rendelet viszonyának kérdései. In *A közigazgatás szerepe a jogalkotásban*. Unió, Budapest, 1996.
- GÁLIK–POLYÁK 2005 = GÁLIK Mihály – POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.
- GYÖRFI 1996 = GYÖRFI Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle* 1996/4.
- HARASZTI 2008 = HARASZTI Miklós: *Média-önszabályozási útmutató*. Bécs, 2008. Független Médiaközpont, Független Újságírók Alapítványa
- HARMATHY 2000 = HARMATHY Attila: *Kódex és társadalom*. Bérczi Imre-jubileum. 2000
- HOBBS 2001 = HOBBS, Thomas: *Leviatán*. Polis, Kolozsvár, 2001.
- HOFFMANN-RIEM 1996 = HOFFMANN-RIEM, Wolfgang: *Regulating media: the licensing and supervision of broadcasting in six countries*, Guilford Press, 1996.
- HORVÁTH 2004 = HORVÁTH M. Tamás: A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás* 2004/7.
- JAKAB 2003 = JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Unió, Budapest, 2003.
- JAKAB 2007 = JAKAB András: A magyar alkotmányjogi dogmatika gordiuszi csomópontja. *Fundamentum* 2007/2.
- JAKAB 2009a = JAKAB András: „19. §” A törvény fogalma. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009.
- JAKAB 2009b = JAKAB András: „35. §”. A kormány rendeletalkotási hatásköre. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009.
- JAKAB 2009c = JAKAB András: „37. §”. Rendeletalkotási jogkör. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009.
- JAKAB 2011 = JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG Orac, Budapest, 2011.
- KECSKÉS 1996 = KECSKÉS László: *A jogösszehasonlítás eredményei és a kodifikáció*. Benedek-émlékkönyv 1996.
- Kelsen 1946 = Kelsen, Hans: *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge, 1946.
- Kelsen 1967 = Kelsen, Hans: *Pure Theory of Law*. University of California Press, Berkeley – Los Angeles, 1967.
- Kiss B. 2010 = Kiss Barnabás: Jogforrási rendszer. In Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. SZTE – PPKE, Budapest, 2010.
- Kiss L. 1996 = Kiss László: Jogforrás és jogalkotás. In Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. JPTE, Pécs, 1996.
- Klícsu 2010 = Klícsu László: A Magyar Nemzeti Bank. In Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. SZTE ÁJTK – PPKE JÁK, Budapest, 2010.
- Körmendy-Ékes–Lengyel 2004 = Körmendy-Ékes Judit – Lengyel Márk: A médiahatóság jogállásának kérdéseiről. *Magyar Jog* 2004/4.
- Koene, 2009 = Koene, Daphne C.: Press Councils in Western Europe. In *Studies For The Netherlands*, Press Fund – S22.
- Koltay 2009 = Koltay András: „61. §”. A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009.

- KOLTAY 2010 = KOLTAY András: A nyomtatott sajtó önszabályozása az Egyesült Királyságban: Press Complaints Commission. In *Infokommunikáció és jog* 2010/39.
- KOLTAY–LAPSÁNSZKY 2011 = KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András: Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare* 2011/2.
- KOLTAY–MAYER 2011 = KOLTAY András – MAYER Annamária: Mttv.7. § In KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *A médiaszabályozás kommentárja*, Budapest, Complex, 2011, 35.
- KOVÁCS 2009 = KOVÁCS András György: Mitől szabályozó egy hatóság? In *Verseny és szabályozás 2008*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009.
- KRUEGER 2009 = KRUEGER, Franz: *Media Courts of Honour Self-regulatory Councils in Southern Africa and Elsewhere*, 2009. fesmedia Africa, Friedrich-Ebert-Stiftung, Namibia
- LAPSÁNSZKY 2010 = LAPSÁNSZKY András: A hírközlési szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” hatáskörének sajátosságai a közigazgatás szervezeti rendszerében. In *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*. SZIE, Győr, 2010.
- LAPSÁNSZKY 2012 = LAPSÁNSZKY András: Társszabályozás In KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Complex, Budapest, 2012. *(megjelenés alatt)*
- LENGYEL 2003 = LENGYEL Márk: *Összehasonlító jogi elemzés az európai szabályozó hatóságok működésének kérdéseiről*. AKTI, Budapest, 2003.
- LOCKE 1986 = LOCKE, John: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat, Budapest, 1986.
- MAKELE 2006 = Yonas MAKELE: *Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, GRIN, 2006
- MARSDEN 2004 = MARSDEN, Christopher T.: *Co- and Self-regulation in European Media and Internet Sectors. The Results of Oxford University's Study in Self-Regulation, Co-Regulation, State Regulation*.
- MOLNÁR 1994 = MOLNÁR Miklós: A kormányzati döntéshozatal néhány kérdése, különös tekintettel a normatív döntéshozatal problémáira. In *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről*. KJK, Budapest, 1994.
- MOLNÁR 1996 = MOLNÁR Miklós: A jogalkotási rendszer reformjának irányairól. In FOGARASI József (szerk.): *Közigazgatás és jogalkotás*. Unió, Budapest, 1996.
- NAGY 2010 = NAGY Krisztina: Médiahatóság és függetlenség 1. rész, *Infokommunikáció és Jog* 2010/7.
- NYAKAS 2004 = NYAKAS Levente: *Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól*. (2003 november–2004 február)
- NYAKAS 2007 = NYAKAS Levente: A hatékony védelem kérdése a digitális környezetben – kitekintés a kiskorúak védelmével kapcsolatos európai szabályozói tapasztalatokon keresztül. In *„Párbeszéd a médiáról” konferencia-sorozat, A kiskorúak védelme a médiaszolgáltatásokban*, Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Budapest, 2007.
- PACZOLAY 2009 = PACZOLAY Péter: Az Állami Számvevőszék helye a hatalmi ágak rendszerében. *Pénzügyi Szemle* 2009/4.
- PALZER–SCHEUER 2002 = PALZER, Carmen – SCHEUER, Alexander: *Self-Regulation, Co-Regulation, Public Regulation*, IRIS Plus, Starsbourg, 2002

- PESCHKA 1995 = PESCHKA Vilmos: Jogforráselméleti problémák és az Alkotmány. In *Jogforrások az új alkotmányban*. KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.
- POLYÁK 2002 = POLYÁK Gábor: Hatalomleosztás – Nemzetközi önszabályozási kísérletek. In ENYEDI NAGY Mihály et al. (szerk.): *Magyarország médiakönyve 2002*. Enamiké, 2002.
- POLYÁK 2004 = POLYÁK Gábor: Európai médiapolitika és médiaszabályozás a digitális korban. In *PhD tanulmányok, 1*. PTE – ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2004.
- POLYÁK 2005 = POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás az Egyesült Királyságban*. AKTI, Budapest, 2005.
- POLYÁK 2007 = POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás Németországban*. AKTI, Budapest, 2007.
- POLYÁK 2008 = POLYÁK Gábor: Konvergens piac, konvergens hatóság? *Médiakutató* 2008/2.
- POLYÁK 2010a = POLYÁK Gábor: *A média szabályozása Ausztriában*, AKTI Füzetek, 36. szám, Budapest, 2010. november.
- POLYÁK 2010b = POLYÁK Gábor: *A média szabályozása az Egyesült Királyságban*, Budapest, 2010. augusztus.
- RÁCZ 1998 = RÁCZ Attila: *A jogforrási rendszer*. Kézirat, 1998.
- RAZ 1979 = RAZ, Joseph: *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Clarendon Press, Oxford, 1979.
- RISTOW 2009 = RISTOW, Bill: *Sword and Shield: Self-Regulation and International Media*. A Report to the Center for International Media Assistance, 2009.
- SÁRI 1993 = SÁRI János: A rendeleti jogalkotás. *Társadalmi Szemle* 1993/7.
- SÁRI 1995 = SÁRI János: A jogforrási rendszer az Alkotmányban. In *Jogforrások az új alkotmányban*. KJK–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.
- SÁRI 2003 = SÁRI János: A jogforrások. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2003.
- SCHANDA 2009 = SCHANDA Balázs: „60. §” Lelkiismereti és vallásszabadság. In JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009.
- SEGAL 2001 = SEGAL, Jillian: *Institutional Self-Regulation: What should be the Role of the Regulator?* Twilight Seminar, Canberra, 2001.
- SHAPIRO 2007 = SHAPIRO, Scott J: The Hart-Dworkin Debate. A Short Guide for the Perplexed. Michigan Law, *Public Law and Legal Theory Working Paper Series* 2007/77
- STREUER, 2010 = Veronika STREUER: *Die Landesmedienanstalten, Aufbau und Aufgaben der Landesmedienanstalten in Deutschland*, GRIN, 2010
- SZABADFALVI 1995 = SZABADFALVI József: A jogszabály. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog- és államtudományokba*. Bibor, Miskolc, 1995.
- SZÉKELY 2007 = SZÉKELY László: *Magyar sajtó- és médiajog*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2007.
- SZILÁGYI 2002 = SZILÁGYI Péter: *Jogalkotás, törvényhozás, kódex*. Kodifikáció 2002.
- VARGA Cs. 2002 = VARGA Csaba: *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002.

- VARGA Zs. A. 2009 = VARGA Zs. András: A közigazgatás fogalma és alkotmányos meghatározottsága. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános Közigazgatási jog*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2009.
- VARGA Zs. A. 2011 = VARGA Zs. András: Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről. *Magyar Közigazgatás*. 2011/3.
- VEREBÉLYI 2004 = VEREBÉLYI Imre: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás* 2004/5.
- VOJE 2004 = VOJE, Thor: Etikai önszabályozás a norvég sajtóban. *Médiakutató* 2004/2.
- ZWEIGERT–KÖTZ 2004 = ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: A romanista jogkör. In BADÓ Attila – LOSS Sándor (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. E-press, Szeged, 2004.

Tanulmányok, nemzetközi szervezetek dokumentumai

- ARTICLE 19-tanulmány = Freedom and Accountability: Safeguarding Free Expression Through Media Self-Regulation, by ARTICLE 19, the Global Campaign for Free Expression and International Federation of Journalists, 2005
- HANS BREDOW-tanulmány = Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media by Hans Bredow Institute, 2006
- INDIREG Final report = INDIREG Final report, Indicators for independence and effective functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules into the AVMS Directive (SMART 2009/0001) by Hans Bredow Institute for Media Research, Interdisciplinary Centre for Law and ICT (ICRI), Katholieke Universiteit, Leuven, Centre for Media and Communication Studies, Central European University, Cullen International, 2011
- IRIS-tanulmány = IRIS, Co-Regulation of the Media in Europe: The Potential for Practice of an Intangible Idea, Starsbourg, 2002
- OXFORD-tanulmány = Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis by Programme in Comparative Media Law & Policy, Oxford University Centre for Socio-Legal Studies, 2004
- UNESCO-jelentés 2008 = Media Development Indicators: A framework for assessing media development
- UNESCO-jelentés 2011 (1) = Andrew PUDDEPHATT: The Importance of Self-Regulation of the Media in Upholding Freedom of Expression. UNESCO, Brasilia Office SERIES CI Debates. No. 9, 2011.
- UNESCO-jelentés 2011 (2) = ZLATEV, Ognian; LANI, Remzi; BAYDAR, Yavuz; MOLLERUP, Jacob; VILOVIĆ, Gordana; TURTIA, Tarja; HULIN, Adeline Professional Journalism Self-Regulation and New Media, Old Dilemmas in South East Europe and Turkey, 2011
- UNESCO-jelentés 2011 (3) = MENDEL, Toby – SALOMON, Eve: The Regulatory Environment for Broadcasting: An International Best Practice Survey for Brazilian Stakeholders, Debates CI N.7 – February 2011, ISSN 2176-3224, UNESCO

A szerzők

Csink Lóránt (1980) a PPKE JÁK Alkotmányjogi Tanszékének adjunktusa, valamint az alapvető jogok biztosának munkatársa. Korábban számos, alkotmányjoggal foglalkozó intézményben dolgozott (Országgyűlés, Köztársasági Elnöki Hivatal, Alkotmánybíróság, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Adatvédelmi Biztos Irodája). PhD-dolgozatát (2008) a hatalommegosztásról és a köztársasági elnök szerepéről írta. Több mint 60 alkotmányjoggal és összehasonlító joggal foglalkozó publikáció szerzője.

E-mail: csink.lorant@jak.ppke.hu

Mayer Annamária (1982) a Médiatanács Médiatudományi Intézetének munkatársa, az MTA BTK Médiatudományi és Médiatörténeti Kutatócsoportjának tagja. 2006-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogi diplomát, 2011-ben a Pécsi Tudományegyetemen infokommunikációs szakjogászai végzettséget szerzett. 2003-ban elvégezte a Göttingeni Egyetem és az ELTE által szervezett Német Jogi Iskolát. 2006 és 2011 között az egyik országos kereskedelmi csatorna magazinműsorának szerkesztő-riportere volt. 2009 óta Médiajogot és médiaetikát oktat OKJ-s képzésben részt vevő kommunikáció szakos hallgatóknak a Schola Europa Akadémián. Tanulmányai és ötéves újságírói tapasztalata miatt különösen érdeklik az önszabályozás elvi és gyakorlati megvalósításának médiajogi vonatkozásai, valamint a médiaetikai egyes kérdései.

Email: mayer.annamaria@mtmi.hu

Médiatudományi Intézet, Budapest
A kiadásért felel Nyakas Levente
Szerkesztő: Apró István
Szaklektorok: Megyeri Klára, Kitta Gergely
Tördelő: Mátai és Végh Kreatív Műhely
Nyomta és kötötte: Crew Kft.
Megjelent 7,5 (B/5) ív terjedelemben, 400 példányban.
Médiatudományi Könyvtár: ISSN 2062-5222
Médiatudományi Könyvtár 3.: ISBN 978-963-085-022-3

A médiajog szabályozása körében 2010 második felétől számos jelentős, strukturális változás volt megfigyelhető. Ezek közé tartozik egy új szabályozási struktúra kialakítása; az ön- és társszabályozás intézményesítése, valamint az önálló szabályozó szervek alkotmányi szintű megjelenése. Ez az átrendeződés élénk vitákat váltott ki nemcsak a politikusok, hanem a jogtudomány művelői körében is.

Erre figyelemmel a szerzők, Csink Lóránt és Mayer Annamária munkája áttekinti az „alapokat”: a szabályozás, a jogi norma alapvető sajátosságait és társadalomban betöltött szerepét. Elemzi az ön- és társszabályozás megvalósulását a médiajogban, valamint az Alaptörvényben nevesített „önálló szabályozó szerv” fogalmát. Mindeközben az alkotók azt vizsgálják, hogy a szabályozás új igényeit hogyan lehet a klasszikus struktúrához igazítani.

