

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL
HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW



**AZ EURÓPA TANÁCS SZAKÉRTŐINEK¹
VÉLEMÉNYE
A MAGYAR MÉDIASZABÁLYOZÁSRÓL:**

**2010. ÉVI CIV. TÖRVÉNY A SAJTÓSZABADSÁGRÓL ÉS A MÉDIATARTALMAK
ALAPVETŐ SZABÁLYAIRÓL**

és

**2010. ÉVI CLXXXV. TÖRVÉNY A MÉDIASZOLGÁLTATÁSOKRÓL ÉS A
TÖMEGKÖMUNIKÁCIÓRÓL**

2012. MÁJUS 11.

¹ Eve Salomon, médiajogi szakértő, Egyesült Királyság, és dr. Joan Barata Mir, Blanquerna Communications School, URL, Spanyolország

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	4
A RELEVÁNS EURÓPAI ELVEK	7
Hatály és normavilágosság	11
Joghatóság	12
Regisztráció és átláthatóság	13
Tartalomszabályozás	16
A sajtó tájékoztatási tevékenységre vonatkozó kötelezettségei	23
Forrásvédelem	24
KÖZSZOLGÁLATI MÉDIA	26
Bevezető észrevételek	26
A Médiatörvény alapelvei	28
A közszolgálati médiumok céljai	29
A Közszolgálati Közalapítvány	30
A kuratóriumi tagok hatásköre és felelősségei	32
A Közszolgálati Testület	33
A közszolgálati médiumok vezérigazgatóinak választása	35
A közszolgálati médiaszolgáltatók felügyelő bizottsága	35
A közszolgálati médiaszolgáltatók finanszírozása és gazdálkodása	35
SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK	37
Bevezető megjegyzések	37
A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság	39
A Médiatanács	39
A Média- és Hírközlési Biztos	41
Pályázatok	43
Jogorvoslat és szankciók	45

Társszabályozás és önszabályozás	46
Piaci koncentráció	49
A KÖZÖSSÉGI ÉS NYOMTATOTT MÉDIUMOKKAL KAPCSOLATOS KONKRÉT ÉSZREVÉTELEK	50
Közösségi média	50
Nyomtatott média	51

BEVEZETÉS

Jelen szakértői anyag két magyar törvénnyel (a továbbiakban együtt: médiatörvények) foglalkozik – a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvénnyel (a továbbiakban: Smtv.), valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvénnyel (a továbbiakban: Médiatörvény).

A két törvényt egy meglehetősen összetett és vitákkal övezett eljárásban, 8-9 hónappal azután fogadta el a magyar parlament, hogy a FIDESZ Magyar Polgári Szövetség – Kereszténydemokrata Néppárt (FIDESZ–KDNP) a 2010. évi áprilisi választásokon megszerezte a parlamenti helyek több mint kétharmadát.

Elfogadásukat követően a médiatörvények széleskörű kritikát váltottak ki mind a belföldi, mind az olyan külföldi szervezetekből, mint az Európai Bizottság, az Európai Parlament,² az EBESZ sajtószabadságért felelős képviselője³ és az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa,⁴ mind pedig tudományos intézményekből,⁵ médiaszakértő műhelyekből és magukból a média szereplőiből. A médiatörvényekkel kapcsolatos aggodalmak abba az irányba mutatnak, hogy a további törvények elfogadásával járó kormányzati változásokkal együttesen akár a demokratikus szabadságjogok alapjaira is veszélyt jelenthetnek.

A kritikák hatására a médiatörvényeket utólag módosították, ám a változtatások elégtelenségére hivatkozva számos újabb, súlyos kétséget felvető szakmai vélemény látott napvilágot. Az Alkotmánybíróság a 1746/B/2010. számú határozatában - ami lényeges lépcsőfok volt e folyamatban - magáévá tette a felmerült álláspontok egy részét, és döntésében különböző javaslatokat tett a két törvény lehetséges módosítására. Jelen elemzés a kormány által 2012 májusában beterjesztett módosító javaslatokat is figyelembe veszi.

Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) jelen szakértői véleményének célja annak értékelése, hogy a májusi módosító javaslatokat is magukba foglaló médiatörvények megfelelnek-e az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE), a Határokat Átlépő Televíziózásról szóló Európai Egyezménynek (a továbbiakban: HÁTEE), valamint az ET sajtó- és vélemény szabadságra vonatkozó ajánlásainak és egyéb, normákat megállapító dokumentumainak. Az ET a dokumentum készítése során figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban:

² Lásd a 2011. március 10-i Határozatot.

³ Lásd a Karol Jakubowicz által készített elemzést és értékelést: <http://www.osce.org/fom/71218>

⁴ Lásd a 2011. február 25-i Jelentést: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289>

⁵ Lásd a Center for Media and Communication Studies által készített Jelentést a magyar médiatörvényeknek az európai gyakorlatokkal és normákkal való összehangjáról: <https://cmcs.ceu.hu/news/2012-01-05/new-study-hungarian-media-laws-in-europe-an-assessment-of-the-consistency-of-hungary>.

EJEB) releváns joggyakorlatára is. A médiatörvények módosítására tett javaslataival jelen szakértői vélemény annak kockázatát igyekszik csökkenteni, hogy Magyarország ellen az európai jog megsértése miatt eljárások induljanak.

A szakértői anyag elkészítése során a két törvénynek az ET által készített fordítását használtuk, amit összevetettünk a nyilvánosan hozzáférhető egyéb angol fordításokkal. Az anyagot az ET felkérésére Eve Salomon, médiajogi szakértő (Egyesült Királyság), és dr. Joan Barata Mir, a Blanquerna Communications School professzora (Spanyolország) készítette el.

Az ET-szakértők a médiatörvények, mint elsődleges források, valamint a magyar Alkotmánybíróság 1746/B/2010. számú határozata, mint másodlagos forrás mellett figyelembe vettek számos vonatkozó szakmai elemzést is, ideértve az ET emberi jogi biztosa, Thomas Hammarberg és a magyar kormányzati kommunikációért felelős államtitkár, dr. Kovács Zoltán közti levélváltásban, és az emberi jogi biztosnak a 2011. február 25-én kiadott véleményében foglaltakat. További iránymutatásként szolgáltak a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) Médiatanácsa által hunmedialaw.org-on közzétett kommentárok és a Közép-Európai Egyetem Média és Kommunikációs Tanulmányok Központja által készített anyagok is.⁶

Általános egyetértés mutatkozik abban, hogy a szabad és plurális médiaszektor léte a demokrácia sarokköve. A média megfelelő szabályozása - ideértve azt az elvet is, mely szerint csak ott kell szabályozni, ahol feltétlenül szükséges - olyan környezetet teremt, melyben a média be tudja tölteni a tőle elvárt társadalmi funkciókat. Az európai normák célja a média szabadságának és a demokrácia megerősítésének biztosítása, az európai iránytól való eltávolodás alááshatja a demokráciát.

A szabályozó hatóságokat jogszabályok kötik, melyek meghatározzák hatásköreiket és eljárásaikat. A szabályozási rendszer egészének képesnek kell lennie a politikai befolyásolástól és irányítástól való függetlenség garantálására, de legalábbis a garancia látszatának fenntartására. A szabályozó hatóságoknak elszámoltathatóknak kell lenniük mind a parlament, mind a szabályozás alá tartozó vállalkozások, mind a széles közvélemény előtt. Az alapszerkezet defektusai könnyen aláássák a kívánatos kiegyensúlyozottságot, és a sajtószabadságra nézve káros következményeket idézhetnek elő.

A politikusok tevékenysége nyomán kialakult politikai környezethez kétségkívül hozzátartozik a nyomásgyakorlás, a konkuráló érdekek és a kényszerítő korlátozások. Jelentőségük a választások, illetve a politikai törekvések kapcsán nő meg különösen. Ez a tendencia könnyen elvezethet akár a szabályozási folyamatokba való politikai beavatkozáshoz, amennyiben a szabályozó hatóságok függetlensége nincs megfelelően biztosítva. Ennek következtében feltétlen követelmény, hogy a

⁶https://cmcs.ceu.hu/sites/default/files/field_attachment/news/node-27293/Hungarian_Media_Laws_in_Europe_0.pdf

szabályozó hatóságokat a politikai nyomásgyakorlással és beavatkozással szemben annyi intézményes biztosíték bátyázza körül, amennyi csak lehetséges. A politikai befolyásmentességnek különös jelentősége van egyrészt a hivatalnokok kinevezésének és felmentésének módjának megválasztásakor, másrészt a szabályozó hatóság költségvetésének megállapítása esetében is.

A médiaszabályozó hatóságoknak - a Médiatanácsnak, a Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriumának, a Közzolgálati Testületnek – a médiatörvényekbe foglalt kinevezési eljárása nem biztosítja a politikai semlegességet és függetlenséget. A Médiatörvényben lévő biztosítékokat nagymértékben erodálja az a tény, hogy a jelenlegi magyar kormány kétharmados parlamenti többséggel rendelkezik. Ez a leszavazhatatlan többség súlytalanná teszi azokat a fékeket, amelyek a politikai függetlenséget volnának hivatottak biztosítani. Az Európa Tanács normáinak való megfelelés érdekében – és a kritikákat enyhítendő –, a kinevezési eljárást meg kell változtatni.

A másik fő kritika, amely a médiatörvényeket éri, hogy minden médiaszolgáltatási típust – beleértve az online médiát is - hatáskörébe von. Nincs példa olyan demokratikus európai szabályozásra, amelyik a nyomtatott és a hozzá hasonló online sajtótartalmat – kivéve a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatást - *az általános törvényhozás határain túl* is szabályozna.

2011. december 19-én a magyar Alkotmánybíróság 1746/B/2010. sz. határozatával a sajtóval kapcsolatban e szabályok némelyikét alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette. A megsemmisített szabályok között szerepelnek azok, amelyek az emberi méltóság, az alkotmányos rend és a magánszféra védelmének követelményét állították, illetve a nyilatkozat-visszavonási jog is. Az indoklás szerint e szabályok túl általánosan voltak megfogalmazva ahhoz, hogy egy közigazgatási hatóság alkalmazza és értelmezze azokat.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) megsemmisítette azokat a szabályokat is, amelyek nem biztosították megfelelően az újságíróknak a forrásaik személyét illetően a titokbantartás jogát. A titokbantartás feltéve az volt, hogy a forrás nyilvánosságra hozatala mellett ne szóljon nyomós közérdek, aminek eldöntésére a bíróságnak volt hatásköre. Az indoklás szerint ez nincs összhangban az EJEB vonatkozó esetjogával és az ET elveit rögzítő dokumentumokkal.

Ugyanakkor az AB nem találta alkotmányellenesnek a nyomtatott és az online sajtó tekintetében sem a kötelező regisztrációt, melyet az érintetteknek a Médiatanácsnál kell teljesíteniük. Mindeközben e kötelezettség nem sok célt szolgál és jórészt kikényszeríthetetlen a szabály túl tág megfogalmazásának és a megsemmisített tartalomkorlátozások nagy számának köszönhetően. Az egyébként megalapozott kritikák csillapítására a magyar kormányának a médiatörvények felülvizsgálata során meg kellene szüntetnie ezt a kötelezettséget.

Az AB végül megsemmisített néhány, a médiahatóságot megillető nyomozati és a Média- és Hírközlési Biztos (a továbbiakban: Biztos) által bírt egyéb jogkört. Bár a magyar kormány a Biztosnak a médiaszolgáltatókkal és a sajtótermékekkel kapcsolatos jogköreire vonatkozóan módosításokat terjesztett elő, ám a jogkörök közül továbbra is problémás, hogy a Biztos befolyásolni tudja a mediaszabályozó hatóságot, ahogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók jogorvoslathoz való jogának hiánya.

A RELEVÁNS EURÓPAI ELVEK

E szakértői vélemény elsődlegesen azokat a kötelező erejű joganyagokat veszi alapul, amelyek az ET országokban a véleménynyilvánítási szabadság és az információszabadság védelmét biztosítják. Hagyatkozik továbbá az EJEE 10. cikkére, az ahhoz kapcsolódó cikkekre, valamint az EJEB által évtizedek alatt kialakított esetjogra.

A Miniszterek Bizottsága és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése (a továbbiakban: PACE) számos ajánlást, deklarációt és más, nem kötelező erejű dokumentumot alkotott, amelyek tisztázzák és fejlesztik azokat az elveket, követelményeket és alapvető normákat, amelyek az EJEE 10. cikkében foglalt jogok hatékony védelmét biztosítják.

E dokumentumok a következők:

1. Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE)

Különösen a 10. cikk, mely szerint:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem tiltja, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából szükséges intézkedéseknek minősülnek.”

Figyelemmel kell lenni továbbá a 6. cikkre, mely szerint:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.”

Valamint a 8. cikkre:

„1. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

Magyarország az Európa Tanács tagjaként aláírta az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

2. A Határokat Átlépő Televíziózásról szóló Európai Egyezmény, a Protokollal kiegészítve (ETS No.171) (HÁTEE)

Magyarország 2000. október 1-én ratifikálta az Egyezményt, mely számos szabályt fogalmaz meg a televíziós programok határokat átlépő továbbításának és visszajuttatásának elősegítése végett.

3. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, 1992.

Magyarország 1995-ben ratifikálta a Kartát, mely tartalmazza a Felek arra vonatkozó köteletségvállalását (11. cikk), hogy támogatják, illetve megkönnyítik legalább egy-egy regionális vagy kisebbségi nyelveken sugárzó rádióállomás és televíziós csatorna létesítését, és gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók érdekeit a törvényeknek megfelelően létrehozott, a tömegtájékoztatási eszközök szabadságát és pluralizmusát garantáló testületekben képviseljék, vagy legalább tekintetbe vegyék.

4. A Miniszteri Bizottság (96)10. sz. Ajánlása a közszolgálati műsorsugárzás függetlenségének garanciáiról

Az Ajánlás részletes útmutatást tartalmaz a közszolgálati médiák létrehozására és irányítására vonatkozóan.

5. A Miniszteri Bizottság R (97)20. sz. Ajánlása a 'gyűlöletbeszédéről'

Az Ajánlás a következőképpen határozza meg a gyűlöletbeszéd fogalmát: „minden olyan kifejezési forma (...), amely fajgyűlöletet, idegengyűlöletet, antiszemitizmust vagy intolerancián alapuló másfajta gyűlöletet – ideértve az agresszív

nacionalizmusban és etnocentrizmusban kifejeződő intoleranciát, a kisebbségekkel, migránsokkal és bevándorlókkal szembeni hátrányos megkülönböztetést és ellenségességet – terjeszt, igazol, támogat vagy arra izgat”.

6. A Miniszteri Bizottság Rec(2000)23. sz. Ajánlása a műsorsugárzási szektor szabályozó hatóságainak függetlenségéről és funkciójáról

Az ajánlás azt kívánja meg, hogy a Tagállamok, *inter alia*, „foglaljanak jogszabályba olyan rendelkezéseket és tegyenek politikájuk részévé olyan intézkedéseket, amelyek a műsorsugárzási szektort szabályozó hatóságaira, az azok rendeltetésének a nemzeti jog előírásainak megfelelő, hatékony, független és átlátható módon való betöltését lehetővé tevő jogköröket bíznak, az Ajánlás függelékében foglalt útmutatásoknak megfelelően”.

7. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a műsorszolgáltató ágazat felügyeleti hatóságainak függetlenségéről és szerepköréről, 2008. március 26.

8. A Miniszteri Bizottság Rec(2002)2. sz. Ajánlása a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáféréstről

Az Ajánlás szerint a tagállamoknak garantálniuk kell azt a mindenkit megillető jogot, hogy kérelemre bárki hozzáférhessen a hatóságok által kezelt hivatalos dokumentumokhoz. Ezt az elvet mindenféle megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni, ideértve a nemzeti hovatartozást is.

9. A Miniszteri Bizottság Rec(2003)9. sz. Ajánlása a digitális műsorszórásban való demokratikus és társadalmi közreműködést elősegítő intézkedésekről

A digitális műsorszórás fejlesztésére vonatkozó elveket rögzít a tagállamok számára.

10. A Miniszteri Bizottság R (2000)7 sz. Ajánlása az újságíróknak az információforrásaik titokban tartásához való jogáról

Az Ajánlás biztosítja az újságírók számára azt a jogot, hogy információforrásaikat megóvják, összhangban az Európa Tanács sztenderdjeivel.

11. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a tényfeltáró újságírás védelméről és előmozdításáról, 2007. szeptember 26.

12. A Parlamenti Közgyűlés (PACE) 1950 (2011) sz. Ajánlása az újságírók forrásainak védelméről

13. A Miniszteri Bizottság Rec(2007)2. sz. Ajánlása a média pluralizmusáról és a médiatartalmak sokszínűségéről

Az Ajánlás rávilágít a jogosulatlan médiakoncentráció figyelemmel kísérésének és a vele szembeni fellépésnek a szükségére, valamint hangsúlyozza a közszolgálati műsorszolgáltatás és a nem profitorientált műsorszolgáltatók fontosságát a pluralizmus és a sokszínűség előmozdításában.

14. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a médiának a demokráciában játszott szerepének védelméről a médiakoncentráció összefüggésében, 2007. január 31.

15. A 1636 (2008). sz. PACE Határozat a Média Ismérveiről a Demokratikus társadalomban

A Határozat tartalmazza a média önszabályozására vonatkozó elveket (8. § (25) és (26) bekezdés), köztük a válaszadási és helyreigazítási jogot vagy az újságírók önkéntes bocsánatkérését. Ezeket a lépéseket a bíróságoknak kötelezőként kell elismerniük. A Határozat a 8. § (15) bekezdése azt az elvet is tartalmazza, hogy a nyomtatott és az internet-alapú sajtótól nem lehet megkövetelni az üzleti vagy adózási célokon túli engedélyeztetést vagy regisztrációt.

16. A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2009)5. sz. Ajánlása a gyermekeket a káros tartalmaktól és magatartásoktól megvédő, illetve a gyermekeknek az új információs és kommunikációs környezetben való aktív részvételét előmozdító intézkedésekről, és CM/Rec(2007)11 sz. Ajánlása a véleménynyilvánítás és az információ szabadságának az új információs és kommunikációs környezetben való védelmének előmozdításáról

Mindkét ajánlás megerősíti az EJEE 10. cikkét, valamint hangsúlyozza az egyéni felhasználók fontosságát, illetve igyekszik azt előmozdítani olyan intézkedésekkel, melyek az interneten a gyermekek számára 'biztonságos oldalakra', a figyelmeztetések bátorítására, valamint a cenzúra helyett a médiatudatosság fejlesztésére vonatkoznak.

17. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a közösségi médiának a társadalmi kohézió és az interkulturális dialógus előmozdításában betöltött szerepéről, 2009. február 11.

18. A Miniszteri Bizottság CM/Rec (2011)7. sz. Ajánlása a média új eszméjéről

Az Ajánlás felsorolja az új gazdasági rendben alkalmazandó normákat.

19. A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2012)1. sz. Ajánlása a közszolgálati média irányításáról.

20. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének tiszteletben tartását előmozdító lépésekről, 2010. január 13.

21. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a gyermekek magánszférájának, biztonságának és méltóságának védelméről az interneten, 2008. február 20.

22. A Miniszteri Bizottság CM/Rec (2007)16. sz. Ajánlása a közszolgálati értékeknek az Interneten való előmozdítását szolgáló intézkedésekről, 2007. november 7.

23. A Miniszteri Bizottság CM/Rec (2007)15. sz. Ajánlása a választási kampányokról szóló tájékoztatásra vonatkozó intézkedésekről, 2007. november 7.

24. A Miniszteri Bizottság Útmutatója a véleménynyilvánítás és az információ szabadságának a válságok idején való védelméről, 2007. szeptember 26.

25. A Miniszteri Bizottság Rec (2007)3. sz. Ajánlása a közszolgálati médiának az információs társadalomban való feladatáról
26. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a tagállamok közszolgálati médiái függetlenségének garانتálásáról, 2006. szeptember 27.
27. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata az emberi jogokról és a joguralomról az Információs Társadalomban (CM (2005)56 final)
28. A Miniszteri Bizottság Rec (2004)16. sz. Ajánlása a választási jogról az új médiakörnyezetben
29. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a politikai vita szabadságáról a médiában, 2004. február 12.
30. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a kulturális sokszínűségről, 2000. december 7.
31. A Miniszteri Bizottság R (99)15. sz. Ajánlása a választási kampányokról szóló tájékoztatásra vonatkozó intézkedésekről
32. A Miniszteri Bizottság R (99)1. sz. Ajánlása a médiapluralizmus előmozdításáról
33. A Miniszteri Bizottság R (97)21. sz. Ajánlása a médiáról és a tolerancia kultúrájának előmozdításáról
34. A Miniszteri Bizottság R (94)13. sz. Ajánlása a média átláthatóságának előmozdítása érdekében teendő intézkedésekről
35. A Miniszteri Bizottság Nyilatkozata a véleménynyilvánítás és az információ szabadságáról, 1982. április 29.
36. A Miniszteri Bizottság R (81)19. sz. Ajánlása a hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről
37. A Miniszteri Bizottság (74)43. sz. Határozata a sajtó koncentrációjáról
38. A Miniszteri Bizottság (74)26. sz. Határozata a választási jogról – az egyén helyzete a sajtóval való viszonyában

FŐ KÉRDÉSEK és RÉSZLETES KOMMENTÁR

Hatály és normavilágosság

Az Smtv. a magyarországi sajtószabadság és az információs szabadság alapvető szabályait fekteti le, míg a Médiatörvény a magyar média részletes szabályozásával

tölti ki az Smtv. általános kereteit. Tehát az Smtv. általános szabályainak részletes kidolgozása a Médiatörvényben található.

Minden jogrendszerben a világosságnak és egyértelműségnek kellene a jogszabályok legfontosabb ismervének lennie. A médiatörvények egyes - főleg a hatályra és az alkalmazhatóságra vonatkozó – rendelkezései azonban zavarosak. A „sajtótermék” definíciója például, esetlegesen felölelhet minden online hírszolgáltatást, függetlenül attól, hogy a hírszolgáltatás az adott website esetén főtevékenység-e vagy sem, illetve magába foglalhatja az összes nyomtatott periodikát is, akár tartalmaz híreket, akár nem.

Amint Thomas Hammarberg, az Európa Tanács emberi jogi biztosa véleményében megjegyzte, azokat a szabályokat, amelyek az EJEE-ben rögzített jogok és szabadságok korlátozásával járnak, precízen kell megfogalmazni, oly módon, hogy azok kiszámíthatóak legyenek. Más szavakkal, a szabályokat úgy kell megfogalmazni, hogy azok számára, akikre a szabályok vonatkoznak, elég világos legyen mind az, hogy mit várnak tőlük, mind az, hogy a szabályokkal szembeni engedetlenség esetén milyen következményekre számíthatnak. Ez a követelmény megjelenik az EJEB vonatkozó joggyakorlatában is.⁷

Ajánlás: A törvényhozó által használt fogalmakat egyszerűsíteni kell, ki kell szűrni azokat, amelyek repetitívek és az értelmezés során bizonytalanságot okozhatnak, különösen azon rendelkezéseket, amelyekből a mostani megfogalmazás alapján „szubjektív” és „objektív” alkalmazási kritériumok is következnek.

Joghatóság

Az Smtv. 2. §-a szerint a törvény hatálya a Magyarországon letelepedett médiaszolgáltató által nyújtott médiaszolgáltatásokra terjed ki. Ugyanakkor az Smtv. 3. §-a, valamint az 1. § (5) és (6) bekezdései a Magyarországra irányuló vagy Magyarország területén terjesztett vagy közzétett médiaszolgáltatásokra és sajtótermékekre terjesztik ki a törvény hatályát. Kétségtelen, hogy ez nemcsak az anyagi szabályozás alkalmazási körét jelöli ki - például a tartalomszabályozás tekintetében -, hanem azt is implicálja, hogy a médiahatóság olyan médiaszolgáltatókkal szemben is „eljár és szankciót alkalmaz”, amelyek egyébként nem tartoznak magyar joghatóság alá.

⁷ A Bíróság rámutatott arra, hogy a „törvényben meghatározott” kitétel a 10. cikk 2. bekezdésében nemcsak egy törvény hazai jogban való meglétét követeli meg, hanem minőségi elvárás is e törvénnyel szemben az, hogy hozzáférhető legyen a címzettek számára, akiknek a következményeit is látniuk kell, és hogy összhangban legyen a joguralom követelményeivel. (lásd *Kruslin v. France*, judgment of 24 April 1990, Series A No. 176-A, p. 20, § 27; *Sunday Times v. UK n° 1*, judgment of 26 April 1979, Reports of Judgments and Decisions No. 30, p. 31, § 49).

A Médiatörvény 178. § (1) a) pontjában meghatározott korlátozó feltételek széleskörűbbek, mint az EJEE 10. cikk 2. bekezdése által engedett kivételek. Semmilyen körülmények között sem fogadható el az, hogy ne egy bíróság, hanem egy közigazgatási hatóság döntsön a 10. cikk sérelméről, vagy arról, hogy az általa eszközölt beavatkozás arányos volt-e vagy sem. *Ez csakis a Bíróság feladata lehet.*⁸ Továbbá az ET ajánlásaival ellentétben, az online tartalmak terjesztésére vonatkozó bármely beavatkozás csak a tartalom blokkolásáig terjedhet - a gyermekpornográf tartalom esetleges kivételével.

További kérdéseket vet fel e szabályok kikényszeríthetősége, tekintettel arra, hogy a Médiatanácsnak, még ha a feltételek fenn is állnak, nincs joga sem megkövetelni, sem szankcionálni a joghatóságán kívül eső sajtótermékek és weboldalak regisztrációját. Ennek következtében az is kétséges, hogy szolgálnak-e egyáltalán valamilyen értelmes célt e rendelkezések.

Az EJEE 10. cikke világosan leszögezi, hogy a kifejezés szabadsága, és ennek folyományaként a sajtószabadság „országhatárookra tekintet nélkül” gyakorolható. Az Európai Uniónak az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályai rögzítik azokat a kritériumokat, amelyek szerint kezelhetők a más joghatóság alá tartozó szolgáltatásokból származó problémák. Ugyanakkor az Smtv. értelmezhető úgy is, mintha a legtöbb tartalmi és adminisztratív korlátozás az országban nem letelepedett szolgáltatókra vonatkozna, tekintet nélkül a szóban forgó médiaszolgáltatás fajtájára.

Az ilyen szabályok léte és a belőlük fakadó bizonytalanság dermesztő hatással járhat. A külföldi médiaszolgáltatók vonakodhatnak attól, hogy olyan szabályozási rendszer alá tartozzanak, amely ellentétbe kerülhet saját hazai joghatóságukkal. Ez pedig a magyar tartalmakra vonatkozó „protekcionista” állapothoz vezethet, illetve elméletileg megalapozhatja a magyar hatóságoknak a magyar állampolgárok számára hozzáférhető összes médiatartalom fölötti teljes ellenőrzést.

Ajánlás: Az EJEE-nek való megfelelés biztosítása érdekében az Smtv.-t úgy kell kiegészíteni, hogy a magyar médiaszabályozás csak a Magyarországon letelepedett médiaszolgáltatókra vonatkozzon, anélkül, hogy az erre a területre vonatkozó (pl. az EU-irányelveken és az audiovizuális médiaszolgáltatások területére vonatkozó további nemzetközi szerződéseken alapuló) speciális, arányos és világos szabályok és kivételek bevezetése sérelmet szenvedjen; ez meghatározott következményekkel járna a Médiatörvény megváltoztatására nézve is.

Regisztráció és átláthatóság

⁸ Az EJEB esetjoga szerint olyan jogi környezet kialakítására van szükség, amely mind a jogsértést megállapító határozatok széleskörű ellenőrzését, mind a hatalmi visszaélések megakadályozására szolgáló hatékony jogorvoslatot biztosítja (Association *Ekin v. France*, n° 39288/98, Judgment of 17 July 2001, Reports of Judgments and Decisions, 2001-VIII, § 58. Lásd még *Lombardi Vallauri*, n° 39128/05, 20 October 2009, § 46)

Az Smtv. egyes szakaszai - és ennek megfelelően a Médiatörvény is - kivétel nélkül vonatkoznak mind a nyomtatott, mind az audiovizuális médiára.

Az EJEE 10. cikke és az EJEB gyakorlata elismerik a szabályozó hatóságok beavatkozását a szűk spektrumú forrásokat használó és a jelentős hatással bíró audiovizuális média engedélyezése tekintetében, ideértve a pluralizmus és a sokszínűség biztosítását a médiapalettán. Emellett azonban egyetlen ET-norma sem követeli meg kifejezetten a nyomtatott és online média regisztrációját. A PACE 1636. sz. határozatának 8. § (15) bekezdése szerint „[a] médiát szabályozó hatóságnak elfogulatlanul és hatékonyan kell működnie. A nyomtatott és az internet alapú sajtótól nem követelhető meg, hogy a szokásos cégbejegyzésen túlmenő állami engedéllyel is rendelkezzen.”

A Médiatörvény 41-46. §-a vonatkozik a médiaszolgáltatások regisztrációjára. Nem világos azonban ezekből a rendelkezésekből, hogy pontosan mit is kell regisztrálni. Úgy tűnik, hogy az egyes médiaszolgáltatásokat külön kell regisztrálni akkor is, ha azokat ugyanaz a médiaszolgáltató nyújtja. Ám e szakaszok részletei azonban - különösen ha a regisztráció követelményeit és a megkövetelt adatokat nézzük - inkább a szolgáltatóra, mint az általa nyújtott szolgáltatásra vonatkoznak, kivéve természetesen azokat az eseteket, amikor a médiaszolgáltatások különböző típusúak, így például, ha a szolgáltató lineáris audiovizuális szolgáltatást nyújt és sajtóterméket is kiad.

A regisztrációs kötelezettség komoly nyugtalanságot keltett és kelt a média, a nemzetközi szervezetek és kommentátorok körében. A magyar jog ugyanis nem követeli meg a nem médiavállalkozások tulajdonosi szerkezetének nyilvános regisztrációját, csak a rendes cégbejegyzési eljárást.⁹ Így érthetetlen, hogy mi szükség van a médiaszolgáltatást végző vállalkozások, különösen a nyomtatott és az online sajtó esetében további regisztrációs követelményeket támasztani. Ezt felül kell vizsgálni, méghozzá a 2011. decemberi AB határozat nyomán, mivel a Médiatanácsnak ebben a tekintetben korlátozódik a szerepe. A regisztráció nem pusztán egy közigazgatási eljárás, ami egyszerűen csak megduplázza a meglévő cégbejegyzési kötelezettséget, ezért tekintettel a regisztráció elmulasztása miatt kiszabható, egymillió forintig terjedő bírságra aránytalanul és megterhelőnek minősül. A közigazgatási eljárás ilyen megkétszerezése ellentétes Magyarország 1987 óta folytatott sajtó, az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló programjával.

Dr. Kovács Zoltán, a kormányzat kommunikációs államtitkára a Hammarberg biztosnak írt, 2011. május 30-án kelt levelében az átláthatóság követelményével igazolja a regisztráció szükségességét, az intézmény célja tehát, hogy „a szerzői jogok tulajdonosai, személyek vagy cégek” jogsérelem esetén jogorvoslathoz jussanak. A Médiatörvény 37. §-a szerinti közzétételi kötelezettség révén azonban ugyanez a cél

⁹ http://ec.europa.eu/youreurope/business/starting-business/setting-up/hungary/index_en.htm

további regisztráció nélkül is elérhető; az államtitkár pedig nem szolgált további érvekkel a regisztráció követelménye mellett.

Ajánlás: A Médiatörvényben és az egész médiaszabályozásban világosan el kell választani egymástól azokat az általános szabályokat, amelyek minden médiatípusra vonatkoznak, ideértve a nyomtatott sajtót is, és amelyek érvényesülését a bíróság biztosítja, azoktól a speciális szabályoktól, amelyek csak az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkoznak, és amelyeket elsősorban egy erre a célra létrehozott médiaszabályozó hatóság kényszeríthet ki. A szűkös forrásokat nem használó lineáris médiaszolgáltatásokra vonatkozó regisztrációs eljárást egy egyszerű előzetes bejelentési kötelezettséggel kell átalakítani. Sőt, a nyomtatott és online médiaszolgáltatásoktól nem is lehet megkövetelni egy médiahatóság általi regisztrációt; itt elegendőnek kell lennie a rendes cégbejegyzési követelmények alkalmazásának. A regisztráció követelménye ellentétes az arányosságnak az EJEB joggyakorlatában világosan rögzített elvével.¹⁰

A Médiatörvény 42. § (6) bekezdése rögzíti azokat az okokat, amelyek alapján az NMHH Hivatalának meg kell tagadnia a lineáris médiaszolgáltatás nyilvántartásba vételét. Többek között ilyen az a tény, hogy ha a megjelölt médiaszolgáltatás elnevezése egy nyilvántartásban már szereplő médiaszolgáltatás elnevezésével azonos, vagy ahhoz az összetéveszthetőségig hasonlít, illetve ha a bejelentő nem fizette meg a közigazgatási szolgáltatási díjat. E két indok túlságosan korlátozza az információszabadságot és a véleménynyilvánítás szabadságát, mivel nyilvánvalóan rendelkezésre áll egy sor olyan jogi és hatósági eszköz, amivel az ilyen hibák orvosolhatók. Hasonló a helyzet, az igazgatási szolgáltatási díjat leszámítva, a Médiatörvénynek a lekérhető médiaszolgáltatások bejelentési eljárására vonatkozó 45. §-a esetén.

Ajánlás: A lineáris és a lekérhető médiaszolgáltatások regisztrációja megtagadásának indokait felül kell vizsgálni és jóval arányosabb, illetve kevésbé megterhelő hatósági beavatkozásokkal kell helyettesíteni. A Médiatörvény 44. § (1) bekezdését úgy kell módosítani, hogy a nyomtatott és online sajtótermékeknek ne kelljen díjat fizetniük.

A Médiatörvény 45. § (5) bekezdés d) pontja értelmében a lekérhető médiaszolgáltatást törölni kell a nyilvántartásból, ha a bíróság jogerős határozata elrendelte a médiaszolgáltatás elnevezése által elkövetett védjegybitorlás abbahagyását.

Ajánlás: E jogkövetkezményt csak akkor lehessen alkalmazni, ha a médiaszolgáltató nem tesz eleget a bírósági ítéletnek, és ne legyen alkalmazható, ha a szolgáltató megváltoztatja az elnevezést.

¹⁰ Lásd *Gaweda v. Poland*, 14 March 2002, Application No. 26229/95 ECtHR

A Médiatörvény 37. §-a szerint a médiaszolgáltatónak folyamatosan hozzáférhetővé kell tennie a nyilvánosság számára a nevét, címét, elektronikus levelezési címét, telefonos elérhetőségét, a vele szemben eljárásra hatáskörrel rendelkező felügyeleti szervek és önszabályozó testületek nevét és elérhetőségét. Az átláthatóság valóban kulcsfontosságú a valódi médiapluralizmus előmozdítása tekintetében. A magyar törvény ugyanakkor csak a médiaszolgáltatások néhány elemének közzétételi kötelezettségét írja elő, miközben a legfontosabb információkról, melyeket az ET több dokumentumában is hangsúlyoz,¹¹ hallgat. Az ET által előírt kötelezően közzéteendő adatok a következők:

- a médiaszolgáltató tulajdonosi szerkezetében részt vevő személyek vagy szervezetek, illetve e személyeknek vagy szervezeteknek a szóban forgó szerkezettel való kapcsolatának természete és mértéke,
- e személyeknek és szervezeteknek más médiaszolgáltatásban, vagy médiavállalkozásban meglévő érdekeltségeinek természete és mértéke,
- azok a személyek vagy szervezetek, akik valószínűleg jelentős hatást gyakorolnak a programszerkezetre és a szerkesztési irányokra,
- a médiának nyújtott támogatások mértéke,
- a panaszra és a válaszadási jogra vonatkozó eljárás, stb.

Ajánlás: E szakaszt úgy kell módosítani, hogy az lehetővé tegye minden médiaszolgáltatás teljes körű és valódi átláthatóságát.

Arra is figyelemmel lehet lenni, hogy a Médiatörvénynek a médiaszolgáltatókat terhelő adatszolgáltatási kötelezettséget előíró 175. §-át az AB még decemberben azonnali hatállyal megsemmisítette.

Tartalomszabályozás

Az Smtv. számos rendelkezése olyan szabályt állapít meg, amely alkalmas a szólásszabadság és az információszabadság korlátozására. E korlátozások némelyike aggodalmat keltő az ET érvényes normáival összevetve. Például az Smtv. 10. §-a kijelenti, hogy minden személynek joga van arra, hogy „**megfelelő** tájékoztatást kapjon a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről”, és hogy a médiarendszer egészének feladata a „**hiteles, gyors, pontos** tájékoztatás ezen ügyekről és eseményekről.” Ugyanebben a szellemben az Smtv. 13. §-a kijelenti, hogy a tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek

¹¹ Lásd különösen a Miniszteri Bizottságnak a média pluralizmusáról és a médiatartalmak sokszínűségéről szóló CM/Rec(2007)2 sz., 2007. január 31-én elfogadott Ajánlását, mely szerint a tagállamoknak bátorítaniuk kell a médiát arra, hogy megerősítse a közönséget abban, hogy saját maga értékelje a médiában megjelenő információkat, elképzeléseket és véleményeket.

„**sokoldalúan, tényyszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan** tájékoztatni” a közérdeklődésre számot tartó eseményekről. Ezt a szakaszt 2011 márciusában akként módosították, hogy a „kiegyensúlyozott tájékoztatás” követelménye csak lineáris médiaszolgáltatásokra vonatkozzon, és ne terjedjen ki a lekérhető szolgáltatásokra. Végül a 17. § - amelyet 2011 márciusában ugyancsak módosítottak -, amely miután kijelenti, hogy a médiatartalom nem lehet diszkriminatív, előírja, hogy a „médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport **kirekesztésére.**”

Az EJEE 10. cikke és a kapcsolódó EJEB-joggyakorlat egyértelmű abban a kérdésben, hogy a hatóságoknak tartózkodniuk kell a médiatartalomba történő illetéktelen beavatkozástól. A szólásszabadságról és információszabadságról szóló 10. cikk által nyújtott védelem megköveteli, hogy minden korlátozást törvény írjon elő és azok szükségesek legyenek egy demokratikus társadalomban. A jogszabályok nem lehetnek túl általánosak vagy homályosak, szűken kell azokat értelmezni, és mindig azokkal a célokkal, elvekkel és jogokkal összefüggésben kell azokat kezelni, amelyek végső soron indokolják a korlátok alkalmazását. Tehát bármely korlátozást, csak annak várható hatása és a szigorú arányosság-szükségesség figyelembe vétele mellett lehet megállapítani és alkalmazni. A kommunikáció szabadságát szabályozó normáknak világosnak kell lenniük, mind anyagi jogi értelemben, mind pedig az esetleges jogsértések következményeinek megállapítása terén. E fő kritériumok tiszteletben tartásának hiánya nem csupán azt eredményezi, hogy az EJEE 10. cikke által nyújtott védelem nem érvényesül, hanem bénító hatást fejt ki a médiaszabadság és a médiafüggetlenség általános állapotára is, amennyiben az állampolgárok és a médiavállalkozások nem képesek előre látni, hogy mely cselekményeikkel követnek el jogsértést.

A fent említett rendelkezések egyes elemei nincsenek összhangban az ET itt említett normáival, illetve magukban hordozzák a veszélyt, hogy normasértő módon alkalmazzák azokat.

Az olyan melléknevek halmozása a törvényben, mint „megfelelő”, „hiteles”, „tényyszerű”, „tárgyilagos”, „kiegyensúlyozott”, aggodalmat ébreszt az információterjesztés állami felügyeletével kapcsolatosan. Az ET normái ugyan megengedik, hogy a védelemben részesülő információterjesztés legalább néhány minimális elvárásnak, követelménynek megfeleljen. Azonban a magyar jogszabályban a szempontok fentebb említett széles köre olyan fokú bizonytalanságot eredményez, amely már nem tolerálható. A kifogásolt jelzők egyértelműen kaput nyitnak a szubjektív értelmezés számára. Így a komplex vagy vitatott kérdésekről - különösen a politikai kérdésekről - történő tudósítás könnyen minősülhet „nem megfelelőnek”, „nem hitelesnek” vagy „nem tárgyilagosnak”. Habár más európai országokban – például az Egyesült Királyságban - a tárgyilagosság vagy kiegyensúlyozottság legitim elvárásként jelenik meg, a belföldi normák általában pontos definícióját adják ezeknek a kifejezéseknek. Ezekben az esetekben

különbséget kell tenni e fogalmak értelmezése között attól függően, hogy a magántulajdonú médiára alkalmazzák őket, vagy a közszolgálati médiára, az előbbieken egy megengedőbb változt, az utóbbi esetben egy szigorúbb definíció alkalmazandó. Minden esetben biztosítani kell, hogy ezen követelmények ne gátolják a médiavállalkozásokat abban, hogy saját szerkesztői irányelveket alakítsanak ki.

A médiatörvényekben foglalt követelmények a konkrét magyarországi környezetben azt a veszélyt hordozzák magukban, hogy a hatóságok számára túlzott diszkrecionális jogokat biztosítanak azon információterjesztők szankcionálása terén, akik olyan ügyeket tárnak fel vagy olyan ügyeknek biztosítanak nyilvánosságot, amelyek nincsenek összhangban a többségi politikai fősodorról; továbbá olyan médiavállalkozások szenvedhetik ennek hátrányát, amelyek legitim módon saját szerkesztőségi szempontjaik alapján formálják saját információs programjukat.

Az AB 2011 decemberében úgy határozott, hogy az egyes tartalmi követelmények ne vonatkozzanak mind a nyomtatott, mind az online szöveges sajtóra. A 2012-ben az Smtv.-hez benyújtott módosítások az AB elvárásait látszólag teljesítik. Csakhogy a Médiatörvényt nem módosították e tekintetben, ezért a hatály, a túlzott hatósági beavatkozás, és mindenekelőtt a súlyos jogbizonytalanság problémája még mindig fennáll.

Példa erre a Médiatörvény 12. §-a által szabott követelmény, amely minden médiumot kötelez arra, hogy különbséget tegyen a hír és a vélemény között, ezzel alkalmassá téve a rendelkezést a szerkesztői függetlenség hatékony gyakorlásának szankcionálására. Habár létezik legitim igény a vélemények és tények ésszerű mértékű elválasztására – különösen a műsorszolgáltatásban – egy ilyen szigorú megkülönböztetés alkalmazása lehetetlen a fejlődő új médiában, és oda vezethet, hogy egyes médiumok tartózkodni fognak véleményük kifejezésétől a közügyekről történő híradások során.¹²

Ajánlás: Sürgősen tisztázni kell ezt a problémát. A Médiatanács ne tartsa meg felügyeleti hatáskörét a nyomtatott és az online szöveges média felett, sem a tartalomfelügyelet, sem a bejegyzés terén. Továbbá, a Médiatanács hatásköre alatt maradó médiumok esetében az említett kritériumokat töröljék mind az Smtv.-ből, mind a Médiatörvényből, és helyettesítsék olyan világosabb és egyszerűbb követelményekkel - például a pontosság, vagy a kiegyensúlyozottság követelményével -, melyek összhangban állnak az európai normákkal és más Európa Tanácsi tagországok törvényeivel. A törvény adjon definíciót a

¹² A Bíróság szerint „a vitatott állítás igazolhatóságának megítélése érdekében különbséget kell tenni tényállítások és értékítéletek között. Míg a tények létezése bizonyítható, az értékítéletek igazsága nem lehet bizonyítás tárgya. Egy értékítélet igazságtartalmát lehetetlen bizonyítani, ennek követelése a véleményszabadságba ütközik, mely a 10. cikkben biztosított jog alapvető része. Egy állítás osztályozása aszerint, hogy az tény, vagy értékítélet, olyan ügy, amely a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörébe tartozik, különösen a belföldi bíróságok hatáskörébe. De még az értékítéletet megfogalmazó állításnak is kell legyen kellő ténybeli alapja, amely alátámasztja, és amely hiányában az állítás túlzónak minősül.” (ld. például *Pedersen és Baadsgaard*, §76)

kötelezettségekre vonatkozóan annak érdekében, hogy megszüntesse a diszkrecionális jogértelmezésnek az európai jogot sértő lehetséges mértékét.

Az Smtv. 14. § (2) bekezdése mind a sajtóra, mind más médiaszolgáltatásokra vonatkozik. A 2012-ben javasolt módosítások tiltják „az elhunytak, valamint a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő öncélú és sérelmes” bemutatását.¹³ Meg kell említeni, hogy a 14. § (2) bekezdése komolyan támadható, mint olyan rendelkezés, amely elfogadhatatlanul szélesre nyitja az EJEE 10. cikk 2. bekezdésében foglalt, megengedett kivételek körét. Különösen az elhunyt „sérelmes” bemutatásának általános tilalma nehezen indokolható: a halott zsarnokokat vagy bűnözőket ne is érhesse kritika? Magyarország jóhírnév-védelmi szabályai között nem találtunk a halott jó hírnevére vonatkozó jogot, ezért furcsa egy ilyen szabály belefoglalása a médiatörvénybe.¹⁴ Míg indokolt lehet például a holttestek bemutatásának tilalma a híradásokban, olyan időszakban, amikor gyermekek is nézhetik a műsort. A holtak különös védelmének általános kiterjesztését azonban nehéz indokolni.

Ajánlás: A 14. § (2) bekezdésben foglalt korlátozásokat le kellene határolni oly módon, hogy az EJEE 10. cikk 2. bekezdésében és a vonatkozó esetjogban megengedett kivételek körén ne terjeszkedjenek túl. Míg egyes korlátozások indokoltak lehetnek az audiovizuális médiaszolgáltatásokra nézve, azok kiterjesztése a sajtóra nem indokolható.

Az Smtv. 15. §-a kimondja, hogy bármely „hivatalosan tett” vagy „hivatalos ügyet” érintő nyilatkozat a nyilatkozattevő beleegyezése nélkül nem módosítható. Ugyan ez még el sem éri a publikálás előtti cenzúrázáshoz való jog szintjét, ám a jelentős pontatlanságok esetére a 12. §-ban biztosított sajtóhelyreigazítási jognak elegendőnek kell lennie. Ezek az aggodalmak a 15. § javasolt módosítása ellenére megmaradtak, mivel a publikálás előtti beleegyezés legtöbb eleme megmaradt. Mindenesetre az ilyen nyilatkozatok publikálására vonatkozó különös szabály az Egyezmény 10. cikk 2. bekezdésének keretein belül sérelmesnek és nehezen indokolhatónak tűnik. Meg kell jegyezni azt is, hogy bár a Médiatörvény 182. § c) pontjának tervezett módosítása megszünteti ezen a területen a közigazgatási beavatkozás lehetőségét - meghagyva a kérdést a polgári és büntetőbírószakok kompetenciájában - a publikálás előtti minden jogot megfelelően körül kell írni és korlátozni kell.¹⁵

Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az EJEE-ben biztosított szólás- és információszabadság egy kulcsfontosságú aspektusa az a tény, hogy a 10. cikk kifejezetten védi a sajtónak és az újságíróknak azt a képességét, hogy a fennálló

¹³ A megszavazott módosításban már nem szerepel az elhunytakra vonatkozó utalás – a fordító megjegyzése.

¹⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 181. §-a „kegyeletsértés” címén bűncselekménnyé nyilvánítja a holtak vagy emléküik sérelmére ekövetett rágalmazást és becsületsértést – a fordító megjegyzése.

¹⁵ Lásd az EJEB döntését a *Mosley v. United Kingdom*-ügyben (2011. május 10.)

állapotokról, különösen az aktuális politikai eseményekről, negatív információkat és kritikus véleményeket terjesszen. Az állampolgároknak képeseknek kell lenniük kritika megfogalmazására éppúgy, mint a többségi politikai véleményekkel, a legkülönbélebb elképzelésekkel, hittételekkel, és természetesen a közintézményekkel kapcsolatos kritikus nézőpontokhoz való hozzáférésre. Az EJEB szerint ezek az összetevők előfeltételei a közszereplők hatékony ellenőrzésének, és meghatározó tényezői a demokratikus folyamatoknak, így még az olyan véleményeket is magukba foglalhatnak, melyek „sérthetik, sokkolhatják vagy zavarhatják az államot, vagy a lakosság valamely részét.”¹⁶

Mindezt figyelembe véve kell az Smtv. 16. §-ának szövegét elemezni. A rendelkezés jelenlegi változatában azt rögzíti, hogy a médiaszolgáltató „köteles tiszteletben tartani az alkotmányos rendet, tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat”, míg a javasolt módosítás szerint a médiatartalom „nem sértheti az alkotmányos rendet”. Ez a nyilvánvalóan kevésbé beavatkozó jellegű új szöveg nem oldja meg azokat a problémákat, amelyeket az előző változat felvet. Az alkotmányos rend tiszteletének vagy akár meg-nem-sértésének a gondolata olyan értelmezéshez vezethet, amely szerint a jelenlegi alkotmányos rendszerrel szembeni bármely szerkesztői kritika potenciálisan törvénysértőnek számíthat. Más szavakkal, túl tág és túl határozatlan megfogalmazás az, hogy az alkotmányos rend egészét nem szabad megsérteni, ha figyelembe vesszük, hogy a törvényhozó hatalom lényegi feladata az, hogy kötelezettségek rögzítésével fejlessze és pontosítsa az alkotmányos szerkezetet. Ugyanakkor nehezen érthető, hogy az emberi jogok meg-nem-sértésének kötelezettségét a módosító javaslat miért szüntetné meg. Mindenesetre úgy tűnik, hogy ezen az érzékeny területen az ET normái szerint az volna elfogadható, ha egyedül a közszolgálati média dolga volna aktívan előmozdítani az alkotmányos értékeket és elveket.

Tovább haladva ezen a vonalon, a 17. § szövege szintén jelentős aggodalomra ad okot, amikor megtiltja a személyek, nemzetek, csoportok, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, vagy bármely többség és bármely egyház vagy vallás kirekesztését. Az ugyan igaz, hogy az EJEB joggyakorlata világosan rögzíti, hogy az EJEE 10. cikke nem véd semmilyen támadó jellegű tartalmat - különösen ha az valakinek a jó hírnevét vagy akár egyes fontos igazságokat támad -, ahogy az is igaz, hogy e korlátokat csak nagyon szűken és megszorítóan lehet megállapítani és kikényszeríteni. A „gyűlöletkeltés és kirekesztés” olyan általános tilalma, amely akár „célzás formájában”, közösségek széles és heterogén csoportjaival - ráadásul akár „bármely többséggel” - szemben valósul meg, nem értékelhető másként, mint egy olyan szélsőségesen széles és szubjektív korlátozás, ami nagyon könnyen vezethet önkényes és aránytalan hatósági döntésekhez, *vis-à-vis* a vélemények és információk terjesztésével.

¹⁶ *Handyside v. the United Kingdom*, 1976. december 7.

Ennek következtében az Smtv. 16. és 17. §-ai, különösen a 17. § (2) bekezdése túlon túl széles és minden bizonnyal komoly visszatartó hatással járhat a média tartalmára, főleg a humorra és a satírára nézve.

Az Smtv.-nek a magánszférát sértő tartalmat érintő 18. §-a nem biztosítja sem az alkalmazásának előreláthatóságát eredményező elemeket, sem az EJEE 10. cikke, sem a 8. cikke tükrében. Ezzel kapcsolatban üdvözlendő az, hogy a beterjesztett módosítás hatályon kívül helyezi ezt a szabályt.

Az Smtv. 19. §-a túlmegy a HÁTEE-ben lévő előírásokon. Míg az Smtv. a „kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődésére” utal, addig a HÁTEE „fizikai, mentális vagy erkölcsi fejlődésről” beszél. Nem világos, hogy egy elmondott sajtóanyag hogyan tudja károsítani a szellemi vagy lelki fejlődést. Ebben a tekintetben a Médiatörvény 9. § (6) bekezdése sem utal a „szellemi” vagy „lelki” fejlődésre. A 19. § szövegének kisebb módosítására tett javaslat nem valószínű, hogy bármilyen tekintetben is megoldja a problémát, mivel az, a változatlan kategóriákkal, csak a „kiskorú személy médiatartalomban való bemutatására” vonatkozik, amit úgy is lehet értelmezni, hogy az már az eredeti §-ban is benne volt, így fölöslegesnek bizonyul.

Az Smtv. 20. §-a a kereskedelmi közleményekről szól és tiltja a vallási¹⁷ vagy világnézeti meggyőződéseket sértő közleményt. Nem világos, hogy ez pontosan mit jelent, sem az, hogy milyen szélesen értelmezhető a „világnézeti meggyőződés”. Ráadásul nincsenek kivételek meghatározva a speciális médiatartalmakra - például egy keresztény termék reklámja sértheti a muzulmánokat?

A Médiatörvény 28. § (1) a) pontja tiltja a hírműsorszám és a „politikai tájékoztató” műsorszám támogatását. A HÁTEE „időszerű eseményekkel foglalkozó műsorszámokról” beszél, ami ennél szélesebb kategória. A HÁTEE megfogalmazása lenne ebben az esetben alkalmazandó.

Ajánlás: A fent említett szabályokat átfogóan felül kell vizsgálni, a tartalommal szembeni követelményeket világosabbá kell tenni, a fölösleges és a kétértelmű követelményeket pedig el kell hagyni.

A fent kifejtett egyes aggodalmakat a Médiatörvény 181. §-a csak tovább fokozza. E § szerint a médiahatóság a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének bármely média általi megsértése miatt beérkező panasz alapján általános hatáskörben és külön eljárási rendben intézkedhet. Kérelmet bármely állampolgár, és a „kifejezésre nem juttatott álláspon t képviselője” is benyújthat. A hatóság hivatalból nem indíthat eljárást.

¹⁷ Lásd a Velencei Bizottság jelentését a véleménynyilvánítás és a vallás szabadsága közti összefüggésekről: a blaszfémia szabályozásának és nyomozásának, a vallási sérelmeknek és a vallási gyűlöletre uszításnak a kérdéseit (Elfogadta a Velencei Bizottság 76. Plenáris Ülése, Velence, 2008. október 17-18.). Lásd még EJEB *Aydin Tatlav v. Turkey*, n° 50692/99, judgment of 2 May 2006 §§ 28-30)

A Médiatörvény 181. §-a egy megterhelő eljárást is előír, ami végződhet a jogsértés megállapításával és a nyilvánosságra hozatallal, vagy az arra való kötelezéssel, hogy a kérelmezőnek biztosítsanak lehetőséget az álláspontja megjelenítésére. Ez az eljárás olyan, mintha a válaszadási vagy helyreigazítási jogot biztosító eljárás ihlette volna (lásd alább a nyomtatott sajtóra vonatkozó további megjegyzéseket). Ugyanakkor ez utóbbi esetben olyan hamis állítás korrekciója áll a középpontban, ami közvetlen sérelmet okozhat.

Hatósági eljárás bevezetése kizárólag olyan ügyek vonatkozásában, amelyekben egy személy vagy egy szervezet úgy érezheti, hogy az álláspontját „nem juttatják kifejezésre”, aránytalannak tűnik, és negatív hatással jár a média információs tevékenységéhez fűződő érdekre nézve. Ráadásul a törvény a médiahatóságra telepíti egy igen homályos elv egyedi ügyekben való alkalmazásának felelősségét, amit egyébként a sajtótermékeknek az újságírói szakmai elvek alapján, a közmédia esetében pedig egy belső irányító vagy felügyelő testület révén indokolt értelmezni és alkalmazni. Továbbá az a tény, hogy egy ilyen komoly beavatkozással járó felhatalmazás nem a bíróságot, hanem egy közigazgatási hatóságot illet - ideértve a nyomtatott sajtóra kiterjedő hatályt is -, csak még inkább indokolja a kritikát és az aggodalmat.

Ajánlás: A Médiatörvény 181. §-át hatályon kívül kell helyezni.

A Médiatörvény 36. § (6) bekezdése a közzolgálati médiaszolgáltatóktól megköveteli, hogy kétóránként két perc műsoridőt közérdekű közlemények közzététele céljára tartsanak fenn. Ez ellentétes az ET R(96)10. sz. Ajánlásával, amely az ilyen közlemények közzétételi kötelezettségét „törvényekben és szabályzatokban kifejezetten meghatározott kivételes körülmények” esetére korlátozza.

Ajánlás: Azt a 36. § (6) bekezdésben foglalt követelményt, hogy a közzolgálati médiaszolgáltató kétóránként két perc műsoridőt közérdekű közlemények közzététele céljára tartson fenn, el kell törölni.

Még egy utolsó megjegyzést kell tenni ebben a részben egy másik törvényben lévő, de szintén a médiatartalomra vonatkozó szabályról. A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 5. §-a szerint az „[e] törvényben foglalt célok és a gyermekek védelme érdekében a médiaszolgáltatók kötelesek szolgáltatásaikat a házasság intézményének, valamint a család és a gyermeknevelés értékének tiszteletben tartásával nyújtani. [...] A médiaszolgáltatók által elkövetett jogsértések esetén alkalmazható jogkövetkezményekről külön törvény rendelkezik.” Figyelembe kell venni, hogy ez a törvény a család fogalmát úgy határozza meg, mint ami egy férfi és egy nő házasságán alapul. Nehezen indokolható az ET fent említett normái és az EJEB joggyakorlata alapján az, hogy a sajtótermékek szerkesztői szabadsága korlátozható abban az értelemben, hogy például a házasságon kívüli vagy az azonos neműek közötti kapcsolatok pozitív vagy kritikátlan bemutatása törvénytelennek tekinthető és szankcionálható. Az ilyen megközelítés nemcsak az EJEE 10. cikkében

foglalt szólásszabadságot sérti, hanem a 9. cikk szerinti lelkiismereti szabadságba való beavatkozással is együtt jár.

Ajánlás: A 2011. évi CCXI. törvényből a házasság intézményének, valamint a család és a gyereknevelés értékének tiszteletben tartását előíró 5. §-át törölni kell.

A sajtó tájékoztatási tevékenységre vonatkozó kötelezettségei

Korábban már esett szó az Smtv. 13. §-ról; ám további megjegyzéseket tesz szükségessé az a követelmény, hogy a lineáris médiaszolgáltatások - e kategória magában foglalhat bizonyos online információs szolgáltatásokat is - tájékoztatási tevékenységük körében kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint a magyarok számára jelentőséggel bíró vagy őket érintő eseményekről „sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan” tájékoztatni. Ezt össze kell vetni a HÁTEE 7. cikk (3) bekezdésével, mely szerint „[a] műsorszolgáltató biztosítja, hogy a hírek korrekt módon mutassák be a tényeket és eseményeket, valamint ösztönzi a szabad véleményformálást.”

Dr. Kovács Zoltán, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium nevében a Hammarberg biztosnak írt, 2011. május 30-án kelt levelében kifejtette, hogy a 'kiegyensúlyozott' tájékoztatás kötelezettsége 1996 óta jól bejáratott eleme a magyar jognak. A magyarázat részben enyhíti a gyanakvást, de a 'sokoldalú' fogalommal kapcsolatos aggodalmak továbbra is fennállnak. Ez a kategória ugyanis továbbmegy annál, hogy a tájékoztatásnak 'kiegyensúlyozottnak' kell lennie - ami kétségtelenül azonos a HÁTEE-ben lévő 'korrekt módon' terminussal -, mivel arra kötelezi a lineáris médiaszolgáltatókat, hogy a magyarokat érintő vagy érdeklő minden kérdésről sokoldalúan tájékoztassanak. Ez nem egyeztethető össze a tájékoztatásról szóló döntést magába foglaló szerkesztői szabadsággal. Míg e kötelezettség inkább a közszolgálati média számára lehet megfelelő, addig a magánszolgáltatók számára nem az, és ezt a széles kötelezettséget – a 'kiegyensúlyozottságon' túl – a közszolgálati médiára kell korlátozni.

Ajánlás: Az Smtv. 13. §-át felül kell vizsgálni úgy, hogy az egyértelmű legyen és a jogbiztonságot szolgálja; míg egyes lineáris médiáktól elvárható a „tárgyilagos és kiegyensúlyozott” tájékoztatás, a tájékoztatásra vonatkozó egyéb előírások inkább nem kötelező jellegű útmutatókra, mintsem a jogszabályokra tartoznak.

A Médiatörvény 38. § (1) és (2) bekezdése kötelezően előírja a közönség több mint 15%-át elérő audiovizuális médiaszolgáltatók számára, hogy a legnépszerűbb médiaszolgáltatásukban naponta főműsoridőben minimum mennyi időben szolgáltatassanak egybefüggő hírműsorszámot. *Hacsak maga a médiaszolgáltató nem vállalja a pályázati eljárásban a hírműsor szolgáltatását, az arra vonatkozó*

*kötelezettségeket óvatosan, az EJEE 10. cikkére tekintettel kell kezelni.*¹⁸ Továbbá az a szabály, hogy a híryananyagoknak vagy tudósításoknak legfeljebb 20%-át lehet más médiaszolgáltatótól átvenni, azt jelenti, hogy minden egyes érintett médiaszolgáltatónak magának kell a hírszolgáltatást biztosítania. Miközben ez nem tűnik súlyos korlátnak a helyi vagy akár az országos hírek szempontjából, indokolatlan azt elvárni minden jelentős magyar médiaszolgáltatótól, hogy saját nemzetközi hírszolgáltatással rendelkezzenek. Ennek következtében a korlátozás nettó hatása az lehet, hogy korlátozza a közölhető nemzetközi hírek mennyiségét. E § szintén korlátozza a más médiaszolgáltatóktól átvett híryananyagok és tudósítások, illetve „a demokratikus közvélemény tájékoztatását nem szolgáló” meghatározatlan híryananyagok mennyiségét.

Ajánlás: A Médiatörvény 38. § (1) és (2) bekezdése a szerkesztői szabadságba való jelentős beavatkozást és az érintett médiákra nézve potenciális költségvonatot eredményez, ezért el kell törölni; a szóban forgó médiákat bátorítani lehet arra, hogy a pályázataikban vállalják hírműsorok szolgáltatását azáltal, hogy a pályázati felhívásban ezt külön értékelendő tényezőként határozzák meg.

Forrásvédelem

Az Smtv. 6. § (2) és (3) bekezdésének egymáshoz való viszonya nem teljesen világos. Míg a § (3) bekezdése kimondja, hogy a források megnevezése csak kivételes esetben rendelhető el - nemzetbiztonság védelme vagy bűncselekmények elkövetésének megelőzése vagy felderítése érdekében -, addig a 6. § (2) bekezdése kiköti, hogy az újságírók csak akkor jogosultak forrásaik védelmére, ha a számukra átadott információ közzétételéhez közérdek fűződik. Ez a kitétel túlságosan tág.¹⁹

A PACE 1950(2011). sz., az újságírói források védelméről szóló ajánlásának 4. bekezdése szerint „Magyarország új sajtó- és médiatörvényére vonatkozóan a Közgyűlés aggályait fejezi ki amiatt, hogy a sajtószabadság gyakorlásának az Smtv. 4. § (3) bekezdésében felsorolt korlátai, valamint az újságíróknak a forrásaik elhallgatásához való joga alóli, a 6. §-ban kimondott kivételek túl szélesnek tűnnek, és így a sajtószabadságra nézve meglehetősen visszas hatással járhatnak. Ez a törvény

¹⁸ Lásd az ET Miniszteri Bizottságának Nyilatkozatát a digitális többlet elosztásról és az azzal való gazdálkodásról, valamint annak közérdekű természetéről (2008. február 20.) szóló, vagy a CM/Rec(2007)2 sz. Ajánlását a média pluralizmusáról és a médiatartalmak sokszínűségéről, valamint az ET-nek a közszolgáltatásra és a közszolgálati médiára vonatkozó ajánlásaiból és azok értelmező rendelkezéseiből következő, a minőségi tartalomra irányuló általános törekvését.

¹⁹ Lásd a Miniszteri Bizottság [No.R. \(2000\) 7. sz. Ajánlását](#) és Értelmező Rendelkezését az újságírók azon jogáról, hogy titokban tartsák forrásaikat, továbbá az EJEB *Goodwin v. Egyesült Királyság*, 1996. március 27-i ítéletét, Ítéletek és Határozatok Tára 1996-II, 39. § (általános elvek); *Sanoma Uitgevers B.V. v. Hollandia*, 2010. szeptember 14-i ítéletét, 90-92. §§, (a független felülvizsgálat visszamenőleges természetéről).

nem jelöli ki sem a források felfedésére vonatkozó eljárási feltételeket, sem a megfelelő garanciákat a forrásaik felfedésére kötelezett újságírók számára. A Közgyűlés felszólítja Magyarországnak Kormányát és Országgyűlését, hogy úgy módosítsa a sajtótörvényt, hogy az Egyezmény 10. cikkében elismert jog ne szenvedjen csorbát.”

A magyar AB kimondta, hogy a közérdekre hivatkozó kitétel semmis, további eljárásjogi garanciákat kell bevezetni, és a források felfedésére kötelezés csak bírói végzés alapján lehetséges. Ennek során biztosítani kell, hogy a releváns rendelkezésekben ésszerű és arányos egyensúlyba kerüljenek egymással az újságíró jogai és azok a kivételes esetek, amikor a forrás azonosságának felfedése szükséges és megkövetelhető lehet.

A 2012-ben benyújtott módosító indítványok érintik ezt a kérdést, és a 6. § újraszövegezésével jelentősen enyhítik a fent kifejtett aggodalmakat. Az újságírók így most már valóban jogosultak forrásaik védelmére, kivéve azokat a korlátozott számú eseteket, ahol „három évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény felderítése érdekében az információt átadó személy kilétének ismerete nélkülözhetetlen, az ettől várható bizonyíték mással nem pótolható.”

Mindemellett fontos, hogy a bíróságnak ilyen esetekben is kötelessége szem előtt tartani az ET elveit, azaz a források megnevezéséhez fűződő törvényes érdeknek egyértelműen felül kell múlnia a források védelméhez fűződő közérdeket, ami különösen annak bizonyítását jelenti, hogy a források felfedéséhez fűződő érdek súlya vitathatatlan, a körülmények létfontosságúak és megalapozottak, illetve hogy a forrás felfedése sürgető társadalmi igénynek tesz eleget.

Sok újságíró bizalmas forrásokból szerzett információk alapján potenciális bűnügyet leplez le. Az ilyen leleplezések a demokratikus folyamatokat szolgálják, és rendszerint korrupciót vagy csalást tárnak fel. A társadalom számára e létfontosságú szerep gyakorlásától rettentené el az újságírókat az, ha a nyomozás általános kivételt képezne a forrásvédelem alól.

Ajánlás: Még azon korlátozott körülmények között is, amikor bíróság elrendelheti a források felfedését a büntetőeljárásban, a törvénynek világossá kellene tennie, hogy a források megnevezése csak akkor kérhető, illetve rendelhető el, ha ennek szüksége egyértelműen fennáll, és olyan létfontosságú közérdek vagy magánérdek fűződik hozzá, ami felülírja a források bizalmas kezeléséhez fűződő érdeket. E kitétel nélkül a törvény komoly veszélyt jelent az oknyomozó újságírás számára.

Egy további probléma még megválaszolásra szorul. A javasolt módosítások szerint a tanúk akkor nem kötelesek felfedni a források kilétét, amennyiben ők maguk médiaszolgáltatók, vagy médiaszolgáltatóval munkaviszonyban, illetve egyéb törvényes kapcsolatban állnak, kivéve a fentebb leírt büntetőügyek esetét. Ezt az általános kivételt indokolt lenne kiterjeszteni a szabadúszó újságírókra, akik esetleg

előbb szereznek információt, mint azok, akik törvényes kapcsolatban vannak egy médiaszolgáltatóval. Annak bizonyítása, hogy médiatartalommal összefüggésben, azaz újságírói tevékenység végzése során szerezték a kérdéses információt, a források elhallgatásának jogára hivatkozó felet terhelné, mindazonáltal a törvényt ki kellene egészíteni úgy, hogy az a szabadúszó újságírók forrásvédelmét is biztosítsa.

KÖZSZOLGÁLATI MÉDIA

Bevezető észrevételek

A közszolgálati műsorszolgáltatás az ET tagországokban – de minden bizonnyal a világ többi országában is – a médiapluralizmus egyik fő záloga. A közszolgálat a kereskedelmi műsorszolgáltatás úgymond „piaci fiaskójának” legjobb ellenszere, amennyiben kielégíti az állampolgároknak a politikával, oktatásüggyel, kultúrával kapcsolatos információkhoz és a minőségi szórakoztatáshoz való hozzáférés iránti igényét. A közszolgálati műsorszolgáltatás ezen felül alapvető szerepet játszik a szilárd alapokon nyugvó, erős tartalomszolgáltatói szektor kialakításában helyi, regionális és országos szinten egyaránt, továbbá sikeresen szállhat szembe a tartalomszolgáltatás-ipar globális erői által jellemzően a közönségre erőltetett, egy kaptafára készült műsorokkal. Végül, de nem utolsósorban a közszolgálati műsorszolgáltatás a kisebbségi kultúrák, a nyelvi sokféleség védelmének, illetve a társadalmi összetartás elősegítésének is nélkülözhetetlen eszköze.

Az ET által elfogadott normák szerint a függetlenség a közszolgálati műsorszolgáltatás egyik legfőbb ismérve. A jogi kereteknek minden körülmények között biztosítaniuk kell a szerkesztői függetlenség megfelelő szintjét és a közszolgálati intézmények autonómiáját. Ezen alapelv érvényre jutása pedig elképzelhetetlen a megfelelő jogi, politikai, pénzügyi, műszaki és egyéb feltételek megléte nélkül.

A közszolgálati műsorszolgáltatás feladatait törvényi szinten és egyéb, kötelező érvényű jogszabályok révén kell szabályozni, világosan meghatározva a közszolgálati műsorszolgáltatók szerepét, küldetését és felelősségi körét, úgy, hogy a szerkesztői függetlenség ne szenvedjen csorbát. Ez utóbbi követelmény feltételezi az illetéktelen vagy önkényes befolyástól, kényszerítő korlátozásoktól való mentességet, különös figyelemmel arra, hogy az ilyen beavatkozásokra többnyire politikai vagy gazdasági érdekek erővonalai mentén kerül sor. A közszolgálati műsorszolgáltatók függetlenségét a megfelelő finanszírozás is erősítheti, akár közvetlen állami támogatás, akár engedélydíjak, akár jövedelemtermelő tevékenység, akár ezen megoldások bármely kombinációja is legyen a forrás. Ugyanakkor nem megengedhető, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása a közérdeket sértő mértékben legyen hatással a piaci verseny kimenetelére. Végezetül pedig a

közszolgálati műsorszolgáltatásnak számot kell adnia tevékenységéről a nagyközönség előtt. A beszámoltatás formája lehet rendszeres tájékoztatás közzététele, közmeghallgatás, rendszeres jelentés benyújtása a parlamentnek, illetve a médiahatósági ellenőrzés.

Tekintettel a fentebb vázolt alapvetésre úgy találjuk, hogy a Médiatörvény egyes rendelkezései nem felelnek meg a Miniszteri Bizottság R(96)10. sz. ajánlásában foglalt, az ET által megfogalmazott irányelveknek.

A Médiatörvény által felállított, bonyolult irányítási modell felesleges és zavaros. A különféle testületek feladatkörei között átfedések vannak, illetve – és ez még aggasztóbb – a törvény túl nagy beleszólást enged a testületeknek az egyes műsorszolgáltatók irányításába. Az egész szerkezet olyan kinevezéseken alapszik, melyeket nem szakmai, hanem politikai megfontolások döntenek el. Ez pedig alapjaiban rengeti meg a közszolgálati műsorszolgáltatás fő pillérét, amit az autonómia és a függetlenség elve jelent.

A Médiatörvény a közszolgálati médiumok irányítására három szintű rendszert körvonalaz. Egyfelől ott van a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma (a továbbiakban: Kuratórium), ami nemcsak a közszolgálati média legfőbb felelőse, de döntő hatáskörrel rendelkezik az egyes műsorszolgáltatók vezetőinek kinevezésében és elbocsátásában is.

A Kuratórium nevezi ki a közszolgálati műsorszolgáltatók ügyvitelének felülvizsgálatát végző Felügyelőbizottság elnökét és tagjainak többségét. Ezt a bizottságot voltaképpen a Kuratórium albizottságának is tekinthetnénk, ha a Kuratóriumot megfelelő szakmai tudással rendelkező tagok alkotnák.

Ezen bizottságok mellett működik a Közszolgálati Testület, ami a közszolgálati feladatok betartását ellenőrzi, tagjait a Médiatörvény 1. Mellékletében meghatározott szervezetek jelölése alapján választják.

Egyetlen esetben sincs lefektetve, hogy a kinevezések hozzáértésen, készségen vagy tárgyi tapasztalaton alapuljanak.

Az ET Miniszteri Bizottsága által kiadott irányelvek értelmében a felügyelőbizottságok tagjait „nyílt és pluralisztikus eljárás keretében kell kinevezni.” A közszolgálati médiumok irányításáról szóló, CM/Rec(2012)1. sz. ajánlás világosan kimondja:

„Közszolgálati intézményekről lévén szó, az államnak törvényes joga, hogy szerepet kapjon a közszolgálati médiumok legmagasabb szintű felügyelő vagy döntéshozó hatóságai tagjainak kinevezésében. Félreértések elkerülése végett, ez a szerepvállalás rendes körülmények között nem terjedhet ki a médiavezetői vagy vezetőszerkesztői szintű kinevezésekre. Ezen túlmenően az ilyen kinevezési folyamatok tervezése során

- világosan meg kell határozni a kinevezés szempontjait, mégpedig úgy, hogy ezen szempontok kizárólag a közszolgálati feladat- és szerepkörre szorítkozzanak, illetve e szempontból relevánsak legyenek;
- a kinevezéseket nem szabad a politikai vagy egyéb befolyásgyakorlás eszközeként felhasználni;
- a kinevezéseket határozott időtartamra kell adni, és ezt a periódust csakis szűk körben, törvényileg meghatározott körülmények fennállása esetén szabad megrövidíteni – hangsúlyozva, hogy a szerkesztői állásfoglalások és döntések különbözősége nem számít ilyen körülménynek;
- biztosítani kell a férfi és női nem kiegyensúlyozott képviseletét a döntéshozó testületekben, az Európa Tanács normáival összhangban.”

A Médiatörvény alapelvei

A Médiatörvény 82. §-a számos alapelvet fektet le a közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatban, azonban ezek közül több is túlságosan általános és homályos, ezért nem elfogadható. Először is, az (1) bekezdésben lefektetett autonómia kizárólag szakmailag értendő: a „közszolgálati médiaszolgáltató vezetőire” és „a tevékenységében részt vevőkre” vonatkozik, „a jogszabályok nyújtotta keretek között”, miközben – a túlságosan tág megfogalmazás szerint – a közszolgálati műsorszolgáltatás „az államtól és a gazdasági szereplőktől függetlenül működik”. Bár a törvény érinti a finanszírozás kérdését az elszámoltathatóság és társadalmi felügyelet megvalósulása érdekében, a jogalkotó nem fekteti le a finanszírozás elégséges mértékét, de a pénzügyi függetlenség követelményét sem. Ehhez hasonlóképpen, a 94. § utal a közszolgálati intézmények pénzügyi irányítására, mégsem tesz említést pénzügyi függetlenségről. Valójában az ún. „Alap” szerephez juttatása a közszolgálati műsorszolgáltatások finanszírozási modelljében az illetéktelen befolyás súlyos veszélyét rejti magában.

A Médiatörvény 82. § d) pontja kimondja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás „tevékenysége nem irányulhat elsősorban nyereségszerzésre”. A megfogalmazás nem egyértelmű. Hogyan lehet ezt eldönteni? Hiszen a közszolgálati műsorszolgáltatók is leadhatnak hirdetéseket, viszont nem áll jogukban, hogy tisztességtelen eszközökkel versenyezzenek a magánszféra médiaszolgáltatóival, tehát elvárható, hogy piaci áron áruljanak hirdetési kapacitást, mivel ellenkező esetben hirdetési tevékenységük tisztességtelen versenynek minősülne. Következésképp nehezen elképzelhető, hogyan lehetne a fenti rendelkezést végrehajtani.

Ajánlás: A közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó alapelveket újra kell fogalmazni az Európa Tanács elvárásaival összhangban álló, egyértelmű, szilárd alapokon nyugvó, általános közszolgálati rendelkezések és irányelvek érvényesítése érdekében. Ezen belül különösen a Médiatörvény 82. § d) pontjában foglaltakat világossá kell tenni, máskülönben az egész pontot törölni kell a törvény szövegéből.

A Médiatörvény 84. § (3) bekezdése értelmében az országgyűlés kétharmados többséggel módosíthatja a Közszolgálati Közalapítvány (a továbbiakban: Közalapítvány) alapító okiratát. Mivel azonban jelenleg a kormány birtokolja ezt a mértékű többséget, elvben nyitva marad a módosítási joggal való visszaélés lehetősége. A minősített többség előírásának pont az lenne az értelme, hogy a nagy horderejű döntések többpárti támogatást élvezhessenek. A jelenlegi politikai helyzet Magyarországon viszont olyan, hogy a kétharmados parlamenti többség nem képes szavatolni a pluralisztikus támogatottságot.

Ajánlás: Új szavazási mechanizmusra van szükség ahhoz, hogy a Médiatörvényben eszközölt bármely jelentős módosítás valódi többpárti támogatással születhessen csak meg. Példának okáért a Médiatörvény esetére korlátozva módosítani lehetne a „minősített többség” fogalmi meghatározását oly módon, hogy az a szavazás esetén mind a kormány, mind az ellenzéki frakciók többségét jelentse.

A közszolgálati médiumok céljai

A Médiatörvény 83. § c) pontjában célként jelenik meg „a nemzeti összetartozás és a társadalmi integráció elősegítése, illetve megerősítése”.

Ajánlás: Ebben a §-ban konkrétan nevesíteni kellene az etnikai és helyi másság elősegítésének célját is.

A 83. § d) pontjában a Médiatörvény „az alkotmányos jogoknak, a törvényes rend alapértékeinek és a demokratikus társadalmi rend szabályainak megismertetése, támogatása” kötelezettségét írja elő a közszolgálati műsorszolgáltatás számára. Ez a rendelkezés azt sugallja, hogy a közszolgálati médiumok nem kérdőjelezhetik meg a fennálló társadalmi rendet, ami a véleményszabadság súlyos korlátozásának tekinthető.

Ajánlás: Ezen rendelkezést törölni kell, főleg mivel a 83. § n) pontjában maga a Médiatörvény ösztönzi a közszolgálati médiumokat a közügyek megvitatására.

A pontos és kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye a közszolgálati műsorszolgáltatás egyik sarkalatos pontja. A Médiatörvény a 83. § m) pontjában konkrétan előírja ezt a kötelezettséget, mégpedig a közszolgálati műsorszolgáltatás igen széles és teljes körű célkitűzéseire és küldetésére vonatkozólag. Ugyanakkor ezen § megszövegezését összhangba kellene hozni a 84. és 101. §-okban foglaltakkal is.

A 84. § meghatározása szerint a Közalapítványt alkotó intézmények csoportja a Magyarországon működő közszolgálati médiumok hatalmas konstellációjaként képzelhető el. Ezen testületek egyike a Magyar Távirati Iroda (a továbbiakban: MTI). A 101. § értelmében az MTI felelősségi körébe tartoznak bizonyos közszolgálati funkciók, többnyire a hírekhez, tudósításokhoz, közérdekű közleményekhez és egyéb

releváns információkhoz való hozzáférés vonatkozásában. Ezen § (4) bekezdésében a Médiatörvény konkrétan kimondja, hogy az MTI „a többi közszolgálati médiaszolgáltató számára kizárólagos joggal hírműsorokat gyárt, továbbá működteti a közszolgálati médiaszolgáltatók egységes hírportálját.”

Valójában a Médiatörvény 101. § (4) bekezdése egyetlen hírszolgáltatót jelöl ki a közszolgálati műsorszolgáltatók számára, miközben a magánszféra jelentősebb műsorszolgáltatóinak mindegyikével szemben elvárás, hogy saját hírszolgáltatóval rendelkezzen. A közszolgálati műsorszolgáltatók számára kötelezővé tenni a nemzeti hírügynökségre való támaszkodást méltánytalan, egyben tisztességtelen korlátozást is jelent a hírszolgáltatási pluralizmus elvének is. A közszolgálati médiumok számára lehetővé kell tenni, hogy szabadon választhassák meg hírforrásukat – legyen az akár magántulajdonú médiaszolgáltatás –, mindaddig, amíg az adott hírtartalom kielégíti a közszolgálati funkcióból fakadó követelményeket.

Ajánlás: Az említett §-kat a fentiek értelmében módosítani kell. Konkrétan törölni kell a közszolgálati médiumoknak a 101. § (4) bekezdésben megállapított kötelezettségét, hogy híryananyagukat kizárólag az MTI-től szerezzék be.

A Közszolgálati Közalapítvány

A Médiatörvény értelmében a Kuratórium tagjait közvetlenül az országgyűlés nevezi ki, mindenféle nyílt jelölési eljárás nélkül, teljességgel mellőzve a pluralizmus szempontjait. A folyamatban fel sem merül, hogy az egyes jelöltek rendelkeznek-e a feladat ellátásához szükséges szakmai tapasztalattal, hozzáértéssel. Pedig a Kuratórium feladatköréből az következne, hogy tagjai szakmailag tapasztalt egyének legyenek, akik ismerik a közszolgálati műsorszolgáltatás működésének mikéntjét, ideértve az annak irányításával és finanszírozásával kapcsolatos kérdéseket. A jelölés megtételére megállapított, az eljárás megkezdésétől számított nyolc napos határidő nem elégséges idő a megfelelő képzésekkel rendelkező személyek felkutatására és az interjúztatást követő kiválasztására. Itt az egyetlen ésszerű következtetés csak az lehet, hogy nem a rátermettség, hanem politikai szempontok alapján nevezik ki a Kuratórium tagjait. A rendszer eme hiányosságát tovább súlyosbítja, hogy a Felügyelőbizottság elnökét és tagjait is a Kuratórium nevezi ki. Mindezek miatt új, rátermettség-alapú, alkalmasság szerinti kinevezési eljárás bevezetésére van szükség.

A Médiatörvény 85-89. §-i értelmében a Kuratórium a Közalapítvány kezelő szerve, amely a szolgáltatás tervezéséért, megszervezéséért és általános felügyeletéért felelős legfőbb testület. A Kuratórium döntő befolyással rendelkezik a Közalapítványt alkotó különféle intézmények és médiaegységek felett. Ami a Kuratórium megválasztását illeti, a 86. § kimondja, hogy a Kuratórium hat tagját az országgyűlés egyenként, minden esetben kétharmados többségi szavazattal választja meg. A „tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik. A kormány-, illetve az ellenzéki oldalhoz tartozó képviselőcsoportok egymás között állapodnak meg az

adott oldal által jelölhető személyekről”. A Kuratórium három tag megválasztásával is megalakulhat, amennyiben bármely oldal nem képes jelöltet állítani vagy nem minden jelölt kapja meg a szükséges többségi támogatást. A Kuratórium elnökét és egy további tagját a Médiatanács delegálja. Minden kuratóriumi tag kinevezése kilenc évre szól.

A vázolt bonyolult rendszer számos aggályt vet fel a közszolgálati műsorszolgáltatásnak az ET normái szerint értelmezett függetlenségével kapcsolatban.²⁰ Vegyük elsőként azt a tényt, hogy a 2010-es választások nyomán Magyarországon egy egységes politikai tömb, a Fidesz-KDNP koalíció kezében van az országgyűlési mandátumok kétharmada. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kormánypártok egyedül jelölhetik ki a Kuratórium három tagját – azaz annyit, amennyi a törvény értelmében minimálisan szükséges a Kuratórium felállításához. További következményként a kormánypárti többségnek saját hatáskörében teljhatalma van az ellenzéki pártok által tett jelölések megvétőzésára. Mindezekon felül az, hogy a Kuratórium tagjait „politikai oldalak” – azaz politikai szempontok alapján – jelölik, már eleve ellentétes a közszolgálati műsorszolgáltatás irányítási és szerkesztői függetlenségének alapelveivel.

Ezt az aggodalmat súlyosbítja, hogy a 86. § – a Médiatanácsra vonatkozó rendelkezésekkel (124. §) ellentétben – nem tartalmaz előírást a jelöltek szakmai hozzáértését illetően. Márpedig a jelöléseket előre meghatározott szakmai szempontok szerint kellene eldönteni. Ezen szempontok között említhető az adott területen felmutatott szakmai tapasztalat és szakértelem, például az egyetemi diploma után megszerzett, felső szintű munkatapasztalat tartalomgyártás, jog, ügyvitel, oktatásügy vagy pénzügyek területén. Ráadásul – néhány, az összeférhetlenség elkerülésére vonatkozó általános rendelkezés kivételével – a Médiatörvény nem jelöl meg konkrét, független teljesítményhez kapcsolódó követelményeket a Kuratórium tagjelöltjei számára. Ezen túlmenően az a körülmény, hogy a Kuratóriumnak nemcsak a tagjait, de elnökét is közvetlenül ugyanaz a testület jelöli, mint amelyik annak felügyeletét is ellátja, nyilvánvalóan ellentmondásos helyzetet szül, illetve jelentős mértékben aláássa az irányítás függetlenségének legminimálisabb szintjét is.

Ajánlás: A Kuratórium tagjainak jelölési rendjét minden szempontból meg kell változtatni a függetlenség és szakmaiság alapelveinek érvényre juttatása érdekében. A fő cél annak biztosítása kell legyen, hogy a tagok az egész magyar lakosságot képviselhessék, illetve szakértelmükkel, hozzáértő tanácsadással segíthessék a közszolgálati műsortartalmak teljes spektrumának kialakítását.

A Médiatörvény 86. § (2) és (6) bekezdéseinek rendelkezései egy, a kormánypártok és az ellenzék között egyenlő arányban megosztott Kuratóriumot írnak elő, oly módon, hogy a döntő szavazattal rendelkező Elnököt és egy további tagot a

²⁰ Lásd a Miniszteri Bizottságnak a műsorszolgáltató ágazat felügyeleti hatóságainak függetlenségéről és szerepköréről szóló, 2008. március 26-án elfogadott Nyilatkozatát, valamint az EJEB *Manole és tsai kontra Moldova* ügyben 2009. szeptember 17-én kihirdetett, 13936/02 sz. ítéletét.

Médiatanács nevezzen ki. Abból, hogy a Médiatanács már eleve nem független – aminek okát az alábbiakban kifejítjük - egyenesen következik, hogy a Kuratórium sem lehet az, és mint ilyen, nem felel meg az Európa Tanács Ajánlásaiban foglaltaknak.

Ajánlás: A Médiatanácstól meg kell vonni a Kuratórium elnökének és további tagjának kinevezéséhez fűződő jogát mindaddig, amíg a kinevezési jogkört az Európa Tanács függetlenségi normáival összhangban nem módosítják.

A Médiatörvény 86. § (3) bekezdésébe foglalt, a jelölésre és választásra rendelkezésre álló időkeret szűkössége miatt nem teszi lehetővé a mérvadó szakértelemmel rendelkező egyének azonosítását és interjúztatását.

Ajánlás: Új jelölési mechanizmus bevezetése szükséges annak érdekében, hogy az ideális jelölteket azonosítani lehessen, illetve mentesíteni lehessen az egész folyamatot az illetéktelen politikai befolyás alól. Példának okáért felállhatna egy hat tagú Jelölőbizottság, melynek tagjait egyenlő arányban delegálnák a kormányzó és az ellenzéki pártok a felső szintű kinevezések terén tapasztalattal rendelkező, független személyek köréből. E Jelölőbizottság feladata lenne, hogy azonosítsa és javasolja azokat a jelölteket, akik szerepkörüknek megfelelő szakértelemmel bírnak. Ugyanez a Jelölőbizottság tehetne javaslatot minden, a Médiatörvény alapján szükséges kuratóriumi kinevezésre is. Az utolsó lépcsőben az országgyűlés kormánypárti és ellenzéki képviselői fele-fele arányban voksolhatnának a Jelölőbizottság által állított jelöltekre.

A Médiatörvény 86. § (10) bekezdésébe foglalt, kilenc évre szóló, korlátozás nélkül megújítható kinevezés ellentétes a jó testületirányítás minden bevett nemzetközi normájával. A hasonló pozíciókra Európaszerte három-öt éves, kizárólag egy alkalommal megújítható kinevezés az általános gyakorlat. Ezen felül az egyes kinevezések időintervallumát úgy kellene elosztani a Kuratóriumon belül, hogy a tagok megbízatása ne egyszerre érjen véget, hiszen mindenkor tanácsos egy testületen belül a tudás folytonosságát biztosítani.

Ajánlás: A rendelkezést felül kell vizsgálni.

Ajánlás: A Médiatörvény 88. § (1) bekezdése alatti összeférhetlenségi rendelkezés hatályát a házastársakra is ki kell terjeszteni.

Ajánlás: A 88. § (6) bekezdésének a) pontja kiegészítésre szorul: Itt nevesíteni kellene az egészségi vagy mentális állapot miatti döntésképtelenség minősített eseteit is.

A kuratóriumi tagok hatásköre és felelősségei

A Médiatörvény a 90. §-ban a Kuratórium több jogosítványát és felelősségét rögzíti a Közalapítvány megfelelő irányításának biztosítása érdekében. A b) pont ezen

jogosítványok között említi a Kuratórium azon jogát, hogy a Médiatanács eljárását kezdeményezze, amennyiben „valamely közszolgálati médiaszolgáltató megítélése szerint a közszolgálati médiaszolgáltatás céljainak elérését súlyosan sértő vagy veszélyeztető magatartást tanúsít”. A Kuratórium ugyanakkor felelősséggel tartozik a közszolgálati közszolgálati – különösen annak céljai és küldetése – hatékony betartatásáért. E felelősségi körben a Kuratórium belső eljárásokat folytathat le, illetve gyakorolhatja az igazgató testületekre általában átruházott döntési jogokat is. Márpedig az, hogy a Kuratórium olyan eljárásokat is lefolytathat, melyek rendes körülmények között egy külső, különálló és független szabályozó-felügyelő hatóság jogkörébe tartoznának, egyértelműen veszélyezteti a Közalapítvány független és autonóm működését. Úgy is mondhatnánk, hogy a Médiatörvény összemos több olyan jog- és feladatkört, melyekkel különálló, független testületeket kellene felruházni. A közszolgálati műsorszolgáltatás intézményeinek éppen azért kell megőrizniük függetlenségüket az őket felügyelő testülettől, hogy biztosítható legyen a valódi, méltányos és hatékony külső hatósági felügyelet.

Ajánlás: A Médiatörvény 90. §-ban explicite le kell szögezni, hogy a Kuratóriumnak semmiféle beleszólása nem lehet a médiatartalmakkal kapcsolatos döntésekbe, és nem befolyásolhatja a szerkesztői tevékenységet. Ugyanezen § b) pontját törölni kell.

A 90. § (1) a) pontban és a 97. § (7) bekezdésben a Médiatörvény egymást átfedő jogosítványokkal ruházza fel a Kuratóriumot és a Közszolgálati Testületet, ezt a redundanciát fel kell oldani.

Ajánlás: Azonosítani kell a vezető testületet. Továbbá a Kuratóriumnak nem engedhető semmilyen beleszólás a 90. § (1) bekezdés (e-g) pontokban említett kinevezésekbe és felfüggesztésekbe.

A Közszolgálati Testület

Az ET Miniszteri Bizottságának irányelvei között szerepel, hogy a felügyeleti testületnek „az egész társadalom kollektív érdekeit kell képviselnie”. Míg a Közszolgálati Testület (a továbbiakban: Testület) összetételének meghatározásában tetten érhető egyfajta törekvés a pluralizmusra, azonban ennek szintje elmarad az elvárhatótól. Újfént hiányoznak a szakértelemhez fűződő jelölti követelmények. Hogy csak egy példát említsünk: miért lenne egy olimpiai bizottságból delegált jelölt feltétlenül alkalmas arra, hogy a közszolgálati médiumok széleskörű feladataival kapcsolatban véleményt nyilvánítson? De nem szerepel a nők megfelelő képviseletét biztosítani hivatott követelmény sem, sőt – ami tényleg meglepő – a Testület nem köteles tagjai között sem oktatásügyi szakértőt, sem gyermekpszichológust szerepeltetni. Végezetül meg kellene határozni, hogy legfeljebb hány három éves ciklust tölthet el egy személy a Testület tagjaként.

Ajánlás: A Médiatörvény 97. §-ban ki kell jelenteni, hogy a Felügyelőbizottság nem szólhat bele a médiatartalmakkal kapcsolatos döntésekbe, és nem gyakorolhat befolyást a szerkesztői tevékenységre.

A vezérigazgató munkaviszonya megszüntetésének a 97. § (10) bekezdés szerinti joga túlságosan tág értelmezésnek ad helyet, és nem képvisel arányos szankciót a közszolgálati feladatok felügyelete körében. Ésszerűbb megoldás lenne, ha például a vezérigazgató egy benyújtandó éves terv keretében mutathatná be a közszolgálati feladatok teljesítésére vonatkozó elképzeléseit, majd az év lejártával adna számot a terv teljesítéséről, mert a terv esetleges hiányosságait a következő évre vonatkozó előirányzatokkal vagy többletforrások igénylésével orvosolni lehetne. A vezérigazgató elbocsátása afféle nukleáris opció, ami túl nagy teret enged a szerkesztőségi döntésekbe való beleszólásnak, miközben nem valószínű, hogy meghezozza a kívánt eredményt.

Ajánlás: A rendelkezés alapos átdolgozásra szorul.

A 95., 98. és 136. §-okban a Médiatörvény a Médiatanács jogosítványait taglalja szemben a Közalapítványéival. A jogszabály számos tovakodó jogkörrel ruházta fel a Médiatanácsot, melyek külön-külön – ha másféleképpen is – alkalmasak arra, hogy aláássák a közszolgálati médiumok szerkesztői függetlenségét és intézményi autonómiáját. A 95. § lefekteti, hogy a Köszolgálati Kódex (a továbbiakban: Kódex) általános rendelkezéseket és konkrét szabályokat tartalmaz a közszolgálati műsorszolgáltatók által a törvény keretei között követendő működési elvek vonatkozásában. A Médiatanács a Kuratórium egyetértésével fogadja el a Kódexet, figyelembe véve a közszolgálati médiumok vezérigazgatóinak véleményét is. A Médiatanács meghatározó szerepe a Kódex jóváhagyásában olyan helyzetet teremt, amelyben a felügyelő hatóság szabadon beavatkozhat intézményi belügyekbe, sőt maga is részt vesz a hatósági funkciók gyakorlása során meghatározó szempontok kidolgozásában. A közszolgálati műsorszolgáltatás küldetésének és célkitűzéseinek általános elemeit törvényi szinten kellene szabályozni. A fennmaradó működési elveket is lefektetheti az országgyűlés, de az akár a független belső szerkesztői döntések és az egyes közszolgálati médiumok felelősségi körébe is utalható. A hatóság befolyása ezen a területen elfogadhatatlan, és értelemszerűen akadályozhatja a közszolgálati intézmények irányításában kívánatos függetlenség megfelelő szintjének fenntartását.

A 98. § rögzíti, hogy „a Médiatanács [...] évente felülvizsgálhatja a közszolgálati médiaszolgáltatások rendszerét, és dönthet arról, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatók számára fenntartja-e addigi médiaszolgáltatásaikat vagy megváltoztatja azok rendszerét”. Megint csak felhívjuk a figyelmet arra, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatások körét rendes körülmények között a törvényhozásnak kell meghatároznia, míg a közszolgálati műsorszolgáltatás intézményei saját szakmai és szerkesztői alapelvek szerint alakíthatják a vonatkozó rendelkezéseket. Ennél fogva a médiahatóság felhatalmazása nem terjedhet ki arra,

hogy ezen folyamatokba beavatkozzék; szerepét arra kell korlátozni, hogy utólagosan felügyelje a szolgáltatások nyújtásának tisztességes és megfelelő szintjét.

Ajánlás: A Médiatanács döntési jogkörét meg kell vonni, mind a Kódex kidolgozása és elfogadása, mind a közszolgálati műsorszolgáltatások körének meghatározása terén.

A közszolgálati médiumok vezérigazgatóinak választása

A Médiatörvény 102. §-ában foglaltakat alaposan újra kell gondolni. A Médiatanács általános hatósági feladatkörének a szolgáltatások felügyeletére kell szorítkoznia, és nem vállalhat semmiféle szerepet az általa szabályozott szolgáltatások vezetőinek kinevezésében vagy munkaszerződésük feltételeinek kialakításában – hiszen ha így tenné, azzal aláásná a szabályozó és szabályozott viszonyában elengedhetetlenül szükséges függetlenséget. Ugyanilyen megfontolásból a Médiatanács elnökének sem szabad megengedni, hogy szerephez jusson a jelölésekkel kapcsolatos döntésekben. A Kuratóriumnak kellene a jelöltet kiválasztania a rendes felső szintű kinevezési procedúra szabályai szerint, esetleg a 83. § kapcsán alternatív lehetőségként fentebb vázolt Jelölőbizottság útján.

Ajánlás: A vezérigazgatót a Kuratóriumnak kell kineveznie - feltételezve persze, hogy a Kuratórium tagjainak kinevezési eljárásában általunk javasolt változtatások megtörténtek -, mégpedig a Médiatanács részéről mindenféle beavatkozás teljes mellőzésével.

A közszolgálati médiaszolgáltatók felügyelő bizottsága

A Médiatörvény 106. § kapcsán elmondható, hogy amennyiben a Kuratórium kielégítő szakértelemmel és megfelelő tagsági szerkezettel rendelkezik, akkor semmi szükség nincs egy külön Felügyelőbizottság felállítására és működésének finanszírozására. Ehelyett a Kuratórium nyugodtan létrehozhatná saját pénzügyi és könyvvizsgáló albizottságát, melybe saját tagságából delegálna tagokat. Ezzel csökkenthetők a bürokratikus terhek és a költségek egyaránt.

Ajánlás: A Felügyelőbizottságot újra kell alakítani a Kuratórium albizottságaként.

A közszolgálati médiaszolgáltatók finanszírozása és gazdálkodása

A Médiatörvény 108. § (4) bekezdése kapcsán felmerül, hogy – mivel a közszolgálati médiumok is sugározhatnak vagy közölhetnek hirdetéseket – minden további finanszírozás odaítélésénél figyelemmel kell lenni az ily módon már megszerzett bevételekre.

Ajánlás: A rendelkezésnek tartalmaznia kellene azt a követelményt, hogy a Médiatanács vegye számításba a közszolgálati műsorszolgáltatók valóságos és várható bevételeit azok megvizsgált könyvvitele alapján.

A 136. §-ban a Médiatörvény egy Vagyonkezelő Alapot (a továbbiakban: Alap) létesít abból a célból, hogy segítsen többek között a közösségi és közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásában. Míg ez önmagában tiszteletreméltó célkitűzés, az Alap Felügyelőbizottságának összetétele és a vezető munkatársaknak a Médiatanács elnöke általi kinevezése elfogadhatatlan. Figyelemmel arra, hogy mekkora befolyással bírhat az Alap az általa támogatandó szolgáltatásokra – ideértve nem utolsósorban a közszolgálati médiumoknál foglalkoztatott újságírók feletti munkáltatói jogok gyakorlását is –, sérti a pluralizmus és függetlenség elvét, hogy egyetlen személynek áll hatalmában az Alap működtetésében közreműködő döntéshozók kiválasztása. Hammarberg biztoshoz intézett levelében dr. Kovács Zoltán azzal érvel, hogy az eljárást méltányossá és függetlenné teszi az a körülmény, hogy a Médiatanács elnökét minősített parlamenti többség nevezi ki. Mint azt jelen kommentárunkban több helyütt kifejtjük, ezt az érvelést érvényteleníti az a tény, hogy a jelenleg hivatalban lévő kormány önmagában birtokolja az adott minősített többséget.

Ajánlás: A Felügyelőbizottság tagjait a Médiatanács egészének kellene kineveznie - feltéve, hogy a Médiatanács tagjait viszont egy új, az alábbiakban kifejtésre kerülő eljárás alapján jelölték ki -, majd ezen bizottsági tagoknak kell saját igazgatóikat megválasztani.

A Médiatörvény 136. § (1) bekezdése szerint „[a]z Alap olyan elkülönített vagyonkezelő- és pénzalap, amelynek feladata a közszolgálati médiaszolgáltatás, [...] a közösségi médiaszolgáltatások, a közszolgálati médiaszolgáltatók szervezeti átalakításának támogatása, a közszolgálati célú műsorszámok gyártása és támogatása.” Az Alap kizárólagos irányítója és igazgatója a Médiatanács. A 100. § értelmében pedig az Alap gyakorolja az összes tulajdonosi jogot és kötelezettséget a közszolgálati médiumok eszközei felett. Itt egy újabb olyan helyzettel állunk szemben, amelyben a „külső” entitás illetéktelenül avatkozhat be a közszolgálati műsorszolgáltatás küldetésének teljesítésébe.

Röviden arról van tehát szó, hogy egy, a Médiatanács ellenőrzése alatt álló entításra van bízva a Közalapítvány pénzügyi rendszerét alkotó minden lényegi elem felügyelete, sőt ezen entitás egyben a Közalapítvány rendelkezésére álló egyik legnagyobb tartalomszolgáltatóként jelenik meg. Ha még ez sem lenne elég, a 108. § (3) bekezdésében a Médiatörvény egy további strukturális elemmel bővíti a Közalapítvány már amúgy is bonyolult finanszírozási rendszerét, jelesül a Köszolgálati Költségvetési Tanács felállítása révén, amely testület megint csak külső ellenőrzés alatt áll. A Költségvetési Tanácsot alkotó tagok az Alap vezérigazgatója mint Elnök, a közszolgálati műsorszolgáltatók vezérigazgatói, valamint az Állami Számvevőszék két hivatalnoka.

Végezetül a 108. § (13) bekezdésében a Médiatörvény hozzáteszi, hogy „a Médiatanács határozza meg az átadott vagyon hasznosításának, a vagyonnal történő gazdálkodásnak a részletes szabályait, ideértve, hogy az egyes vagyonelemeket, vagyontárgyakat, eszközöket – közszolgálati feladataik teljesítése céljából – milyen feltételekkel vehetnek igénybe a közszolgálati médiaszolgáltatók.” Ezzel párhuzamosan a 106. § még egy további testületet hív életre a közszolgálati műsorszolgáltatók közös Felügyelőbizottsága elnevezéssel. Ezen Felügyelőbizottság elnökét és tagjait a Médiatanács nevezi ki. Ez a Bizottság a szektor testületei közül egyedül tekinthető „belső” szervnek, ugyanakkor hatásköre arra korlátozódik, hogy „jogában áll [...] a közszolgálati médiaszolgáltatók könyveit, pénzforgalmi számláját, iratait és pénztárát bármikor megvizsgálni, vagy szakértővel a közszolgálati médiaszolgáltatók költségére megvizsgáltatni.”

Ilyeténképpen a Médiatörvény egy rendkívül zavaros, egymással szövevényesen összefonódó, jobbra a Médiatanács irányítása alatt álló testületekből és entitásokból álló struktúrát hoz létre. Ezzel olyan helyzet alakul ki, amelyben a Közszolgálati Közalapítvány és az azt alkotó különböző intézmények a pénzügyi autonómia minimális szintjével sem rendelkeznek ahhoz, hogy döntésekkel befolyásolják a médiaszolgáltatások jellegét és finanszírozását.

Ajánlás: A Közszolgálati Közalapítvány egész finanszírozási rendszerét át kell alakítani – különösen ami az Alap, a Közszolgálati Költségvetési Tanács és más hasonló testületek összetételét, hatáskörét, vagy akár pusztá létezését érinti – annak biztosítása érdekében, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás rendszerét a pénzügyi függetlenség valódi és hatékony elvei szerint lehessen működtetni, az ET normáinak megfelelő szükséges elszámoltathatóság sérelme nélkül.

SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK

Bevezető megjegyzések

Az államnak nemhogy tartózkodnia kell a szólásszabadság korlátozásától, de proaktív intézkedésekkel kell elősegítenie a médiumok szabadságát, függetlenségét és pluralizmusát. Az ET ajánlásai értelmében e politikának egyik legfontosabb mozzanata annak felismerése, hogy a közönség számára megfelelően sokszínű, különböző - mind állami, mind magán - tulajdonosok által szolgáltatott médiaszolgáltatásokhoz való hozzáférhetőséget kell biztosítani. Ezzel együtt azt is figyelembe kell venni, hogy a kommunikációs csatornák megsokszorozása önmagában nem szavatolja automatikusan a tájékoztatás pluralizmusát és a médiatartalmak sokféleségét. Ezért aztán az államnak különösen nagy felelőssége, hogy hatékony intézkedésekkel biztosítsa az elérhető tájékoztatás, a műsортartalmak, és az azokban megtestesülő álláspontok megfelelő szintű változatosságát.

Mindebben kulcsfontosságú szerepet játszik az engedélyezési-felhatalmazási eljárások rendszere. Az engedélyezési eljárásoknak egyértelműen átláthatónak és versenyalapúnak kell lenniük, kivált mikor a majdani engedélyesek száma korlátozott. Ezen eljárások részét képezhetik olyan előrettekintő, kezdeményező elemek is, melyek a pluralisztikus médiakörnyezet kialakítását támogatják, illetve olyan konkrét ösztönző elemek, melyek célja az hírforrások palettájának bővítése, színesítése, a szerkesztői függetlenség erősítése, illetve a polgárok által a médiumok közvetítésével megismerhető álláspontok valódi sokszínűségének előmozdítása. Ennek megfelelően az engedélyezés szabályozásában garanciákat kell lefektetni, melyek biztosítják a politikai hatalomnak - ezzel a „politikai kényelmesség” szempontjainak - és a médiaszektor szereplőinek kiválasztásának döntési mechanizmusa közötti világos és egyértelmű szétválasztást. Az engedélyek odaítélésének és megújításának alapvető feltételeit és követelményeit egyértelműen kell a jogszabályokban meghatározni. Az engedélyezési eljárás szabályait világosan és pontosan kell megállapítani, majd nyílt, átlátható módon, részrehajlás nélkül alkalmazni.

Az ET külön ágazati szegmensnek tekinti a közösségi médiát a közszolgálati és a magántulajdonú, kereskedelmi médiumok mellett, amely számos társadalmi szükségletet elégít ki és pótolhatatlan funkciókat lát el. Ennek okán elengedhetetlen, hogy a közösségi médiumok megfelelő számú frekvenciasávhoz jussanak a kiosztásban.

Végezetül az állampolgár, mint a médiatartalmak „befogadója” szempontjából alapvető követelmény a médiumok kielégítő mértékű átláthatósága. Az ET tagállamai kötelesek gondoskodni arról, hogy a nagyközönség megfelelő tájékoztatást kapjon a meglévő médiumok révén, hiszen máskülönben nem lehet biztosított a tájékozott, kritikus közvélemény kialakulása.

Az audiovizuális médiumok működését szabályozó hatóságok az ET felfogásában alapvető garanciáját jelentik az EJEE 10. cikkéből folyó jogok, köteleességek és felelősségi körök gyakorlásának. Ezen hatóságok felhatalmazást kapnak arra, hogy szabályokat, döntéseket és irányelveket fogadjanak el a műsorszolgáltatási tevékenységekre vonatkozóan, így többek között engedélyeket adhatnak ki, betartathatják a műsorszolgáltatóval vállalásait és kötelezettségeit, valamint felügyelik a közszolgálati műsorszolgáltató szervezeteket. Maguk a hatóságok is hasznát látják azoknak a szabályoknak, melyek szigorúan garantálják saját védettségüket mindennemű – különösen politikai és gazdasági – befolyás ellen. Lényegbevágó, hogy a szabályok semmi kétséget ne hagyjanak afelől, hogy ezen hatóságok tagjai demokratikus és átlátható módon kerülnek kinevezésre, nem fogadhatnak el külső megbízatást, nem engedelmesskedhetnek külső utasításnak, és elbocsáthatóságukat tilos politikai nyomásgyakorlás eszközeként felhasználni. További követelmény a szabályozó hatóságokkal szemben az átláthatóság, hatékonyság és beszámoltathatóság, valamint finanszírozásuk olyan megoldása, amely lehetővé teszi feladataik maradéktalan és független ellátását.

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság

A Médiatörvény a 109. §-ban és azt követően beszél a NMHH-ról. Az NMHH-t alkotó több testület közül önálló hatáskörrel felruházottak az Elnök, a Médiatanács és a Hivatal, mely utóbbi az egész NMHH adminisztratív apparátusának tekinthető. Noha az NMHH által az adminisztratív szervezet égisze alatt felállított testületek és hivatalok konstellációja meglehetősen bonyolult, az mindenestre világos, hogy a médiatartalmak fölött őrökdő fő szabályozó szerv és a terület legtöbb jogkörének letéteményese a Médiatanács, melynek feje – legalábbis elvben – az NMHH Elnöke. Amikor a jelen elemzés korábbi részeiben általánosságban „médiahatóságot” említettünk, ez a kifejezés konkrét vonatkozásában mindig a Médiatanácsra utalt.

Fontos megjegyezni, hogy a Médiatanács lényegi jogkörei nemcsak az audiovizuális - lineáris és nem lineáris - médiumokra, de a nyomtatott sajtó egyes vonatkozásaira is kiterjednek. Mint korábban már hangsúlyoztuk, a nyomtatott sajtó adminisztratív felügyelet alá rendelése nem pusztán aránytalan hatósági beavatkozást jelent, de gyökeresen ellentétes a bevett európai gyakorlattal és az Európa Tanács normáival is.

A Médiatörvény 111. §-a fekteti le az NMHH elnöki kinevezésének keretszabályait. Az Elnök, mint az NMHH egyik alappillére számos jogosítvánnyal rendelkezik, ezeknél azonban még lényegesebb, hogy egy személyben ő a Médiatanács elnöke is. Az Elnököt közvetlenül a miniszterelnök nevezi ki saját kizárólagos hatáskörében, kilenc éves hivatali időre. Az Elnök meghatározatlan időre két elnökhelyettest jogosult kinevezni ugyancsak direkt módon, azaz minden formális, előzetes kiválasztási eljárás és nyilvános pályáztatás mellőzésével. A kinevezés elnyerésének szakmai követelményeit meglehetősen általánosan fogalmazza meg a törvény: „Elnöknek olyan személy nevezhető ki, aki [...] felsőfokú végzettséggel és legalább három év műsorterjesztéssel, médiaszolgáltatással, a médiaszolgáltatások hatósági felügyeletével, elektronikus hírközléssel, vagy hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő közgazdasági, társadalomtudományi, jogi, műszaki vagy vezetői - vezetői testületben tagsági -, illetve igazgatási gyakorlattal rendelkezik.”

A Médiatörvény megfogalmazása alapján nem úgy tűnik, mintha a kinevezés, illetve a jelölt megfelelése az általános kritériumoknak akár hipotetikusán is megkérdőjelezhető lenne bírósági vagy jogalkotói úton. Az elnök ezen felül a kezdeti kilenc éves mandátum után újraválasztható.

Ajánlás: Az elnöki kinevezés eljárását meg kell változtatni, hogy hathatósan szavatolni lehessen a szakmaiság kritériumának érvényesülését és az elnöki poszt függetlenségét.

A Médiatanács

A Médiatanács komoly szerepet játszik a médiaszektor formálásában, és jelentős hatással lehet a véleménynyilvánítás szabadságára is. Ennél fogva függetlennek kell maradnia – és függetlennek is kell látszania a külvilág szemében – minden politikai befolyástól. Ebben a tekintetben a Médiatanács elnökének és tagjainak kinevezésében vannak olyan mozzanatok, melyek nem átláthatók és nem mennek olyan messzire a függetlenség megőrzése érdekében, mint az az ET ajánlásai alapján elvárható lenne.

A Médiatörvény 124. §-a szerint a Médiatanács elnökét és négy tagját az országgyűlés választja kétharmados többségi szavazattal kilenc évre; a jelöltek számára előírt minimális szakmai követelmények ugyanazok, mint az NMHH Elnöke esetében. A Médiatanács tagjait egy eseti jelölőbizottság egyhangú szavazatával lehet jelölni, mely bizottságba minden egyes parlamenti képviselőcsoportból vagy frakcióból kell tagot delegálni. A jelölőbizottság minden egyes tagjának szavazata az őt delegáló parlamenti frakció létszamarányának megfelelő súllyal esik latba.

Ez utóbbi rendelkezésnek annyiban van külön jelentősége, hogy amennyiben a jelölőbizottság nem képes négy jelöltet állítani, akkor második körben a súlyozott szavazatok kétharmada is elég a jelöléshez. A Kuratórium és a Közalapítvány tagjainak kinevezésével kapcsolatban az előzőekben kifejtett aggályaink itt is érvényesek. A minősített többség előírásának pont az lenne az értelme, hogy a nagy horderejű döntések többpárti támogatást élvezhessenek. A jelenlegi politikai helyzet Magyarországon viszont olyan, hogy a Médiatanács elnökének és tagjainak megválasztásához kötelező kétharmados parlamenti többség önmagában nem képes szavatolni ezen cél megvalósulását és a valódi pluralisztikus támogatottságot. Következésképpen a Médiatanács óhatatlanul a jelenlegi politikai többség irányítása alatt marad.

Végezetül lássuk a rendszer két olyan vonását, amely komoly aggodalomra ad okot a függetlenség garanciáival kapcsolatban: A Médiatörvény 129. § (6) bekezdése alapján a Médiatanács minden tagja újraválasztható, és megbízatása csak akkor vonható vissza „kizárással”, ha „neki felróható okból több mint hat hónapon át nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak.”

Mint említettük, az NMHH Elnöke egyben automatikusan jelöltté válik a Médiatanács elnöki posztjára is. Ráadásul az NMHH Elnöke összehívhatja a Médiatanács gyűléseit, azokon elnökölhet vagy tanácsadói minőségben részt vehet - bár magában a döntéshozatalban nem-, még akkor is, ha az országgyűlés nem választja meg őt a Médiatanács elnöki posztjára. Egyszóval a Médiatörvény értelmében az egyetlen lehetséges jelölt a Médiatanács elnöki posztjára az NMHH Elnöke, akit viszont – mint láttuk – Magyarország miniszterelnöke nevez ki. Összefoglalva, ha az országgyűlés nem hajlandó megerősíteni a jelölését, az Elnök – csökkentett hatáskörrel ugyan – de akkor is elnökölni fog a Médiatanács munkája felett.

Az említett rendelkezések súlyosan aggályosak a szabályozó hatóság tagjai függetlenségének garanciáit illetően is. A politikai élet dinamikus változásai közvetlenül és egyértelműen tükröződhetnek a hatóság összetételében és tagjainak

kinevezésében. Más szóval a Médiatanács tagjait nem védi megfelelően a törvény a politikai befolyástól, holott ez egyértelmű kikötése az ET ajánlásainak.²¹

Ajánlás: A Médiatanács tagjainak és elnökének megválasztására elfogadott eljáráson változtatni kell annak érdekében, hogy biztosítva legyen a politikai befolyással szembeni sérthetlenségük. A cél mindenkor a függetlenség erősítése. Evégett magát a Jelölőbizottságot is olyan személyekből kell összeállítani, akik nem részesei a politikai döntéshozói folyamatoknak, s akik szakértelemmel rendelkeznek a vezetői szintű kinevezések területén. (Lásd még a Médiatörvény 86. §-hoz fűzött megjegyzéseket az előzőekben.)

A Média- és Hírközlési Biztos

A Médiatörvény a 139-142. §-okban felállítja a Média- és Hírközlési Biztos intézményét, meghatározva hatáskörét és eljárási szabályait. A Médiatörvény eredeti változatához beterjesztett módosítás értelmében a Biztos általános feladata, hogy „elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve a sajtótermékek olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében működik közre.” A törvény eredeti változata nemcsak a méltánylást érdemlő érdekek, hanem a „jogok érvényesülése” elősegítéséről is beszélt. A Biztost a Médiatanács elnöke nevezi ki és menti fel. A Biztos az NMHH Elnökének és a Médiatanácsnak tartozik beszámolási kötelezettséggel, ugyanakkor nem utasítható. A magyar AB 1746/B/2010 sz. határozatában eltörölt egyes, a Biztos működésére vonatkozó szabályokat, mondván, hogy azok a sajtószabadság indokolatlan korlátozását jelentik. Az AB kimondta, hogy „nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Biztos a médiaszolgáltatókkal és a sajtóterméket kiadókkal szemben, pontosabban meg nem határozott ‘méltányolandó érdekek’ sérelme vagy annak veszélye esetén — akár a szerkesztői szabadságot is közvetlenül érintő módon — fellépjen.”²² Jóllehet a módosítások két különböző eljárás csoportot körvonalaznak – az egyiket az elektronikus hírközlési szolgáltatókkal, a másikat a médiaszolgáltatásokkal és sajtótermékekkel szemben –, továbbra sincs meghatározva a „méltánylást érdemlő érdekek” pontos mibenléte.

²¹ Lásd például a Miniszteri Bizottságnak a műsorszolgáltató ágazat felügyeleti hatóságainak függetlenségéről és szerepköréről szóló, 2008. március 26-án elfogadott Nyilatkozatát, melyben a Bizottság felszólítja a tagállamokat „minden olyan jogi, politikai, pénzügyi, műszaki és egyéb segítség megadására, amely szükséges ahhoz, hogy biztosítani lehessen a műsorszolgáltatókat felügyelő hatóságok független – különösen pedig a politikai és gazdasági befolyástól mentes – működését”. A Bizottság hangsúlyozza a „függetlenség kultúrájának” fontosságát, mely nélkül elképzelhetetlen a műsorszolgáltatás megfelelő szabályozása, és felkéri a polgári lakosságot, hogy aprólékosan kísérje figyelemmel a szabályozó hatóságok függetlenségének érvényesülését, „felhívva a közvélemény figyelmét a független műsorszolgáltatás-szabályozás jó példáira, de a szabályozói függetlenséget csorbító jogsértésekre is”.

²² Angol fordítás: http://hunmedialaw.org/dokumentum/94/08_1652011_Abh_final.pdf

Mindazonáltal a Médiatörvény javasolt módosításai jelentős lépést tesznek abba az irányba, hogy orvosolják az AB által kifogásolt passzusokat azzal, hogy a Biztos szerepét azon panaszok kivizsgálására korlátozzák, melyek a nézők, hallgatók vagy olvasók széles rétegeit érintik, illetve azáltal, hogy megvonják a Biztostól a felhatalmazást, hogy tájékoztatást kérjen és a vonakodó szolgáltatókat feljelentsen az NMHH-nál.

Ugyanakkor jogosítványainak megnyirbálása megkérdőjelezi, hogy szükség van-e egyáltalán a biztosi intézményre a médiaszolgáltatások és sajtótermékek felügyeletéhez. Az NMHH Elnökével és a Médiatanács elnökével való közvetlen érintkezése és szoros kapcsolattartása jelentős hatalommal ruházza fel a Biztost a hatóságon belül, olyannyira, hogy felmerül a kérdés, vajon tevékenysége nem lesz-e majd hatással arra, ahogy a hatóság kezeli azokat a médiaszolgáltatókat és sajtótermékeket, amelyek nem hajlandók a Biztossal együttműködni.

Ajánlás: Nincs logikus magyarázata a biztos szerepének a médiaszolgáltatások és sajtótermékek felügyelete kapcsán, ezért az intézmény megszüntetését javasoljuk. Amennyiben az intézmény mégis megmarad, megfelelő magasságú „kínai falak” kiépítése szükséges a jogalkotásban és a valóságban egyaránt ahhoz, hogy a Biztos működése ne befolyásolhassa a médiaszolgáltatásoknak és sajtótermékeknek az NMHH és a Médiatanács általi megítélését.

A Biztos továbbra is komoly vizsgálati jogosítványokkal rendelkezik az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokkal szemben, többek között szankciókat szabhat ki az engedetlenek ellen.

Példának okáért 25 millió forintos büntetés róható ki arra a médiaszolgáltatóra, aki nem teljesíti a Biztos által igényelt adatszolgáltatást a megadott határidőre, sőt szóba jöhet a médiavállalkozás vezérigazgatójának személyes megbírságolása is. Ez a bírság nem fellebbezhető. Megjegyzendő, hogy ez változást jelent a Médiatörvény eredeti szövegéhez képest, amely 50 millió forintig terjedő, ám megfellebbezhető bírságot helyezett kilátásba. A Biztos negyedévente jelentést nyújt be az NMHH Elnökének vizsgálatairól és ajánlásairól. A jelentések az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó cégekkel kapcsolatban olyan adatokat tartalmazhatnak, melyek hátrányos helyzetbe hozzák azokat az NMHH-val szemben.

Az ilyen szolgáltatók szemében a Biztos afféle nem-normatív békéltető testületnek tűnhet, melynek ajánlásai, határozatai jogilag nem kötelező érvényűek, a valóságban azonban a Biztos egy alternatív, gyorsított eljárású, gyengébben ellenőrzött hatóság szerepét öltheti magára. A Biztos döntéseit szemmel láthatólag nem lehet a szokásos bírósági fórumokon megtámadni. A rendszer ezen vonásai alkalmasak arra, hogy megfosszák az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó cégeket a konkrét eljárásokban őket megillető védelemhez és tisztességes eljáráshoz fűződő joguktól, illetve az ezekhez a jogokhoz kapcsolódó garanciáktól. (EJEE 6. cikk)

Ajánlás: Az Média- és Hírközlési Biztos intézményét törölni kell a Médiatörvényből. Ezzel együtt fontolóra lehet venni egy törvényi felügyeletet ellátó ombudsman létrehozását, aki maximálisan megfellebbezhető jogkörrel rendelkezne az elektronikus hírközlési szolgáltatások ügyfelei által benyújtott panaszok kivizsgálása terén.

Pályázatok

A Médiatörvény a 48. §-ban fekteti le azt az általános szabályt, mely szerint „[á]llami tulajdonban lévő, korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg lineáris médiaszolgáltatás – amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik – a Médiatanács által kiírt és lebonyolított pályázaton történt nyertessé nyilvánítás és hatósági szerződés alapján végezhető”. Ugyanakkor a (4) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „[a] Médiatanács meghatározott időszakra, de legfeljebb három évre közfeladat ellátása érdekében pályázati eljárás nélkül is feljogosíthat valamely vállalkozást médiaszolgáltatás végzésére”. Az ezt követő két bekezdésben a Médiatörvény nagy vonalakban meghatározza, mit tekint „közfeladatnak”, többek között említve a szükségállapotot és konkrét közösségek igényeinek kielégítését.

A fenti kivételt az ajánlatok pályázati versenyeztetésének általános szabálya alól nehéz megérteni, hiszen ez a médiahatóságot széles jogkörrel ruházta fel bizonyos „engedélyek” versenyeztetés nélküli kiadására olyan ügyfelek számára, akik szinte tetszőleges, merőben szubjektív szempontok alapján kerülnek kiválasztásra. Annak kikötése, hogy ezen előnyben részesített szolgáltatók kötelesek közfeladatot ellátni, nem segít a helyzeten, és a legkisebb mértékben sem indokolja a szabály alóli kivételt, különösen ha hozzávesszük, hogy maga a Médiatörvény is egy már teljes és összetett rendszert állít fel a közszolgálati műsorszolgáltatás számára (82. és 108. §), illetve konkrét engedélyeztetési eljárást körvonalaz a közösségi médiákra vonatkozóan (66. §).

Ajánlás: A szabály alóli kivételt, amely lehetővé teszi a lineáris médiaszolgáltatás működtetését versenyeztetés nélkül – a Médiatörvény 48.§ (4) bekezdésének törlésével – vissza kell vonni.

Az 52. §-ban a Médiatörvény előírja a médiahatóság által közzétett pályázati felhívás szabályait. Ez lényegi mozzanata az egész pályázattási eljárásnak, hiszen a felhívás tartalmazza a frekvencia odaítélésének feltételeit. Ezen § meglehetősen hosszasan sorolja fel azokat a szempontokat, melyek alapján a hatóság értékeli a benyújtott pályázatokat, továbbá a végső döntéshozatal szabályait. A Médiatörvény ugyanakkor nem teszi lehetővé az értékelési kritériumok külön bírósági felülvizsgálatát, bár maga a végső hatósági döntés közigazgatási bíróság előtt megtámadható (62. §), feltehetően a közigazgatási eljárás egyes szakaszaival kapcsolatos érvelés alapján.

A pályázati felhívás az eljárás központi elemét képezi, amely a közigazgatási döntési jogkörrel való visszaélés és a politikai elfogultság megelőzésében fontos szerepet játszik. Következésképp a valódi és tisztességes verseny, valamint a pályázók érdekeinek hatékony védelme érdekében (EJEE 6. cikk) helyénvalónak tartanánk, ha a törvény lehetővé tenné a pályázók számára, hogy a pályázati kiírás bírósági felülvizsgálatát kezdeményezzék, még mielőtt azt a hatóság ténylegesen felhasználná az értékelés alapjaként.

Ajánlás: A pályázóknak meg kell adni a jogot, hogy a pályázati felhívás külön bírósági felülvizsgálatát kérhessék.

A Médiatörvény 53. § (1) bekezdése visszaélésre enged teret. Hasznosabb lenne meghatározni azt, hogy milyen alapon képzelhető el a felhívás módosítása, például eredetileg nem ismert információ felbukkanása esetén, ám akkor is csak kisebb mértékű változtatás engedélyezése indokolt.

Az 53. § e) pontjában egyértelművé kell tenni, hogy pontosan mekkora súllyal esik latba a Médiatanács értékelése során a „médiaszolgáltatási díj mértékére vonatkozó ajánlat”.

Ajánlás: A megajánlott díj mértékét csak akkor szabad figyelembe venni, ha a versenytársak minden egyéb értékelési szempontnak egyformán megfelelnek.

Ajánlás: A pályázatok elbírálásáról szóló 60. §-ban nevesíteni kell a pluralizmus elvének konkrét figyelembevételét is.²³

A Médiatörvény 64. §-a felhatalmazza a médiahatóságot, hogy döntsön a mediaszolgáltatók pályázatairól a hálózatba kapcsolódás, vételkörzet-bővítés, szerződésmódosítás és mediaszolgáltatási jogosultság megváltoztatása ügyében. Voltaképpen ez a § lehetővé teszi a médiahatóság számára, hogy önkényesen felhatalmazást adjon a szolgáltatásnyújtás feltételeit illető alapvető változtatásokra az eredeti pályázati eljárásban nyílt, pluralisztikus és versenyesztetés során meghatározott feltételekhez képest. Ez esélyt ad a mediaszolgáltatóknak arra, hogy kiváltságos helyzetbe kerüljenek vagy megkerüljenek bizonyos szerződéses kötelezettségeket. Ráadásul a médiahatóság számára biztosított diszkrecionális szabadság ilyesféle határozatok meghozatala terén rendkívül bőkezű, alapját pedig – a legjobb esetben is – homályos, szubjektív kritériumok, például „médiapiaci és médiapolitikai szempontok” képezik.

Ajánlás: El kell törölni a médiahatóság jogát, hogy szabad mérlegelés alapján döntsön hálózatba kapcsolódást, vételkörzet-bővítést és szerződésmódosítást érintő

²³ Lásd az EJEB *Manole és tsai kontra Moldova* ügyben 2009. szeptember 17-én kihirdetett, 13936/02 sz. ítéletét (§ 107), az *Informationsverein Lentia és tsai kontra Ausztria* ügyben a 13914/88 15041/89, 15717/89, 15779/89 és 17207/90 számú, 1993. november 24-én kihirdetett ítéleteit, valamint a Miniszteri Bizottság CM/Rec(2007)2 sz. Ajánlását a média pluralizmusáról és a médiatartalmak sokszínűségéről.

kérdésekben. Ezekben az ügyekben csakis objektíve indokolt esetben, arányosan, a törvény által egyértelműen szabályozott módon születet döntés.

Jogorvoslat és szankciók

A médiahatóság egy konkrét pályázati eljárás kapcsán meghozott végső döntését a Fővárosi Ítéltáblán meg lehet támadni. A Médiatörvény 62. § (5) bekezdése azonban kiköti, hogy a felülvizsgálatot kizárólag a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül lehet kezdeményezni. Figyelemmel az ilyen eljárások összetettségére és a kockán forgó érdekek súlyára – nemcsak azokra, amelyeket az EJEE 10. cikke, hanem azokra is, amelyeket a 6. cikk véd –, ez a határidő túlságosan szűkösnek tűnik, ezért könnyen visszatántoríthatja azokat, akik per indítását fontolgatják.

Ajánlás: A médiahatóságnak a pályázat eredményéről szóló döntésének megfellebbezésére nyitva álló határidőt meg kell hosszabbítani.

A 163. §-ban a Médiatörvény kimondja, hogy a Médiatanács határozatát – jogszabálysértésre való hivatkozással – bírósági úton meg lehet támadni. Ugyanakkor a (3) bekezdés kiköti, hogy „[a] keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, a keresettel támadott hatósági határozat végrehajtásának felfüggesztése a bíróságtól kérhető.” Tekintve, hogy a Médiatanács határozatai közvetlenül is korlátozhatják a véleménynyilvánítás és a információ szabadságát, ennek az általános szabálynak aránytalan következményei lehetnek a felfüggesztés kérelmezésének jogától függetlenül is, hiszen lehetővé teszi a Médiatanács számára, hogy minden további nélkül büntessen konkrét médiaszolgáltatásokat. A bírósági határozatokhoz mindig idő kell, és ezen időn belül is elengedhetetlenül fontos a konkrét, méltányolható érdekek védelme.

Ajánlás: A Médiatörvény 163. § (3) bekezdését úgy kell módosítani, hogy a törvény megadja a lehetőséget a közigazgatási határozatok és szankciók hatályának felfüggesztésére a Médiatanács határozata ellen beadott kereset esetében.

A 185. §-ban és azt követően a Médiatörvény felhatalmazza a Médiatanácsot és az NMHH Hivatalát, hogy a médiára vonatkozó bármely jogszabály megsértését szankcionálja. Az ET normái szerint a felügyeleti hatóságok nem gyakorolhatnak előzetes ellenőrzést a műsortartalmak felett, az viszont elfogadható, ha törvényi felhatalmazással élve betartatják a médiaszolgáltatókkal a jogszabályokat, illetve a vonatkozó rendelkezések vagy az engedély feltételeinek megsértése esetén – törvényes keretek között – szankciókat szabnak ki. Itt is lényegbevágó, hogy a szóba jövő jogszabálysértés-kategóriák és az elkövetőkre kiszabható büntetések meghatározása egyértelmű, kiszámítható és arányos legyen, máskülönben a rendszer bénító hatást válthat ki vagy öncenzúrát eredményezhet, aláásva az EJEE 10. cikkében lefektetett jogok maradéktalan érvényesülését.

A Médiatörvény jogszabálysértésekre vonatkozó rendelkezései súlyos mértékben veszélyeztetik a jogbiztonságot. Noha a szankciók egy részét – így a nyilvántartásba való bejelentkezés elmulasztását – meghatározza a törvény, mégsem ad teljes és tételes felsorolást azokról a lehetséges jogszabálysértésekről, melyek a hozzájuk rendelt konkrét szankciókkal lennének büntethetők. Az Médiatörvény a lehetséges jogszabálysértések kategorizálására olyan jelzőket használ, mint „ismételt”, „súlyos”, „ismételten súlyos”, illetve „csekély súlyú”. A 187. § (3) bekezdése ugyan bevezet egyfajta osztályozást a szankcionálható jogsértések tekintetében, azonban ezen kategóriák többsége nem a jogsértés mibenlétén, hanem az adott médium típusán alapul.

Mindezekon túl a törvény alapján kiszabható szankciók egy része szélsőségesen szigorú: a jogsértő médiavállalkozás nyilvántartásból való törlésétől kétszázmillió forintos bírságig terjedhet. Összefoglalva, a Médiatörvényben körvonalazott szankcionálási rendszer nemcsak az arányosság elve szempontjából aggályos, hanem azért is, mert a vonatkozó rendelkezések nem eléggé egyértelműek és kiszámíthatók, és ezáltal elfogadhatatlanul tág teret hagynak a Médiatanács saját belátása szerinti mérlegelésének.

Ajánlás: A jogsértések esetén alkalmazható jogkövetkezményeken változtatni kell a jogbiztonság hatékony szintjének biztosítása érdekében, illetve azért, hogy helyreálljon az egyensúly és az arányosság a jogsértések súlyossága és az alkalmazható szankciók súlyossága – adott esetben a büntetés összege – között.

A Médiatörvény a 187. § (bc)-(bf) pontjaiban határozza meg a nyomtatott és internetes sajtótermékek szolgáltatóira kiróható büntetések összegének felső határát. Az AB megszüntette a Médiatanács azon jogát, hogy a pénzbeli szankciókkal sújtható szolgáltatások műsortartalmi kérdéseibe beleszóljon, más alkalmazható jogszabályi kategória pedig nem létezik, amely a megjelölt szankcióval büntethető lenne.

Ajánlás: A fent említett bekezdéseket törölni kell a törvény szövegéből.

Végül, de nem utolsósorban, meg kell említeni, hogy a 182. §-ra vonatkozóan van beterjesztett módosító javaslat, a médiahatóság vizsgálati jogosítványainak keretein belül az újságírói források és az ügyvédi titok védelme érdekében.

Társszabályozás és önszabályozás

A PACE 1636(2008). sz. határozata a média ismérveiről a demokratikus társadalomban a következő alapelveket mondja ki:

„8.25 a médiaszektorban önszabályozási rendszernek kell működnie, amely többek között biztosítja a válaszadási, a helyreigazítási jogot, illetve az újságíró jogát, hogy önszántából bocsánatot kérjen. A médiumoknak saját önszabályozó testületeket kell felállítaniuk – ilyen lehet a panaszügyeket

kivizsgáló biztosi vagy ombudsmani intézmény –, és azok határozatait végre kell hajtaniuk. Az ilyen intézkedéseket a bíróságok jogilag kötelezőként tartoznak elismerni.

8.26 az újságíróknak le kell fektetniük saját szakmai magatartási szabályzatukat, és azt tevékenységük során tiszteletben kell tartaniuk. Nézőik vagy olvasóik tudomására kell hozniuk politikai és anyagi érdekeltségeiket, esetleges összefonódásukat állami szervekkel, például az ún. beágyazott katonai újságírás esetén.”

A Médiatörvény VI. Fejezetének 190-220. §-a rendelkezik a társszabályozás előmozdításáról, a hivatalosan jóváhagyott önszabályozó testületekre bízva tagjaik hatékony szabályozásának vállalását.

Ajánlás: Javasoljuk Magyarország számára, hogy hagyja jóvá a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületét²⁴ - amit 2001-ben alapítottak magyar internetes tartalomszolgáltatók, és saját szakmai és etikai szabályzattal rendelkezik -, valamint Főszerkesztők Fórumát²⁵ - 2012 januárjában alapított platformfüggetlen szerkesztői társaság, amely az ország legtöbb fontos médiáját tömöríti.

Az ágazati önszabályozó testületek útjába gördített akadályok nagy valószínűséggel kérdéseket vetnek fel az EJEE-vel kapcsolatban. A társszabályozás könnyen megvalósíthatja az ET sztenderdjeivel ellentétes beavatkozást is, kivéve, ha hitelt érdemlően bizonyítani lehet a szükséges önszabályozás sikertelenségét. Ebből a szempontból a Médiatörvény ugyancsak szigorú feltételeket szab a – mintegy a Médiatanács alvállalkozóinak minősülő – önszabályozó testület működése számára, hiszen ezek a testületek egy részletes, korlátozásokkal terhelt közigazgatási szerződés alapján a Médiatanácstól vállalnak át bizonyos funkciókat. A Médiatanács felülvizsgálhatja és ellenőrizheti a önszabályozó testületek működését, és ebben a szerepében akár odáig is elmehet, hogy megtagadja tőlük a függetlenséget és autonómiát.

Ajánlás: A Médiatörvény alapos módosításra szorul, ugyanis lehetővé kell tenni az önszabályozó testületek számára, hogy önrendelkezési jogot gyakorolhassanak annak eldöntésében, hogyan szabályozzák tagjaik működését a köz érdekében. Míg helyénvaló, hogy az önszabályozó testületek elszámoltathatók legyenek a Médiatanács előtt a Médiatanács által rájuk átruházott feladatok teljesítésével kapcsolatban, a Médiatanácsnak nem megengedhető, hogy tolaodó módon beavatkozzék az önszabályozó testületek működésébe. A Médiatörvénynek ezen túlmenően is kezdeményező, aktív módon bátorítania kell az önszabályozást, ahol csak lehet.

²⁴ www.mte.hu

²⁵ Lásd a Szerkesztői Magatartási Szabályzatot:

http://foszerkesztokforuma.files.wordpress.com/2012/01/english_ethical-guidelines_-final.pdf

Az alábbiakban részletesebb észrevételeket és ajánlásokat teszünk ebben a tárgykörben.

Ajánlás: A 190. §-t módosítani kell, előírva a Médiatanács számára, hogy – a pusztán „együttműködés” helyett – kimondottan ösztönözze az önszabályozást.

A Médiatörvény 192. §-ában írtak inkább emlékeztetnek egyfajta alvállalkozói szerződés nyelvezetére, semmint egy önszabályozó testület munkájának és hatáskörének elismerésére. A „magatartási kódex” kapcsán megfogalmazott rendelkezések pedig minden autonómiát elvesznek az önszabályozó testülettől.

A Médiatörvény 194. § (2) bekezdése értelmében a Médiatanácsnak jóvá kell hagynia a magatartási kódexet még azelőtt, hogy a közigazgatási szerződés életbe lépne, ezért e jóváhagyásnak kizárólag olyan ügyekre szabad csak szorítkoznia, melyeket a vonatkozó jogszabályok egyértelműen lefednek.

Ajánlás: A Médiatanács ne rendelkezhessék saját törvényi hatáskörén túlmutató ügyek jóváhagyásáról.

Ajánlás: A 194. § (3) és (4) bekezdését törölni kell a Médiatörvényből, mivel ezek a rendelkezések túlságosan aprólékosan és tolatkodóan avatkoznak be olyan ügyekbe, melyek kizárólag az önszabályozó testületre tartoznak. Itt újfent megállapítható, hogy a Médiatörvény, inkább úgy van megfogalmazva, mintha az önszabályozó testületek a Médiatanács alvállalkozói lennének, mintsem azt sugallják, hogy a Médiatanács elismeri az önszabályozó testületek kompetenciáját és hatáskörét tagjaik működésének szabályozása terén.

Ajánlás: A „részletesen” szót törölni kell a Médiatörvény 195. § (1) bekezdéséből; a kitétel túl széles beavatkozást tesz lehetővé.

A 195. § (4) bekezdés körében a Médiatanács adatigénylési jogát a nyilvántartásban szereplő adatokra kell korlátozni, kiterjesztése „a nyilvántartott adatok tekintetében” teljesítendő „adatszolgáltatásra” nem megengedhető.

Ajánlás: Ezeket a szavakat törölni kell.

A Médiatörvény 196. § (1) bekezdés (a) és (b) pontja redundáns.

Ajánlás: A 196. § (1) bekezdés (b) pontját törölni kell.

A Médiatörvény a 197. § (2) bekezdésben felhatalmazza a Médiatanácsot, hogy eljárjon a önszabályozó testület tagjával szemben, ha „megítélése szerint” az önszabályozó testület nem úgy járt el, ahogy az elvárható lett volna. Ez a kritérium túlságosan szubjektív. Ha így marad – azaz a Médiatanács saját mérlegelésére van bízva a dolog –, az kettős kockázattal ér fel.

Ajánlás: A rendelkezést törölni kell, hiszen ha az önszabályozó testület megszegi valamely közigazgatási szerződéses kötelezettségét, a szerződés megszűnik, és a Médiatanács amúgy is közbeléphet.

Ajánlás: A 197. § (4) bekezdés utolsó mondatát törölni kell, ugyanis a szerződés felmondásának lehetőségéről a 196. § már rendelkezett.

A Médiatörvény 198. § (3) bekezdése „befizetett illetéket, díjat” említ. Ez azt sugallja, hogy a kérelmezőnek fizetnie kellene azért, hogy panaszát számításba vegyék. A panaszok kezelése mindig a hatósági szabályozás központi eleme, legyen szó akár törvényi, akár önszabályozásról.

Ajánlás: A panaszok kivizsgálására nem szabad díjfizetési kötelezettséget megállapítani, mivel ez eltántoríthatja a panasztétel jogával élni kívánókat.

Ami az önszabályozó testületek tevékenységét illeti, a Médiatörvény 201. §-a lefekteti a Médiatanács által ellátott hatósági felügyelet feltételeit. Ennek a §-nak a megfogalmazása megint csak úgy hangzik, mint egy alvállalkozói szerződés szövege, nem pedig mint olyan megállapodás, amelyben a hatóság elismeri és támogatja az önszabályozást. A Médiatanács intruzív jogai könnyen elbizonytalaníthatják a vele megállapodásra lépni szándékozókat, áthágva ezzel az önszabályozás ösztönzésének az ET által lefektetett alapelvét.

Ajánlás: A §-t törölni kell. A Médiatanács számára csakis akkor szabad fenntartani az önszabályozó eljárások és teljesítések fölötti, részletes hatósági felügyelet jogát, ha megalapozott gyanúja merült fel annak, hogy az önszabályozó testület szerződésszegést követett el, és a hatóság ki akarja vizsgálni az ügyet, mielőtt a szerződés felmondásáról döntene.

Piaci koncentráció

A piaci koncentráció kezelése szintén a szabályozó hatóság feladatkörébe tartozik.

Ajánlás: A Médiatörvény 67. §-ában a médiapiac „sokszínűsége” [diversity] helyett inkább annak „pluralitásáról” [plurality] kellene beszélni, hiszen a tulajdonosok különbözősége nincs feltétlenül hatással a sokszínűsége. Lehet, hogy itt pusztán fordítási árnyalatokról van szó; ha mégsem, akkor értelemszerűen módosítani kell a törvény szóhasználatán.

A Médiatörvény 70. § (12) bekezdése meghatározza az „árbevétel” kifejezés jelentését az (1)-(11) bekezdések alkalmazásában, holott az egész 70. §-ban nem szerepel máshol ez a fogalom.

Ajánlás: Amennyiben itt általános fogalom-meghatározásról van szó, akkor azt az értelmező rendelkezések között kellene inkább szerepeltetni.

A KÖZÖSSÉGI ÉS NYOMTATOTT MÉDIUMOKKAL KAPCSOLATOS KONKRÉT ÉSZREVÉTELEK

Közösségi média

A Médiatörvény 66. §-a külön eljárási rendet határoz meg a közösségi médiaszolgáltatás nyújtásra vonatkozó szerződések, engedélyezések esetére. A kereskedelmi és közösségi médiumok közötti különbségtétel önmagában indokoltnak és megfelelőnek tűnik. A § megfogalmazása ugyanakkor rendkívül homályos, ami az ilyen szolgáltatások médiahatóság általi engedélyezésének szempontjait és paramétereit illeti. A törvény itt kijelenti, hogy a Médiatanács döntését „pályázati eljárásban [...] vagy a Médiatanácsnál külön e célból kezdeményezett eljárásban” hozza meg. Ettől eltekintve a 66. § nemcsak hogy nem tesz említést a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről, de azt is kimondja, hogy „[a] közösségi médiaszolgáltatásként való elismerés elutasításáról vagy visszavonásáról szóló határozat meghozatala esetén annak közlésétől számított fél éven belül a médiaszolgáltató nem kezdeményezhet [...] eljárást.

Ezzel a 66. § a széles és teljes mértékben saját mérlegelésen alapuló jogkörökkel felruházott médiahatóságra bíz mindenféle döntést a közösségi médiaszektor szerkezetét, kiterjedését és összetételét érintő kérdésekben. Tekintve az ágazat alapvető jelentőségét bármely demokratikus társadalom számára, illetve annak fontosságát, hogy e szektor függetlenségéhez és tevékenysége ellátáshoz szükséges megfelelő mozgástér meglétéhez ne férhessen kétség, a Médiatörvény itt nem fogalmaz egyértelműen, és ez megalapozza az önkényes vagy politikailag elfogult hatósági döntések lehetőségét.

Az egész szabályozási keretelképzelés kimondottan gyenge lábakon áll. A törvény sejtetni engedi, hogy a közösségi médiaszolgáltatások bármely tetszőleges pályázaton közvetlenül versenyezhetnek a kereskedelmi ajánlatokkal, ami bármilyen versenyhelyzetben tisztességtelen előnyhöz juttatja a kereskedelmi szolgáltatásokat. Ennek akár az is folyománya lehet, hogy soha egyetlen közösségi szolgáltatás sem kap majd engedélyt.

Ajánlás: A Médiatörvény 66. §-át módosítani kell a közösségi média közérdek kívánalmain alapuló, világos, méltányos és átlátható szabályok mentén történő szabályozása érdekében. Ezen túlmenően a digitális elosztóplatformokon elérhető egyes meghatározott frekvenciákat és kapacitásokat a közösségi médiaszolgáltatók részére kell fenntartani. Ezen kapacitásokat verseny alapon kell kiutalni, azonban a pályázati eljárásnak az ajánlattevők szempontjából kevésbé megterhelőnek kell lennie.

A Médiatörvény 66. § (4) h) pontja előírja a közösségi zenerádióknak, hogy zenei műsoridejüknek legalább ötven százalékát „magyar zenei műsorszámok” bemutatására kell fordítaniuk.

Ajánlás: Törvénymódosítással biztosítani kell, hogy ez a szabály ne vonatkozzék az etnikai kisebbségeket célzó műsorszolgáltatásra.

Nyomtatott média

A Médiatörvény jogszabályi kötelezettségeket vezet be a nyomtatott média, a sajtó számára, ami nemcsak az európai, de a világszerte bevett gyakorlattal is ellentétes. Mint azt már említettük a társszabályozással és önszabályozással kapcsolatos észrevételeink között, mindig az önszabályozást kell kiindulópontnak tekinteni.

Ami az Smtv. 12. §-ban megjelenő sajtó-helyreigazítás kérésének jogát illeti, merőben szokatlan elképzelés, hogy a sértettnek minden kötöttség nélkül joga legyen helyreigazítást követelni. A válaszadás joga rendes körülmények között azokra az esetekre korlátozandó, ahol a közlés pontatlansága lényegileg félrevezető vagy méltánytalan volt. Jelen esetben e jog meghatározása túlságosan széles, azaz nem kellőképp specifikus.²⁶ Itt egyébként arról is szó van (lásd a PACE 1636(2008). sz. Határozatát), hogy a válaszadás jogát a nem sugárzott típusú médiumokban rendszeren az önszabályozás keretei között szokás gyakorolni.

Ajánlás: A válaszadási joggal kapcsolatos rendelkezések módosításra szorulnak annak érdekében, hogy az önszabályozó testületek maguk állíthassák fel erre vonatkozó normáikat. A válaszadási jogot azon esetekre kell korlátozni, mikor az adott médiatartalom lényegileg félrevezető vagy méltánytalan volt.

²⁶ Lásd a Miniszteri Bizottság 74 (26) sz. Határozatát a válaszadási jogról és az egyén pozíciójáról a sajtóval szemben, a Rec(2004)16 sz. Ajánlást a válaszadási jogról az új médiakörnyezetben, valamint az EJEB 2005. július 5-én hozott határozatát a Melnitchouk kontra Ukrajna ügyben (Reports of Judgments and Decisions 2005-IX).