

A TASZ álláspontja a médiaszabályozásról, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatokról

Több módosító javaslatot nyújtottak be országgyűlési képviselők a médiatartalom szabályozásáról szóló törvényjavaslathoz. A TASZ álláspontja szerint a benyújtott módosító javaslatok túlnyomó része súlyos pontatlanságokat tartalmaz, és továbbra sem oldja meg a médiaszabályozási koncepcióból eredő alkotmányossági problémákat.

A TASZ továbbra is azt kéri **az előterjesztőktől, hogy vonják vissza a javaslatot**, és a szaktárcákkal, a médiapiaci szereplőkkel egyeztetve, a hatályos jogalkotási törvény szabályait betartva készítsék elő a jogszabályokat.

Az alábbiakban összefoglaljuk, hogy **a TASZ álláspontja szerint milyen szabályozási elveket kellene a jogalkotónak szem előtt tartania a médiaszabályozás megalkotása során**. A második részben L. Simon László (Fidesz) és dr. Schiffer András (LMP) által benyújtott módosító indítványokkal kapcsolatos TASZ álláspontot ismertetjük.

1. A TASZ álláspontja a médiaszabályozásról

1. A szabályozás előkészítéséhez szükség van a **médiapiac elemzésére**: a piaci szereplők tulajdonosi szerkezetére, potenciális véleménybefolyásoló képességükre, a fogyasztói magatartásra vonatkozóan. Ennek hiányában nem készíthető olyan médiaszabályozás, amely a médiapiac esetleges korrigálásra szoruló szerkezetét hatékonyan tudná szabályozni.

2. A médiaszabályozás során a **véleménynyilvánítás szabadsága, a szólás- és sajtószabadság kell a főszabály legyen**. Bármiféle korlátozás bevezetése csak arányosan, a lehető leghalványabb értelemben vett szükséges mértékben képzelhető el, a korlátozást minden esetben indokolni szükséges.

3. A szabályozásban szegmentálni szükséges a médiapiaci szereplők alapján. A **közszolgálati, a kereskedelmi és az elsődlegesen nem gazdasági célú (például: közösségi) médiaszolgáltatók** eltérő célokkal és eltérő üzleti modellek szerint működnek. A médiapiaci szereplők típusaira eltérő szabályok megállapítása szükséges.

4. A szabályozásban szegmentálni szükséges a szolgáltatók által kínált **tartalomtípus** alapján. A szabályozás iránya a dereguláció kell legyen. Tartalomszabályozás kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatók esetében indokolt.

5. **Nem indokolt az internetes és nyomtatott sajtó további speciális tartalomszabályozása**. A Sajtótörvény elavult szabályait hatályon kívül kell helyezni. Egyebekben a hatályos szabályok – mint például az elektronikus kereskedelemről szóló törvény – megfelelő jogszabályi környezetet alakítottak ki az internetes sajtóra és a lekérhető szabályozásra vonatkozóan.

6. **Tartalomszabályozási kérdésekben beavatkozás csak a közszolgálati média esetében indokolt.** A közszolgálati televíziónak és rádiónak több, az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó feladata van: a tájékoztatás, a szórakoztatás és az oktatás is ide sorolható. A közszolgálati megbízásnak a lehető legpontosabbnak kell lennie. Ez biztosítja a kereskedelmi médiaszolgáltatók számára, hogy tervezni tudják tevékenységüket.

7. Biztosítani kell **a közszolgálati média függetlenségét, költségvetését átláthatóan kell meghatározni.** Az átlátható gazdálkodás és megvalósítható üzleti terv készítésének feltétele a finanszírozási rendszer átalakítása, amely **feladattípushoz** rendelve határozza meg a költségvetési források felhasználását **több éves időtartamra**, annak érdekében, hogy ne a kormány döntésének legyenek évről évre kiszolgáltatva a közszolgálati médiaszolgáltatók. A közszolgálati médiaszolgáltatók közszolgálati és nem közszolgálati tevékenységét világosan el kell különíteni az átlátható finanszírozás érdekében.

8. **Közszolgálati feladatok telepítése sem a tematikus, sem az általános médiaszolgáltatókra vonatkozóan nem indokolt.** A kereskedelmi és az elsődlegesen nem gazdasági célú médiaszolgáltatókra vonatkozó, az általános tartalmi kérdéseken túl – mint például a Ptk. személyhez fűződő jogok, büntetőjog, reklám szabályok – szabályozási beavatkozás nem indokolt.

9. A kereskedelmi médiaszolgáltatások esetében a **piaci verseny biztosítása** miatt legitimálható a beavatkozás. Az ex ante jogalkotói beavatkozás helyett, piacfelügyeleti eljárások keretében versenyjogi ex post beavatkozás indokolt.

10. Olyan hatósági rendszert kell kialakítani, amely a politikai befolyástól függetlenül működik és a piacfelügyeletet hatékonyan látja el. **Nem indokolt a hatóság felügyeleti jogkörét kiterjeszteni** – a tartalom szempontjából – **a televíziós és rádiós piacokon kívül más területekre.**

11. Az átlátható szabályozás érdekében meg kell határozni, hogy az egyes médiapiaci szereplők tartalomszolgáltatásának szabályozási helye hol képzelhető el. **A párhuzamos szabályozást kerülni kell.** A reklámozási szabályokat a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvényben, a lekérhető szolgáltatások és az internetes tartalomszolgáltatások kérdéseit az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényben. Jogdogmatikailag hibás az az elgondolás, ami a sajtóra vonatkozó szabályokat és a televízióra, rádióra vonatkozó speciális szabályokat duplikálja a médiatartalmakról szóló törvényben.

12. A jogi szabályozás mellett lehetőséget kell biztosítani az **ön- és társszabályozásra**, hiszen ezek a szabályozástípusok jóval rugalmasabban képesek alkalmazkodni a gyorsan változó médiapiaci helyzethez.

2. A TASZ álláspontja a módosító javaslatokról

L. Simon László (Fidesz) által benyújtott módosító javaslatokról

A törvény értelmező rendelkezései

1.1 Sajtótermék

A törvényjavaslatához érkezett módosító indítvány meghatározná a sajtótermék fogalmát, amellyel a Sajtótörvényben (1986. évi II. törvény) meghatározott sajtótermék definíció ütközik. A kétféle sajtótermék definíció további problémákat okoz, hiszen több mint 60 jogszabály vonatkozik valamilyen módon a sajtótermékekre. A kétféle, eltérő tartalmú definíció hatályban tartása olyan koherenciazavart okoz, amely akadályozza a jogkövető magatartást és nem felel meg az átlátható jogalkotás követelményének.

A törvényjavaslatához kapcsolódó módosító javaslat új definíciója szerint

„Sajtótermék a napilap és más időszaki lap egyes számai valamint az internetes újság vagy hírportál, amelynek tartalmáért valaki szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatás a tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.” [1. § 5.]

A sajtótörvény szerint ezzel szemben

Sajtótermék „az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és a televízióműsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány - ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt -, a zeneművet, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros filmszalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hanglemez, továbbá bármely más tájékoztatást vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz.” [Stv. 20. § b)]

Mint látható, mindkét sajtótermék definíció tartalmazza az időszaki lap fogalmát, amit ugyancsak a Sajtótörvény határoz meg. Az időszaki lap fogalmába beletartozik a napilap is, így a médiatartalomról szóló törvényben a „napilap és más időszaki lap” kitétel teljesen felesleges.

Az internetes újság és hírportál új elem a sajtótörvényi definícióhoz képest. Ez azonban súlyos fogalmi zavarokat eredményez. Egyrészt nem világos, hogy mit jelent az internetes újság és hírportál. A hétköznapi kifejezések normaszövegbe illesztése pontos definiálást kíván, ennek hiányában nem lehet tudni, hogy pontosan milyen internetes oldalak tartoznak a törvény hatálya alá.

A média szabályozása során fontos, hogy a definíciók meghatározását pontosan, a sajtóra vonatkozó egyéb jogszabályokkal való koherencia biztosításával történjen.

1.2 Médiatartalom

A módosító javaslat szerint új médiatartalom-definíció kerülne a jogszabályba. *Médiatartalom: valamennyi médiaszolgáltatás során, valamint nyomtatott vagy internetes sajtótermék által kínált tartalom.* [1. § 6.]

Míg egy mondattal feljebb az előterjesztő a sajtótermék fogalmába az internetes és nyomtatott sajtót is definiálta, addig az új definícióban külön kezeli a nyomtatott és az internetes sajtóterméket.

Felhívjuk a figyelmet arra a fontos jogalkotási szempontra, hogy a jogszabályokban a definiált kifejezések konzekvensen mindig ugyanazt kell, hogy jelentsék, és erre a jogalkotónak figyelnie kell. A kodifikáció szakmai követelményeinek teljesítéséhez az előterjesztőknek igénybe kellene venniük a minisztériumokban rendelkezésükre álló szaktudást.

Ugyancsak értelmetlen a törvény hatályánál a nyomtatott és internetes sajtótermék kitétel a fentiek miatt.

1.3 Tartalomszolgáltató

A tartalomszolgáltató definíciója szerint ebbe a körbe tartozik valamennyi „*médiaszolgáltatás vagy egyéb médiatartalom szolgáltatója*” [1. § 7.]. Tekintettel arra, hogy a médiatartalom szolgáltatója a definíciója szerint magába foglalja valamennyi médiaszolgáltatást, ezért felesleges kétszer ismételni a médiaszolgáltatást.

A TASZ álláspontja szerint az „elsődleges gazdasági cél” kitélt a törvény hatálya alá tartozó bármilyen szolgáltatástípus esetén feltételként kell szerepeljen.

Regisztrációs kötelezettség

5. §

A törvényjavaslat fenntartja, hogy a médiaszolgáltatás, illetve médiatartalmak közzététele megkezdésének feltételül szabható a hatósági nyilvántartásba vétel. Ezt a szabályt azzal egészíti ki az új javaslat, hogy „*azon médiatartalmak esetében, amelyek nyilvántartásba vételéről egyéb jogszabály nem rendelkezik, az arra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.*” [5. § (3)]

Ez a mondat egyrészt nem felel meg a normavilágosság követelményének, mert nem lehet érteni, hogy milyen törvény állapítja meg a nyilvántartásba vételt, ha egyszer jogszabály arról nem rendelkezik. Másrészt a javaslat továbbra is nyitva tartaná annak lehetőségét, hogy későbbiekben bármilyen médiatartalom regisztrációját előírja a jogalkotó. A TASZ álláspontja szerint bármilyen médiatartalom előzetes nyilvántartásba vétele indokolatlanul és aránytalanul korlátozza a szólásszabadságot.

A forrás védelme

6. §

A forrás védelmére vonatkozó módosító javaslat tovább rontott a szabályozási koncepción. Mint azt a TASZ előző álláspontjában kifejtette a forrás titokban tartásával kapcsolatban, a törvényjavaslat kizárólag az informátor titokban tartásának jogáról beszél. Ugyanakkor éppen a forrás védelme érdekében ez a jog az újságíró oldalán kötelezettségként keletkezik. Mivel a vonatkozó eljárási szabályok (Be. 82. § (1) c) is a foglalkozásból eredő titoktartási kötelezettséggel összefüggő vallomástétel megtagadásáról szólnak, ezért összhangba kell hozni a forrás titokban tartását az eljárási törvényekkel. A büntetőeljárásról szóló törvény vonatkozó rendelkezései ugyanis nem titoktartási jogra, hanem titoktartási kötelezettségekre vonatkoznak. Ahhoz, hogy megfelelő legyen a koherencia a jogszabályok között, egységes fogalmakat szükséges használni az eljárási és az anyagi jogi szabályokban. Ennek hiányában az újságírók forrásának védelme nem biztosított. Érdemes átgondolni azt is, hogy a polgári eljárások során hogyan biztosítható a forrás védelme.

Továbbra is fenntartjuk, hogy az eljárási szabályokkal az összhangot meg kell teremteni.

Az új javaslat azonban tovább szűkíti az újságíró forrásának titokban maradásához való jogát, kizárólag akkor teszi ugyanis lehetővé – már így is problémásan értelmezhető szövegezéssel –

a forrás védelmét, ha az átadott információ közérdekűnek minősül. A közérdekű információra való szűkítés súlyosan korlátozza a forrás védelmet. A közérdekű információ pontatlan kifejezés, a normaszövegekben nem ismert fogalom. Amennyiben a közérdekű adat fogalmára gondolt a módosító javaslat szövegezője, akkor a személyes adatokról szóló információ átadása esetén nem biztosított a forrás védelme. A TASZ álláspontja szerint a bizonytalan tartalmú szűkítés helyett a források valódi védelmét garantáló szabályokat szükséges alkotni.

A hiteles, gyors és pontos tájékoztatás követelménye

13. §

A módosító javaslat a tartalomszolgáltatók *összességének* feladatává teszi a hiteles, gyors, pontos tájékoztatást a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. A módosítással tehát minden, a törvény hatálya alá tartozó tematikus internetes újság, tematikus televízió és rádió feladatává teszi az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményről való tájékoztatást. A módosító javaslat tehát nem könnyít a kötelező tartalmi előírásokon egyik médiatípus esetében sem, ezzel továbbra is sérül a sajtó szabadsága. Amennyiben az „*összessége*” szó a teljes médiapiacra megjelenő külső pluralizmusra utal, akkor a normaszöveget pontosítani szükséges, hogy egyértelmű legyen: a szabályozó nem kíván tájékoztatási kötelezettséget telepíteni a média szereplőire.

Kikerült a szövegből, hogy *„a tájékoztatási kötelezettség megsértését jelentheti, ha egy jelentős közéleti eseményről elmarad a tájékoztatás.”* Ez azonban csak a látszat, hiszen az eredeti javaslat 23. §-át nem érinti a módosítás. Eszerint *„a 13-20. §-aiban foglalt kötelezettségek megsértése esetén a média szabályozásáról szóló törvényben foglalt szankciórendszer és eljárásrend megfelelően alkalmazható. A hatósági eljárást bárki kezdeményezheti.”* [23. §]

Továbbra sem világos, hogy a 23. § alapján az új Médiahatóság felügyeleti jogköre kiterjed-e a teljes médiapiacra, így a televíziós és rádiós médiaszolgáltatók mellett az internetes, lekérhető és nyomtatott sajtóra is. A TASZ álláspontja szerint nem indokolt a Hatóság tartalom-felügyeleti jogkörének bővítése. A módosító javaslat hatályában fenntartja, hogy a tájékoztatási kötelezettségét megszegő bármely tartalomszolgáltatóval szemben fellépjen a Hatóság, ebből az következik, hogy valamennyi tartalomszolgáltató feletti felügyeleti jogkört ellátná a Hatóság.

A válaszadás joga

12. §

A válaszadási jogra vonatkozóan benyújtott módosító javaslat a becsület vagy emberi méltóságot sértő közlés – így például a vélemények esetén is - a válaszközlemény közzétételére vonatkozó kötelezettséget eltörölni javasolja, amelyet a TASZ támogat. Ugyanakkor a javaslat megtartja a válaszközlemények közzétételét, tehát valótlan tényállítás esetén az érintett választ közzé kell tenni, ami különösen a rádiós és televíziós helyreigazítások esetén problémás. A javaslat a helyreigazítás mai szabályaihoz képest a szerkesztői szabadságot korlátozza. További probléma, hogy a javaslat nem rendezi az esetleges jogsértő válasz visszautasításának lehetőségét sem.

A javaslat 8 napról 5 napra csökkentené a közlemény közzétételének idejét, ami teljesen indokolatlan és az esetek egy részében teljesíthetetlen módosítás. Egy hetilapnál például „az öt napot követő legközelebbi lapszámban” megoldás elképzelhetetlen, hiszen a következő lapszám már a nyomdában van. Javasoljuk a 8 nap megtartását, valamint annak az átgondolását, hogy helyreigazítás helyett a válaszközlemények milyen előnnyel szolgálhatnak. A javaslat ugyanis hiába nevezi ismét helyreigazításnak a szabályokat, valójában a válaszadási jogot szabályozza.

1. A nyilatkozatok visszavonása 15. §

A javaslat szerint a nyilatkozat közzétételének visszavonási lehetősége csak annyiban változna az eredeti javaslatához képest, hogy a „*más közéleti személyiség*” fogalma kikerül a javaslatból. Ez önmagában jó kezdeményezés, hiszen a közéleti személyiség nem ismert fogalom, azonban a visszavonási lehetőség továbbra is zavaros.

A **javaslat szerint** a nyilatkozat közzétételéhez történt hozzájárulás „*minden egyéb feltétel, illetve jogkövetkezmény nélkül visszavonható, amennyiben az nem a helyi, országos vagy európai közélet eseményét, illetve a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró valamely eseményt mutatja be, illetve a visszavonásra irányuló nyilatkozatot nem hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy. Az e jogot korlátozó szerződéses kikötés semmis.*”

Az „*illetve*” szó használata értelemzavaró.

A Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézetének tájékoztatása szerint az „*illetve*” szó köznyelvi használat az értelmező szótárak alapján (pl. *Magyar értelmező kéziszótár*, 2003) így foglalható össze:

Az *illetve* kötőszó köznyelvi, szótározott jelentésköre részben azonos az *és*, *meg* kapcsolatos kötőszavak jelentésével, **de nem teljes mértékben és nem minden esetben**. Szokásos jelentései a következők:

1. 'Pontosabban mondva, helyesebben': *Nem akar, illetve nem tud elmenni.*
2. Kifejezheti, hogy a közlés részlegesen másra és másra vonatkozik, például: *Ki-ki megkapta a fizetését, illetve nyugdíját.*
3. Vagy éppen azt, hogy az adott állítás mindegyik tagra egyaránt vonatkozik (az *és*-hez hasonlóan, de mégis kicsit többletként): *Ez az anyának, illetve az apának a dolga.*

A TASZ javasolja, hogy a kötőszavak használatát a teljes normaszövegbe vizsgálja felül a jogalkotó annak érdekében, hogy a normavilágosság követelményének megfeleljen a jogszabály szövege.

A TASZ álláspontja szerint a nyilatkozatok visszavonása súlyos probléma az újságírók számára. A gazdasági szereplők például gyakran élnek ezzel a lehetőséggel, de róluk a jogszabály nem rendelkezik, míg egy közfeladatot ellátó óvónő nem vonhatja vissza nyilatkozatát. A fordított logika sokkal pontosabb normaszöveget eredményezne: nem azt kell meghatározni, hogy ki nem vonhatja vissza a nyilatkozatot, hanem hogy ki igen, és milyen körben. Ezzel megfelelően szűkre szabható a nyilatkozat visszavonásának lehetősége.

Dr. Schiffer András (LMP) által benyújtott módosító javaslatokról

A törvény hatálya

2. §

A TASZ egyetért azzal, hogy az internetes tartalmak kikerüljenek a jogszabály hatálya alól. A jogszabályi koherencia miatt azonban nem csak a hatálynál, hanem az értelmező rendelkezéseknél is konzekvensen végig kell vinni az ilyen irányú módosításokat.

Regisztráció

5. §

A módosító indítvány szerint *a médiaszolgáltatás, illetve a médiatartalmak közzététele megkezdésének feltételéül szabható lenne a tevékenység bejelentése*, az eredeti hatósági nyilvántartásba vétel helyett.

A TASZ álláspontja szerint a tevékenység bejelentésének kötelezettsége ugyanolyan indokolatlan, mint a hatósági nyilvántartásba vétel. Amikor nyomtatott lapok és az internetes tartalmak esetén nincs korlátos erőforrás, akkor bármilyen szabály, amely előzetes hatósági engedélyt, regisztrációt, vagy nyilvántartásba vételt ír elő, indokolatlanul korlátozza a szólásszabadságot.

Forrás védelme

6. §

A bírósági, hatósági és más közhatalmi eljárások során az információforrás titokban tartásával egyetért a TASZ, ugyanakkor ez a módosító javaslat sem tér ki az eljárási törvényekkel való harmonizációs problémára, és nem rendezi azt a kérdést, hogy hogyan lehetne tágítani az újságírók forrásainak védelmét.

Tájékoztatási kötelezettség

13. §

A módosító javaslat kivenné a hiteles, gyors és pontos tájékoztatás közül a gyorsaságot. A TASZ álláspontja szerint a hitelesség és a pontosság sem írható elő korlátlanul valamennyi tartalomszolgáltatók számára. A médiapluralizmus éppen arra ad lehetőséget, hogy akár egyoldalúan, elfogultan is lehessen tájékoztatni az országos és európai ügyekről. A tájékoztatás nem tehető kötelezővé, hiszen annak előírásával a szerkesztői szabadság és a sajtó szabadsága sérülne.

A TASZ álláspontja szerint bármiféle ilyen tartalmú előírás legfeljebb a közszolgálati médiaszolgáltatókra írható elő.

Budapest, 2010. július 5.

Készítette:

Dr. Simon Éva
Politikai szabadságjogok programvezető
Társaság a Szabadságjogokért