

A TASZ álláspontja a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvényjavaslatról

A TASZ szerint a média szabályozására benyújtott törvénycsomag átgondolatlan, szakmailag megalapozatlan, és több ponton is alkotmányellenes. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvényjavaslat olyan követelményeket és közlési kötelezettségeket ír elő valamennyi kereskedelmi tartalomszolgáltatónak (televízió, rádió, nyomtatott sajtó) és a honlapok, blogok üzemeltetőinek, amely a szólásszabadságot és a szerkesztői szabadságot súlyosan sértik. Az a bevezetni kívánt rendelkezés, miszerint bizonyos, a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről a televíziók, rádiók és a lekérhető szolgáltatásokat fenntartó honlapok kötelesek beszámolni, az '50-es éveket idézi. Súlyosan sérül a sajtószabadság a válaszadás jogának bevezetése miatt.

Az, hogy minden tartalomszolgáltatóra – néhány kivételtől eltekintve – azonos szabályok vonatkoznak, szembe megy az irányadó uniós törekvésekkel. Miközben Európa a rádiós, a nyomtatott és az online sajtóra vonatkozó szabályok lebontására törekszik, a benyújtott törvényjavaslat olyan tartalomszabályokat ír elő, amelyet sem a média jellege, sem annak hatása, sem a korlátos erőforrások nem indokolnak.

Nincs olyan legitim szabályozási indok vagy cél, hogy a televíziós, a rádiós, a nyomtatott sajtóra és az internetes tartalmakra egységesen vonatkozó, ilyen szigorú szabályokat vezessen be a jogalkotó.

Az alábbiakban általános megállapításokat teszünk a jogalkotásról, a szabályozási indokokról és a médiapiac működéséről, majd a részletes megjegyzéseknél szakaszonként haladva írjuk meg álláspontunkat a betervezett törvényjavaslatról és a javaslatához kapcsolódó alkotmánymódosításról is.

Kérjük az előterjesztőket, hogy vonják vissza a javaslatot és a szaktárcákkal egyeztetve, a jogalkotási törvény szabályait betartva készítsék elő a jogszabályokat. Az önálló képviselői indítvánnyal benyújtott törvénycsomag a szaktárcák kihagyásával készült, sem a szakmai- és civil szervezetekkel, sem a gazdasági szereplőkkel nem történt egyeztetés. Nem készült hatástanulmány a jogszabály várható társadalmi-gazdasági hatásairól. Ez pedig a jogalkotási törvénnyel, az átlátható és kiszámítható állami működés követelményével ellentétes.

Általános megjegyzések

1. A jogalkotásról

Elöljáróban elmondhatjuk, hogy a törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) több helyen alkotmányellenes, szövege számos ponton tisztázásra szorul, koherenciazavarok találhatóak benne. Felhívjuk a képviselők figyelmét arra a tényre, hogy a kodifikáció egy szakma. A köztisztviselői kar kizárása a jogalkotásból igen súlyos problémákat okoz: a jogszabályok szövegezése, az Unió irányelveivel való harmonizáció olyan tudást igényel, amellyel a törvényjavaslat előkészítői láthatóan nem rendelkeznek. A Javaslat részletes indoklása számos esetben méltatlanul rövid és semmitmondó, legtöbbször pedig teljesen hiányzik.

Az önálló képviselői indítvánnyal benyújtott törvénycsomag esetén a szakmai és civil szervezetekkel, a gazdasági szereplőkkel, az alkotmányjogászokkal való egyeztetés ismét elmaradt, valamint nem készült hatástanulmány a jogszabály várható társadalmi-gazdasági hatásairól. Ez pedig a jogalkotási törvénnyel, az átlátható és kiszámítható állam működésének követelményével ellentétes.

2. A médiaszabályozás indokai

A Javaslat olyan koncepcionális változtatásokat kíván bevezetni, amelyek az alkotmányos alapjogi rendszert is érintik: a véleménynyilvánítás szabadságának egyéni és intézményvédelmi oldalára is közvetlen hatással vannak. A Javaslatban az egyéni szabadságjogok és az ezt biztosító állami kötelezettségek olyan módon kerültek kialakításra, amely a sajtószabadság helyett a sajtókötelezettséget kívánja bevezetni. A plurális médiapiac és az Unión belül a szolgáltatások szabad áramlása, az új média működését teljes mértékben figyelmen kívül hagyó szabályozással féltő, hogy a jogalkotó kontraproduktív környezetet teremt a médiapiaci szereplők számára.

A Javaslat – kevés kivétellel – nem tesz különbséget a televíziós, rádió, nyomtatott és internetes sajtóra vonatkozó szabályozás során. Pedig az állam szabályozói eszközökkel való beavatkozásának indokai eltérőek. Három alapvető beavatkozási indok ragadható meg. Az első érv a piacralépési korlátok, azaz a televíziós műsorszórás során használt frekvenciák véges száma (szűkös erőforrás). A második érv a média hatásában ragadható meg, a közönségre gyakorolt egyidejű tömeghatása és a jelentős véleménybefolyásolási képessége miatt lehet indokolt szigorúbb szabályozás. A harmadik érv pedig a felhasználói magatartásban ragadható meg: a felhasználó inaktív vagy aktív médiafogyasztása jellemzi-e az adott médiatípust. A fenti szabályozási indokokból kiindulva a véleménynyilvánítás határai máshol húzódnak az eltérő médiaszolgáltatások esetén.

3. A médiapiac

Ahelyett, hogy a jogalkotó a médiapiaci szereplők számára vonzóvá tenné a hazai piacot, és ezzel a magyar médiaszolgáltatókat visszacsábítaná az országba, illetve más, jelenleg külföldi székhellyel rendelkező szolgáltatók számára teremtenének olyan piaci környezetet, ami idevonzza őket, a jogalkotó olyan intézkedéseket tervez bevezetni, ami a szolgáltatók további külföldre történő migrációját valószínűsíti. Ha a szolgáltatók más országban települnek le, akkor az adók és műsorszolgáltatási díjak befizetése is külföldön történik majd.

A médiapluralizmus biztosítása érdekében a jogalkotónak beavatkozási lehetősége van. A médiapluralizmus két módon, illetve ezek vegyes rendszerével biztosítható: a belső és külső pluralizmus által. A belső pluralizmus a médiaszolgáltatók tartalomszabályozását jelenti: egyes médiaszolgáltatóktól várja el a sokszínű és kiegyenlített tájékoztatást, a közszolgálati (oktatási, szórakoztatási, információszolgáltatási) feladatokat. A külső pluralizmus kevesebb beavatkozást kíván: a versenykorlátozó eszközökkel a sokszínű médiaszolgáltatói piac megteremtésében érdekelt. Az internetes tartalomszolgáltatás, a tematikus csatornák világában ez utóbbi szabályozási megoldás az üdvözítő. Nem várható el ugyanis az egyes szűk fókuszú szolgáltatóktól az állami kötelezettségek teljesítése. Erre a feladatra kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltató kötelezhető.

Részletes megjegyzések

1. Véleménynyilvánítás szabadsága v. szólásszabadság az alkotmánymódosításhoz

A T/359. számon benyújtott alkotmánymódosítás a jelenlegi, „mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra” kifejezés helyett a „mindenkinek joga van a szólásszabadsághoz” megfogalmazást vezetné be.

Alkotmányjogászok között sincs egyetértés tekintetben, hogy a két kifejezés hogyan viszonyul egymáshoz, a két jog mennyiben azonos. Az Alkotmánybíróság határozatai a véleménynyilvánítást, mint kommunikációs anyajogot határozzák meg. „A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás - és a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Ez utóbbiak tiszteletben tartásáról és védelméről az Alkotmány 70/G. §-ában külön is rendelkezik. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság /60. valamint a gyülekezési jog is /62. §/.” [30/1992. V. 26. AB határozat]

Ennek az értelmezésnek az alapján a szólásszabadság része a véleménynyilvánítás szabadságának, így a véleménynyilvánítás szabadsága, mint anyajog szélesebb jogkört ölel fel.

Más alkotmányjogi értelmezés szerint a véleménynyilvánításnál szélesebb és pontosabb kifejezés a szólásszabadság. Mert ez utóbbi nem csak a véleményeket, hanem a tényállításokat is védi, amiből akár a sajtó objektív felelősségének felszámolása is következhet. Ezt az alkotmányértelmezési kérdést azonban sem a TASZ, sem Cser-Palkovics András és Rogán Antal nem tudja egyedül eldönteni. Egy ilyen horderejű alkotmánymódosításhoz az alkotmányjogászoknak kellene lefolytatniuk egy hosszú és kimerítő vitát, annak érdekében, hogy látható legyen, milyen alapjogi strukturális változásokhoz vezet egyetlen szó kicserélése az Alkotmányban.

2. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvényhez

2. § A törvény hatálya

A törvényjavaslat vonatkozik a televíziós és rádiós médiaszolgáltatásra, a lekérhető médiaszolgáltatásokra, mint a video-on-demand szolgáltatások, a nyomtatott sajtóra és minden olyan internetes tartalomra, amelyért valaki szerkesztőségi felelősséget visel. Az internetes tartalmak közül tehát a fórumok és kommentek kivételével a blogokra és bármilyen egyéb tartalomszolgáltatásra is kiterjed a jogszabály hatálya, ha az tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás célját valósítja meg, így például az Országgyűlés honlapjára is.

Mint azt fent jeleztük, a különböző tartalomszolgáltatásokra vonatkozó szabályozási beavatkozás attól függően lehet indokolt és alkotmányos, hogy van-e olyan érdek, amely miatt tartalmi korlátok felállítása indokolt. A TASZ álláspontja szerint a média típusai szerint eltérő a beavatkozás indoka. Elfogadhatatlan, hogy a javaslattevők az uniós trendekkel és a sajtó működésével szemben a dereguláció helyett igen szigorú tartalomszabályozási megoldásokat kívánnak bevezetni.

4. § (1)

Sajtószabadság v. szólásszabadság

A Javaslat szerint mindenkinek joga van a média útján közzétenni véleményét. Ez az állítás nagyon messzire vezet, ha egyszer valaki megpróbál érvényt szerezni a Javaslatban biztosított jogának. A sajtószabadság ugyanis nem arra vonatkozik, hogy bárki jogosult lenne a közszolgálati televízió híradójában elmondani a véleményét, hanem arra, hogy a sajtó az állami beavatkozástól függetlenül működhessen.

5. § (1)

Hatósági nyilvántartás (lásd 22.§ is)

A Javaslat szerint bármilyen médiatartalom – így az internetes blogok és céges honlapok is – közzétételének feltételül szabható a hatósági nyilvántartásba vétel. A törvény feltételes módban fogalmaz, ami önmagában a normavilágosságot sérti; a legfőbb problémát azonban a lehetőség megnyitása jelenti. Az interneten bárki indíthat honlapot, blogot, stb. Az előzetes hatósági regisztráció a véleménynyilvánítás szabadságának súlyos korlátozását jelenti és ellentmond a média működési sajátosságainak is.

5. § (2)

Az állami tulajdonban lévő korlátos erőforrások igénybevétele esetére pályázaton való részvétel előírható. Ebben az esetben a feltételes mód ugyancsak értelmezhetetlen. Ki és mikor dönti majd el, hogy mely frekvenciára kell kiírni pályázatot és melyikre nem? Mivel a pályázaton való részvétel előírása alapjogkorlátozás, feltételeit és kereteit a törvénynek egyértelműen rögzítenie kell.

6. § Forrásvédelem

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.

8. § Oknyomozó újságírás

A 8. § által bevezetni kívánt szabályozás értelmében az újságíró mentesül a jogi felelősségre vonás alól. abban az esetben, ha a munkája során elkövetett jogsértés a hatóságok számára ismeretlen bűncselekmény leleplezéséhez vezetett. A rejtett kamerás leleplező riportok esetében például nem lehetséges majd a személyiségi jogok megsértése miatt perelni a műsor készítőit. Az újságíró által jogsértő módon beszerzett és nyilvánosságra hozott információk azonban nem kizárólag bűncselekményeket tárhatnak fel, hanem egyéb, a köz érdeke szempontjából fontos események kerülhetnek így nyilvánosságra. A TASZ szerint a személyiség védelem és a közérdek megfelelő differenciálása mellett ezért indokolt szélesebb körben biztosítani az újságírók védelmét.

12. § Válaszadási jog

A válaszadási jog bevezetése súlyosan korlátozza a sajtószabadságot. A törvényjavaslat szerint helyreigazítás helyett a becsületet vagy emberi méltóságot sértő médiatartalom – tehát valamennyi internetes tartalom is, amit valaki szerkeszt – esetén követelhető válaszközlemény közzététele hasonló terjedelemben. A javaslat az egyéni sérelemérzet alapján – tehát nem bíróság által megállapított becsületet vagy emberi méltóságot sértő – vélemények, publicisztikák esetén is válaszadási jogot vezetne be. Az Alkotmánybíróság 2001-ben már foglalkozott ezzel a kérdéssel. Az 57/2001. (XII. 5.) alkotmánybírósági határozat kimondja, hogy az akkor benyújtott törvény nem teremtett arányosságot egyrészt az emberi méltóság és a jó hírnév alapvető jogának védelmére biztosított válaszadásról szóló szabály által elérhető eredmény, másrészt a sajtó és a véleménynyilvánítás szabadsága alapvető jogának korlátozásával előidézett hátrány között. Az új javaslat sem felel meg az alkotmánybírósági mércének, mert nem határozza meg a korlátokat és az elvárható előnyöket, a szerkesztői és sajtószabadságot pedig figyelmen kívül hagyja, amikor lehetőséget teremt arra, hogy egyénileg megbántott emberek ír hassanak válaszokat, esetleg videóanyagok közzétételére kötelezzenek televíziókat.

Az internetes tartalmak esetében pedig nem is létezik olyan indok, amely akár a helyreigazítást, akár az ilyen válaszadási kötelezettséget arányossá tenné.

13. § Tájékoztatási kötelezettség

A Javaslát szerint a lineáris és lekérhető médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni. A tájékoztatási kötelezettség megsértését jelentheti, ha egy jelentős közéleti eseményről elmarad a tájékoztatás.

Ez a szabályozás súlyosan sérti a sajtószabadságot. A televíziókra, a rádiókra és az online rádiókra, televíziókra, valamint a videószolgáltatásokat nyújtókra olyan tartalmi beavatkozást jelent, amely a szerkesztőségi függetlenséget ássa alá. Amennyiben a tematikus csatornák nem számolnak be a hatóság által meghatározott jelentős eseményekről, az kötelezettség megsértését jelentené. Elképzelhetetlen, hogy a hatóság előre, vagy utólag határozza meg, hogy melyik emléknapi vagy politikai közéleti esemény minősül jelentőséggel bírónak és ezzel meghatározzák, hogy a szolgáltatóknak miről kell tájékoztatást nyújtaniuk. A Javaslát súlyosan alkotmányellenes.

15. § A sajtó számára adott nyilatkozat visszavonása

A Javaslát valamennyi médiatípus tartalmára, így az online tartalomszolgáltatókra is vonatkozik. A Javaslát szerint tilos visszaélni a médiatartalom közzétételébe történt beleegyezéssel. Nem világos, hogy ez a nyilatkozatokon kívül még milyen tartalomra, műsorgyártási szerződésre vonatkozik-e, s hogy mi a helyzet a munkaviszonyban elkészített cikkek tekintetében.

Amennyiben a javaslattevők a nyilatkozatra gondoltak, és csupán a rossz megfogalmazás miatt ilyen széles a szabályozás, még abban az esetben is súlyosan sérül a sajtószabadság.

A 15. § (2) a nyilatkozatokra vonatkozik. Eszerint a közzététel minden feltétel és jogkövetkezmény nélkül visszavonható, kivéve, ha országos vagy európai közéleti, illetve jelentőséggel bíró eseményt mutat be a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára, illetve a nyilatkozatot nem hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy, illetve más közéleti személyiség tette.

A közéleti személyiség fogalma nem ismert a magyar jogban, így a szabadságjog korlátozásának keretei meghatározhatatlanok, ami alkotmányellenes. A gazdasági szereplők által adott nyilatkozatok visszavonási lehetősége a sajtó működését lehetetleníti el. A sajtó funkcióját akkor tudja betölteni, ha a számára adott nyilatkozatokat – amennyiben azokat nem változtatja meg – szabadon közzéteheti.

17. § - 19. § Az alkalmasság jelentése a jogban

Ezek a szakaszok olyan normatív elemeket tartalmaznak, amelyeket a javaslattevők valószínűleg nem szándékoztak ilyen formában az Országgyűlés elé terjeszteni. A jogsértések megállapítása esetén mindig a jogsértésre való alkalmasság az elsődleges kérdés. Amennyiben

a médiatartalom nem alkalmas a személyhez fűződő jogok megsértésére, az azt jelenti, hogy a médiatartalom közzétételén keresztül nem lehetséges személyhez fűződő jogokat megsérteni. Éppen az ilyen megfogalmazások miatt hívtuk fel az előterjesztők figyelmét arra, hogy a kodifikáció egy külön szakma. A közigazgatásban dolgozó szakértők kihagyásával alkotott jogszabályok sokszor pontatlanok, koherenzia zavarral küzdenek és az Európai Unió vonatkozó irányelveivel való megfelelésük sem biztosított.

20. § Reklámok

A médiatartalmakban megjelenő reklámszabályok helye a jogszabályi koherencia miatt a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvényben van. Indokolatlannak tartjuk, hogy a Javaslat minden típusú médiatartalomra egységes szabályokat alkot. A beavatkozás a lineáris tartalmak esetében indokolt lehet, azonban nem minden médiatartalomra vonatkozóan, és nem ilyen széles körben. A Javaslat figyelmen kívül hagyja az Európai Parlament és Tanács 2007/65/EK Irányelvének deregulációs szabályait.

22. § Regisztráció

A Javaslat szerint a törvény hatálya alá tartozó valamennyi tartalomszolgáltató köteles regisztrálni a média felügyeletét ellátó hatóságnál. A TASZ álláspontja szerint indokolatlan az ilyen jellegű adminisztrációs teher bevezetése valamennyi szolgáltatóra vonatkozóan.

A véleménynyilvánítás szabadsága azt is jelenti, hogy bárki közzéteheti álláspontját anélkül, hogy önmagát azonosítania kéne. Az internetes tartalmak jelentős része ilyen. A Javaslat figyelmen kívül hagyja a média sajátosságait. Az internetes tartalomszolgáltatás során az ilyen szabályozás betarthatatlan.

23. § (2) és a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (Dtv.) 21. § (3) új rendelkezés Terjesztői felelősség

A Javaslat szerint a médiatartalmak terjesztői is felelősségre vonhatóak. Nem világos, hogy a terjesztők vagy a hírközlési szolgáltatók milyen módon és miért felelnének a Javaslatban foglalt tartalmi előírásokért. Ez a szabály ellentétes a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelvével.

A Dtv. új szabályai szerint a műsorterjesztő nem terjeszthet a Javaslat 14-19. §-ba foglalt tartalmat. Ezt azonban a műsorterjesztő, így a digitális műsorszóró hálózat üzemeltetője, az előfizetői szerződést kötő szolgáltató eldönteni nem hivatott.

26.§ Hatályon kívül helyezett garanciális szabályok

A Javaslat hatályon kívül helyezné a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 4.§ által az állami szervek, társadalmi szervezetek s egyesületek számára előírt felvilágosítási kötelezettséget. A Javaslat 9.§-sa annyit ír elő, hogy az állami és önkormányzati szervek, intézmények, tisztségviselők, a hivatalos és közfeladatot ellátó személyek kötelesek elősegíteni a média

tájékoztatási feladatának elősegítését. Ez lényegesen szűkebb kötelezettséget jelent, és jogszerűvé teszi az olyan antidemokratikus gyakorlatot, amikor az állami szervek saját szempontjaik szerint összeállított sajtóközlemény kiadásával tesznek eleget a felvilágosítási kötelezettségüknek, ellenben újságírói kérdésekre nem válaszolnak. A bevezetni kívánt új szabályozás egyértelműen megnehezíti a sajtó információszerzését, és az állam működésének átláthatatlanságát eredményezi.

29. §

Hatályba lépés

A 15 napos hatályba léptető rendelkezés olyan gyors, hogy a médiapiaci szereplőknek nem lesz idejük felkészülni ilyen horderejű változásokra, ahogyan a hatóságnak sem, ha 15 napon belül 250 ezer magyar nyelvű blog fenntartója és több millió magyar honlap próbálja magát a hatóságnál regisztrálni.

A TASZ határozott álláspontja, hogy a fenti törvényjavaslatok jelen formájukban nem hogy a Parlament általi elfogadásra, hanem a részletes szakmai és társadalmi vitára is alkalmatlanok, ezért a törvényjavaslatok azonnali visszavonását javasoljuk.

Készítette: dr. Simon Éva
Politikai szabadságjogok programvezető
Társaság a Szabadságjogokért