

AZ ÚJ MAGYAR MÉDIASZABÁLYOZÁS ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEI

KOLTAY ANDRÁS
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

LAPSÁNSZKY ANDRÁS
egyetemi docens (SZIE DFK, ELTE ÁJK)

I. Bevezetés*

Az új magyar médiaszabályozás (a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, a továbbiakban: Smtv., valamint a média-szolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, a továbbiakban: Mttv.) felől folyó szakmai viták egyik szomorú tapasztalata, hogy az új törvényeket elvi alapon támadók jelentős része úgy hiszi, birtokában van a megfélel-bezhetetlen bölcsességnek, és ismeri az egyetlen lehetséges utat, amelyre lépve demokratikus, jogállami médiaszabályozás alkotható. Súlyos állításokkal kísért mondanivalójuk nem vesz tudomást az esetleges ellenérvekről, a sajtószabadság fogalma felől évszázadok óta folyó vitákban kikristályosodott eltérő álláspontokról. A sajtószabadságot e modern kritikusok sokszor egydimenziós jogként ábrázolják, ahol a sajtó szabad, az állam feladata pedig e szabadság érintetlenül hagyása. Az állam eszerint legfeljebb a véleményszabadság általános korlátainak érvényesítésében vállalhat szerepet a sajtó és a média vonatkozásában.

Ezzel szemben e tanulmány szerzői úgy gondolják, a sajtószabadságnak – egy adott állam, földrész, kulturális környezet által befolyásolt módon – többféle, egymással ellentmondásban álló, de egyaránt szilárd elvi alapon védhető felfogása létezhet. A sajtószabadság ellenben sehol, még az Egyesült Államokban sem jelent teljes korlátozatlanságot. Azaz, ha egy adott államról azt állítjuk, hogy ott sajtószabadság van, de mindeközben ott is léteznek a sajtó mozgásterét csökkentő jogszabályok, akkor ezzel elfogadjuk, hogy a sajtószabadság együtt jár a szükséges korlátok

* A szerzők köszönik Csink Lóránt észrevételeit, amelyeket a tanulmány korábbi változatához fűzött.

meghatározásával, és a sajtó szabályozása nem jelenti automatikusan a szabadság sérelmét.¹

Az új magyar médiaszabályozást számos kritika érte itthon és külföldön egyaránt. Ezek között a legképtelenebb vádak is megfogalmazódtak, olykor még a szakma képviselői által is.² E tanulmány igyekszik a komolyan vehető kritikákra fókuszálni, és azokra választ adni. A szerzők egyáltalán nem veszik zokon, ha valakit az átolvasás után nem győztek meg igazukról. Ha valamely fontos kritika esetleg kimaradt volna, azért elnézést kérünk, a teljességre törekedtünk ugyan, de ez nyilván illuzórikus célkitűzés volt.

Ezen tanulmány a sajtószabadság ún. demokratikus felfogása mellett érvel, és ebből a kiindulópontból tekinti az új magyar médiaszabályozást alkotmányosnak, de szerzői nem tekintik a benne foglaltakat megfellebbezhetetlen bölcsességeknek. Ellenben úgy gondolják, az új magyar médiaszabályozás egyértelműen e demokratikus sajtószabadság-felfogásra alapozva született meg, és e döntésre – az eltérő sajtószabadság-felfogások közötti választásra – a magyar Országgyűlésnek joga és lehetősége volt, mi több, még elméleti érveket is bőven találhatunk választása mellett.

Megjegyezzük, hogy e tanulmány az Európai Bizottsággal folytatott kormányzati egyeztetés eredményeképpen született törvénymódosítás (a 2011. évi XIX. törvény) után hatályos szövegből indul ki, és a módosítások előtti szövegre csak indokolt esetben tér ki. Idő hiányában nem foglalkozik e tanulmány a közszolgálati médiaszolgáltatás újraszabályozására vonatkozó kritikákkal sem, e speciális, bonyolult és szerteágazó téma remélhetőleg önálló tárgyalást nyerhet majd a későbbiekben.

II. A sajtószabadság egy lehetséges olvasata

A demokratikus vélemény szabadság-elméletek értelmében a vélemény szabadság a szabad, közös döntéshozatalban játszott szerepe miatt fogadható be az alapvető jogok csoportjába. A média, a vélemény szabadság leghatékonyabb gyakorlásának terepeként meghatározó jelentőséggel bír: az általa biztosított fórumon folytatható le a vita, a média az információszerezés és -átadás elsősorú helyszíne. A média egyrészt folyamatos ellenőrzés alatt tartja az államot, másfelől pedig gondoskodik arról, hogy az egyének hozzájussanak a releváns információkhoz, illetve, hogy – bizonyos megkötésekkel – maguk is hallathassák hangjukat, részt vehessenek a vitában.

Az individuális felfogást vallók úgy vélekednek, hogy a sajtószabadság nem jelent többet, mint a médiában dolgozók, illetve a tulajdonosok azon jogát, hogy vélemény-

¹ Ezt mintha nem mindenki fogadná el evidenciaként, ld. pl. BAYER JUDIT: A médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései. *Médiakutató*, 2011/1, 12. („...a sajtószabadság legjobban az állam be nem avatkozásával lenne biztosítható (eltekintve a frekvenciák kiosztásától)”). [A továbbiakban: BAYER i. m.]

² Az imént idézett Bayer Judit például azt állította, hogy az Mttv.-ben szereplő hatósági szerződésben „a hatóság (...) nem hatóság”, a jogvitás eljárás megfosztja az egyik felet a bírói eljáráshoz való jogától, az Smtv. nem is önálló törvény, a kiegyensúlyozottsági szabály eredeti változatában kiterjedt a sajtótermékekre is (BAYER i. m.), a háborús veszély esetén alkalmazható Mttv.-beli korlátozó szabályt ostromozva pedig azt, hogy „rendkívüli állapot árvíz idején is fennállhat” (Mi a gond a médiatörvénnyel? www.blog.juditbayer.com, 2010. december 27-i bejegyzés).

szabadságukat megkötésektől mentesen gyakorolják. E felfogás szerint a vélemény-szabadság nem más, mint az egyéni kiteljesedés egyik eszköze, az egyéni autonómia egyik különösen értékes, ezért fokozottan védendő megnyilvánulása. Ehhez képest a sajtószabadság *minőségében* nem jelent eltérést, nem hordoz eltérő tartalmat, pusztán a véleménynyilvánítás hatékonyságát növeli. Ha azonban a véleményszabadságot a befogadók (nézők, hallgatók, olvasók), és nem a közlők szempontjából értékeljük, az ő autonómiájukhoz az szükséges, hogy lehetőség szerint minden releváns információ eljusson hozzájuk: a szabad sajtónak így lehetnek kötelezettségei a tájékoztatás terén.

A sajtószabadság nem azonosítható a véleményszabadság alapvető esetével, nem ugyanazt a szabadságot jelenti, amit az utcai szónok vagy az országgyűlésben felszólaló élvez.³ E felfogás szerint a sajtószabadság nem egyéni, individuális jogosultság, hanem a médiát mint *intézményt* illeti meg. Az elméletet kifejtő hatásos és sokszor idézett cikk Potter Stewart, az amerikai Legfelső Bíróság bírójának tollából származik.⁴ A jog tehát eszerint intézményes jog, nem a médiában dolgozó egyént (akit természetesen megillet maga a véleményszabadság), hanem az intézményt védi, így a többletjogok és -kötelességek is az intézményt illetik, illetve terhelik. E felfogás szerint a sajtószabadság egyértelműen eszköz, tehát instrumentális jog, célja pedig a közérdek előmozdítása az információ- és gondolatcsere megvalósításával, a nyilvánosság előtti megnyilatkozási fórumok biztosításával.⁵

William Brennan – szintén a washingtoni Supreme Court bírója – egy beszédében a sajtószabadságot nem tekinti a véleményszabadsághoz hasonlóan széles körben korlátozhatatlannak. Mint mondja, a sajtónak tudomásul kell vennie, hogy olyan munkát végez, amelyben többféle, egymásnak akár ellentmondó érdekre is tekintettel kell lennie, és meg kell felelnie bizonyos – a közösség által ráórt – kötelezettségeknek.⁶ A sajtószabadság eszközszerepét, illetve intézményes jellegét azok is kiemelik, akik egyébként a véleményszabadság tekintetében az egyéni autonómiát elsődleges értéknek vélő felfogást vallják. Edwin Baker „*liberty-model*”-jében a véleményszabadságot az egyén korlátozhatatlan jogaként véli igazolhatónak, de a sajtószabadságra ezt az elvet már nem terjeszti ki. Mint írja, a média intézményes jellege miatt, mivel működése során alapvetően háttérbe szorul az egyén önkifejezéshez való joga, és elsősorban más (anyagi) érdekek diktálnak, az individualista megközelítés értelmét veszti.⁷

³ OWEN M. FISS: Free speech and social structure. *Iowa Law Review*, July 1986, 1405; GEOFFREY MARSHALL: Press freedom and free speech theory. *Public Law*, 1992, 40.

⁴ POTTER STEWART: Or of the press. *Hastings Law Journal*, 1975, 631.

⁵ Ld. pl. RANDALL P. BEZANSON: Institutional speech. *Iowa Law Review*, May, 1995, 823.; ERIC BARENDT: Inaugural lecture – press and broadcasting freedom: does anyone have any rights to free speech? *Current Legal Problems*, 1991, 79.; FREDERICK SCHAUER: Towards an institutional First Amendment. *Minnesota Law Review*, May 2005, 1256.

⁶ WILLIAM J. BRENNAN: Address. *Rutgers Law Review*, 1979, 173.

⁷ EDWIN C. BAKER: *Human liberty and freedom of speech*. New York-Oxford: Oxford University Press, 1989. különösen 229, 233.; uő: Press rights and government power to structure the press. *University of Miami Law Review*, 1980, 819.

Az egyes európai államok médiaszabályozásai előírják bizonyos tartalmi kötelezettségek teljesítését, például a kiegyensúlyozott tájékoztatást, a közszolgálati műsor-számok sugárzását, a reklámkorlátozásokat. Az európai közfelfogás bízik az államban, és úgy véli, hogy bizonyos mértékű jogi szabályozásra – természetesen a szabadságot óvó megfelelő garanciák mellett – szükség van. Ebből az következik, hogy a médiában (különösen az elektronikus média területén) a negatív műsorstandardok (például gyűlölködő kifejezések, erkölcsvédelem) esetében a korlátozás mércéje – a társadalmi felelősség nevében – alacsonyabbra kerülhet, mint a vélemény szabadság „alapese-tében”.

A sajtószabadságért folytatott küzdelem egyik lehetséges, leegyszerűsített sematikus modellje szerint a viadalban szerepelnek a jogért harcoló, életüket és vérüket büszkén feláldozó hősök, velük szemben pedig az állam könyörtelen elnyomó gépezete.⁸ Az ebben a modellben gondolkodók meggyőződése szerint a szabadság korai filozófiai megalapozásai – amelyek természetesen kizárólag az állammal szemben fogalmazták meg a sajtószabadság biztosításának igényét – ma is kivétel, sőt változtatás nélkül érvényesek. Mi több, azokhoz az eltelt századok alatt semmi komoly újdonságot nem tudtak hozzátenni. A végső konklúzió értelmében pedig a szabadság elsőszámú ellenfele ma is az állam, amelyet minden lehetséges eszközzel távol kell tartani a beavatkozás legcsekélyebb lehetőségétől is. A kritikusabbak ugyan megjegyzik, hogy a média működése során akadnak arra utaló jelek, amelyek a magáncenzúra létének bizonyosságát adják, de még ennek az elképzelhető legsúlyosabb mértéke is inkább elfogadható, mint a legenyhébb állami beavatkozás (a szükséges minimális piacsabályozáson túl).

A viták eredményeképpen formálódó sajtószabadság-értelmezés többdimenziós, többféle érdeket kell figyelembe venni elemzésekor. Az éles választóvonal, ha leegyszerűsítve szemléljük a kérdést, a *piaci szabadság* és az *állami beavatkozás* hívei között található, de mindkét csoportban a gondolatok számos eltérő árnyalata létezik. A piaci szabadság híveinek jó része nem azért bízik a piacban, mert a médiát ugyanolyan, értékesítendő árunak tekinti, mint mondjuk egy körömlakkot, hanem mert aggodva szemlél mindenfajta állami szerepvállalást, amely a média működését befolyásolja. Esetleg pontosan tisztában van a piac tökéletlenségeivel, azzal a káros hatással, amit a piaci logika a média szabadságára gyakorol, de még ezt az árat sem érzi túlságosan soknak az állam távoltartásáért. Mások a piacba vetett vak hittel – vagy éppen jó adag cinizmussal – úgy vélik, hogy a piac mindenható: önmaga számára teremtett szabályokkal a média lehet legjobb, leghatékonyabb működését biztosítja, a magán- és közérdeket egyszerre elégitve ki. A *laissez faire* eltökélt mai hívei a XIX. századi, korai liberalizmus érveit kissé újraértelmezve, de azokat továbbra is kitartóan hangoztatva, az akkor és ott meghatározott alapértékeket (szabadság, individualizmus, autonómia, lehetőség, fejlődés stb.) kívánják az állammal szemben, változatlan garanciák biztonságában megtartani – az immár jóval erősebb magánszféra, az országhatárokon

⁸ JOHN DURHAM PETERS: *Courting the Abyss – Free speech and the liberal tradition*. Chicago-London: University of Chicago Press, 2005, 14–22.

és állami érdekeken játszi könnyedséggel felülemelkedő nagyvállalatok védelme érdekében. Clinton Rossiter kifejezésével élve ez nem más, mint „a szellemtörténet nagy vonatrablása”.⁹

Az eredendően a privátautonómiába tartozó, egyszerre több alapvető emberi jogot (sajtószabadság, tulajdonjog, a vállalkozás szabadsága) is magának követelő média működését azonban éppen a szabadság eredeti értelmének megvédése érdekében korlátozzák. A sajtómonopóliumok megakadályozása, a közérdekű pozitív és negatív jellegű tartalomkorlátozások, illetve a kultúrát megóvni próbáló intézkedések, bár kétségtelenül korlátozzák a média mozgásterét, valójában nem a szabadság korlátai: éppen ellenkezőleg, a magánszféra által lehetségesen eltorzított szabadságfogalom kiigazítására szolgálnak.

A piaci szabadság és a közösségi fórum modelljei alapvető, kibékíthetetlen ellentétben állnak egymással. A piac azt hirdeti magáról, hogy növeli a hatékonyságot, gyors reagálást tesz lehetővé a változó körülményekre, megteremti a visszacsatolás módozatait (például a médiafogyasztás mérésével), tehát nem zárja el a közönséget a média befolyásolásától; a szabad vállalkozás, a kecsegtető anyagi haszon pedig a technikai-tartalmi fejlődés biztosítója, ami természetesen közvetve szintén a köz érdekét szolgálja. Azonban a piac a legkevésbé sem demokratikus, hanem a kíméletlen küzdelem terepe, ahol a tőkeerős vállalkozások dominálnak, morális szempontok pedig nem játszanak szerepet.¹⁰

A történelmi fejlődés során természetesen a sajtószabadság negatív jellegét hangsúlyozták elsőként, amely jogot akkor a *cenzúra tilalmával* azonosítottak; ennek megfelelő a vélekedés, hogy az „előzetes vizsgálat” eltörlése magával hozná a média teljes szabadságát. Ez a felfogás kevéssel a cenzúrát megszüntető törvények elfogadása után átértékelésre szorult. A sajtó szabadságába történő külső beavatkozás azonban jóval szélesebb körben lehetséges, mint pusztán a megjelenés korlátozása. A média piaca más vállalkozásokhoz képest jóval korlátozottabb. Ennek érdekében, hogy a közönség tájékoztatása ne váljon kevesek monopóliumává, a jog korlátozza a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek tulajdonjogának megszerzését, meghatározva egy limitet, amely felett egyazon tulajdonos nem szerezhet újabb jogosultságot. A közszolgálati média állami fenntartásával a szabad verseny újabb korlátozást szenved. Mindezen szabályok közvetve természetesen a média által közvetített tartalomra is kihatnak.

A sajtó szabadságába való beavatkozás nem csak kívülről, hanem *belülről* is eredhet. Ez a jelenség a média üzleti vállalkozás jellegéből fakad. Alapvető igazság, hogy a médiát, amely igen költségigényes mulatság, nem az olvasók, nézők és hallgatók tartják el, hanem annak hirdetői. Logikai úton levonható ebből a következtetés: a vállalkozás üzleti jellege felől közelítve nem a média által készített újságcikkek és műsorok az eladásra kínált „árúk”. Amennyiben így lenne, a média – legalábbis jelenlegi

⁹ CLINTON ROSSITER: *Conservatism in America*. (2. kiadás) New York: Vintage Books, 1962, 128.

¹⁰ DAVID CROTEAU – WILLIAM HOYNES: *The business of media – Corporate media and the public interest*. Thousand Oaks-London-New Delhi: Pine Forge Press, 2006, 17–26.

formájában és mértékében – nem lenne képes eltartani önmagát. Az „áru” valójában a *néző*, a *hallgató* és az *olvasó*, akiket a hirdetők számára kínálnak fel – minél nagyobb számban, annál magasabb hirdetési összeg ellenértékeképpen. Azért kell tehát a népszerű terméket, újságot, műsort mintegy *csaliként* felkínálni, hogy sok jövőbeni vásárlót vonzzon, és tegyen a médiumok – ezáltal a reklámok – fogyasztóivá. A hirdetők – amelyek a jelentősebb médiumok esetén a magas árak miatt már csak az igazán nagy cégek lehetnek – az egész folyamat elsősorú irányítói, még ha hatásuk általában közvetett is marad. A piacon pedig, ahol sok pénz forog kockán, kőkemény szabályok uralkodnak: a hirdetők szeretik reklámjaikat a megfelelőnek ítélt médiakörnyezetben viszontlátni, lehetőleg olyan műsorok szomszédságában, amelyek népszerűek, ellentmondásmentesek, szórakoztatóak, békét és nyugalmat árasztanak, vagy éppen – valós tét nélküli – izgalmat és feszültséget gerjesztenek. A show-műsorok, sorozatok, vetélkedők, magazinműsorok, akciófilmek tökéletesen megfelelőek erre a célra, a valós társadalmi problémákat feszegető, tényfeltáró, az igényesebb kultúrát közvetítő, vagy a jelentős vásárlóerővel bíró társadalmi réteg csupán kisebb részének érdeklődését felkeltő műsorok kevésbé.¹¹ Ebből az egymással vetélkedő műsorfolyamok kínálatának szinte teljes *homogenitása* következik, amelyekben jelentős eltérés (a fogyasztók elvesztésének kockázata miatt) alig fedezhető fel. A szabad verseny, amely több egymással vetélkedő médium működésére ad lehetőséget, csak a *menyiséget*, de nem a *választékot* növeli. Nem értünk egyet a Polyák Gábor és Majtényi László által egyetértőleg idézett Neverrel, aki szerint „a sokszínűség megvalósulása a vélemények piacán zajló lehető legszabadabb verseny eredménye.”¹² Megítélésünk szerint a médiapiac önmagától nem feltétlenül képes kikényszeríteni a sokszínűséget – vizsgáljuk csak meg például a mai magyar televíziós piacot. Ugyanakkor az is igaz, hogy a tartalmak sokszínűségét közvetlenül jogi eszközökkel csak nehézkesen, és korlátozott mértékben lehet elősegíteni.

A fogyasztóként zajló verseny pedig egyre fokozódik, a konvergáló média egyre jobban átszövi a mindennapokat, eközben pedig lassan véget ér a közösségi vita, a társadalmi „*diskurzus*”.¹³ A hirdetők potenciális vásárlóikat (a célcsoportot) azok anyagi helyzete (vásárlóereje), meggyőzőhetősége és egyéb olyan körülmények alapján kategorizálják, amelyek aligha illeszthetők bele az „egy ember – egy szavazat” demokratikus alapelvébe.¹⁴ A mindent a nyereség maximalizálásának alárendelő, belső „*magáncenzúrá*” – amely persze éppúgy fakadhat a média tulajdonosainak, vagy a benne dolgozók személyes érdekeiből, akár éppen politikai meggyőződéséből – mégsem lehet a külső cenzúrával azonosítani. Előbbi esetében nincsen szó önkényről, de még törvényi garanciákkal szűk mederbe terelt, egyébként indokolható külső beavatkozásról

¹¹ ROBERT W. MCCHESEY – BEN SCOTT (szerk.): *Our unfree press – 100 years of radical media criticism*. New York: New Press, 2004. 119–176; EDWIN C. BAKER: *Advertising and a democratic press*. Princeton University Press, 1994.

¹² POLYÁK GÁBOR – MAJTÉNYI LÁSZLÓ: A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon. *Közjogi Szemle*, 2011/1, 3. [a továbbiakban: POLYÁK – MAJTÉNYI i. m.]

¹³ RONALD K. L. COLLINS – DAVID M. SKOVER: *The death of discourse*. Carolina Academic Publishers, 2005.

¹⁴ OWEN M. FISS: *The irony of free speech*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996, 54.

sem. A cenzúra a jogállamokban már egyébként is réges-régen eltűnt. Új formája, a hirdetések megrendelő gazdasági érdekcsoportok által közvetve kikényszerített magáncenzúra azonban hasonló hatást ér el, mint a valaha létezett eredeti, kifejezett, külső kényszer útján megvalósuló „mostohatestvére”: jelentősen megnehezítheti, akár el is lehetetlenítheti a média közérdekű feladatainak teljesítését. Érdemes Jürgen Habermashoz fordulnunk: „...amint az újság kapitalista vállalkozássá fejlődik, üzenet kívüli érdekeknek is hatókörébe kerül, s ezek igyekeznek befolyást gyakorolni rá. A nagy napilapok története a XIX. század második felében bizonyítja, hogy a sajtó kommercializálódásának mértékében maga is manipulálhatóvá válik. Mióta a szerkesztőségi rész eladása kölcsönhatásban áll a hirdetési rész eladásával, a sajtó, mely eddig a magánembereknek, mint közönségnek az intézménye volt, a közönség meghatározott tagjainak, mint magánembereknek az intézményévé válik – azzá a kapuvá, melyen a privilegizált magánérdekek behatolhatnak a nyilvánosságba.”¹⁵

A közvélemény, avagy a polgári nyilvánosság megszületése mögött a piacgazdaság kialakulása állt. Az évszázadok alatt fokozatosan felemelkedő polgári réteg elutasította az uralkodó és az arisztokrácia autoritását; lehetőséget követeltek a közügyekkel kapcsolatos döntésekben való részvételre. A közvélemény kategóriája azért fontos számunkra, mert jelenleg az egyetlen elfogadható társadalmi berendezkedésnek vélt demokrácia kizárólag általa képes működni. Ha a „köz” ügyeit nem tárgyaljuk meg a nyilvánosság különböző intézményeiben, ha a polgárok nem lépnek kapcsolatba egymással az egyes fórumokon, ha ezek a fórumok nem biztosítják a társadalom tagjai között szükséges minimális kohéziót, akkor – bár lehet, hogy a törvényeket továbbra is a népképviselőten alapuló parlament hozza – a közösség nem demokratikus rendszerben él.

A sajtószabadságot érintő területeken szükséges állami beavatkozás legtekintélyesebb amerikai híve kétségkívül Cass Sunstein chicagói professzor. A véleményszabadság újkori problémáiról írt összefoglaló műve a gondolatok szabad piaca ellen írt vádirat.¹⁶ Könyvében Sunstein második New Deal-t követel, mert felismerése szerint a modern média nem hogy nem nyújt segédkezet, hanem egyenesen ellehetetleníti a demokrácia működését. Az Egyesült Államokra fókuszáló mű legfőbb tanulságai Európában is megszívlelendők. A szerzőt nyomasztó legfőbb gondok nem újdonságok: a kereskedelmi média teljes térhódításával egyenesen arányosan csökken a remény az aktív, a részvételi demokráciában döntő szerephez jutó állampolgárok kinevelésére. A professzor szerint fel kellene már adni az Egyesült Államokban is a konok ellenállást, amely megakadályozza az állami beavatkozást – a szigorú távoltartás ugyanis a fennálló rendszert, az egyre növekvő médiahatalmat erősíti. Bizonyos szigorú garanciákkal körülbástyázott esetekben az állam igenis képes a szabadság előmozdítására. A piac metaforáját kölcsönvéve: a képviselőti demokrácia azon alapszik, hogy az állampolgárok időről időre megbízást adnak maguk közül valakiknek az ügyek vitelére,

¹⁵ JÜRGEN HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. (3. kiadás) Budapest: Osiris, 1999, 270–271.

¹⁶ CASS R. SUNSTEIN: *Democracy and the problem of free speech*. (2. kiadás) New York: Free Press, 1995. A médiáról ld. főleg 53–92.

a döntések meghozatalára. Az időről-időre esedékes választásokkor az egyes polgároknak természetszerűleg általában véve kevesebb információ áll a rendelkezésére azokhoz képest, akik közül választhatnak. A politikai elit mindig jóval tájékozottabb lesz a társadalom egyéb tagjainál. Ezt az *információs defektust* kellene a médiának lehetőségeihez mérten kiegyensúlyoznia – hiszen a polgárok döntése megmásíthatatlan, kijavíthatatlan. A jelenlegi rend azonban nem biztosítja megfelelően a rendelkezésre álló nézetek és információk megjelenítését, mert a média többségének a közügyek tárgyalása egyáltalán nem érdeke, sőt kifejezetten terhes feladat lenne. A Sunstein könyvét recenzáló Sajó András is meglepetten kiált fel: „Hogy a szórakozással tett kommunikáció fogyasztóival lehet-e még »demokráciát építeni«, az évtizedek óta eldöntetlen kérdés, és komoly aggodalmak forrása. Tulajdonképpen kész csoda, hogy a politikai demokrácia ennyi és ilyen tévéműsor mellett még egyáltalán működik.”¹⁷

Miben is áll végeredményben a sajtószabadság fogalma? Igaza lenne A. J. Lieblingnek, akinek számtalanszor idézett *bon mot*-ja szerint „a sajtószabadság azé, akié a sajtó”¹⁸ Semmiképpen. A véleményszabadság alapjogánál is láthatóan kirajzolódik, hogy a politikai, közéleti tartalmú közléseket a jog fokozottabban védi, mint azokat, amelyek nem kívánnak hozzájárulni a közügyek eldöntéséhez. Ez az elv hatványozottabban érvényes a média esetében, és még újabb következtetésekre is vezet. A közéleti tartalmú vélemény nem csak kiemelt védelmet kap a médiában, a médiának magának még hozzá is kell járulnia – tevőleges módon – a közvita lefolytatásához. A sajtószabadság ugyanis „nem lehet korlátlan anélkül, hogy ne mondana ellent a létezését igazoló erkölcsi alapoknak.”¹⁹ Ugyanakkor a sajtószabadság megfelelő értelmezése csak bizonyos részben a jogszabályok és a jogalkalmazás „dolga”; a jog csak szűk mozgástérrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy a médiát közérdekű feladatainak teljesítésére ösztökélje.

III. A nyomtatott és az internetes sajtó szabályozása – a törvények tárgyi hatálya

A sajtószabadság fogalmának fent kifejtett olyan értelmezése, amely magában foglalja a demokratikus közvélemény kialakításának érdekét is, a médiapiac szereplőire általában véve alkalmazható. A médiaszabályozás történeti hagyományaiból az is egyértelműen következik, hogy a szabályozásnak differenciálnia kell a (nyomtatott és internetes) sajtó, valamint az elektronikus média (hagyományos televízió, rádió és lekérhető médiaszolgáltatások) tekintetében. Ez az új magyar törvényekben meg is történik. Ettől függetlenül a velük szemben felmerült egyik leggyakoribb kritika szerint súlyos hiba a sajtót bármilyen szabályozás, és egyben hatósági felügyelet alá vonni.²⁰

¹⁷ SAJÓ ANDRÁS: Hírpírtós és sajtótisztesség. Kelet-európai megjegyzések Cass Sunstein könyvéhez. *Világosság*, 1995/3, 34.

¹⁸ A. J. LIEBLING: *The press*. (3. kiadás) New York: Pantheon Books, 1981.

¹⁹ JOHN LAWS: The limitations of human rights. *Public Law*, 1998, 265.

²⁰ Karácsony Gergely, a Lehet Más a Politika párt országgyűlési képviselőjének alkotmánybíróági beadványa, 1. pont, ld. http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2010/12/LMP_ABbeadvany_mediatv.pdf [a továbbiakban: LMP i. m.]

A kritikusok szinte egybehangzó állítása szerint hiba volt a „*médiahatás*” elméletét figyelmen kívül hagyni a szabályozás megalkotásakor; a közönségre a mozgókép és a hang erejénél fogva erőteljesebben ható médiaszolgáltatások szabályozása bizonyos mértékben indokolható ugyan (bár van olyan szerző, aki ezeknek a közönségre gyakorolt hatását is megkérdőjelezi), de a sajtótermékek szabályozása ezzel nem magyarázható.²¹

Akár egyet is lehetne érteni e kritikával, ha valóban a médiahatás teóriája állna a szabályozás mögött annak elméleti alapjaként. De erről nincsen szó. Az új törvények nem azért tiltják például az emberi méltóság megsértését valamennyi médiatartalom-szolgáltató számára, mert a jogalkotó azt gondolta, hogy ha e szabály hiányzik, akkor helyrehozhatatlan károsodást szenvednek azok, akik esetleg méltóságsértő tartalommal szembesülnek, vagy éppen azoktól felbujtva a jövőben maguk is hasonló tetteket fognak véghezvinni. És bár a sajtótermékekre és a médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályozás erősen differenciált, még a kizárólag az utóbbiakra vonatkozó többlétszabályokról sem lehetne általánosan állítani, hogy azok léte a médiaszolgáltatásoknak a közönségre gyakorolt jelentősebb hatása miatt indokolt. A kereskedelmi közlemények korlátozását általános fogyasztóvédelmi szempontok indokolják, a műsorkvóták előírása a magyar és az európai kultúra megóvását, gazdagítását szolgálja, a kiskorúak védelmének indokai evidensek, a kizárólagos közvetítési jogok szabályozása megint csak fogyasztóvédelmi jellegű. Azaz, a médiaszolgáltatások szabályozása során sem a nagyobb hatás a legfőbb, kiváltképpen nem az egyetlen elméleti kiindulópont.

Az új szabályozás azért állapít meg – egyébként differenciált – kötelezettségeket a médiapiac valamennyi szereplőjére (médiaszolgáltatásokra és sajtótermékekre) nézve, mert ezáltal kívánja védeni a sajtón és a médián keresztül lefolytatott „köztanácskozásokat”, közösségi vitákat; a szabályozás logikája alapján „működőképes” (értsd: érdemi vitára alkalmas, mások jogait és szabadságát tiszteletben tartó) közösségi fórum csak bizonyos minimum-szabályok betartása révén válhat a sajtóból. E gondolat mögött nem áll retrográd vagy diktatórikus szemlélet: az általános véleményszabadságnak is vannak olyan korlátai, amelyek a nyílt közösségi vitát, egyben mások jogait védik (és csak keveseknek jut eszébe, hogy a véleményszabadság biztosításának állami kötelezettségéből következne pl. a személyiségvédelmi szabályok vagy a közösség elleni izgatás büncselekményének alkotmányellenessége). A médiapiacon, mivel az ott közzétett tartalmak a véleményszabadság – nem médiabeli – gyakorlása által nyilvánosságra kerülő tartalmaktól *minőségükben eltérnek*, eltérő, olykor szigorúbb, másszor enyhébb szabályok érvényesülnek (a jó hírnevet például a Ptk.-val elmentétnben a médiaszabályozásban kizárólag a sajtó-helyreigazítás intézménye védi). A köztanácskozás azonban a médiapiac bármely szereplője által kínált felületen folyhat, az alapvető szabályokat mindenki számára elő lehet írni, hiszen a közösségi fórum „működőképességének” biztosításához fűződő érdek független attól, hogy éppen hányan használják az adott fórumot, illetve az ott közzétett tartalmak milyen hatással vannak rájuk.

²¹ A Társaság A Szabadságjogokért alkotmánybírói beadványa, 1. pont, ld. http://tasz.hu/files/tasz/imce/smtv_abbeadvany_0.pdf [a továbbiakban: TASZ i. m.], POLYÁK – MAJTÉNYI i. m. 7.

A kritikák egy másik része máig nem tud szabadulni a *szűkösség* érvétől.²² A médiaszabályozásban korábban hagyományosan alapvetésként kezelt szűkösség elve alapján a szabályozás egyik indoka a természetes módon korlátos erőforrások (analóg frekvenciák) véges száma, az állam ebből fakadó kötelezettsége a médiapiac megszervezésére. De ma már – a digitális átállás küszöbén, az internet világában – el kell felejtetni a szűkösség érvét. Ugyan ma még a magyar háztartások mintegy ötöde csak három televíziós médiaszolgáltatás követésére képes, a többi négyötöd számára számos más médiaszolgáltatás áll rendelkezésre. A szűkösség ma már nem lehet a szabályozás alapja, és nem is az. Mindazonáltal érdemes végigtekinteni a mai magyar médiapiacra: a szereplők nagy száma – sem a sajtótermékek, sem a médiaszolgáltatások piacán – nem hozta el automatikusan a várt sokszínűséget. Téves állítás az, amely szerint a mai magyar médiapiac sokszínű lenne; különösen a televíziós piac szerkezete torz, az egyes kereskedelmi médiaszolgáltatások egymást másolják, és így alig különböznek egymástól, miközben az ezt elvben ellensúlyozni képes közszolgálati média marginalizálódott. Ugyanakkor a piaci sokszínűség elősegítése csak egy bizonyos pontig lehet a médiaszabályozás feladata (a tulajdoni koncentrációk korlátozása, vagy a ki-egyensúlyozott tájékoztatás előírása révén).

Fontos kiemelni, hogy a sajtóra vonatkozóan az új szabályozás negatív tartalmú (tehát tartózkodást előíró), az egyes sajtótermékekkel szemben érvényesíthető, konkrét tartalmi kötelezettségeket állapít meg (emberi méltóság és emberi jogok, az alkotmányos rend és a magánszféra megsértésének tilalma, a gyűlöletbeszéd tilalma, a kiskorúak védelmére vonatkozó szabály, valamint egyes reklámkorlátozások). Az elektronikus médiával szemben tehát esetükben nincsen szó arról, hogy a sajtót bármilyen tevőleges magatartásra kötelezné a szabályozás. (Ez alól csupán egyes reklámszabályok képeznek kivételt, ld. Smtv. 20. § (1)–(2) és (8) bek.)

Ha elfogadjuk a sajtószabadság fentiekben kifejtett fogalmát kiindulási alapként, és a sajtót a tömegtájékoztatás egyik eszközének (is) tekintjük, akkor rá nézve is igaz lesz a megállapítás, hogy rendelkezik bizonyos társadalmi felelősséggel, mégpedig úgy, hogy e felelősségből fakadó némely kötelezettsége a jogi szabályozásban is megjelenhet. A történeti hagyományt tiszteletben tartó, az új médiaszabályozásban is érvényesített differenciálás alapján ezek nem lehetnek a sajtót valamely tevőleges magatartásra kötelező normák, de a demokratikus nyilvánosság működéséhez szükséges egyes negatív jellegű kötelezettségek – alapvető „játékszabályok” – előírhatók a számára.

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat alapján „*az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség.*” A társadalmi felelősség elméletéből következik, hogy a sajtónak kötelező tiszteletben tartania az emberi méltóságot, az alkotmányos rendet és a többi, számára az új törvényekben előírt kötelezettséget is be kell tartania. Ezek vagy olyan alapvető normák, amelyek a demokratikus közvélemény kialakulását,

²² TASZ i. m. 1. pont.

illetve megőrzését szolgálják, vagy olyan kérdések, amelyek felett szinte teljes a társadalmi konszenzus (kiskorúak védelme), vagy pedig – elvi alapról, alapjogi megközelítéssel szintén kevésbé vitatható – fogyasztóvédelmi jellegűek (reklámszabályok). Polyák Gábor és Majtényi László azt írja, hogy „az állam intézményvédelmi kötelezettsége (...) addig terjed, amíg a demokratikus közvélemény kialakulása és működése az állami beavatkozást szükségessé teszi.”²³ Ezzel az állítással egyetértve úgy gondoljuk, hogy a demokratikus közvélemény működése érdekében bizonyos alapvető szabályok a médiapiac valamennyi szereplőjére nézve előírhatók.

A sajtószabadság fent kifejtett fogalmából az is következik, hogy nem az a kérdés, hogy szabad-e korlátokat állítani a sajtóval szemben, hanem az, hogy e korlátok köre kellően szűkre szabott-e, illetve, hogy a szükségszerűen általánosító tételes jogi normáknak van-e alkotmányosan elfogadható értelmezési tartománya. Ha a válasz e kérdésekre az *igen*, úgy ebből logikusan következik, hogy a szűk körű és alkotmányosan értelmezhető normák betartása hatósági felügyelet körében ellenőrizhető. Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozata egyébként is kimondta, hogy „*a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.*” Tekintettel arra, hogy – bár korábbi érvelésünk alapján a sajtószabadság és a véleményszabadság mércéje eltérő lehet – a sajtószabadság korlátozása értelemszerűen a véleményszabadság korlátozásával is jár, a médiahatóságnak is megszorító értelmezést kell adnia a médiaszabályozásban előírt normáknak.

A kritikák némelyike külön szót emel az internet szabadságáért.²⁴ Ezek figyelmen kívül hagyják a tényt, hogy az internet eddig is szabályozás alá esett (a teljes internetre vonatkozik természetesen a Ptk. és a Btk., illetve az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény). Polyák Gábor és Majtényi László szerint „az új média szabadnak született, noha persze, nem jogmentes terület, semmiféle cenzúrát, fegyelmező hivatalt nem tűr...”²⁵ Eltekintve a mondatban szereplő önellentmondástól, a mondat második felében szereplő állítás elfogadása esetén például az internetes pedofília elleni küzdelmet sem lenne értelme folytatni.

Az internet szabadságának efféle, „romantikus” felfogása vitatható. Szintén vitára érdemes az e felfogás integráns részét képező azon gondolat, amely szerint az internet oly mértékben alakította át a társadalmi kommunikációt, amely alapján a média tartalmának bármely módon történő szabályozása is indokolatlan. Azaz, mivel az internet „felforgatta” a nyilvános közlés korábban jól azonosítható – illetve szabályozható – hagyományos módozatait, és a társadalmi nyilvánosság egy része áttevődött az online világba, ezért a hagyományos médiumok szabályozása is okafogyottá vált, hiszen értelmetlen az egyre marginalizálódó médiumokat szabályozni, miközben virágzik a szabad világháló.

²³ POLYÁK – MAJTÉNYI i. m. 2.

²⁴ TASZ i. m. 1. pont, POLYÁK – MAJTÉNYI i. m. 3.

²⁵ POLYÁK – MAJTÉNYI i. m. 4.

Ma még nem tudhatjuk, merre vezet a médiavilág fejlődésének útja. Annyi bizonyos, hogy az emberiség történelme során egyik új médium sem szorította ki teljes egészében a régebbieket: a rádió nem tette tönkre a sajtót és a könyveket, a tévé nem számolta fel a rádiózás iránti érdeklődést. Arról sem szabad elfeledkezni, hogy a magyar társadalom túlnyomó, meghatározó része a mai napig a hagyományos médiumokból szerzi információit, az internet jelene és jövője kecsegtető ugyan, de még nem vette át a meghatározó befolyást a társadalmi nyilvánosság befolyásolásában.

A gondolatok szabályozatlan piaca az interneten is tökéletlenül működik. A világhálón is éles a verseny a fogyasztók kegyeinek elnyeréséért. E versenyben az internet szabályozatlansága mellett szóló érvek, a „demokrácia érintetlen rezervátuma” megőrzésének célja már nem releváns. A nagyobb anyagi forrásokkal rendelkező szereplők a világhálón is óriási lépéselőnyben vannak.²⁶ A leglátogatottabb honlapok olyan cégek tulajdonát képezik, amelyek a virtuális valóságon kívüli, igazi világban is mind-mind meghatározó szereplői a piacnak.²⁷ E vállalatóriások, médiabirodalmak a világhálót is megpróbálják saját képükre formálni, és bár ez a médium jellegéből adódóan tökéletesen talán soha nem sikerülhet, annyit elérhetnek, hogy széles tömegek internethasználatát az általuk szolgáltatott tartalomra korlátozzák. Az internet azon részét, amely bevonható a „sajtótermék” definíciója alá, indokolt ugyanúgy a köztanácskozások fórumainak tekinteni, mint a nyomtatott lapokat; a jogérvényesítés esetleges technikai nehézségei önmagukban nem adnak kellően erős érvt a szabályozás ellenében.

A sajtó valamilyen módon és mértékben minden európai államban szabályozott. Van, ahol ez a módszer az önszabályozás, és van, ahol az állam, illetve az állam által létrehozott szerv (hatóság vagy bíróság) látja el ezt a feladatot. De a szabályozás mindenhol létezik. Számos előny fakad a „tisztá” önszabályozás rendszeréből, ahol jogon – és így államon – kívüli megoldásokkal igyekeznek a felmerülő problémákat megoldani, és számos kritikus is van ennek a megoldásnak.²⁸ De fontos leszögezni, hogy Magyarországon a sajtóbéli önszabályozásnak semmiféle kultúrája és mechanizmusa nem alakult ki 1989 óta. Ha ez másként lenne, feltehetően az új törvények is egészen másként festenének e tekintetben.

Szintén fontos leszögezni, hogy 2011. január 1. előtt is létezett sajtótörvény, a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Stv.), a maga összes ellentmondásával és alkotmányossági problémájával. E törvény is előírt bizonyos tartalmi kötelezettségeket a sajtó számára, de nem rendelt hozzájuk ellenőrzési mechanizmust. Az Alkotmánybíróság a 34/2009. (III. 27.) AB határozatában kimondta, hogy „*Nem csorbítva a törvényhozó hatalom jogkörét, az Alkotmánybíróság hangsúlyozni kívánja, hogy a*

²⁶ SETH F. KREIMER: Technologies of protest: insurgent social movements and the First Amendment in the era of the internet. *University of Pennsylvania Law Review*, 2001, 119.

²⁷ ANDREW CHIN: Making the World Wide Web safe for democracy. *Hastings Communication and Entertainment Law Journal*, 1997, 322–325. és 328–329.; JAMES CURRAN – JEAN SEATON: *Power without responsibility*. (6. kiadás) London-New York: Routledge, 2003, 248–250. és 281–282.

²⁸ KOLTAY ANDRÁS: A nyomtatott sajtó önszabályozása az Egyesült Királyságban: a Press Complaints Commission. *Infokommunikáció és Jog*, 2010. augusztus.

Sajtótv. 3. § (1) bekezdése a sajtószabadság gyakorlásának alapelveit rögzíti a jogalkotás és a jogalkalmazás számára, iránymutató jelleggel. Nem kizárt tehát, hogy ezen, illetve ehhez hasonló alapvető rendelkezéseken alapuló konkrét törvényi szabályok megsértéséhez a jogalkotó bizonyos szankciókat fűzzön...”. Az önálló – konkrét kötelezettségeket is tartalmazó – sajtótörvény léte így alkotmányjogi alapon is elfogadott. Jogalkotói döntés eredménye, hogy ezek felügyeletével a parlament önálló szervet bíz meg (egy hatóságot), vagy egyből a bíróságra utalja a jogviták eldöntését (a hatósági eljárás természetesen ettől függetlenül is a bíróság elé kerülhet).

Divatos kifejezés a médiaszabályozásban a „platformsemlegesség”. Ez azt jelenti, hogy az egyes médiumokra vonatkozó szabályozás a tartalom terjesztésének módjától függetlenedik. De ha elfogadjuk azt, hogy a televíziós tartalmakat attól függetlenül kell szabályozni, hogy analóg frekvencián, vezetéken, vagy műholdon terjesztik, akkor miért ne fogadhatnánk el azt, hogy az emberi méltósághoz fűződő érdeket valamennyi tömegtájékoztatásra szolgáló médiaszolgáltatás és sajtótermék tekintetében védeni lehet?

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapján „Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” A hatósági eljárás a bepanaszolt médium nézőpontjából szükség-szerűen enyhébb, és kevésbé korlátozó eszköz, mint ha egy ügyben a sérelmére hivatkozó fél kizárólag bírósághoz fordulhat, mert a hatósági döntést mindig bírósági felülvizsgálat tárgyává lehet tenni, tehát több, önmagában is és egymástól is független fórum előtt nyer elbírálást az ügy. Ugyan elvben elképzelhető, hogy egy sajtótermékben vagy médiaszolgáltatásban közzétett közlemény alapján büntető- és polgári eljárás, illetve hatósági eljárás is indítható lehet, azaz a tömegtájékoztatási fórumok hatósági felügyelete bizonyos esetben eggyel növelheti a potenciálisan meginduló eljárások számát, de a médiahatóság egyrészt alapvetően más nézőpontból ítéli meg az érintett közlés jogszerűségét (erről később még bővebben szólnunk), döntésének más a jogalapja, más az általa védett érdek, másrészt a hatóság jogalkalmazási gyakorlata során a törvényben rögzített hatáskörét nem terjesztheti ki, bírósági hatáskört nem gyakorolhat.

Érdeemes leszögezni – ezzel is csökkentve a párhuzamos eljárások létének önmagában is korlátozó hatásával kapcsolatos érv erejét –, hogy az Smtv.-ben foglalt tartalmi kötelezettségek olyanok, amelyeket ebben a formájukban más jogág vagy jogterület szabályai nem írnak elő. Az emberi méltóság megsértését a büntetőítélkezés önálló bűncselekményként nem ismeri, a polgári jogi ítélkezés – bár önálló személyiségi jogként szerepel a Ptk.-ban – szintén alig hivatkozik rá (arról nem is beszélve, hogy az emberi méltóság polgári jogi és alkotmányjogi fogalma eltér egymástól). A magánélet általában véve szintén nem védett a jogrendszer által, mint ahogy a gyűlöletbeszéd is egészen mást jelent a büntetőjogban, mint a médiaszabályozásban. Az alkotmányos

rend védelme a véleményszabadság korlátjaként semmilyen más jogszabályban nem szerepel. Nem igaz tehát azon állítás, hogy az Smtv. tényállásai feleslegesen „duplikálják” a jogrendszerben már egyébként is létező szabályokat.

Az Smtv. és az Mttv. tárgyi hatálya

Az Smtv. és az Mttv. tárgyi hatálya a lineáris médiaszolgáltatásokra (hagyományos televízió és rádió), a lekérhető médiaszolgáltatásokra, valamint a nyomtatott és az internetes sajtótermékekre terjed ki. Ezek tartalmát összefoglalóan „médiatartalom”-nak, az egyes szolgáltatókat és kiadókat pedig összefoglalóan „médiatartalom-szolgáltató”-nak nevezi a törvény. Médiatartalomnak minősül valamennyi médiaszolgáltatás során, illetve sajtótermékben kínált tartalom.

A médiaszolgáltatás fogalmának négy jól elkülöníthető eleme van:

- az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatás,
- amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel,
- amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz való eljuttatása,
- valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

A lineáris médiaszolgáltatás olyan médiaszolgáltatás, amely „a médiaszolgáltató által nyújtott, műsorszámok műsorrend alapján történő egyidejű megtekintését, illetve meghallgatását” teszi lehetővé, míg a lekérhető médiaszolgáltatásban „a médiaszolgáltató által összeállított műsorkínálat alapján a felhasználó egyéni kérés alapján, az általa kiválasztott vagy a médiaszolgáltató által biztosított időpontban tekintheti, illetve hallgathatja meg a műsorszámokat”. A törvények lényegében szó szerint átveszik az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13 EU irányelv (a továbbiakban: AVMS irányelv) 1. cikkében szereplő fogalmakat. Ugyanakkor a sajtótermékek – melyek nem tartoznak az irányelv hatálya alá – fogalmánál is arra törekszenek, hogy az a lehető legteljesebb mértékben igazodjon a médiaszolgáltatás meghatározásához.

Ennek megfelelően sajtótermék:

- a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál,
- amelyet önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatásként nyújtanak,
- amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel,
- amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából,
- nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

Fontos kiemelni, hogy a lineáris és a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások fogalmának alkalmazásakor az AVMS irányelv preambulumban (21–24. bek.) szereplő szövegmagyarázatokban foglaltakat is figyelembe kell venni.

Ezek alapján audiovizuális médiaszolgáltatás az, amelyet

- a közvélemény széles rétegeinek szánják, és
- amelyek azt egyértelműen befolyásolhatják.

Nem tekinthető audiovizuális médiaszolgáltatásnak, amely

- alapvetően nem gazdasági jellegű, és
- nem áll versenyben a televíziós műsorszolgáltatással.

Szintén nem tekinthető audiovizuális médiaszolgáltatásnak,

- amelynek elsődleges célja nem a műsorszolgáltatás, beleértve azt is, amelyhez kapcsolódhat ugyan audiovizuális tartalom, de a szolgáltatásnak nem ez az elsődleges célja.

A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások

- a televíziós szolgáltatásokhoz hasonlóak, vagyis ugyanazon közönségért versengenek, mint a televíziós műsorszolgáltatások,
- a „műsorszám” fogalmát dinamikusan kell értelmezni, figyelembe véve a televíziós műsorszolgáltatás területén végbemenő fejlődést.

Az AVMS irányelv hatálya nem terjed ki a sajtótermékekre, de az idézett szövegrészek utóbbi fogalom pontos értelmezéséhez is segítségül szolgálhatnak. A fogalmak egyes kritériumainak vizsgálatát követően egyértelműen megállapítható, hogy a magáncélú vagy céges honlapok, szöveges és videós internetes blogok általában véve nem tartoznak a törvény hatálya alá. Az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások eredményeképpen végrehajtott módosítás során a médiaszolgáltatás és a sajtótermék fogalmába is bekerült a „gazdasági szolgáltatás” kifejezés pontosítása (és így csak „önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett” gazdasági szolgáltatásról lehet szó), ezzel egyértelművé téve azt a már korábban is hangoztatott értelmezést, amely szerint az internetes blogok – ideértve a reklámokat is közlő, de gazdasági szolgáltatásnak nem minősülő blogokat is – nem tartoznak a törvények hatálya alá.

IV. Területi hatály (Smtv. 2. § és Mttv. 1–2. §)

Az Smtv. és az Mttv. területi hatályával kapcsolatban megfogalmazott egyik kritika szerint az nem felel meg a Jat. 6. § (1) bekezdésének, amely szerint a törvény hatálya csak Magyarország területére terjedhet ki. Ezzel szemben a Jat. 6. §-a nem azt mondja ki, hogy egy törvény területi hatálya kizárólag Magyarországra terjedhet ki, hanem azt, hogy a jogszabály területi hatálya *általában* Magyarországra területére terjed ki. Ehhez képest a 6. § (3) bekezdése kifejezetten szabályozza, hogy: *„A jogszabály területi és személyi hatályát a jogszabályban akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az (1)–(2) bekezdéstől eltérő területre, illetve személyi körre terjed ki.”*

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az Smtv. és az Mttv. szerint csak az itthon letelepedett médiatartalom-szolgáltató médiaszolgáltatásával vagy sajtótermékével,

illetve a Magyarországra irányuló médiaszolgáltatással vagy sajtótermékkel kapcsolatban járhat el a hatóság. Téves az a kiindulópont, amely szerint a Magyarország területére irányuló – de nem magyar joghatóság alatt álló – szolgáltatásra egy magyar állam által hozott törvény egyáltalán nem terjedhet ki; ez a felfogás ellentmond több európai uniós irányelvnek különböző területeken (így többek között a médiaigazgatás területén az AVMS irányelv, a hírközlés területén a hírközlési keretrendszert szabályozó irányelvek).

Az Mttv. 176. §-a alapján a más tagállamban letelepedett lineáris audiovizuális médiaszolgáltatókkal szemben lehet fellépni, amennyiben Magyarországra irányuló médiaszolgáltatásukban megsértik a kiskorúak védelmére és a gyűlöletbeszéd tilalmára vonatkozó előírásokat. E szabály az AVMS irányelv 3. cikk (2) bekezdésének átvétele.

Az Mttv. 177. §-a a más tagállamban letelepedett lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokkal szembeni fellépést teszi lehetővé, amennyiben meghatározott – az AVMS irányelv 3. cikk (4) bekezdésében szereplő, onnan átemelt – feltételek bekövetkeznek.

Az Mttv. 178. §-a az uniós jogharmonizáció alá nem eső médiatartalom-szolgáltatások (rádió és sajtótermék) tekintetében határozza meg a más tagállamból érkező tartalmakkal szembeni fellépés lehetőségeit. Ezek megegyeznek az Mttv. 177. § (1) bekezdésben és az AVMS irányelv 3. cikkének (4) bekezdésében szereplő feltételekkel, amely utóbbi egyébként a vonatkozó európai bírósági joggyakorlatot kodifikálta. Megállapítható tehát, hogy a más tagállamból érkező rádiós médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel szembeni fellépés az Mttv. 178. §-ának hiányában is – tehát, ha kizárólag az Európai Unió működéséről szóló szerződés szabályait és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlatot kellene alkalmazni – pontosan így alakulna, de mindenképpen tiszta helyzetet teremt az uniós joggyakorlat törvénybe foglalása. Az Mttv. itt szereplő szabályai az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának az EU által megengedett korlátozási szempontjait sorolják fel, ezért nehéz lenne az uniós jog megsértését vélelmezni e tekintetben (az Európai Bizottság sem tette).²⁹

Az Mttv. 179-180. §-ai az ún. „jogmegkerülés” esetén alkalmazandó szabályokat tartalmazzák. Az Mttv. 179. §-a a más tagállam joghatósága alá tartozó lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások vonatkozásában az AVMS irányelv 4. cikkét implementálja a magyar jogrendszerbe. A fellépés feltételei szövegszerűen megegyeznek az AVMS irányelv szövegével, bizonyos tekintetben pedig annál kedvezőbb elbírálást biztosítanak a médiaszolgáltató számára, hiszen a 179. § (2) bek. az európai bírósági gyakorlatot is beemeli az Mttv. szövegébe, és így egyértelműbbé válik az, hogy mire vonatkozik a jogmegkerülés szabálya.

Az Mttv. 180. §-a a jogmegkerülés szabályát kiterjeszti az AVMS irányelv hatálya alá nem tartozó médiatartalom-szolgáltatókra is, ezzel az Mttv. lényegében az Európai Bíróság gyakorlatát anélkül kodifikálja, hogy ez uniós jogharmonizációs kötelezettség lett volna.³⁰

²⁹ Ezzel ellentétesen ld. BAYER i. m. 17.

³⁰ Bayer Judit ezt is kifogásolta, ld. BAYER i. m. 17.

Bírálat érte azon rendelkezéseket, amelyek szerint a jogmegkerülés tilalmának szabályozása túl széles, a közösségi joggal nincs összhangban, hiszen a teljes magyar médiaszabályozást be kívánja tartatni a külföldi szolgáltatókkal és kiadókkal.

A 33/74. számú Van Binsbergen-ügy³¹ óta folytatott töretlen luxemburgi joggyakorlat szerint „a jogmegkerülés tilalmát az Európai Bíróság a szolgáltatásnyújtás szabadságának általános korlátjaként ismerte el.” Az AVMS irányelv hatálya alá tartozó médiaszolgáltatásokra vonatkozóan az irányelv maga kodifikálta az Európai Bíróság fenti joggyakorlatát a 4. cikk (2)-(5) bekezdésében.

Az Mttv. szerinti implementáció azonban túlmutat az AVMS irányelv 4. cikk (2)-(5) bekezdésének egyszerű átvételén, mivel további garanciákat teremtve a Médiatanács köteles két hónapot várni a tagállam intézkedésére. Ezáltal a törvény tekintettel van az Európai Bíróságnak a Centros-ügyben³² kimondott azon alaptételére, miszerint minden egyes jogmegkerülést egyedileg kell megvizsgálni egy átlátható szempontrendszer alapján: „Ugyanakkor, bár ilyen körülmények között a nemzeti bíróságok objektív bizonyítékokat alapul véve esetről esetre figyelembe vehetik az érintett személyek visszaélészerű vagy csalárd magatartását annak érdekében, hogy adott esetben megtagadják tőlük az általuk felhívott közösségi jogi rendelkezések által biztosított kedvezményeket, az ilyen magatartás megítélése során mégis tekintettel kell lenniük a szóban forgó közösségi rendelkezések által követett célokra.”

A TV 10-ügyben³³ az Európai Bíróság megadta a jogmegkerülés esetén figyelembe veendő szempontokat, amelyeket az AVMS irányelv preambuluma 42. bekezdésében összefoglalt. Ezeket a szabályokat vette át az Mttv. 179. § (2) bekezdése és 180. § (2) bekezdése: „(2) Az (1) bekezdésben szereplő feltétel fennálltának vizsgálatakor a Médiatanács – többek között – ellenőrzi, hogy a más tagállamban letelepedett médiaszolgáltató lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásának szempontjából mely tagállamban található a reklám-, illetve előfizetési bevételeinek fő forrásai, melyik a médiaszolgáltatás fő nyelve, főként mely tagállamban található közvetítéseinek helyszíne, és hogy a médiaszolgáltatás mely tagállam közönségéhez szóló műsorszámokat tartalmaz.”

A kritikák szerint korlátozás arányosságát ugyanakkor megkérdőjelezi, hogy a hatóság ebben az esetben is a teljes Mttv.-t és az Smtv. valamennyi tartalomszabályozásra vonatkozó rendelkezését számon kérheti. A TV 10-ügyben az Európai Bíróság ítélete rendelkező rész 2. pontja éppen ezt mondta ki:

“2. The provisions of the EEC Treaty on freedom to provide services are to be interpreted as not precluding a Member State from treating as a domestic broadcaster a broadcasting body constituted under the law of another Member State and established in that State but whose activities are wholly or principally directed towards the territory of the first Member State, if that broadcasting body was established there in order to enable it to avoid the rules which would be applicable to it if it were established within the first State.”

³¹ 33/74. sz. *Van Binsbergen kontra Bestuur van de Bedrijfsvereniging* ügy EBHT 1974., 1299.

³² C-212/97. sz. *Centros kontra Erhvervs-og Selskabsstyrelsen* ügy, EBHT 1999., I-1459.

³³ C-23/93. sz. *TV 10 kontra Commissariaat voor de MEDIA* ügy, EBHT 1994., I-4795.

Az tehát, hogy egy tagállam úgy kezelheti a jogmegkerülő, másik tagállam joghatósága alatt álló szolgáltatót, mintha belföldön telepedett volna le, éppen azt jelenti, hogy egészében alkalmazhatja a belföldiekre alkalmazandó szabályokat rá, hiszen csak ez teszi „értelmetlenné” a jogmegkerülést. Az önkényes belföldi (magyarországi) jogalkalmazást pedig a két érintett tagállam médiahatóságainak együttműködése, adott esetben az Európai Bizottság értesítése és az Mttv. által megkövetelt arányossági feltétel még elméletben is kizárja.

Megjegyzendő, hogy az Európai Unió kívüli médiatartalom-szolgáltatókkal szemben az Smtv. és az Mttv. hasonló eljárás nélkül is alkalmazható, a Magyarországon terjesztett szolgáltatások tekintetében.

Említést érdemel még az Európai Bizottság kifogása, amely szerint a más tagállamban letelepedett médiaszolgáltatókra az Mttv. 176–177. §-a alapján korábban lehetségesen kiszabható bírság aránytalan szankció lehet. A kifogás alapja a „*measures*” (intézkedések) kifejezés eltérő értelmezése volt. Míg a magyar kormányzat úgy vélte, az intézkedés fogalmába beletartozhat a bírság, a Bizottság abból indult ki, hogy ha egy a joghatóságot gyakorló tagállam joga szerint nem lehetséges a bírság szankció alkalmazása, akkor, ha a magyar médiahatóság bírságot szab ki, ez önmagában aránytalan lehet. Ugyanakkor a „*measure*” kifejezés tartalma még az EU-n belül sem egészen pontosan tisztázott, de ez a félreértés később törvénymódosítás útján tisztázásra került. A Bizottság az Mttv. 179–180. §-ok (tehát a jogmegkerülés) vonatkozásában nem kifogásolta a bírságolás lehetőségét – tekintettel arra, hogy e szabályok a teljes magyar médiaszabályozás alkalmazhatóságát teremtik meg külföldi joghatóság alatt álló médiaszolgáltatókkal és sajtótermékekkel szemben, beleértve természetesen a szankciórendszer alkalmazását is.³⁴

V. Az emberi méltóság és az emberi jogok védelme (Smtv. 14. § és 16. §)

Az emberi méltóság, illetve az emberi jogok tiszteletben tartása és a sajtószabadság alapjogának ütközése a médiaszabályozás és a médiahatósági jogalkalmazás egyik legsúlyosabb, egyben legösszetettebb kérdése. A szembenálló jogok az alapjogi hierarchiában egyaránt magasan helyezkednek el, ez pedig különösen nehézé teszi a konfliktus feloldását. Az emberi méltóság az Alkotmánybíróság értelmezésében a személyiségi jogok „anyajoga”, így valamennyi más, konkrét személyiségi jognak az eredője (8/1990. (IV. 23.) AB határozat). Az emberi méltóság kiemelkedő érték, a jog számára megközelíthetetlen és hozzáférhetetlen. Definiálni, valamennyi részlelmét összefoglalni, lényegét megragadni a jog technikai értelemben nem tudja, védelmét el- lenben a kimerítő meghatározás hiányában is biztosíthatja.

Az emberi méltóság jogának egyik funkciója az autonómia biztosítása, hiszen az emberi méltóság: „*az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól ki-*

³⁴ Bár Bayer Judit ezt vitatja (azt a naivitást feltételezve az EU-ról, hogy: „...a bírságolás lehetőségével valószínűleg nem kalkuláltak”, ld. BAYER i. m. 17.), valójában a tagállami törvény szankciórendszerének alkalmazása a jogmegkerülés tényéből szükségszerűen következik.

vont magja, amelynél fogva [...] az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé, vagy tárggyá.” (8/1990. (IV. 23.) AB határozat).

A jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása, azáltal, hogy a méltóság mindenkit egyenlően megillet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az anyajog-jellegből az is következik, hogy az emberi méltóság *„olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.”* (8/1990. (IV. 23.) AB határozat).

Az emberi méltóság csak az élethez való joggal összefüggésben, azzal egységet képezve korlátozhatatlan (lásd a halálbüntetés, abortusz, eutanázia kérdéseit), ha attól elválik, az egyes, belőle származó részjogosítványok már korlátozhatóak.

Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítási szabadság *„alaphatározatának”* tekinthető 30/1992. (V. 26.) AB határozatban leszögezte: *„Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”*

Az alapjog értelmezésében tehát éppúgy megjelenik az egyéni jogosultság, mint a közösség – a közvita nyíltságán és a közvélemény szabad alakításán keresztül megnyilvánuló – érdeke, és ez a kettős megalapozás érvényben maradt a későbbi határozatokban is.

A véleménynyilvánítás szabadsága az alapjogok elképzelt hierarchiájában előkelő helyre kerül: az Alkotmánybíróság értelmezésében közvetlenül az első helyen található, egymástól elválaszthatatlan élethez való jog és emberi méltóság joga mögé. Ez nem jelenti ugyan azt, hogy ütközés esetén minden más alapjognak engednie kellene a vélemény szabadsággal szemben, de annyit jelent, hogy a vele szemben mérlegre tett jogot megszorítóan kell értelmezni, és vélelmezni kell, hogy elsőbbséget élvez.

Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságát – az emberi méltósághoz hasonlóan – *„anyajogként”* határozta meg, amelyből a többi *„kommunikációs alapjog”* ered: a sajtószabadság, az információszabadság, a művészi szabadság, a tudomány szabadság, a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog (30/1992. (V. 26.) AB határozat). A testület értelmezésében az anyajog *„ereje”* sugárzik át a belőle fakadó speciális jogokra (21/1996. (V. 17.) AB határozat).

A két anyajog párhuzamos érvényesítése tehát nehezen feloldható ellentétet jelent. A médiában praktikusán a sajtószabadság gyakorlásával okozott méltóságsértés esete merülhet fel; azaz egy alapjog gyakorlása által sérülhet egy másik alapjog. Ezen ügyek megítélésekor egyfelől mérlegre kell tenni a sajtószabadsághoz fűződő érdekeket (elsősorban a nyílt demokratikus közvélemény kialakulásához fűződő társadalmi érdek), valamint az emberi méltóság megóvásának szempontját. Tekintettel arra, hogy

hasonló „erejű” jogokról van szó, előzetes vélelmet a konkrét tényállás ismerete nélkül egyik „elsőbbsege” mellett sem lehet felállítani.

Az ütköző alapjogok esetében a jogos és jogellenes magatartás közötti határ – a konkrét tényállások tekintetében esetről esetre történő – azonosításakor a jogalkalmazó számára bizonyos „fogódzók” akadnak. Ilyenek például az Mttv. alapelvei, amelyek nem tekinthetők pusztá deklarációknak, írott malasztoknak, hanem a jogértelmezést segítik, a jogok konfliktusa esetén pedig segítik annak feloldását vagy joghézag esetén megkönnyítik a hiányzó törvényi rendelkezések meghatározását (a jogirodalom szóhasználatával élve e funkcióikban az alapelvek – a jogalkalmazást segítő – „generálklauzulaaként” működnek).

Az Mttv. 3. §-a a sajtószabadságról szól, ami a demokratikus jogállamban mindenkor a médiaszabályozás alapja és kiindulópontja, az 5. § pedig a tájékozódáshoz és a tájékoztatáshoz való jogról, illetve a demokratikus társadalmi nyilvánosságról szól. Utóbbi alapján az állam polgárainak joga van értesülni az őket, illetve a nyilvánosságot érintő kérdésekről, ezen érdekük pedig olykor erősebb lehet, mint más személyhez fűződő joga (ez az indoka például a polgári és a büntetőjogban a közéleti szereplők szélesebb körű bírálhatóságának is).

A Médiatanács tevékenysége során figyelembe veszi a korábbi médiahatóság, az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) döntéseit, illetve az azokhoz kapcsolódó bírósági gyakorlatot. Bár csaknem 15 év ORTT-gyakorlata számos hasznos kiindulópontot szolgáltathat az új ügyek eldöntéséhez, a korábbi testületek munkájára számos hátráltató tényező nyomta rá a bélyegét, ezért nem áll rendelkezésre minden érintett területen olyan szilárd, egyértelmű jogalkalmazási gyakorlat, amely lényegében kész receptet adna a Médiatanács előtt álló ügyek eldöntéséhez.

A médiahatóság, mint a közigazgatási intézményrendszer egyik szereplője, a közjog területén működik, a közérdek védelmében léphet fel, és alkalmazhatja a vélemény- és sajtószabadság korlátjaként megjelenő, a médiatartalmakat érintő törvényi szabályokat. A médiaszabályozás európai alapmodellje két alapvető értéken nyugszik: a sajtószabadság biztosításán és a közérdek szükséges védelmén a sajtószabadsággal szemben.

A sajtószabadság azért védett érték, mert egy demokratikus társadalom szabad sajtó nélkül nem létezhet; a közösség vitáit csak a sajtón keresztül, a sajtó közvetítésével lehet lefolytatni. Csak első látásra paradoxon, hogy éppen ezen érdek indokolja a sajtószabadság korlátozását is, hiszen a nyílt vita érdekében a sajtó bizonyos jogszabályi kötelezettségek alanya lehet. A tartalomszabályozásban található pozitív jellegű (tevételes magatartást előíró) normák ennek megfelelően jellemzően a demokratikus közvélemény kialakulását (elsősorban a sajtó sokszínűségét), vagy a nemzeti és európai kultúra védelmét szolgálják; előbbire példa a kiegyensúlyozott tájékoztatás szabálya, utóbbira a műsorkvóták előírása.

Az emberi jogok védelme a negatív kötelezettségek egyike (tehát tartózkodásra, azaz a jogsértés elkerülésére kötelez), amely – egyes pozitív kötelezettségekhez hasonlóan – a demokratikus nyilvánosság megfelelő működését védi, nem pedig az egyént. A sajtószabadság korlátjaként megjelenő szabályok legfőbb indoka ugyanis a néző/hallgató/olvasó (összefoglalóan: a közönség) érdekeinek – neki, mint a társadalom tagjának „járó” – védelme.

Az Smtv. által meghatározott negatív kötelezettségek a sajtón keresztül lefolytatott viták olyan alapvető „játékszabályait” állítják fel, amelyek tiszteletben tartása a vita lefolytatásának feltétele. A közösségnek ugyanakkor érdeke valamennyi álláspont, így az erőteljes, olykor sértő vagy zavaró vélemények megismerése is, azaz a sajtószabadságot – a nyílt vitát – az emberi jogok sérelmére hivatkozva csak megfelelően nyomós ok alapján lehet korlátozni.

Az Alkotmánybíróság a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy „*ha a műsorszolgáltató személyhez fűződő jogot sért, a jogsérelmet szenvedett személy dönt arról, hogy a jogsértést elkövető műsorszolgáltatóval szemben érvényesíti-e személyiségi jogait, például indít-e pert. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése és 136. § (1) bekezdése e bírói út mellett közigazgatási eljárást intézményesít. Az ORTT – a Médiatörvény 3. § (1) bekezdése alapján eljárva – e közigazgatási eljárásban nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt. A Médiatörvény 3. § (1) bekezdése alapelvei rendelkezés. Az ORTT ennek megfelelően a közigazgatási eljárás során annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket.*”

Az Alkotmánybíróság az önrendelkezési jog vonatkozásában e döntésében azt is kimondta, hogy „*fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinél szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e, vagy attól tartózkodik*” (1/1994. (I. 7.) AB határozat). Az önrendelkezési jog tehát azt a jogot is magában foglalja, hogy valaki jogsérelem esetén ne vegyen igénybe bírói utat, illetve jogait más módon ne érvényesítse. „*Ha a műsorszolgáltató személyhez fűződő jogot sért, a jogsérelmet szenvedett személy dönt arról, hogy a jogsértést elkövető műsorszolgáltatóval szemben érvényesíti személyiségi jogait (...)*”

Az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak, az Mttv. hatásköri és eljárásrendi rendelkezései, valamint az általános közigazgatási jogelmelet alapján tehát megállapítható, hogy a Médiatanácsnak általában véve lehetősége van az Smtv. 14. §-ában foglalt rendelkezés betartásának ellenőrzésére, azonban ezen eljárások során az alapjogi sérelem bekövetkeztét csak azt mintegy „alanytalanná téve” ítélni meg. A Médiatanács nem lehet az egyéni önrendelkezési jogot korlátozó testület, és főszabályként nem léphet fel mások – egyéni – jogainak védelmében, függetlenül attól, hogy az érintett maga fellépett-e avagy sem azok érdekében más, rendelkezésére álló fórumokon. A Médiatanácsnak az ilyen ügyek eldöntésekor tekintettel kell lennie az egyéb (büntető- vagy polgári bírósági) eljárások megindításának lehetőségére is, annyiban, amennyiben saját hatáskörét el kell határolnia azokétól. A Médiatanács tehát nem egyéni alapjogokat hivatott érvényesíteni, hanem az absztrakt közérdeket; azt, hogy a média működése az alkotmányos keretek között maradjon.

A büntetőjog elsődleges célja az állam büntetőhatalmával elrettenteni polgárait a bűncselekmények jövőbeni elkövetésétől, míg a polgári jog célja jogsérelem esetén

a sérelmet szenvedett jogalany számára megfelelő orvoslást (például kártérítést) adni – ez indokolja például a személyiség védelmére irányuló eljárások párhuzamos megtartását. Ugyanakkor az egyént védő harmadik (médiahatósági) eljárás lehetőségének megteremtése mellett nem hozhatók fel hasonló erejű érvek. A médiaszabályozás ugyanis elsősorban nem a médiában megtámadott egyént, hanem a közönséget védi. A közönséget sem a számára felháborító, őt zavaró, sértő tartalmaktól óvja, hanem biztosítani kívánja számára a demokratikus tájékoztatáshoz szükséges, alapvető „játék-szabályoknak” megfelelően működő sajtót.

Ennek megfelelően a médiaszabályozásban előírt normák, illetve a médiahatóság azok betartását felügyelő eljárása alkotmányosan indokolható, és összeférhet a jogrendszer más területeivel, de megítélésünk szerint csak akkor, amennyiben a médiahatóság eljárására vonatkozó jogszabály egzakt, világos hatásköri rendelkezéseket tartalmaz.

Fontos kiemelni, hogy az emberi méltóság védelme a médiaszabályozásban nem egzakt módon kategorizálható tényállások esetén képzelhető el. Ennek megfelelően megítélésünk szerint a Médiatanács által akkor állapítható meg az emberi méltóság alapvető értékének megsértése, ha a sérelem már eléri a közérdekű igényérvényesítés – a demokratikus nyilvánosság veszélyeztetésének – „küszöbét”, például ha egy műsorszám azt sugallja, hogy az emberi személyiségnek nincsen érinthetetlen tartománya, az emberi méltóság anyagi érdekből nyilvánossá, bárki számára hozzáférhetővé tehető (ld. pl. 748/2008. (IV. 29.) ORTT határozat).³⁵ Különösen – de nem kizárólagosan – ilyen esetnek tekinthető a kiszolgáltatott, magatehetetlen, megalázó helyzetben lévők – pl. balesetek, bűncselekmények áldozatainak – explicit, felismerhető ábrázolása (esetükben az egyéni jogérvényesítés is eleve korlátozott, az ilyen helyzetben lévők bemutatása pedig a társadalmi együttélés szabályait is sérti), vagy a kiskorúak emberi méltóságát sértő bemutatása (az egyéni jogérvényesítés esetükben is korlátozott, a kiskorúak megfelelő személyiségfejlődése pedig szintén közös társadalmi érdek, azt ezt veszélyeztető tartalmakkal szemben indokolható a fellépés).

Az efféle jogsértések a társadalmi együttélés, az európai civilizáció egyik általánosan elfogadott alapját – az embernek korlátozhatatlan és egyenlő méltósággal rendelkező lényként való elismerését – támadják, illetve rombolják; itt a közérdekből való fellépés nem tekinthető aránytalannak.

Fontos újdonság az Smtv.-ben (14. § (1) bek.), hogy a Médiatanács a jövőben a műsorszámok készítésekor történt méltóságsértések esetében is eljárhat. Az erre irányuló korábbi ORTT határozatokat a bíróság a felülvizsgálat során rendszerint megsemmisítette (a testület a 113/2002. (I. 10.) számú határozatában a „Bár” című műsorszám szereplőivel kötött magánjogi szerződések tartalmát kifogásolta, amelyek – álláspontja szerint – a résztvevők alapvető és személyhez fűződő jogait sértették. A jogerős bírósági ítélet (Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.307/2005/4.) kimondta, hogy a műsorszolgáltató és a szereplők között létrejött szerződések tartalmának vizsgálatára a hatóság

³⁵ Az ügyről ld. MAJTÉNYI LÁSZLÓ: Az ORTT szabadságjog-védelmi szerepe. *Fundamentum*, 2010/2.

nem jogosult. Szintén a műsorszolgáltató műsorkészítési gyakorlatának sérelmes volta miatt állapította meg az ORTT a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) 3. § (2) bek. sérelmét a 697/2005. (IV. 20.) számú határozatában, amely döntésében a „Mónika show” című műsorszámmal kapcsolatos szerződések tartalma miatt szankcionálta a műsorszolgáltatót. A bíróság azonban azt az álláspontot erősítette meg (Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.298/2006/7.), amely szerint az Rttv. alapján nem vizsgálható sem a műsorkészítés folyamata, sem a műsorszám utóélete; a hatóság kizárólag a műsorszámban látottak és elhangzottak alapján állapíthatja meg az emberi jogok sérelmét).

Tekintettel arra, hogy az Smtv. kifejezetten előírja a Médiatanács számára azt, hogy a műsorkészítés során elkövetett méltóság-sértések esetében is eljárjon, a jövőben a korábbi bírósági gyakorlat megváltozása várható. Azon műsorszámok esetében, amelyek szereplőit szerződésben – beleegyezésükkel, de kétséges körülmények között – „megfosztják” a későbbi jogérvényesítés, jogorvoslat lehetőségétől, vagy amelyeknél – szintén szerződésben – kizárják az elkészített felvétel közlésének megakadályozását (még akkor is, ha a közzététel egyértelműen sérelmes a szerződő félre nézve, és a közzétételhez történt hozzájárulás visszavonása nem okozna a médiaszolgáltató számára aránytalan sérelmet), megnyílik a hatósági eljárás lehetősége. (Megjegyzendő, hogy a közzétételhez történt hozzájárulás visszavonása tekintetében elsősorban az Smtv. 15. §-át kell majd alkalmazni.)

Szintén fontos újdonság, hogy az Smtv. 14. § (2) bekezdése a kiszolgáltatót, megalázó helyzetben lévőket kifejezetten is védelemben részesíti, így a korábbi ORTT-gyakorlat e tekintetben kodifikálásra került.

VI. Az alkotmányos rend tiszteletben tartásának követelménye (Smtv. 16. §)

A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat szerint az alkotmányos rend tiszteletben tartásának kötelezettsége a médiaszabályozásban alkotmányosan előírható. A testület ennek megfelelően alkotmányosnak találta az Rttv. 3. § (2) bekezdésében található, az új törvényben szereplővel szó szerint megegyező rendelkezést. Az alkotmányos rend nem meghatározatlan „gumifogalom”, hanem a médiaszabályozásban külön nem definiált, a jogrendszerben azonban egyértelműen azonosítható tartalommal bíró jogi kategória. „Az alkotmányos intézmények feladata az Alkotmányban kialakított rend, vagyis az alkotmányos jogok tiszteletén alapuló parlamentáris demokrácia megőrzése és biztosítása. (...) A műsorszolgáltatónak, mint minden jogalanyak tiszteletben kell tartania az alkotmányos rendet, ezt a kötelezettségét nevesíti a Médiatörvény alapvető rendelkezése. Erre az alapvető rendelkezésre alapozva a Médiahatóság a Médiatörvény 112. § (...) alapján, törvénysértés esetén szankciót állapíthat meg, amennyiben azt rendkívüli körülmények indokolják. Ilyen volna például, ha a műsorszolgáltató folyamatosan az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő ideológiát hirdetve tevékenykedne. A Médiatörvény emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó szabályára tekintettel a Médiatörvény vonatkozó bekezdése alapján alkalmazott joghátrányoknak ilyen különleges esetben fontos szerepe lehet az alkotmányos alapstruktúrát tiszteletben nem tartó műsorszolgáltatók elleni fellépés során.”

VII. A magánélet megsértésének tilalma (Smtv. 18. §)

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatában az utóbbi időben nagy jelentőségre tettek szert a magánszféra megsértése miatti eljárások, amelyek elsősorban a bulvármédia tolokodását igyekeztek megakadályozni (ld. pl. Von Hannover v. Germany ügy, ahol a strasbourgi bíróság a magánélet védelmének széles értelmezése mellett foglalt állást). Amíg az emberi méltóságot, alkotmányos rendet, illetve a gyűlölködést tiltó rendelkezéseket az Rttv. is tartalmazta, addig a magánszféra védelmének megteremtése újdonság. Ezen szabály esetében is ki kell emelni, hogy a jogalkalmazás nem irányulhat az egyéni jogok védelmére: a magánszféra megvédése a médiaszabályozásban akkor képzelhető el, amikor a jogsértés szintje szükségessé teszi a közérdekből történő fellépést, azért, mert a demokratikus nyilvánosság alapvető szabályát sérti meg az adott médiatartalom-szolgáltató, amellyel a nyilvánosság megfelelő működését sodorja veszélybe. A magánélet esetében ugyanazon látszólagos paradoxonnal találkozunk (nevesített egyéni jogok közérdekű érvényesítése), de valójában nem erről van szó: a cél mindenkor a nyilvánosság védelme, az egyéni jogérvényesítés érintetlenül hagyásával.

VIII. A gyűlöletbeszéd tilalma (Smtv. 17. §)

A gyűlölködés tiltására vonatkozó Rttv.-beli rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát 2007-ben végezte el az Alkotmánybíróság (1006/B/2001. AB határozat). A döntés alkotmányosnak ítélte a szabályozást, és leszögezte, hogy a médiahatóság fellépésének lehetősége – amely a megsértett közösség vagy egyén akaratától független – nem korlátozza az önrendelkezési jogot, és nem helyettesíti az alanyi jogok jogosultjainak igényérvényesítését.

Az alkotmányosság vizsgálatakor felmerült az a kérdés is, hogy mi indokolja a büntetőjogi jogszabályokhoz képesti jóval alacsonyabb korlátozhatósági mérce meghatározását? Az Smtv. 17. §-a az Rttv.-hez sok tekintetben hasonló szabályt alkot, így eszerint: „a médiatartalom nem lehet alkalmas személyek, nemzetek, közösségek, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére”, illetve „nem lehet alkalmas” ezek „kirekesztésére.”

Az AB említett döntése leszögezi, hogy „a különböző jogágakban az egymást kiegészítő, egyes alapjogok tekintetében párhuzamosan fennálló jogvédelmi eszközök, az akár párhuzamosan is lefolytatható különböző eljárások lehetősége nem sérti, sőt szükségtelenül nem is korlátozza az alkotmányos véleménynyilvánítási és sajtószabadságot.” Ennek megfelelően a büntetőjog rendszerén kívül, a médiaszabályozásban is alkotmányosan előírható a gyűlöletbeszéddel szembeni fellépés.

Ugyanakkor a Büntető Törvénykönyv – nem kifejezetten a médiára vonatkozó szabálya – alapján a gyűlöletbeszéd miatti büntethetőséghez nem elég a közösség megsértése, vagy a gyűlöletkeltésre vagy megsértésre való alkalmasság, hanem „gyűlöltre uszítás” kell, ami egyértelműen súlyosabb magatartás (269. §). Az Alkotmánybíróság e különbség alkotmányosságát részben a büntetőjog és a médiajog szankciórendszerének megkülönböztetése alapján állapította meg, hiszen a szankciók a

médiaszabályozás területén enyhébbek. Ami az általános véleményszabadság védelmi körébe még beletartozik (gyűlöletkeltés vagy kirekesztés egy közösség ellen), az a sajtószabadság által már nem védett. A határozat szerint: „A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben a végső eszköz. Ez azt jelenti, hogy amennyiben valamely, társadalmilag káros magatartás – jelen esetben a gyűlöletre uszítás, gyűlöletkeltés – vonatkozásában a büntetőjogi felelősség sem eltűzött, nem alkotmányellenes, úgy az adott magatartásra vonatkozó, esetlegesen más jogágakban megfogalmazott enyhébb tilalmak sem lehetnek azok.”

A különbségtétel másik indokaként a határozat az elektronikus média jelentős véleményformáló erejét említi, visszautalva az 1/2007. (I. 18.) AB határozatra: „Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.” A határozat e gondolatot tovább fűzve kimondja, hogy „a média tehát alapvető jelentőségű a véleménypluralizmus megjelenítésében, a közösségi viták lefolytatásának egyik legfontosabb színtere, ezzel egyidejűleg azonban azt is tekintetbe kell venni, hogy a személyeket, egyes társadalmi csoportokat (a kisebbségeket vagy adott esetben a többséget) sértő, kirekesztésre, diszkriminációra irányuló műsorszolgáltatásnak ugyanilyen súlyú negatív, beláthatatlanul káros hatása is lehet.” A gyűlöletkeltés, illetve a közösségek megsértésének médiaszabályozásbeli tilalma ezek alapján alkotmányosan elfogadható. Az Alkotmánybíróság döntésében arra is rámutatott, hogy „a Médiatv. támadott bekezdése nem azt jelenti, hogy a rádió- és a televízió-műsorokban ne lenne helye vitának, kritikának, ne jelenhetne meg a társadalmat jellemző véleménypluralizmus. A rendelkezés célja annak a megakadályozása, hogy a rádió és a televízió a sértő, faji alapon elítélő, kirekesztésre, diszkriminációra felhívó gyűlölködők »hangerősítője« ” legyen.”

A tényállás pontos meghatározottságának hiányára hivatkozó érvel szemben pedig a testület úgy vélte, hogy „önmagában az a tény, hogy a szabályozás mérlegelési lehetőséget biztosít a jogalkalmazónak annak megítélése tekintetében, hogy valamely magatartás alkalmas-e a gyűlöletkeltésre, nem vezet arra, hogy az előírásnak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe, illetve a 60. § (1)-(2) bekezdésébe vagy a 61. § (1)-(2) bekezdésébe ütközése megállapítható lenne.”

Nem szabad elfelejtkezni arról, hogy az Alkotmánybíróság döntése kizárólag a televíziós és a rádiós médiaszolgáltatásokra vonatkozó korlátozást bírálta el. Az Smtv. és az Mttv. e szabályai ugyanakkor valamennyi médiatartalom-szolgáltatóra nézve kötelezőek. Igazolható-e alkotmányosan ez az általános tiltás? Amit az Alkotmánybíróság a média véleményformáló erejéről mondott, az igaz a televízión és a rádión kívüli egyéb médiatartalmakra is. A médiafogyasztási szokások az egyes társadalmi rétegek, eltérő korosztályok tekintetében eltérnek, így valamennyi médiumra igaz, hogy meghatározó jelentőségű saját közönsége, vagy annak egy része tekintetében (van, aki csak az internetről tájékozódik, más inkább nyomtatott lapot olvas, megint más elsősorban televíziót néz). Egy országos napilap szélesebb közönséget ér el, mint egy helyi rádió, a véleményformáló erő elsősorban nem a médium jellegétől, hanem az általa ténylegesen elért közönségtől függ, tehát indokolatlan pusztán a tartalom terjesztési módja alapján differenciálni a szabályozásban. Ugyanakkor a médiahatóság jogalkalmazási

gyakorlatában, az esetleges szankciók kiszabásakor a ténylegesen elért közönség számára tekintettel lehet és kell is lenni. E ponton újból érdemes rögzíteni, hogy a „médiahatás” elméletét önmagában nem tartjuk alkalmasnak a szabályozás megalapozására, annak elsődleges indoka jóval inkább a demokratikus nyilvánosság működőképességének fenntartása. A TASZ alkotmánybírósági beadványa³⁶ idézi ugyan az AB egyik alapvető tézisét a véleményszabadsággal kapcsolatban („*a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi*” – 30/1992. (V. 26.) AB határozat), de arról nem tesz említést, hogy a véleményszabadság „külső korlátai” – így a gyűlöletbeszéddel szembeni fellépés is – nem a vélemény tartalma alapján korlátoznak, hanem mások alapvető jogait védik, esetleg más alkotmányos értéket védenek, és így szükséges esetben és arányos mértékben alkotmányosak lehetnek.

Nem értünk egyet azon kritikával, amely szerint az új szabályozás kiterjesztette volna a védett közösségek körét.³⁷ Az Rttv. 3. § (3) bek. 1996 óta védte valamennyi kisebbséget és „bármely többséget” a megsértéstől és a kirekesztéstől, és csak az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglalt gyűlöletkeltés alkalmazási köre volt szűkebb. Ez a megkülönböztetés indokolhatatlan: miért védene a szabályozás az enyhébb sérelemmel – a kirekesztéssel – szemben több közösséget, mint a súlyosabbal – a gyűlöletkeltéssel – szemben?

Azzal a kritikával sem értünk egyet, amely szerint a „bármely többség” fogalma tisztázatlan, és a többségi közösségek illetén való védelme egyébként sem indokolt.³⁸ Egyrészt, ha a „többség” fogalma nem világos, akkor szükségszerűen a „kisebbség” fogalma sem lehet az (hiszen ezeket egymáshoz képest kell meghatározni), másrészt a jogalkalmazás minden további nélkül képes e fogalmak értelmezésére. És ugyan megállapítható, hogy általában véve a kisebbségek gyakrabban szorulhatnak védelemre, de a gyűlöletbeszéddel szemben a többségi közösségek is védelmet érdemelnek.

Gyakran merül fel a szakirodalomban az érv, amely szerint a védelmet csak a társadalomban kisebbségben lévő csoportoknak szükséges megadni, elvégre a többség mindig „biztonságban van”, a többségi közösséget a kisebbségek nem veszélyeztethetik.³⁹ Ezzel több okból sem értünk egyet. Egyrészt egy többségi közösség a kisebbségekhez hasonlóan értéket, mégpedig bizonyos körülmények között védendő értéket képvisel, tagjai ugyanazzal az emberi méltósággal rendelkeznek, mint egy kisebbség tagjai, az ugyanúgy megsérthető (akár saját tagjai által is: a magyar nemzetet egy magyar is szapulhatja). A sérelem – amely nem feltétlenül jelent fizikai fenyegetettséget, és látható eredménye sem mindig lesz – tehát ugyanúgy bekövetkezhet. Másrészt a többségi közösség tagja egy adott élethelyzetben könnyedén válhat kisebbséggé (egy településen, egy köztéren, egy vitában), amikor kiszolgáltatottsága is megnőhet. Har-

³⁶ TASZ i. m. 8. pont.

³⁷ TASZ i. m. 8. pont, POLYÁK – MAJTÉNYI i. m. 6.

³⁸ TASZ i. m. 8. pont, BAYER i. m. 14.

³⁹ Ld. pl. HANÁK ANDRÁS: Szent szólásszabadság. *Fundamentum*, 2009/4, 59.

madrészt pedig, a többség esetleges védelme egyáltalán nem csökkenti a kisebbségek védelmének intenzitását, tehát amit a többségnek adunk, azt nem a kisebbségtől veszszük el e tekintetben.⁴⁰

Az Smtv. 17. §-a azt a következtetlenséget is rendezte, amely szerint az Rttv. 3. § (2) bekezdése a gyűlöletkeltésre való *alkalmasságot*, míg a (3) bek. a megsértésre és a kirekesztésre való *irányultságot* tiltotta. Az előbbi esetben tehát a közzététel lehetséges hatása, az utóbbi esetben annak szándéka alapján korlátozott. A demokratikus nyilvánosság védelme azonban csak előbbi megközelítés alapján indokolhatja a korlátozást, azaz a közlő – a médiahatóság által egyébként legtöbbször felderíthetetlen – szándékától függetlenül állíthat fel tilalmat.

(Végezetül említést érdemel, hogy az Smtv. 17. § (2) bekezdéséből az Európai Bizottság és a magyar kormányzat tárgyalásainak eredményeképpen kikerült a közösségek „nyílt vagy burkolt megsértésének” tilalmára vonatkozó szabály. A Bizottság a szabály tartalmát, és nem tárgyi hatályát vitatta. A magunk részéről e módosítással egyet tudunk érteni, mégis feltűnő, hogy itt egy olyan szabály módosítását kérte a Bizottság, amelyet a 2004-es EU-csatlakozásunk előtt egyszer már jóváhagyott.)

IX. A közerkölcs megsértése (Smtv. 4. § (3) bek.)

A közerkölcs megsértése miatt nem szankcionálhatók az egyes médiatartalom-szolgáltatók. Bár az Smtv. valóban átveszi az Stv. deklaratív jellegű rendelkezéseit (Smtv. 4. § (3) „A sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közerkölcsöt, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével.”), de a Médiatanács Mttv.-ben meghatározott hatáskörei között nem találjuk meg az e rendelkezés felügyeletére vonatkozó hatáskört. Az Mttv. 182. § c) pontja a Médiatanács feladatává teszi az Smtv. 13–20. §-ban foglalt követelmények betartását, a 4. §-ról nem esik szó. Márpedig egy közigazgatási szerv kizárólag törvényben meghatározott hatásköröket gyakorolhat, azokat nem bővítheti önkényesen. Ez a fajta hatáskör-kiterjesztés egyértelműen alkotmányellenes volna, a hatáskör hiányában hozott döntés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerint semmisségi ok.

⁴⁰ Bayer Judit azt írja (i. m. 14.), hogy a többség „kirekesztése fogalmilag is lehetetlen” – ezzel nem tudunk egyetérteni, hiszen a világtörténelem – éppenséggel a XX. századi magyar történelem is – bőven szolgáltatott példát arra, amikor egy kisebbség uralkodott a többség, vagy a többségi közösségek felett. Azt sem értjük, hogy a gyűlöletkeltés miért „nyilvánvalóan csak a kisebbséggel szemben használható fel” (uo.). Ennek alapján a Btk. 269. §-ában szereplő közösség elleni izgatás – számos alkotmányossági vizsgálaton átesett – tényállásának alkotmányossága is megkérdőjeleződhetne, hiszen az is védi a többségi közösségeket (is). A Bayer által felhozott példa éppen találó: a Tilos Rádióban 2003 karácsonyán hangzott el a „legszívesebben kiirtanám az összes keresztényt” mondat, más súlyos megjegyzések mellett. Ez egyértelműen jogsértőnek minősült az Rttv. alapján, és egyébiránt többségi közösséget sértett. Csak azt nem értjük, hogyan tekintheti ezt Bayer egyszerűen „ízléstelen viccelődésnek”. Ennél kevésbé súlyos mondatok miatt is járványként szokott terjedni felénk a szélsőségektől való rettegés.

Az Smtv. 4. § (3) bekezdése alapján – a pontos jogi kötelezettség konkretizálása hiányában – médiahatósági eljárás egyébként sem indulhatna, mert a közerkölcs olyan általános kategória, amely csak konkrét tényállásokban jelenhet meg a hatósági felügyelet keretében számon kérhető módon. Ilyen erkölcsvédelmi szabályok például az Mttv. 9–11. §-ában található – a kiskorúak védelmét szolgáló – szabályok, amelyek elsősorban az erőszakos és pornográf műsorszámok vonatkozásában fogalmaznak meg kötelezettségeket; ezek alapján természetesen lehetséges a hatósági eljárás, de nem az Smtv. 4. §-ára hivatkozva.

Az 20/1997. (III. 19.) AB határozat foglalkozott az Stv. közerkölcsöt védő szabályával. Az Stv. 1989-es módosításakor ugyanis hatályban maradt a rendelkezés, amely alapján ügyési indítványra a bíróság megtilthatta, illetve azonnal felfüggeszthette a sajtótermék vagy egyéb irat nyilvános közlését, amennyiben a fent idézett szakaszba ütközött. Az előzetes korlátozásra lehetőséget adó szabály tehát a közerkölcs védelmében is alkalmazható volt. Az Alkotmánybírósághoz beérkezett indítvány szerint az előzetes vizsgálat lehetősége, illetve az ügyész azon joga, hogy az egyébként kizárólag személyesen gyakorolható személyhez fűződő jogok sérelme esetén a sértett beleegyezése nélkül is felléphessen, sértik a sajtószabadságot. Továbbá olyan, a közerkölcsöt sértő közléseket tilthasson meg, amelyek a Btk. által nem tiltottak, valamint a bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatti közlési tilalom felállítása azelőtt, hogy annak elkövetését a bíróság jogerősen megállapította volna, mind-mind sértik a sajtó szabadságát, illetve a perbeli önrendelkezéshez való jogot. Ezekre hivatkozva kérte az indítványozó az alkotmányellenesség megállapítását.

Az Alkotmánybíróság határozatával megsemmisítette az előzetes korlátozásra vonatkozó, vitatott rendelkezés egészét (nem érintve a közerkölcs védelmét előíró szabályt), de csupán jogtechnikai okokból, mivel alkotmányellenességet csak az ügyész – mások személyhez fűződő jogainak sérelmére és magánvádas bűncselekmény megvalósulására való hivatkozással, az érintettek akaratától független – indítványozási jogában fedezett fel. A bírák az indokolás elején idézik a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményét, melyek lehetővé teszik a vélemény szabadság korlátozását a közerkölcs védelmében, majd elutasítják a korlátozás alkotmányellenes voltát: „A 21/1996. (V. 17.) AB határozat már megállapította, hogy: »Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül a jogban érvényesített közerkölcs tartalmát. Amint a közérdek meghatározását is alapvetően átengedte a demokratikus törvényhozásnak [...], a közrendet és benne az erkölcsöket is a képviselőknek van joguk érvényesíteni, amíg valamely más okból az Alkotmány határaiba nem ütköznek« [...]. Mivel a közerkölcs fogalmát és tartalmát a vizsgált összefüggésben jogszabály nem határozza meg, ezért annak megállapítása a jogalkalmazás körébe tartozik. A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának a BH1992.454. számú eseti döntése tartalmazza a sajtótermék nyilvános közlésének megtiltása iránti kérelem elbírálásánál irányadó szempontokat. A Legfelsőbb Bíróság e döntésében többek között megállapította, hogy a közerkölcs fogalmába azok a magatartási szabályok sorolhatók, amelyeket a társadalom általánosan elfogad. A sajtótermék közerkölcsbe ütközését akkor lehet megállapítani, ha ez a jellege a közfelfogás szerint egyértelmű és vi-

*tathatatlan. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Stv.-nek a közerkölcs sérelmével összefüggő korlátozó rendelkezése nem minősíthető szükségtelennek és aránytalan mértékűnek.*⁴¹

Mivel az alkotmányellenesnek talált rendelkezés egy bekezdésben szerepelt a többivel, a bíróság az egészet megsemmisítette, a jogalkotó pedig később nem pótolta a megsemmisített szabályokat. Érdemes megvizsgálni a határozathoz csatolt különvélemények egyikét is: Lábady Tamás és Sólyom László alkotmányellenesnek találta az ügyész – a közerkölcs sérelmére való hivatkozással gyakorolható – felfüggesztési jogát is (amely persze végül szintén kikerült a törvényből). Álláspontjuk szerint: „a közerkölcs – mint olyan elvont érték, amely mögött a legkevésbé állapítható meg egyes egyéni alapjogok sérelme – a véleményszabadság korlátozására alkotmányos mércével mérve a legkevésbé alkalmas javak csoportjába tartozik”.⁴² A bírák utalnak a 30/1992. (VI. 10.) AB határozat indoklására, amelyben a „köznyugalom” védelme elvont veszélyeztetés esetén nem indokolta a véleményszabadság korlátozását; ők ennek analógiájára a közerkölcs védelmét sem találták eléggé nyomós indoknak az előzetes ügyészi korlátozás megengedésére. Ugyanakkor ez a különvélemény szerzői szerint sem jelenti azt, hogy a közerkölcs semmiképpen nem lehet a sajtó-, illetve véleményszabadság korlátja. A többségi indoklás és a két különvélemény azt a kérdést, hogy vajon hivatkozhat-e egyáltalán az Stv. a közerkölcsre, *fel sem teszi*. Sólyom László azt írja erről, hogy „feltételezhetően hallgatólagos egyetértés volt abban, hogy (megfelelő eljárásban) a közerkölcs korlátozhatja a sajtószabadságot.”⁴³ Máshol pedig úgy nyilatkozott, hogy: „Túlzónak érzem azt a kritikát, amely szerint az erkölcsösség kérdésében ítélni visszatérést jelent a felvilágosodás előtti korokba. [...] A közerkölcs olyan elvont érték, amely mögött a legkevésbé állapítható meg egyes egyéni alapjogok sérelme, ezért a legkevésbé szolgálhat korlátozás alapjául. Ugyanakkor [...] az emberi jogi konvenciók mind megengedik a jogok korlátozását a közerkölcs védelmében, ha »demokratikus társadalomban szükséges«.”⁴⁴

X. A médiarendszer és a tájékoztatás feladata (Smtv. 10. §)

A törvény szerint „mindenkinek joga van arra, hogy megfelelően tájékoztassák a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. A médiarendszer egészének feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás ezen ügyekről és eseményekről.” A rendelkezés második mondata eltérő szövegezéssel eredetileg a 13. §-ban szerepelt. Az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások eredményeképpen az új szöveg mindenki számára nyilvánvalóvá tette azt, hogy a tájékoztatási kötelezettség előírása nem keletkezett konkrét kötelezettséget az egyes médiatartalom-szolgáltatókra.

⁴¹ 20/1997. (III. 19.) AB határozat, III./3. pont.

⁴² Uo. különvélemény, 1. pont.

⁴³ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001. 484.

⁴⁴ TÓTH GÁBOR ATTILA: A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez – beszélgetés Sólyom Lászlóval. *Fundamentum*, 1997/1, 41.

Az Smtv. 13. §-ában szereplő korábbi szöveg még nem a „médiarendszer egészéről”, hanem „a médiatartalom-szolgáltatók összességének” feladatáról szolt, ezzel szinte megismételve az Stv. 2. § (1) bekezdésének tartalmát. A rendelkezés sem az 1986-os törvényben, sem az Smtv.-ben nem jelentette azt, hogy mindenkinek, így pl. a tematikus médiaszolgáltatásoknak is kötelező az általános tájékoztatás, ez pusztán – új, jelenleg hatályos formájában is – egy deklaratív, a média közérdekű feladatát megállapító szabály. A tájékoztatási kötelezettség – a mindenkit megillető tájékozódáshoz való jogból eredően – a médiapiac egészétől megkövetelt kötelezettség. E szabály önmagában véve nem telepít konkrét kötelezettséget az egyes médiatartalom-szolgáltatóra, hanem egy általános médiajogi alapelvet rögzít. A konkrét tájékoztatási kötelezettség előírása csak bizonyos médiaszolgáltatók esetében indokolt, és a kérdést a médiatörvény keretei között kell rendezni, ahogyan jelenleg is történik (a közszolgálati, illetve a jelentős befolyásoló erejű médiaszolgáltatások esetében ld. Mttv. 38. § (1) bek. és 83. § (1. bek. m) pont).

Annak ellenére, hogy e szabály nem telepít kötelezettséget egyetlen médiumra sem, általában véve vitatjuk azon megközelítést, amely szerint „a sajtószabadság fogalmával nem összeegyeztethető, hogy az állam feladatot írjon elő a (magánkézben lévő) sajtó számára.”⁴⁵ Ha a „sajtó” alatt itt a sajtótermékeket értjük, „feladat” alatt pedig a tartalmat közvetlenül érintő, tevőleges magatartásra kötelezést, akkor már elfogadható ezen állítás. De ennél tágabb értelemben aligha: a törvények szabályokat, kötelezettségeket is megállapítanak, ezek betartása a sajtó „feladata” (nem csupán a negatív jellegű tartalmi előírásokra, hanem pl. a koncentráció-korlátozásra is gondolunk).

XI. A kiegyensúlyozott tájékoztatás szabálya (Smtv. 13. § és Mttv. 12. §)

A kiegyensúlyozott tájékoztatás előírása a sajtó közérdekű feladatainak felismeréséből fakad. A szabály alapján a közösséget érintő ügyekről szóló tájékoztatásnak, híradásnak meg kell jelenítenie a szembenálló nézeteket. Egy adott kérdéssel összefüggésben megfogalmazott releváns álláspontokat kell a közönség számára összegyűjteni és bemutatni, ezzel lehetővé téve, hogy megalapozott döntést hozhasson a vitatott kérdésben, így szolgálva a demokrácia eszméjét. A kiegyensúlyozottság specifikus előírás pluralizmushoz képest: általában csak a tájékoztató műsorokban (de nem feltétlenül kizárólag a hírműsorokban) érvényesülő kötelezettség. A műfaji sajtóosságokat figyelembe kell venni, és ezek alapján bizonyos műsorszámoktól (például a politikai kabarétól) nem feltétlenül lehet elvárni a hírműsorokhoz hasonló kiegyensúlyozottságot.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás szabálya nyilvánvalóan csak a médiaetika és a szakmai előírások segítségével alkalmazható, az adott helyzet körülményeinek függvényében. Nem jelenthet másodpercre pontosan kiszámított egyenlőséget az egyes vélemények bemutatásakor, bár a magyar médiahatóság főként a megjelenés időtartamát veszi figyelembe a kiegyensúlyozottság megállapításakor. A jog eszközeivel ugyanis nem mérhető pontosan a riportalanyokkal szemben tanúsított egyenlő, elfogulatlan

⁴⁵ BAYER i. m. 14.

bánásmód, sem a kérdéseket feltevő riporter hangszíne vagy gesztikulációja. *Minden* szembenálló nézet bemutatására értelemszerűen nem mindig van lehetőség, a szerkesztés során olykor választani kell a releváns, és szükséges súllyal, a kellő arányban képviselt nézetek között (ez azonban nem jelentheti mindenkor kizárólag az „uralkodó” nézetek bemutatását). Az egyes nézeteknek, és nem azok képviselőinek kell megjelenniük: az adott helyzetben a szerkesztő választhat valamely nézet több képviselője közül, de indokolt esetben (például az ellentétes oldalról érkező riportalany hiányában) akár maga a riporter, vagy az újságíró is elvégezheti a kiegyensúlyozás feladatát, az eltérő álláspont megjelenítését. A kiegyensúlyozott tájékoztatásnak nem feltétlenül kell minden egyes műsorszámban megvalósulnia, ez jelentősen megnehezítené például a tájékoztató jellegű magazinműsorok készítését. Bizonyos esetekben elégséges, ha a – több részből álló, vagy rendszeresen jelentkező műsorszámok esetében – műsorsorozat egészében, vagy akár az adott csatornán található műsorfolyam egészében valósul csak meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás.

Egyes nézetek szerint a kiegyensúlyozottság jelenlegi, általános előírását a közeli jövőben jelentősen szűkíteni kellene, és elegendő volna kizárólag a közszolgálati vagy legfeljebb a földi sugárzású, országos csatornákkal szemben megkövetelni.⁴⁶ A felfetés azon az előfeltevésen alapul, hogy a frekvenciaszűkösség elmúltával, illetve a médiaszolgáltatás új terjesztési módjaival ma már nem indokolható az egyes médiumok szabadságába való ilyen mértékű beavatkozás. Ma már számos televízió és rádió, illetve sajtótermék gondoskodik a tájékoztatásról, véget ért a korábbi állami monopólium és a csak szűk körben létező magántulajdonú médiumok kora. Aki pedig a valóságra kíváncsi, igenis vegye a fáradságot arra, hogy több (akár külön-külön elfogult) médiaszolgáltatás híradásait is megtekintje, esetleg naponta több lapot is átolvas.

Egyetértünk azzal, hogy bizonyos mértékig elvárható, hogy az érdeklődő polgár több forrásból is tájékozódjon, azonban erre alapozva megítélésünk szerint nem szüntethető meg a kiegyensúlyozottság általános kötelezettsége. Ha ugyanis valóban komolyan vesszük a demokráciát, akkor a közösség ügyeiben a lehető legszélesebb kör számára kell döntési helyzetet teremtenünk: az pedig csak a nagyon kevés ráérőtől várható el, hogy naponta több híradót is végignézzen, és a *Magyar Nemzet* után még vegye kezébe a *Népszabadságot* is. A hozzáférés a megnövekedett számú médiumhoz nem általános, ráadásul a nagyobb mennyiség nem szükségszerűen hozza magával az általuk képviselt nézetek arányos megoszlását és az így megszülető kiegyensúlyozottságot.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége a sajtótermékekre és a lekérhető médiaszolgáltatásokra nem, csak a tájékoztatási tevékenységet végző lineáris (hagyományos) médiaszolgáltatásokra vonatkozik. A kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó szabály 1996 óta létezik a magyar jogrendben (és létezik egyébként számos más európai országban is), ezért e területen a médiahatóság, illetve a bíróság jelentős

⁴⁶ GÁLIK MIHÁLY – HORVÁT JÁNOS – SZENTE PÉTER: Egy új médiatörvény alapjai (javaslat). In ENYEDI NAGY MIHÁLY – POLYÁK GÁBOR – SARKADY ILDIKÓ (szerk.): *Médiakönyv 2003*. Budapest: Enamiké, 2003, 988; KERTÉSZ KRISZTINA: Kiegyensúlyozottság és pártatlanság az elektronikus médiában a Panaszbizottság 2004-es döntéseinek tükrében. *Médiakutató*, 2006. ősz.

mértékű jogalkalmazási gyakorlattal rendelkezik (amely ugyan a korábbi médiahatóságon belüli működési zavarok miatt nem feltétlenül ellentmondásmentes, de amelyre lehet támaszkodni a jövőbeni jogalkalmazás kiindulópontjaként).

Az Mttv.-ben szereplő kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség tartalma megfelel a normavilágosság alkotmányossági szempontjának. A tájékoztatás kiegyensúlyozottságának tartalmát az Mttv. 12. §-a és az Smtv. 13. §-a együttesen határozza meg. A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások a közérdeklődésre számot tartó, illetve a törvényben meghatározott szempontok alapján jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről „az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban kötelesek sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni”. Ki kell emelni, hogy e kötelezettség – ahogyan a múltban sem – nem jelenti a szerkesztői szabadság aránytalan korlátozását: azt, hogy mely események tartanak számot a közérdeklődésre, azaz mely eseményekről történik beszámoló az egyes műsorszámokban, kizárólag a szerkesztő, illetve a médiaszolgáltató döntheti el.

Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban alkotmányosnak ítélte az Rttv. hatálya alá tartozó médiaszolgáltatókat terhelő kiegyensúlyozottsági kötelezettséget.⁴⁷ A Legfelsőbb Bíróság BH 2007. 253. szám alatt közzétett eseti döntésében kifejtette, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás fogalmába a sokoldalúság, a tényszerűség, az időszerűség és a tárgyilagoság követelménye is beleértendő, tehát a „kiegyensúlyozottság” egy olyan általános kategória, amelynek a törvény több rész-elemét nevesíti. Az Mttv. 181. § (1) bek. alapján ugyanakkor olyan értelmezés is lehetséges, amely szerint az Smtv. 13. §-ában foglalt előírások (a „sokoldalú, tényszerű, időszerű, tárgyilagos és kiegyensúlyozott tájékoztatás” kötelezettsége) közül csak utóbbit, azaz a kiegyensúlyozott tájékoztatást vizsgálhatja a hatóság. Az Mttv. 181. § ugyanis kizárólag a kiegyensúlyozottsági kötelezettség megsértése esetére határoz meg eljárásrendet. Mivel a hatásköri felsorolásból (182–184. §) is kiderül, hogy a hatóság csak a kiegyensúlyozottsági kötelezettséget vizsgálja, ennek megfelelően a többi előírás *lex imperfecta* marad.

A pluralizmus követelménye a médiaszabályozás egyik alapvető vezérelve. Maga a kifejezés a német Alkotmánybíróság úgynevezett harmadik televíziós határozatából ered,⁴⁸ amelyben a bírák különbséget tettek belső és külső pluralizmus között. A *belső pluralizmus* (mely a határozat értelmében csak a közszolgálati médiaszolgáltatókat kötelezi) megköveteli az adott szolgáltatástól, hogy műsorszámainak összességében, a társadalomban található egyes nézetek bemutatását tekintve valamiféle egyensúlyi állapot jöjjön létre, tehát a csatorna műsorai ne legyenek elfogultak egyik irányban sem, de mégis bemutassák az egyes vitás (nem feltétlenül politikai) kérdéseket, teret adva minden álláspont megjelenésére, a műsorszámok pedig legyenek sokszínűek, elégítsék ki a közönség lehető legszélesebb körének igényeit – ideértve a kisebbségi

⁴⁷ Ezért nehéz egyetérteni az olyan kategorikus, és a bizonyítást nagyvonalúan kerülő kijelentésekkel, amelyek szerint e kifejezések „már a hatályos (sic!) törvényben is értelmezhetetlenek voltak, önkényes és kiszámíthatatlan jogalkalmazáshoz vezettek”. Ld. BAYER i. m. 14.

⁴⁸ 57 BVerfGE 295, 326 (1981)

igényeket is. A *külső pluralizmus* értelmében valamennyi médiaszolgáltatónak *együttesen* is biztosítani kell a bemutatott nézetek és a tartalomkínálat *sokféleségét*, illetve meg kell teremtenie azok *egyensúlyát*. Tehát, bár a magántulajdonú médiaszolgáltatókat a belső pluralizmus nem terheli, azoknak együttesen szintén meg kell felelniük a pluralizmus követelményének.

Ebből akár az a – nézetünk szerint téves – következtetés is levonható, hogy a pluralizmus azonos a kiegyensúlyozott tájékoztatás előírásával, holott annál jóval tágabb értelmű kötelezettségről van szó. A pluralizmus követelménye foglalja össze a legáltalánosabban mindazon kötelezettségeket, amelyek a média demokratikus feladatainak való megfelelést segítik elő. Abból a felismerésből fakad, hogy a média jelentős kulturális és politikai befolyással rendelkezik, amellyel összefüggésben, valamilyen módon a közönség érdekeit is biztosítani kell. További felismerés – amely elvezet a pluralizmus követelményéhez –, hogy bár az állam távoltartása a médiától kétségkívül a közönség érdekeit szolgálja, azonban önmagában még nem képes biztosítani azokat. A pluralizmus és a kiegyensúlyozott tájékoztatás azonosnak tekintése azért sem indokolt, mert utóbbit gyakran a médiaszolgáltatók konkrét kötelezettségévé teszik az egyes médiatörvények, ezzel szemben a pluralizmus csak ritkán jelenik meg az egyes alkotmányokban, illetve médiatörvényekben, és akkor is alapveti rendelkezésként.

A pluralizmus követelménye nem csak tartalmi kötelezettségeket, hanem a médiapiac rendszerét befolyásoló strukturális korlátozásokat is előír, valamint korlátozza a lehetséges piaci viselkedést. A pluralizmus nevében lehetséges fellépni a média túlzott koncentrálódása ellen, korlátozva a tulajdonjogot a médiapiacon; a versenyjogi szabályok által befolyásolni a piaci szereplők viselkedését; előírni a műsorterjesztők számára bizonyos csatornák kötelező továbbítását (*must carry*); konkrét tartalmi előírásokat meghatározni a médiaszolgáltatók számára (közszolgálati kötelezettségek, kötelező hírműsor-szolgáltatás, kiegyensúlyozottság stb.).⁴⁹ Az egyes tartalmi kötelezettségek csak a „belső” pluralizmus körében, tehát egy adott médiaszolgáltató által készített műsorfolyamra nézve kötelezőek, míg a strukturális és versenyjogi előírások a „külső” pluralizmus megteremtéséhez járulnak hozzá. A magyar Alkotmány és a médiaszabályozás nem szól a pluralizmusról, de említi az annak megfelelőjeként használt sokszínűséget (Alkotmány 61. § (2) bek. és Smtv. 4. § (1) bek.).

Az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a kiegyensúlyozottság követelménye nem ellentétes a sajtószabadság alapjogával, még az egyre szélesebb műsorkínálat korában sem. Zavaró, hogy a határozat a *kiegyensúlyozottságot* előíró Rttv.-beli szabályok alkotmányossági vizsgálatakor a *pluralizmus* kifejezést is használja. Megállapítja, hogy „a *külső pluralizmus* a rádió- és a televízióprogramok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult. Ez a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükségtelemmé a kiegyensúlyozottsági követelmény (belső pluralizmus) előírását.”⁵⁰ Az Alkotmánybíróság tehát a két fogalmat részben egymás megfelelőjeként alkalmazza.

⁴⁹ LESLEY P. HITCHENS: *Broadcasting pluralism and diversity. A comparative study of policy and regulation*. Oxford-Portland, Oregon: Hart Publishing, 2006.

⁵⁰ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, III./3.2. pont.

Ugyanakkor szintén megállapítja, hogy önmagában a felszabaduló médiapiac nem elegendő a pluralizmus (kiegyensúlyozottság) elérésére: „*A véleménypluralizmus fenntartása érdekében a kiegyensúlyozottság vizsgálendő a közpénzből létrehozott és működtetett közszolgálati műsorszolgáltatók, továbbá azon kereskedelmi rádiók és televíziók esetében, amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik.*”⁵¹ Az indoklás ez utóbbi mondata félreérthető lehet, elvégre az Alkotmánybíróság határozatában nem ítélte alkotmányellenesnek a *valamennyi* rádiós és televíziós médiaszolgáltatót kötelező kiegyensúlyozottsági követelményt. Akik a határozat legfontosabb mondatának ezt tartják,⁵² figyelmen kívül hagyják azt, hogy az AB érintetlenül hagyta az általánosan érvényesülő kiegyensúlyozottsági követelményt.

A pluralizmus és a kiegyensúlyozottság kifejezését szintén kissé félreérthetően alkalmazza a határozat, számos félreértés ebből adódik, hiszen miközben nyugtázza a (külső) pluralizmus megvalósulását, továbbra is fenntarthatónak véli a kiegyensúlyozottság követelményét. A kettő – ha a fogalmakat nem egymás megfelelőiként használjuk – természetesen nem zárja ki egymást.

A határozat rendelkező része pedig alkotmányos követelményként írja elő, hogy a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsor jellegétől függően – az egyes műsor-számokon belül, illetve a műorszámok összességében kell vizsgálni. Az indoklás szerint: „*...nincs akadálya annak, hogy a műsorszolgáltató rendszeresen jelentkező műorszámok sorozatában mutassa be a közéleti témához kapcsolódó releváns álláspontokat. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem értelmezhető úgy, mint amely azt a követelményt támasztja a műsorszolgáltatóval szemben, hogy az minden egyes álláspontot minden műorszámában megjelenítsen. Ha a kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítésére minden esetben kizárólag egy műorszámon belül keríthetne sort a műsorszolgáltató, az a sajtó-, azon belül a szerkesztési szabadság olyan fokú sérelmét jelentené, amelyet a legitim jogalkotói cél: a véleménypluralizmus elérése nem igazol.*” Az AB által meghatározott értelmezést az Mttv. 12. § (2) bekezdése immár egyértelműen rögzíti.⁵³

A kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének betartása önálló, a törvényben külön címben szabályozott eljárástípusban, immáron egyértelműen hatósági eljárásjogi szabályok keretében vizsgálható (Mttv. 181. §). A jogszabály kifejezetten rögzíti, hogy ez az eljárás hivatalból nem, kizárólag kérelemre indulhat. Az Rttv.-hez hasonlóan a kérelmező a hatósági eljárás kezdeményezését megelőzően köteles kifogásával a médiaszolgáltatóhoz fordulni.

Az Rttv. alapján a kiegyensúlyozottság hiánya miatti panasztételre csak a „kifejezésre nem juttatott álláspont képviselőjének” vagy a „sérelmet szenvedettnek” volt joga, tehát a törvény és a hatósági gyakorlat „érintettséget” kívánt meg az eljárás megindításához. Ez a szabály a jogintézmény céljának félreértését jelentette. A kiegyensúlyozottság ugyanis nem kizárólag, sőt nem elsősorban az elhallgatott álláspont képvi-

⁵¹ Uo. III./3.2. pont.

⁵² POLYÁK – MAJTÉNYI i. m. 3.

⁵³ Aligha tekinthető tehát az új, pontosított tartalmú szabályozás szigorúbbnak, mint a korábbi – ezzel el-
lentélesen ld. BAYER i. m. 14.

selőjét védi, hanem a tájékozódni kívánó közönséget. Azaz a hiányos tájékoztatás mindenkit sért, aki tájékozódni kíván, így mindenkinek jogot kell adni a panasztételre. Ez nem az önrendelkezési jog sérelme,⁵⁴ éppen ellenkezőleg, egy újabb eszköz a „közönység” számára a fellépésre érdekeinek, jogainak védelmében.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének betartását vizsgáló hatósági eljárás a médiahatóság általános hatósági felügyeleti eljárásaihoz képest speciális abban a tekintetben is, hogy a jogsértés megállapítása esetén kizárólag a törvényben meghatározott speciális jogkövetkezmények alkalmazhatók. Vagyis jogsértés megállapítása esetén bírság nem szabható ki, a médiaszolgáltatási jogosultság felfüggesztésére, „el-sötétítésre” nem kerülhet sor, a médiaszolgáltatási szerződés nem mondható fel, illetve a médiaszolgáltatási jogosultság nem szüntethető meg. A hatóság jogsértés megállapítása esetén kizárólag arra kötelezheti a médiaszolgáltatót, hogy az eljárásban született döntést, illetve a döntésben meghatározott közleményt közzétegye, vagy a kérelmezőnek adjon lehetőséget álláspontjának megjelenítésére.

Megjegyzést érdemel még, hogy az Európai Bizottsággal folytatott kormányzati tárgyalásokat követő törvénymódosítás előtt a kiegyensúlyozottsági követelmény a lekérhető médiaszolgáltatások hír- és tájékoztató műsorszámaira is vonatkozott. Ennek indoka – mint az Navracics Tibor miniszter Neelie Kroes biztosnak 2011. január 31-én írt leveléből kiderül – az volt, hogy „előreláthatóan a nem túl távoli jövőben a hagyományos televíziózás jelentős visszaszorulása prognosztizálható, és így a lekérhető tartalmak szerepe jelentősen megnő a közéleti tájékoztatás terén is. A politikai pluralizmus megőrzése és a tájékoztatás sokszínűsége érdekében indokolt a kiegyensúlyozottsági kötelezettség előírása a lekérhető médiaszolgáltatások érintett műsorszámait tekintetében.” Mindenesetre ezt követően a lekérhető médiaszolgáltatások vonatkozásában a szabály módosult, és hatályos formájában kizárólag a lineáris médiaszolgáltatásokra terjed ki.

XII. Jog az információforrások titokban tartására (Smtv. 6. §)

Az Smtv. 6. § (1) bekezdése értelmében valamennyi médiaszolgáltató és sajtótermék kiadója, illetve az újságíró „jogosult a számára információt átadó személy kiletét titokban tartani.” Ez az általános titoktartási jog kiterjed a bírósági és hatósági eljárásokra is, azaz jogosultságot teremt a médiának a tanúzási kötelezettség alóli mentesüléshez. Az 1986-os Stv. éppen a legfontosabb esetekben, a büntetőeljárásokban hagyta védelem nélkül a sajtót, amikor nem biztosította számára a titoktartás jogát, hanem az eljárási törvényre utalta e kérdés rendezését.

Az Stv. 11. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az újságíró „a felvilágosítást adó személy nevét jogosult – annak kérelmére köteles – titokban tartani; bűncselekményre vonatkozó felvilágosítás esetén a büntető jogszabályok rendelkezései az irányadók”. Így általános érvénnyel, illetve a polgári perekben és a közigazgatási eljárásokban

⁵⁴ A Magyar Újságírók Országos Szövetségének alkotmánybírósági beadványa, 15. pont. Ld. <http://www.muosz.hu/cikk.php?page=mozaik&id=2809&fo=2&iid=0> [a továbbiakban: MUOSZ i. m.]

korábban is megtagadható volt a forrás kilétének felfedése. Ugyanakkor a büntető-eljárásról szóló törvény 82. § (1) bek. c) pontja alapján akkor lehet megtagadni a tanúvallomás megtételét, ha az illető foglalkozásánál fogva titoktartásra *köteles*. Az újságíró azonban foglalkozásánál fogva nem köteles a titoktartásra, pontosabban: a titoktartás nem foglalkozásánál fogva kötelezi (mint például az orvosokat, ügyvédeket), hanem az a forrással esetlegesen kötött megállapodásából eredhet. Így az őt nem foglalkozásánál fogva terheli, hanem egy magánjogi megállapodásból ered, amit egyébként bárki – nem újságíró is – megköthet egy fontos információ birtokosával.⁵⁵ Az új szabályozást megelőzően tehát a büntetőeljárásokban az újságírók forrásaik felfedésére voltak kötelezhetőek.

Az új szabály alapján az általános titoktartási jog nem korlátlan. Eleve nem terjed ki a minősített adatot illetéktelenül átadó információforrás védelmére, illetve a bírósági és hatósági eljárások során kivételesen indokolt esetben, „a nemzetbiztonság és a közrend védelme vagy bűncselekmények elkövetésének felderítése vagy megelőzése érdekében” az információforrás felfedésére kötelezhető a médiatartalom-szolgáltató. A kivételek köre szűk, és az újságírók titoktartási jogának korlátozását indokolják (a leginkább vitatott „közrend” kategóriája is értelmezhető a büntetőjogi gyakorlat alapján). E kivételeket a sajtószabadság tiszteletben tartása érdekében megszorítóan kell értelmeznie a bíróságoknak és a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak.

A Médiatanács ugyanakkor nem értelmezhető olyan hatóságként, amely az Smtv. 6. § (3) bekezdése alapján eljárhatna a források felderítése érdekében. Az Mttv. 182. § c) pontja ugyanis pontosan meghatározza azon hatósági hatásköröket, amelyeket a Médiatanács az Smtv.-ben foglalt kötelezettségek felügyelete keretében gyakorolhat („A Médiatanács... felügyeli az Smtv. 13–20. §-ban foglalt követelmények betartását”). Az Mttv. 182. §-a és egyéb rendelkezései a Ket.-nek megfelelően kimerítően sorolják fel a Médiatanács hatósági hatásköreit. A hatósági hatáskörök „rögzítettsége” pedig a vonatkozó bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelmű, vagyis nem bővíthető (a hatáskör hiányában hozott döntés a Ket. szerint semmisségi ok). Az Smtv. 6. § (3) bek. tekintetében az Mttv. hatósági hatáskört, hatósági ügytípust nem telepít, a hatósági eljárásokban történő tényfeltárási jogosultság körén pedig szintén kívül esik az Smtv. 6. § (3) bekezdése, hiszen az Mttv. eljárási szabályaiban sem utal ilyen típusú adatszolgáltatási hatáskörré. Ilyen exkluzív hatásköri felsorolás nélkül is megállapítható, hogy a Médiatanács felügyeleti jogköre nem terjed ki a források felfedésére való kötelezésre, hiszen a felügyeletet – az emberi méltóság megsértésének kivételével, Smtv. 14. § (1) bek. – csak a médiatartalom, és nem annak keletkezési körülményei tekintetében gyakorolja: azt vizsgálja, hogy a közzétett tartalom jogszerű-e, azt pedig nem, hogy milyen honnan származik az abban felhasznált információ, illetve, hogy az milyen körülmények között került a sajtó tudomására.

Az Mttv.-nek a tényállás tisztázására (155. §) és az adatszolgáltatásra (175. §) vonatkozó rendelkezései az Smtv. 6. § összefüggésében ennek megfelelően nem alkal-

⁵⁵ Téves tehát azon értelmezés, amely szerint az Stv. kötelezővé tette volna a források titokban tartását az újságírók számára, ld. ezzel ellentétesen BAYER i. m. 15.

mazhatók. A „közrend” és a „nemzetbiztonság” védelme, a „bűncselekmények” felderítése és megelőzése értelemszerűen nem lehet a Médiatanács feladata, ezen érdekek védelmében a rendőrség és a nemzetbiztonságért felelős hatóság jogosult fellépni.⁵⁶ Feltéve, de meg nem engedve, hogy a Médiatanács e rendelkezéseket mégis megpróbálná a források felderítésére felhasználni, az érintett médiaszolgáltató vagy kiadó minden esetben élhetne a Ket. alapján a testület erre irányuló végzésével szemben biztosított jogorvoslati jogával, amelyet a közigazgatási bíróság bírálna el. A felülvizsgálatot folytató bíróság pedig a hatáskör hiányából eredő semmisség okán nem mérleghetné a vonatkozó hatósági döntés megsemmisítését.

XIII. Az oknyomozó újságírás védelme (Smtv. 8. §)

Jogosult-e a sajtó tényfeltáró munkája közben, valamely bűncselekmény, vagy egyéb visszaélés feltárása érdekében egyébként jogellenes, törvénytelen cselekményt elkövetni, hol húzódnak az oknyomozó újságírás határai? Ha szeretnénk, hogy az újságírók segédkezzenek a közhatalom átlátható, demokratikus működésének folyamatos ellenőrzésében, akkor – együtműködésük esetén – már a nyomozó hatóság általi meggyanúsításuk is indokolatlan lehet, a rendőrséget előzetesen nem tájékoztató tényfeltáró újságírók pedig nem ítéltethők el az általuk elkövetett jogsértés miatt, mert értelemszerűen hiányzik cselekményük társadalomra való veszélyessége.

Az Smtv. lehetővé teszi az oknyomozó újságírók mentesülését bármely felelősségre vonás alól, ha a jogsértést valamely közérdekű információ megszerzésével összefüggésben követte el, és az adott információ általa nem, vagy csak aránytalan nehézséggel lett volna más módon megszerezhető. A mentesülés feltétele, hogy az újságíró által elkövetett jogsértés ne okozzon aránytalan vagy súlyos sérelmet, továbbá az információ megszerzésére ne a minősített adatok védelméről szóló törvény megsértésével kerüljön sor. A mentesülés nem terjed ki az újságíró jogsértő magatartásával okozott vagyoni kár megtérítésére irányuló igény polgári peres úton való érvényesítésére.

Egyes kritikusok szerint a törvénytövegeben szereplő „közérdekű információ” meghatározatlan, nem világos kategória. Hibaként kerül említésre, hogy a „közérdekű információnak” nincs normatív módon meghatározott definíciója.⁵⁷ A némely jogászokat olykor hatalmába kerítő definíciós vágy kielégítése megítélésünk szerint nem szükséges e szabály vonatkozásában, a jogalkalmazási gyakorlat ugyanis esetről-esetre pontosan meg tudja majd határozni a közérdekű információ tartalmát. Megítélésünk szerint mélységesen sérelmes az újságírókra és szerkesztőkre nézve azt feltételezni róluk, hogy esetleg nem tudják megállapítani, mely információ közérdekű, és melyik nem – ez ugyanis szakmájuk, munkavégzésük egyik alapvető kiindulópontja.

⁵⁶ Nem értünk egyet azon állítással, hogy az Smtv. 6. §-ában foglalt „érdekek, élükön a bűncselekmények megelőzésével a jogban létező leghomályosabb kategóriák...” (BAYER i. m. 15.). Megítélésünk szerint a büntetőjog legfontosabb célja a bűncselekmények megelőzése, a nyomozó hatóságok feladata pedig többek között annak megítélése, hogy ezt milyen eszközökkel képesek elősegíteni.

⁵⁷ TASZ i. m. 4.1. pont.

Álláspontunk szerint tehát a közérdekű információ fogalma nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített normavilágosság követelményét, nem állítható, hogy e fogalom eleve értelmezhetetlen lenne a jogalkalmazó számára. A közérdekű információ fogalma meghatározásánál kiindulópont lehet az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében szereplő *közérdekű adatnak* a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénybeli (a továbbiakban: Avtv.) fogalma – bár az Smtv. szerinti közérdekű információ ennél tágabb kört határoz meg –, valamint a sajtószabadság gyakorlásának egyik fő funkciója (a demokratikus tájékoztatás). Ezekből kifolyólag az Smtv. alkalmazásában közérdekű információ az állam alkotmányos működésével összefüggő, azt célzó ismeret, adat, amelyről való tájékoztatás a média alapvető feladata.

XIV. Jog a nyilatkozat visszavonásához (Smtv. 15. §)

Az új szabály jelentősen növeli a médiatartalom-szolgáltatók lehetőségeit, egyben – a demokratikus nyilvánosság védelme érdekében – szűkíti a nyilatkozatok visszavonására irányuló jogot.

Az Smtv. 15. § (1) bekezdése a nyilatkozat közzétételéhez való beleegyezéssel való visszaélés általános tilalmát rögzíti, a (2) bek. a közzétételre előkészített nyilatkozat kötelező bemutatását írja elő. A bemutatást követően a nyilatkozó abban az esetben vonhatja vissza a közzétételhez történt hozzájárulását, ha a médiatartalom-szolgáltató azt „érdemben megváltoztatta, és a változtatás a nyilatkozatot adó számára sérelmes.” Ezzel szűkült a visszavonás elvi lehetősége, hiszen korábban, az Stv. alapján bármilyen – nem érdemi, és sérelmet nem okozó – megváltoztatás esetén lehetőség volt a visszavonásra (Stv. 11. § (1) bek. d) pont).

Az Smtv. 15. § (1) bekezdésében szereplő visszaélés jogkövetkezménye a (3) bek. alapján szintén a nyilatkozat visszavonása lehet, de csak abban az esetben, amennyiben a nyilatkozat nem közérdekű, közéleti eseményre vonatkozott, vagy azt nem közszereplő (hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy, vagy politikai közszereplő) tette. Tehát ha közéleti ügyekben bárki nyilatkozott, illetve egy közszereplő bármiről nyilatkozott, még visszaélés esetén sem vonhatja vissza a nyilatkozatát. Természetesen a (2) bekezdésben önálló tényállás szerepel, az ott biztosított lehetőség bármely témában és bárki által tett nyilatkozatok tekintetében fennáll.

A szabályozás legfontosabb indokai feltehetőleg az ún. kibeszélő-show-kban és tehetségkutató műsorszámokban tapasztalt korábbi visszaélések voltak, amikor a médiaszolgáltatók szerződésben korlátozták a visszavonás jogát, majd a szereplőkre sérelmes módon tették közzé nyilatkozatukat. Fontos tehát kiemelni, hogy az Smtv. 15. §-a nem pusztán a sajtóra és nem kizárólag a „hagyományos” interjúkra terjed ki, a „nyilatkozat” kategóriája elég tág ahhoz, hogy bármely médiabeli megszólalást magába foglaljon. Az Smtv. alapján ugyanakkor a visszavonásnak „a közzétételt megelőzően kellő időben” kell történnie és nem okozhat a „médiatartalom-szolgáltató számára aránytalan sérelmet”. A „kellő idő” médium-típusonként eltér, a konkrétumokat majd a jogalkalmazási gyakorlat alakítja ki. A koráb-

ban tapasztalt anomáliákkal szemben ugyanakkor kellő védelmet nyújt az Smtv. 15. § (3) bekezdése, amely a magánszemélyek által magántermészetű ügyben tett nyilatkozat – és a médiatartalom-szolgáltató visszaélése – esetén biztosítja a visszavonás jogát, egyben semmissé nyilvánítja az e jogot korlátozó szerződéses kikötéseket.

XV. A nyilvántartásba vétel szabályai

(Smtv. 5. § és Mttv. 41–42. §, valamint 45–47. §)

A nyilvántartásba vételre vonatkozó szabály általános indokai

Az Alkotmánybíróság 20/1997. (III. 19.) AB határozata állapította meg a következőket: „[a]z időszaki lap előállításának és nyilvános közlésének kötelező bejelentése, valamint nyilvántartásba vétele a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása”.

A médiatartalom-szolgáltatások nyilvántartásának közigazgatási elméleti, dogmatikai indokát a hatóság (Médiatanács és a Hivatal) felügyeleti jogköre jelenti, amely egyrészt magában foglalja az ellenőrzési jogkört (ellenőrzési jogosítványokat, eszközöket). A hatóság felügyeleti jogköre az ellenőrzési jogosítványokon túlmenően tartalmazza – az ellenőrzés eredményétől függően – a beavatkozás eszközeit, a különböző típusú jogkövetkezmények alkalmazásának hatáskörét, az ellenőrzés eredményeként feltárt jogszabálysértés orvoslásának eszközeit.

A hatóság tehát az Mttv.-ben (illetve az Smtv.-ben) kifejezetten meghatározott jogalanyok tevékenysége, magatartása felett – az Mttv. 182. § és 184. §-aiban egyértelműen meghatározott hatósági hatáskörben – hatósági felügyeletet gyakorol. Ezen hatósági felügyeleti tevékenység kifejezetten az Mttv.-ben és az Smtv.-ben foglalt anyagi jogi normák érvényesülésére, valamint kifejezetten meghatározott jogalanyok általi jogszerű teljesítésére irányul. (Mindez igaz a hatóság „speciális” felügyeleti eljárásaira – piacfelügyeleti eljárás, médiapiaci ágazati vizsgálat – is, ezen eljárásokban is a hatóság a jogszabályban konkrétan meghatározott jogalanyok, piaci szereplők irányában folytat ellenőrzést, illetve ennek eredménye alapján hoz közhatalmi aktust, hatósági döntést.)

Az előbbiekből megjelölt hatósági felügyelethez ugyanakkor szükséges, hogy a hatóság megfelelő ismerettel, naprakész, közhiteles nyilvántartással rendelkezzen az Smtv. és az Mttv. hatálya alá tartozó jogalanyokról. Amennyiben a médiaszabályozás nem tartalmazza regisztrációs kötelezettséget, akkor valamennyi felügyeleti típusú eljárásban a hatóságnak elsőként azt kellene tisztáznia, hogy milyen szolgáltatók tartoznak az egyedi hatósági felügyelet személyi hatálya alá, amely egyrészt a jogérvényesülés biztosítását jelentősen akadályozná, másrészt nem lenne garanciális, kiszámítható az érintett jogalanyok meghatározása tekintetében.

Kiemelendő továbbá, hogy a hatósági felügyelet alá vont jogalanyok számára a közhiteles hatósági nyilvántartás garanciális jelentőségű, ugyanis a benne foglalt adatok nyilvántartását jogszabály írja elő, azokba bárki betekinthes és a bennük foglalt adatok valódiságát az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell.

Bejelentés vagy engedélyezés?

Az új médiaszabályozás egyértelműen szakít a korábbi Stv. megközelítésével, és – a sajtótermékek, valamint a lekérhető és kiegészítő médiaszolgáltatások vonatkozásában – nem szabja a szolgáltatás, tevékenység megkezdésének feltételül a hatósághoz történő bejelentést (Mttv. 41. § (2) bek.). A bejelentés ugyanakkor ennek ellenére kötelező, a szolgáltatás, tevékenység megkezdésétől számított hatvan napon belül meg kell tenni. A bejelentés elmulasztása esetén egymillió forintig terjedő bírság szabható ki (Mttv. 45. § (8) bek., 46. § (8a) bek.).

Az Smtv. 5. § (1) bekezdése a nyilvántartás kapcsán tartalmaz egy garanciális szabályt, amely kimondja, hogy „*a nyilvántartásba vétel feltételei nem korlátozhatják a sajtó szabadságát*”. Az Mttv. nyilvántartásba vételre vonatkozó szabályait a hatóság tehát nem értelmezheti oly módon, amely szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozná a sajtótermékek kiadását és a médiaszolgáltatások elindítását. Ezen előírás nem „mindenféle normatív tartalmat nélkülöző önellentmondás”,⁵⁸ mert a nyilvántartásba vétel önmagában nem tekinthető a sajtószabadság korlátozásának (csak akkor, ha a szabályozás a hatóság számára mérlegelési lehetőséget biztosítana, mint ahogyan tette azt a korábbi Stv. 14. § (1) bekezdése).

A nyilvántartásba vétel feltételei valójában nem tartalmaznak olyan előírást, amely a hatóság mérlegelését lehetővé tenné. Az Mttv. szerint a bejelentő bizonyos adatait (név, cím, elérhetőség, vezető tisztségviselő neve, cégjegyzékszám), valamint a szolgáltatás vagy sajtótermék adatait (fajta, név, típus, megkezdés tervezett időpontja, illetve nyomtatott sajtótermék esetében az ISSN-szám) kell megadni, valamint az eljárásért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. E feltételek rögzítése semmilyen mértékben nem korlátozza a sajtószabadságot. Az Alkotmánybíróság 34/2009. (III. 27.) AB határozata alapján a nyilvántartásba vétel csak akkor lenne a sajtószabadság korlátjának tekinthető, ha „*a nyilvántartásba vétel nem csupán adminisztrációs aktus, hanem a hatóságnak – mint jelen ügyben is – mérlegelési lehetősége van a kérelem tárgyában.*” Ilyen lehetőséget az Mttv. nem tartalmaz.

Tárgyi hatály

Egyes kritikusok sérelmezik, hogy a nyilvántartásba vétel szabálya az internetes sajtótermékekre is kiterjed. Eltekintve attól, hogy számos európai ország él hasonló megoldással (pl. Franciaország, Olaszország, Lengyelország, Szlovénia és Portugália), megállapítható, hogy a bejelentési kötelezettség az internetes sajtó vonatkozásában is csupán formális, az Smtv. és az Mttv. tárgyi hatályra vonatkozó szabályaiból egyértelműen következik.

A sajtótermékek nyilvántartásba vételével kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy az 1986-os Stv. alapján a nyomtatott sajtótermékek tekintetében a tevékenység bejelentése, a hatósági regisztráció szintén kötelező volt, az internetes sajtótermékekre vonat-

⁵⁸ TASZ i. m. 2. pont.

kozóan e kötelezettséget pedig az utóbbi évek bírói gyakorlata terjesztette ki (ld. pl. a Fővárosi Ítéltábla BDT 2009. 2148. számú döntését). Ennek megfelelően számos internetes újság és hírportál már korábban – az új szabályozás elfogadása előtt – bejelentkezett a hatósági nyilvántartásba, amelyet a nyomtatott sajtótermékek tekintetében 2012. január 1-ig még a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal vezet, ezt követően veszi majd át a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) Hivatala.

Visszavonási és törlési okok

Az Mttv.-ben meghatározott visszavonási és törlési okok (45. § (4)–(5) bek. és 46. § (5)–(6) bek.) nem a sajtótermék vagy médiaszolgáltatás tartalmának vizsgálatán alapulnak és nem biztosítanak mérlegelési lehetőséget a regisztrációt végző hatóságnak.

Az Mttv. csak a nyilvántartásba vétel visszavonására ad lehetőséget, azt tehát megtagadni nem lehet (Ez csupán formális okokból lényeges, a hatályos szabályozás szerint mindenképpen nyilvántartásba kell venni a médiaszolgáltatást vagy a sajtóterméket, majd a bejelentés során elvégzett vizsgálat eredményeképpen – meghatározott feltételek megléte esetén – vissza kell vonni a nyilvántartásba vételt, amely hatósági eljárásban, hatósági határozattal történik. Mindez biztosítja az ügyfelek garanciális jogvédelmét.).

A nyilvántartásba vételt a Hivatal visszavonja, ha a bejelentővel szemben összeférhetlenségi ok áll fenn, vagy a bejelentett médiaszolgáltatás vagy sajtótermék elnevezése egy korábban nyilvántartásba vett, és a bejelentés időpontjában a nyilvántartásban szereplő lekérhető médiaszolgáltatás vagy sajtótermék elnevezésével azonos, illetve ahhoz az összetéveszhetőségig hasonlít.

A törlés akkor lehetséges, ha a nyilvántartásba vétel után merül fel olyan körülmény, amely alapján a törvény e jogkövetkezmény alkalmazását rendeli el. Hangsúlyozandó, hogy ez a fajta törlés nem minősül szankciónak, hiszen nem jogsértés miatt alkalmazandó; a törlés ugyanúgy a sajtóigazgatás szükséges része, mint a nyilvántartásba vétel.

A lekérhető médiaszolgáltatást vagy sajtóterméket törölni kell a nyilvántartásból, ha a nyilvántartásba vétel visszavonásának lenne helye, a médiaszolgáltató/alapító/kiadó kérte a nyilvántartásból való törlését, a médiaszolgáltatás megkezdését a nyilvántartásba vételtől számított egy éven át elmulasztják, ha a megkezdett szolgáltatást egy évnél hosszabb időre megszakítják (sajtótermékek esetében: a kiadás megkezdését a nyilvántartásba vételtől számított két éven át elmulasztják, vagy a megkezdett kiadást öt évnél hosszabb időre megszakítják), vagy ha bíróság jogerős határozata elrendelte a médiaszolgáltatás vagy sajtótermék elnevezése által elkövetett védjegybitorlás abahagyását és a bitorló eltiltását a további jogsértéstől.

A hosszasan szünetelő vagy soha meg nem jelenő, el nem induló szolgáltatások bizonyos idő utáni automatikus törlésével lehetővé vált a korábbi nyilvántartásra vonatkozó szabályok okozta anomáliák kezelése. A lapnyilvántartási rendszer olyan lapcímek sokaságát tartalmazza ma is, amely lapokat bejelentőjük soha nem is kívánt elindítani, csupán a piaci versenytársak lehetőségeit kívánta csökkenteni a lapcímek lefoglalásával.

Szintén egyszerűbbé vált, illetve érdemi garanciát kapott a lapcímek felett folytatott viták megoldása; az Mttv. szerint vissza kell vonni a nyilvántartásba vételt, ha a

bejelentett médiaszolgáltatás vagy sajtótermék elnevezése egy korábban nyilvántartásba vett, és a bejelentés időpontjában a nyilvántartásban szereplő lekérhető médiaszolgáltatás vagy sajtótermék elnevezésével azonos, illetve törölni kell a nyilvántartásból azon lekérhető médiaszolgáltatást vagy sajtóterméket, amely esetében bíróság jogerős határozata elrendelte a médiaszolgáltatás vagy sajtótermék elnevezése által elkövetett védjegybitorlás abbahagyását és a bitorló eltiltását a további jogsértéstől.

A lineáris médiaszolgáltatásokra vonatkozó speciális szabályok

A lineáris médiaszolgáltatásokra vonatkozó bejelentési eljárás több tekintetben eltér a lekérhető médiaszolgáltatásokra és a sajtótermékekre vonatkozó hasonló eljárástól. Egyrészt a lineáris médiaszolgáltatás csak a nyilvántartásba vételt követően kezdhető meg (Mttv. 41. § (1) bek.), e szolgáltatások esetében több adatot, információt kell a hatóság rendelkezésére bocsátani (42. § (1) bek.), és a hatóság itt megtagadhatja a nyilvántartásba vételt (42. § (6) bek. – tehát nem kell az automatikus nyilvántartásba vételt egy másik határozatával visszavonni). A megtagadási okok között szerepel a médiapiaci koncentrációra vonatkozó szabályok megsértése és az igazgatási szolgáltatási díj meg nem fizetése a nyilvántartásba vételi eljárásban, a törlési okok között pedig szerepel az ismételt súlyos jogsértés miatti szankciós jellegű törlés (42. § (6) bek. c) és f) pontok, 42. § (7) bek. f) pont és 187. § (3) bek. e) pont).

A bejelentési kötelezettség során előírt adatok körének kiszélesítését az indokolja, hogy a hatóság ezen adatok birtokában képes megállapítani az adott lineáris médiaszolgáltatás után fizetendő médiaszolgáltatási díjat. A médiahatóság sokéves jogalkalmazói gyakorlatában alakult ki az a rendszer, hogy a médiaszolgáltatási díj megállapításánál figyelembe veszi az adott médiaszolgáltatás heti vagy napi műsoridejét is, annak érdekében, hogy a kevesebb műsoridővel rendelkező médiaszolgáltatások kevesebb díjat fizessenek. A hatóság szintén figyelembe veszi a közszolgálati műorszámok arányát, és bizonyos arányok elérése esetében ún. degressziót alkalmaz, amely szintén csökkenti az adott médiaszolgáltatás után fizetendő díjat. A 42. § (1) bek. c)–d) pontjaiban előírt elemek ugyanakkor mind a közszolgálati műorszámok kategóriáját érintik. Ezek kötelező bejelentésének indoka, hogy a közösségi médiaszolgáltatássá nyilvánítás esetében (Mttv. 66. §) elsősorban ezeknek a tartalmi elemeknek meglétét, illetőleg arányát vizsgálja a hatóság. Megjegyzendő, hogy az Rttv. szabályai is hasonló részletességű adatok bejelentésére kötelezték a vezetékes és műholdas műorszolgáltatókat (Rttv. 96. § (1) bek. e)–f) pontok).

A bejelentési kötelezettség alá eső adatok bejelentése nem korlátozza a médiaszolgáltatók szerkesztési szabadságát. Amennyiben azok a későbbiekben el kívánnak térni az általuk bejelentett adatoktól, ezt megtehetik, a törvény mindössze annyit ír elő, hogy a változást utólag jelentsék be a hatóságnak.

Az Mttv. 42. § (7) bek. f) pontjában szereplő törlés, mint szankció csak akkor alkalmazható, ha a médiaszolgáltatás a nyilvántartásba vételt követően többször súlyos jogsértést követ el, és a Médiatanács a törvényben rögzített mérlegelési szempontok (fokozatosság, arányosság, egyenlő bánásmód stb.) figyelembe vétele mellett a törlés szankció kiszabását látja indokoltnak. A lineáris médiaszolgáltatás nyilvántartásból való törlésének esetei egyébként szinte megegyeznek a lekérhető médiaszolgáltatások és a sajtóter-

mékek törlésének eseteivel, azokhoz képest azonban még egy további esetet is tartalmaznak: a hatósággal szembeni – harminc napnál régebbi – médiaszolgáltatási díjtarozást.

Már az Rttv. is biztosított lehetőséget – a lineáris médiaszolgáltatásokkal kapcsolatban – jogsértés esetén a szankcióként alkalmazható törlésére, de a korábbi médiahatóság e lehetőséggel nem élt. Még ha elvben lehetséges is maradt a törlési szankció alkalmazása a jövőben, az érintett médiaszolgáltató törlés utáni működését – új nyilvántartásba vételt követően – e jogkövetkezmény alkalmazása nem érinti, tehát a kritikákkal ellentétben efféle „stigmát” az Mttv. nem kíván helyezni a jogsértő médiaszolgáltatókra.

Megjegyzendő, hogy az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások nyomán a nyilvántartásba vétel szabályai is módosultak (ekkor került be azon – az utólagos visszavonás lehetősége miatt erősen formális – szabály az Mttv.-be, amely alapján a lekerhető médiaszolgáltatások és a sajtótermékek nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, illetve a nyilvántartásba vételi szabályok megsértése miatti egymillió forintos bírságmaximum is ekkor került be a szövegbe), de a változások nem érintették a szabályok alapjait, lényegi elemeit.

XVI. Jogosultság lineáris médiaszolgáltatásra pályázat útján (Mttv. 48–65. §)

A médiaszolgáltatási lehetőségek pályáztatása

Az Rttv. pályáztatási szabályaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában megállapította, hogy „*a műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó törvényi szabályozás nem intézményesített átlátható pályázati rendszert*”.

A jogalkotó – az AB határozatban foglalt megállapításokat figyelembe véve, annak megfelelően – gondoskodott az Mttv.-ben azon garanciális szabályok és intézmények érvényre juttatásáról, amelyek hiánya miatt az Alkotmánybíróság alkotmányseretőnek találta az Rttv. pályáztatási szabályait.

Ennek eredményeként az Mttv. 16 szakaszon keresztül (48-63. §) részletesen rögzíti a pályázati eljárás szabályait.

Az Mttv. pályáztatásra irányuló rendelkezései az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően, alkotmányos cél érdekében (szükségesség) és a céllal arányos módon szabályozzák az érintett területet.

Az Rttv. keretjogszabályként csupán a pályáztatási szabályok legfőbb szabályait emelte törvényi szintre, a pályáztatás részletes szabályainak meghatározását az ORTT kétharmados többségével történő elfogadást igénylő Általános Pályázati Feltételekre bízta, illetve azokat az ennek alapján születő konkrét pályázati felhívások keretei között rendezte.

Jelentős előrelépés a jogbiztonság és az alkotmányosság kiteljesítésében, hogy az Mttv. a pályázati eljárás minden szakaszát, valamint döntési pontjait törvényi szinten szabályozza, megszüntetve az Általános Pályázati Feltételeket.

A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat rögzítette, hogy az Rttv. hiányosságai alkotmányellenes helyzetet eredményeznek, mivel „*nem teszi lehetővé, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságok elnyerésére átlátható döntéshozatali eljárás keretében kerüljön sor*”. Az Alkotmánybíróság szerint „*a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok törvényben nem szabályozottak, a döntéshozatali eljárás a pályázók és a nyilvánosság számára nem*

követhető. További hiányosság, hogy nem rendelkezik törvény a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerése érdekében benyújtott pályázatok elbírálásának határidejéről, és a törvényből a pályázati eljárás során hozott ORTT határozatok indokolásának a kötelezettsége sem következik.

Az Mttv. pályázati eljárásról rendelkező szabályai tételesen eleget tesznek mindazon követelménynek, amelyeket az AB határozat megfogalmazott. A lineárisan felépített pályázati eljárás átlátható és tagolt, a Médiatanács és a Hivatal valamennyi eljárási cselekményei, a Médiatanács egyes döntései törvényi szinten rendezettek.

Az átláthatóságot erősíti, hogy az Mttv. a Médiatanács, illetve az NMHH Hivatala számára minden eljárási cselekménnyel kapcsolatban pontosan meghatározott közzétételi, illetve tájékoztatási kötelezettséget ír elő. Az eljárás az ügyfelek és a nyilvánosság számára teljes mértékben nyomon követhető, a jegyzőkönyvekből rekonstruálható.

A jogalkotó a korábbi pályázattal tapasztalatok figyelembevételére alapján a pályázati eljárások időtartamának lerövidítése érdekében és a mai kor követelményeinek megfelelően megszüntette a pályázati eljárás egyes cselekményeinek Kulturális Közlönyben való megjelentetésének kötelezettségét. (A Közlönyben történő minden egyes megjelentetés általában 4–6 hetet vett igénybe.) A Ket. előírása alapján a nyilvánosság elvét a hirdetményi úton és a Médiatanács honlapján történő megjelentetés biztosítja.

A pályázati eljárás átláthatósága érdekében az Mttv. részletesen meghatározza azt is, hogy melyek azok a kötelező elemek, amelyeket a pályázati felhívásnak tartalmaznia kell (52. §), melyek a pályázati ajánlat kötelező részei (56. §), illetve ki nyújthat be érvényesen pályázati ajánlatot (55. §).

Az Mttv. részletesen tartalmazza a pályázati ajánlat alaki (57. §), illetve tartalmi (59. §) érvénytelenségének eseteit. Az alakilag érvénytelen pályázati ajánlat pályázati nyilvántartásba vételét a Médiatanács végzéssel megtagadja, mely ellen a végzés közlésétől számított 8 napon belül felülvizsgálat kérhető a Fővárosi Ítéltóablától (58. §). A pályázati ajánlat tartalmi érvénytelenségére vonatkozó döntést a Médiatanács az érdemi határozatban állapítja meg, amely ellen a jogorvoslat szintén biztosított (62. § (5) bek.), eleget téve itt is az alkotmányosság követelményének.

A hivatkozott AB határozat szerint: „A Médiatörvény (Rttv.) 99. § (5) bekezdése csupán egy esetben, a Médiatörvény 85–88. §-aiban és a VIII. fejezetében foglalt korlátozó rendelkezésekbe ütköző pályázó visszautasításával szemben biztosítja a bírói utat. Egvébként, a Médiatörvény alapján nincs mód arra, hogy az érintett bírósághoz forduljon az ORTT műsorszolgáltatással kapcsolatos pályázati eljárást lezáró érdemi döntése ellen. Ez azt jelenti, hogy a rádió és televízió működését biztosító műsorszolgáltatási jogosultságot odaítélő döntéssel szemben az érintettek nem követelhetik a bíróság döntését. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, mert nem biztosította törvényben, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázattal során az Alkotmány 61. § (2) bekezdésének megfelelően érvényesüljön a sajtószabadság. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn továbbá azért is, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének megfelelő, a műsorszolgáltatási jogosultság elnyeréséről szóló jogalkalmazói döntések teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.”

A korábbi szabályozás alapján az ORTT pályázati eljárásban hozott döntése ellen csupán a polgári peres eljárás általános szabályai szerint lehetett bírósághoz fordulni,

míg az Mttv. valamennyi döntésével szemben a közigazgatási peres eljárások szabályai szerint lehet jogorvoslatot keresni. Az Mttv. a korábbi szabályozással szemben felhozott – a megfelelő jogorvoslat hiánya miatti – alkotmányossági problémákat az 58. § (2) és 62. § (5) bekezdésében orvosolja.

Az Mttv. megteremti annak rugalmasságát is, hogy a Médiatanács a médiapiaci sajátosságoknak leginkább megfelelő tartalommal írja ki a pályázati felhívásokat, amikor rögzíti, hogy a pályázati ajánlatok értékelése a pályázati felhívásban meghatározott – átlátható, megkülönböztetéstől mentes és arányos (60. §) – elvek és szempontok alapján történik. Ugyanakkor a jogszabály rögzíti azt is, hogy az értékelési szempontoknak –összehasonlítható – mennyiségi vagy más módon értékelhető tényezőkhöz kell alapulniuk (60. §). Az Mttv. 60. § (4) bekezdése garanciális szabályként rögzíti, hogy „*a pályázati ajánlatokat a pályázati felhívásban meghatározottaktól eltérően értékelni nem lehet*”.

Az Mttv. meghatározza, hogy mely esetekben szünteti meg (végzéssel) a Médiatanács nyertes hirdetése nélkül a pályázati eljárást (61. §). E szakasszal szemben számos kritika fogalmazódott meg, amelyek azt kifogásolják, hogy a jogalkotó a pályázati eljárás megszüntetésére vonatkozó döntések körében túl nagy teret enged a Médiatanács mérlegelése számára.

Az Mttv. valóban biztosít a Médiatanács számára mérlegelési szabadságot a pályázati eljárás megszüntetése tekintetében, azonban ez nem minősíthető alkotmány sértőnek, ugyanis a jogi szabályozás nem rendezheti mindenre kiterjedően az egyedi tényállásokon alapuló hatósági döntés teljes tartalmát, hiszen a hatósági döntéshez vezető jogalkalmazás során a hatóság egyedi esetekre kell, hogy alkalmazza a jogszabályban foglaltakat. A közigazgatási szervek számára szükségszerű bizonyos mértékű cselekvési, döntési szabadság biztosítása a közigazgatási funkciók hatékony, eredményes ellátása érdekében.

Így nem minősíthető alkotmány sértőnek az sem, hogy az Mttv. a pályázati eljárás megszüntetésével kapcsolatos médiatanácsai döntéseket az érdemi mérlegelés alapján, mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntések csoportjába tartozóként szabályozza, hiszen ez a döntéstípus a közigazgatásban számos más esetben is előfordul, amennyiben a jogalkotó az adott döntés esetén azt e típusba tartozóként látta indokoltnak szabályozni.

A Médiatanács döntése – összhangban az Alkotmánnyal – az Mttv. szerinti esetekben is kötött jogilag, hiszen érvényesülnek vele szemben azok az alkotmányos követelmények, melyek szerint a jogszabály pontosan és kifejezetten rendezi a hatósági döntés meghozatalára vonatkozó a) felhatalmazást, b) hatáskört, c) feltételeket, d) a döntés közjogi célját, e) személyi hatályát, f) eszközrendszerét, g) az alapvető mérlegelési szempontokat, és h) a mérlegelés kereteit. Emellett a Médiatanács e döntései esetében is érvényesül garanciaként a Ket. alapján a jogorvoslati jogosultság. A jogorvoslat keretében a hatóság mérlegelése érdemben vizsgálható.

Másrészt a médiaszolgáltatás céljára felhasználható állami tulajdonban lévő frekvenciák a korlátos anyagi javak közé tartoznak, amelyek az állam tulajdonát képezik. Az állam e közjavakkal való gazdálkodás körében fokozott gondossággal köteles eljárni. Az Mttv. a médiaszolgáltatás céljára szolgáló rádiós frekvenciákkal való gazdálkodás lehetőségét a Médiatanácsra delegálja az Mttv.-ben (182. § h) pont), amikor kimondja, hogy a Médiatanács hatósági hatásköreiben ellátja a rádiós médiaszolgáltatási jogosultságok pályáztatásával kapcsolatos feladatokat.

Ahogy azt a Fővárosi Bíróság a 3.Kpk.45529/2009/2. sz. – a szintén korlátos erőforrást képező mobil frekvenciákkal kapcsolatban hozott – végzésében megállapította, az államnak, mint tulajdonosnak saját belátásán alapuló joga, hogy a rendelkezésére álló frekvenciakészletet mikor, milyen feltételekkel engedi át használatba másoknak. A rendelkezési jog tartalmából, alkotmányos attribútumából következik, hogy a rendelkezési jog komplex módon értelmezendő. A tulajdonos – és így a tulajdonosi jogot gyakorló szerv – szabad belátása szerint dönthet arról, kíván-e élni a rendelkezési joggal, illetve a döntési szuverenitásból adódóan ezt a döntését meg is változtathatja.

A Médiatanács az Mttv. alapján a korlátos frekvenciák hasznosításának jogosultságát pályázati eljárás útján biztosítja. Az Mttv. már e körben, a frekvenciák kiosztásával, hasznosításával kapcsolatos döntések meghozatalában, a médiaszolgáltatási lehetőségek pályáztatásával kapcsolatban mérlegelési jogkört biztosít a Médiatanács számára, hiszen a Médiatanács mérlegelés során dönt arról, hogy megpályáztat-e egy bizonyos médiaszolgáltatási lehetőséget vagy sem. A pályázati eljárás során a Médiatanács mérlegelési jogköre már az eljárás megindításakor is tágabb, mint általában, vagy egyéb olyan eljárásokban, ahol a törvény eljárási kötelezettséget ír elő – mint például egy bejelentés, vagy kérelem alapján induló eljárásban –, hiszen maga a Médiatanács dönthet arról, hogy megindítja-e egy médiaszolgáltatási lehetőség pályázati eljárását vagy sem. Így elfogadható, hogy az Mttv. az eljárás megszüntetése tekintetében is biztosítja a mérlegelési jogkört a Médiatanács számára.

A frekvenciakészlettel, mint korlátos, állami tulajdonnal való felelős gazdálkodás szabálya alapján a Médiatanács folyamatosan köteles vizsgálni azt, hogy a médiapolitikai szempontok, illetve az e törvényben vagy a pályázati felhívásban rögzített alapelvek, célok a pályázati eljárás lefolytatásával biztosíthatóak-e, illetve, hogy a benyújtott pályázati ajánlatok megfelelnek-e a törvényben foglalt céloknak és alapelveknek, és hogy a frekvenciakészlettel való felelős, rendeltetésszerű, hatékony gazdálkodás biztosított-e. A Médiatanács nem folytathatja le a pályázati eljárást olyan esetekben, amikor tisztában van azzal, hogy ezen érdekek a pályázati eljárás lefolytatásával sérülhetnek (pl. nyertest hirdetne annak ellenére, hogy egyetlen pályázó ajánlata sem felel meg a törvényben lefektetett alapelveknek és céloknak).

A Médiatanács mérlegelési jogköre meglehetősen szűk körű és minden ilyen esetben a közigazgatási eljárás szabályai szerint meghozott, indokolt döntéssel (végzéssel) zárul az eljárás, amely ellen jogorvoslatnak van helye. Kiemelendő, hogy az Mttv. az Rttv.-től eltérően, a Ket. rendelkezéseit rendeli háttérjogszabályként az Mttv. és így a korlátos erőforrást lépező médiaszolgáltatási lehetőségek pályáztatási eljárása mögé, amely szilárd alapot és átlátható, kiszámítható rendszert biztosít az eljárásnak.

Az átlátható pályáztatási rendszer kialakításával a jogalkotó a médiaszolgáltatók sajátságának megfelelő független működésének feltételeit is megteremtette.

A kijelölés jogintézménye

Állami tulajdonban lévő, korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg lineáris médiaszolgáltatás általánosan a Médiatanács által kiírt és lebonyolított pályázaton történt nyertesség nyilvánítás és szerződéskötés alapján végezhető (Mttv. 48. § (1) bek.). Az Mttv. azonban lehetővé teszi a Médiatanács számára, hogy pályázati eljárás nélkül is feljogosítson vala-

mely vállalkozást földfelszíni terjesztésű médiaszolgáltatás végzésére (48. § (4) bek.). A „kijelölés” intézménye csak a médiaszabályozásban (az Mttv.-ben) tekinthető újnak, a hírközlési jog területén már régóta létezik. A pályázati eljárás nélküli feljogosítás speciális és kivételes eszköznek tekinthető, melyet alátámaszt az is, hogy a jogalkotó a „kijelölés” alkalmazhatóságát számos feltételhez kötötte, illetve korlátozta.

A „kijelöléssel” szerzett jogosultság hasonlóságot mutat az ideiglenes médiaszolgáltatással (Mttv. 65. § (1)–(9) bek.), hiszen pályázat nélkül biztosít médiaszolgáltatási jogosultságot, de – a pályázaton elnyerhető médiaszolgáltatási jogosultsággal szemben – lényegesen rövidebb időtartamra szól. Amennyiben több kérelem érkezik be az adott médiaszolgáltatás tekintetében, a kérelmeket érkezési sorrendben bírálja el a Médiatanács.

A „kijelölés” útján történő feljogosítás esetében alapfeltétel, hogy a médiaszolgáltatási tevékenység valamilyen az Mttv. által meghatározott és a Médiatanács által azonosított közfeladat ellátására irányuljon. A törvény két csoportba sorolja a közfeladatokat, melyekre pályázati eljárás nélküli feljogosítást enged: egyrészt szükségállapottal, illetve elemi csapással, ipari szerencsétlenséggel kapcsolatban, másrészt egy meghatározott közösség speciális oktatási, kulturális, tájékoztatási, vagy az adott közösséget érintő meghatározott eseményhez kapcsolódó igényeinek szolgálatára (48. § (4) bek. a) és b) pont). A Médiatanács a kérelmet elsőként benyújtót jogosítja fel a szolgáltatásra, feltéve, hogy az megfelel a közfeladat ellátásához szükséges feltételeknek. A „kijelölés”, mint speciális feljogosítás – figyelemmel közfeladathoz, célhoz kötöttségére is – meghatározott időtartamra, legfeljebb 3 évre szól.

A jogalkotó tehát az állami tulajdonban lévő, korlátos erőforrások elosztásának eszközeként általánosan a pályázati eljárást határozta meg, amely alkotmányos, garanciális szempontokra is tekintettel meglehetősen időigényes, lefolytatása hónapokat vesz igénybe. Ugyanakkor bekövetkezhetnek olyan helyzetek, jelentkezhetnek olyan igények (Mttv. 48. § (4) bek. a) és b) pont), amelyek a pályázati eljárásnál jelentősen gyorsabb, akár azonnali cselekvést igényelnek. A „kijelölés” megfelelő eszköz a törvényben meghatározott – közfeladat ellátással kapcsolatos – esetek kezelésére, különös tekintettel a gyors megvalósíthatóságra. Azonban a jogalkotó szigorú alkalmazási feltételek meghatározása révén biztosította, hogy a jogalkalmazó számára a pályázaton kívüli feljogosítás valóban speciális és rendkívüli eszköz maradjon, amely csak valóban indokolt esetekben kerülhet alkalmazásra.

XVII. A médiaszolgáltatási díj (Mttv. 44. §)

A frekvenciát nem használó médiaszolgáltatások díjfizetési kötelezettsége

A médiaszolgáltatási díj törvényi szabályozása kapcsán felmerültek olyan kritikák, amelyek kifogásolták, hogy az Mttv. a nem földfelszíni analóg frekvenciákat használó médiaszolgáltatókra is médiaszolgáltatási díjfizetési kötelezettséget ír elő, hiszen e szolgáltatások nem korlátos, állami tulajdonú erőforrást használnak, amely szükségessé tenné a díjfizetést.⁵⁹

⁵⁹ MÚOSZ i. m. 7.

Az Rttv. 113. §-a szintén díj-fizetési kötelezettséget állapított meg a műholdas és a vezetékes (tehát frekvenciát nem használó, pusztán bejelentési kötelezettség alatt álló) médiaszolgáltatások esetében is. Az Rttv. e rendelkezését és általában a médiaszolgáltatási díj (korábban, az Rttv.-ben: műsorszolgáltatási díj) fizetésének kötelezettségét az Alkotmánybíróság a 37/2008. (IV. 8.) AB határozatban vizsgálta. Az e határozatban megfogalmazottak továbbra is irányadónak tekintendők: *„A Médiatörvény alapján megállapítható, hogy a műsorszolgáltatási díj alapvetően a nyereségérdekelt műsorszolgáltatáshoz kapcsolódik. Ezzel összefüggésben teremt a díjfizetés alól kivételt a Médiatörvény 22. § (4) bekezdése a közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltatás tekintetében. A szerződés alapján történő műsorszolgáltatás körében is fennáll a kivétel, a 90. § (6) bekezdése kimondja, hogy a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató sem köteles műsorszolgáltatási díjat fizetni.”* A jelenleg hatályos Mttv. is csak a közszolgálati és a közösségi médiaszolgáltatókat mentesíti a médiaszolgáltatási díj fizetésének kötelezettsége alól. (A közösségi médiaszolgáltatások esetében az Mttv. 44. § (9) bekezdése *expressis verbis* ki is mondja a díjmentességet, a közszolgálati médiaszolgáltatások esetében azonban csak a 44. § egészét olvasva, implicite derül ki, mivel a közszolgálati médiaszolgáltatások nem minősülnek sem nyilvántartásba vétel útján működő, sem szerződés alapján végezhető médiaszolgáltatásoknak.) Az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmány sértést önmagában amiatt sem, hogy az Rttv. 41. § (1) bek. m) pontja felhatalmazta a korábbi médiahatóságot a műhold útján terjesztett médiaszolgáltatás esetén a médiaszolgáltatási díj mértékének meghatározására, közzétételére, illetve, hogy az Rttv. 113. § (2) bekezdése előírta e díj közlését a médiaszolgáltatóval. Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy: *„A mediaszabályozás Alkotmányból eredő követelménye a plurális tájékoztatás kialakítása, a médiaegyensúly megteremtése. Ez pozitív állami intézkedéseket kíván. Az államnak az Alkotmány 61. §-ából és a 8. § (1) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettsége áll fenn az elektronikus sajtót érintő tájékoztatási struktúra tekintetében: adott esetben szükségessé válhat olyan szabályozás, ami – a sajtószabadságot nem sértve – az anyagi eszközök meghatározásáról, felhasználásáról rendelkezik az elektronikus média piacán. Ilyen a jelen ügyben vizsgált műsorszolgáltatási díj is. (...) A Médiatörvény a közszolgálati műsorszolgáltatókat érintően számos olyan korlátozást tartalmaz [pl. a 24. § (1) bekezdés, amely kimondja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatónál a reklám időtartama egyetlen műsorórában sem haladhatja meg a hat percet; stb.], amely az anyagi lehetőséghez való hozzáférést tekintve kedvezőlenebb, mint a kereskedelmi adók vonatkozásában. (...) A műsorszolgáltatási díj a Műsorszolgáltatási Alap (a továbbiakban: Alap) útján megvalósuló újraelosztás révén az elektronikus médián belül kiegyensúlyozó szerepet tölt be: a Médiatörvény 77. § (3) bekezdése értelmében az Alap forrásai közé tartozik a műsorszolgáltatási díj, annak egy részét – többek között – a 78. § (1) és (2) bekezdés szerint a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatók, valamint a közműsor-szolgáltatók visszatérítendő vagy vissza nem térítendő támogatására, továbbá a műsorszolgáltatók magyarországi gyártású, közszolgálati műsorszámái készítésének visszatérítendő vagy vissza nem térítendő támogatására kell fordítani. (Ezáltal a műsorszolgáltatási díj még a műsorszolgáltatási szerződés esetén sem kizárólag az állami tulajdonú frekvencia használatának ellenértéke.) Mindezeket figyelembe véve a vizsgált törvényi szabá-*

lyok eredményeként a közszolgáltatóság preferálása alkotmányos cél, ezáltal a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozásának minősül. A műsorszolgáltatási díj médiapiacra betöltött szerepére tekintettel ezen okból csak szélső esetben (az alapjog el lehetetlenülését eredményező mértéke esetében) merülhet fel a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés m) pontja és a 113. § (2) bekezdése megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 61. §-ára alapított indítványt elutasította.”

A médiaszolgáltatási díj meghatározásakor figyelembe veendő szempontok, keretek

Az Alkotmánybíróság a 37/2008. (V. 8.) AB határozatban határozta meg azokat a szempontokat, amelyeknek meg kell felelnie a műsorszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó szabályozásnak. Az Alkotmánybíróság e határozatában a korábbi szabályozás alkotmányellenességét mondta ki, mivel az Rttv.-ben „*nincs kifejezett rendelkezés arról, hogy amikor az ORTT (...) megállapítja a műsorszolgáltatási díj mértékét, milyen szempontokat köteles figyelembe venni, nincs szabály arra sem, hogy a díjat milyen keretek között állapíthatja meg és milyen szempontok alapján történik annak módosítása.*”

Az Mttv. díjmeghatározásra vonatkozó szabályait ért kritikák elismerik, hogy a jogalkotó orvosolta a korábbi szabályozás néhány súlyos hibáját, azonban hangsúlyozzák, hogy a törvény továbbra sem szabályozza azt, hogy milyen keretek közt állapíthatja meg a médiahatóság a díj összegét, és hogy a hatóság nem köteles figyelembe venni az egyes médiaszolgáltatók gazdasági teljesítőképességét – így továbbra sincs garancia a túlzott díjak elkerülésére.⁶⁰

Álláspontunk szerint azonban a fenti szempont bevezetése nem biztosítaná az alkotmányos szempontoknak megfelelő szabályozás kialakítását, sőt, azzal ellentétes eredményhez vezetne. A médiaszolgáltatók saját gazdasági teljesítőképessége azonos piaci körülmények és azonos piaci lehetőségek között is igen eltérő lehet. Ez függ az adott médiaszolgáltató menedzsmentjének hatékonyságáról, függ attól, hogy mennyiben képes az adott helyi, körzeti vagy országos reklámpiac lefőlözésére, milyen marketing és hirdetési stratégiát választ, vagy hogy mennyire költséghatékony a működése. Amennyiben a hatóság a díj megállapításánál ezeket a körülményeket mind figyelembe venné, és a különböző gazdasági teljesítőképességű médiaszolgáltatók számára különböző mértékű médiaszolgáltatási díjat állapítana meg, azzal egyenlőtlen versenykörülményeket teremtene a médiaszolgáltatók számára. Ez egyúttal sértené az egyenlő elbánás elvét is. A médiahatóság, amikor engedélyezi egy médiaszolgáltató működését, egyben engedélyezi az adott reklámpiachoz történő hozzáférést is. Ezt követően az adott médiaszolgáltató rátermettségén múlik, hogy a számára megnyílt gazdasági lehetőségekkel mennyiben tud élni. Ezért véleményünk szerint nem alkotmányellenes a díj meghatározásának olyan szabályozása, amely a médiaszolgáltató egyéni gazdasági teljesítőképességét nem, azonban az adott típusú, vételekörtetű

⁶⁰ POLYÁK GÁBOR: A médiapiac szabályozása az új médiatörvényben. *Médiakutató*, 2011/1. [A továbbiakban: POLYÁK i. m.]

médiaszolgáltatók csoportja által elért szokásos piaci részesedést figyelembe veszi (Mttv. 44. § (6)-(7) bekezdések).

Az Mttv. vonatkozó szabályai az alábbi szempontok a figyelembe vételét írják elő a médiahatóság számára:

„44. § (6) A mediaszolgáltatási alapidíjnak az adott mediaszolgáltatás vételkörzetének nagyságával arányosnak kell lennie, ugyanakkor tekintetbe kell vennie az adott terület lakossági vásárlóerejének mutatóját és a mediaszolgáltatók vételkörzet, mediaszolgáltatás fajta, terjesztési mód vagy más jelentős szempont alapján elkülöníthető csoportjai által elért piaci részesedését is.

(7) A nyilvántartásba vétel alapján végezhető lineáris mediaszolgáltatások esetében fizetendő mediaszolgáltatási díjnak az adott mediaszolgáltatás vételkörzetének nagyságával arányosnak kell lennie, ugyanakkor tekintetbe kell vennie az adott terület lakossági vásárlóerejének mutatóját és a mediaszolgáltatók vételkörzet, mediaszolgáltatás fajta, terjesztési mód vagy más jelentős szempont alapján elkülöníthető csoportjai által elért piaci részesedését is.”

A (6) bek. a frekvenciás analóg mediaszolgáltatók, a (7) bek. az egyéb (vezetékes, műholdas, digitális földfelszíni) mediaszolgáltatók díjának meghatározására vonatkozik. A törvényi megfogalmazásból kitűnik, hogy a törvény nem az aktuális egyéni teljesítőképesség figyelembevételét kéri számon a hatóságtól, hanem az adott típusú, vételkörzetű mediaszolgáltatók által szokásosan elért piaci részesedés figyelembevételét. A piaci részesedés fogalmán belül ugyanakkor több tényező is vizsgálható, így a reklámbevétel, nettó árbevétel, vagy a közönségrészesedés mértéke is. Ezáltal a törvény elemelkedik az adott egyedi mediaszolgáltatástól és általánosabb szintre, a mediaszolgáltatók egyes megkülönböztethető csoportjainak szintjére emeli a vizsgáldást. Ezzel lehetővé teszi, hogy a médiahatóság általános jelleggel, az egyenlő elbánás elvét alkalmazva, azonban néhány csoportképző sajátosságot figyelembe véve alakítsa ki a díjszámítás modelljét. A törvény értelmében a médiahatóságnak ezekre a szempontokra is tekintettel kell meghatároznia a mediaszolgáltatási díj nagyságát, és egy esetleges bírói felülvizsgálat során a bíróság vizsgálhatja, hogy mennyiben felelt meg ezeknek a kívánalmaknak a megállapított díj. Ezen szempontok alapján a bírói felülvizsgálat kiterjedhet annak vizsgálatára is, hogy az adott típusú mediaszolgáltatók által elért szokásos piaci részesedéshez, vagy reklámbevételhez képest mennyiben volt arányos vagy aránytalan a médiahatóság által kiszabott díj. Azaz túlzott díjak e törvényi szempontok figyelembe vételével elkerülhetőek.

A díjak módosítása

További kritika tárgyát képezte, hogy a törvény nem szabályozza a díj módosításának eljárását.

Álláspontunk szerint azonban a törvény szövege a díj módosításának egyes eseteire nézve is eligazítást ad. A nyilvántartásba vétel útján végezhető mediaszolgáltatások esetében a törvény csak azt rögzíti, hogy a Hivatal a 44. § (7) bekezdésben meghatározott szempontok alapján határozza meg a díj mértékét. Mivel a (7) bekezdésben felsorolt szempontok nem állandó, konstans értékeket mutatnak, hanem állandóan változó tényezőkön alapulnak, így a törvény szövegéből következően a vételkörzet nagy-

ságának, a lakossági vásárlóerő index vagy a médiaszolgáltatók adott típusa által szokásosan elért piaci részesedés nagyságának változásával a hatóságnak – hivatalból vagy kérelemre – a díj összegét is módosítania kell. (Ez megfelel a korábbi médiahatósági gyakorlatnak is, hiszen az ORTT a vételkörzet változása vagy a degressziós tényezőként figyelembevett közszolgálati műsorszámok arányának változása esetén a műsorszolgáltató bejelentése alapján szintén új díjösszeget állapított meg.) Vagyis a törvény díj nagyságára vonatkozó szempontjai nem csak az első alkalommal, a nyilvántartásba vételkor irányadóak, hanem a későbbiek, a díj összegének módosítása során is.

A hatósági vagy műsorszolgáltatási szerződés alapján végezhető médiaszolgáltatások díja esetén azonban a díj természete és a módosításának lehetőségei is eltérőek. Az analóg frekvenciák használati jogosultságának elnyerését a törvény pályázati eljárásához köti (néhány jól meghatározott, speciális kivétellel, mint például a közfeladat ellátása vagy az ideiglenes médiaszolgáltatási lehetőség.) A pályázati eljárás során a pályázók az adott frekvencia műszaki paramétereit és az adott vételkörzetben elérhető és várható gazdasági lehetőségeket mérlegelve ajánlatot tesznek a médiaszolgáltatási díj mértékére is. A médiaszolgáltatási díj két részből tevődik össze, egyrészt a hatóság által meghatározott alapdíjből, amely a hatóság részéről megfogalmazott minimálisan elvárt díjösszeget jelent, másrészt a pályázó által vállalt díjből, ami hozzáadódik az alapdíjhoz és e kettő együtt képezi a fizetendő díj összegét. (Az Mttv. hatálybalépése előtt indult pályázati eljárásokban a médiahatóság nem alapdíjat, hanem ún. minimális műsorszolgáltatási díjat határozott meg, amely összeg alatt a pályázók nem nyújthattak be díjajánlatot.) A törvény az alapdíj kapcsán ugyanolyan változó tényező figyelembevételét követeli meg a hatóságtól, mint a nyilvántartásba vétel alapján végezhető médiaszolgáltatásoknál, azonban a 44. § (5) bek. úgy rendelkezik, hogy az alapdíjat a Médiatanács a pályázati felhívásban állapítja meg. Vagyis ennek későbbi módosítására a törvény szövege nem teremt lehetőséget. Ennek oka, hogy a szerződéses médiaszolgáltatók esetében az alapdíj továbbra is egyfajta minimál-díj funkciót tölt be. A végleges díj a pályázati eljárás során, egyfajta licit következtében alakul ki. A pályázati eljárás tisztasága és az egyenlő elbánás elve ugyanakkor megkívánja, hogy a nyertes médiaszolgáltató a pályázat során tett és pontokkal értékelt vállalásaitól (a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján) később se térhessen el. Amennyiben a törvény széles körben lehetőséget adna a díj későbbi módosítására, azzal a pályázati eljárás garanciális szabályait írná felül és tenné kijátszhatóvá.

A médiaszolgáltatási hatósági szerződések módosítását az Mttv. néhány esetkörtől (vételkörzet-bővítés, hálózatba-kapcsolódás) eltekintve nem szabályozza. Ennek oka az, hogy a médiaszolgáltatási hatósági szerződések esetében a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényt, illetőleg a polgári jog szabályait kell alkalmazni mögöttes jogként (Ket. 77. § (4) bek., Mttv. 144. § (1) bek.).

A Ket. 77. § (1) bekezdése alapján a hatósági szerződés módosításának kezdeményezése két esetben lehetséges: ha az ügy szempontjából jelentős új tény merül fel, vagy a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak. Ha a módosításhoz a másik fél nem járul hozzá, vagy a felek közt vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető a szerződés módosítása.

A szerződés kori körülmények megváltozásának kritériumát a Ptk. 241. §-a alkalmazása kapcsán kialakult polgári bírósági gyakorlat határozta meg közelebről. Az irányadó bírósági gyakorlat alapján „csak a szerződéskötést követően bekövetkezett körülmény-változás szolgálhat a módosítás alapjául. Ebben a körben azonban nem csak a szerződés megkötésekor már ismert körülményekre hivatkozással kizárt a szerződés bírósági módosítása, hanem akkor is, ha a szolgáltatás-ellenszolgáltatás meghatározásakor a felek a jövőbeli bizonytalansági tényezőkkel számoltak, vagy amelyekkel az adott helyzetben az ésszerű üzleti kockázatvállalás keretében számolniuk kellett volna” (EBH 2001. 535).

A médiaszolgáltatási hatósági szerződésben rögzített mediaszolgáltatási díj azáltal kerül meghatározásra, hogy a pályázók a pályázati eljárás során, az üzleti kockázatot mérlegelve (és az alapidő összegét is figyelembe véve) ajánlatot tesznek a jogosultság teljes időtartamára fizetendő díj összegére. A mediaszolgáltatási díj tehát magánjogi alku eredménye. A díj módosításánál tehát a fentiekben idézett polgári bírósági gyakorlat figyelembevételével és a Ket. hatósági szerződésmódosításra vonatkozó szabályai szerint járhat el a médiahatóság és a mediaszolgáltató, vagyis kizárólag jelentős új tény felmerülése vagy a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén módosítható a hatósági szerződés, illetőleg a díj mértéke.

Az Mttv. a fenti két eseten kívül kizárólag további egy esetben teszi lehetővé a mediaszolgáltatási díj módosítását: a korábbi polgári jogi műsorszolgáltatási szerződések hatósági szerződéssé alakításakor (Mttv. 207. § (4) bek.). Ebben az esetben is csak akkor, ha a „díj mértéke a mediaszolgáltató hatékony működését veszélyezteti”, vagy a díj aránytalansága a piaci versenytársakat „indokolatlan versenyelőnyhöz juttatja” és „ezáltal a verseny vagy a médiapluralizmus fennmaradását veszélyezteti”. Ennek a rendelkezésnek az az indoka, hogy a korábbi műsorszolgáltatási díjak megállapításánál még nem szerepeltek azok a garanciális jellegű, médiahatóság által kötelezően figyelembeveendő szempontok, amelyeket az Mttv. 44. §-a vezetett be a médiajogi szabályozásba. Vagyis az Mttv. lehetővé teszi az e szempontok hiányából fakadó esetleges érdeksérelmek orvoslását a korábbi műsorszolgáltatási szerződések hatósági szerződéssé történő átalakításának folyamatában. Ezáltal azon mediaszolgáltatók esetében is alkalmazásra kerülhetnek az Mttv. 44. § (6) bekezdésében meghatározott garanciális szempontok, akiknek a díja a korábbi Rttv. szabályainak hatálya alatt került megállapításra. A törvény azonban csak korlátozott körben enged erre lehetőséget, figyelemmel arra, hogy a díj összegét a korábbi pályázók maguk vállalták a pályázati eljárás során, így a díj módosítására kizárólag a médiapiac súlyos működési zavarainak elhárítása érdekében kerülhet sor.

A fentiek alapján tehát véleményünk szerint a díj megállapítására, módosítására vonatkozó törvényi szabályozás egy zárt logikai rendszert képez, amelyben a nyilván tartásba vétel útján működtethető mediaszolgáltatások esetében az alapul fekvő tényezők módosulása esetén bármikor lehetőség van a díj módosítására, azonban a pályázat útján elnyerhető mediaszolgáltatások esetében csak korlátozottan, a törvényben rögzített esetben, illetőleg a Ket. hatósági szerződés módosítására vonatkozó szabályai alapján kerülhet erre sor.

XVIII. A tulajdoni koncentráció korlátozása a médiapiacon (Mttv. 67–71. §)

Az Mttv. tulajdonosi koncentrációra vonatkozó kritikái elsősorban azt hangsúlyozzák, hogy az Rttv.-hez képest az új törvény „visszalépett”, és az Mttv. nem lesz képes a médiapiacon kialakuló kereszttulajdonlások megelőzésére, figyelembe véve azt, hogy az Mttv. – az Rttv.-vel ellentétben – nem tartalmaz a lineáris médiaszolgáltatók és az országos terjesztésű sajtótermékek közötti tulajdonlás kizárása tekintetében szabályokat. A bírálatok szerint ez a sokszínű tájékoztatás alkotmányos követelményét sérti.⁶¹ A bírálatok szerint továbbá a médiapiaci koncentráció megelőzésére és a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatókra („JBE médiaszolgáltatók”) vonatkozó szabályozás azzal a kockázattal jár, hogy más uniós tagállamban letelepedett médiaszolgáltatót von a hatálya alá. A JBE médiaszolgáltatók esetében megvalósulhat továbbá, hogy valamely tematikus csatorna az Mttv.-ben meghatározott közönségarány elérését követően köteles lesz hírműsort szolgáltatni.

Az Alkotmány 61. § (2) bekezdése kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét”. A 61. § korábbi rendelkezése, amely a tulajdonosi monopóliumokra vonatkozott, a sokszínűség előírásában él tovább.⁶² A sajtó (média) sokszínűségének védelme az állam számára jóval tágabb érvényű kötelezettséget jelent, amely egyúttal magában foglalja a tájékoztatási monopólium esetleges kialakulása elleni fellépés kötelezettségét is.

Az Rttv. 122–127. §-ai a kereszttulajdonlási kizárási szabályok alkalmazásával kívánták megakadályozni a tájékoztatási monopóliumok kialakulását. A korábbi Rttv.-beli szabályozáshoz képest az Mttv. sokkal előremutatóbb, egyértelműbb szabályokon alapuló rendelkezéseket tartalmaz a tulajdonosi koncentráció korlátozására. Míg az Rttv. számszerűleg meghatározta, hogy egy vállalkozás hány országos, körzeti és helyi műsorszolgáltatás végzésére rendelkezhet jogosultsággal, illetve kifejezett tiltásokat tartalmazott egyes kereszttulajdonlások tekintetében, addig az Mttv. az éves átlagos közönségarány százalékos mértékének formájában határozza meg az elérhető maximális piaci részesedés mértékét (68. §). Az új szabályozás egyértelműen előremutató, hiszen az idő már régen túlhaladta az Rttv.-beli számszerű korlátozásokat; a korábbi törvény ráadásul a véleménybefolyásolási képességre tekintet nélkül, szükségtelenül beavatkozott a piaci viszonyokba, azáltal, hogy explicit megtiltott bizonyos kereszttulajdonlásokat. Látni kell, hogy 1996-ban a piac akkori fejlettségi fokán e szabályok még indokoltak lehettek, de az 1996-os állapotokhoz képest a médiapiac teljesen átalakult, az Rttv.-beli korlátozások pedig a médiapiac fejlődésének gátjává váltak. Így sokkal célszerűbb és a piac igényeinek megfelelő olyan szabályozás bevezetése vált szükségessé, amely csak akkor avatkozik be, amikor a „sokszínűség” ténylegesen veszélybe kerülhet.

A sajtótermékek és lineáris médiaszolgáltatások kereszttulajdonlásának hiányát és alkotmányosértő voltát említő kritikák figyelmen kívül hagyják azt a tényt is, hogy az

⁶¹ LMP i. m. 7. és POLYÁK i. m. 26.

⁶² KOLTAY ANDRÁS: Az Alkotmány új 61. §-a. A vélemény- és sajtószabadság új ruhában. *Közjogi Szemle*, 2010/3.

Mttv. tulajdonosi koncentrációt rögzítő 67–68. §-ai már a tulajdonosi koncentráció megakadályozásának második lépését jelentik. A Médiatanács ugyanis a korábbi médiához képest új hatáskört gyakorol, amikor szakhatóságként jár el az Mttv. 171. §-a szerinti eljárásokban. A Gazdasági Versenyhivatalnak a 171. § (1)-(2) bekezdése alapján minden egyes olyan, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 24. § szerinti összefonódás engedélyezése esetén ki kell kérnie a Médiatanács szakhatósági állásfoglalását, ahol az összefonódással érintett két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyeknek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánosság-hoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy sajtóterméken keresztül. A Médiatanácsnak pedig a szakhatósági állásfoglalás megadása vagy megtagadása tekintetében azt kell mérlegelnie, hogy a független véleményforrások összefonódás utáni szintje sérti-e a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését. Ezen első lépcsőben tehát – a tulajdonosi szabadságot tiszteletben tartva – nem automatikusan kerül megtiltásra az összefonódás, csak akkor, ha az a sokszínűség követelményét sérti. Mind az általános jogelveknek (arányosság és fokozatosság követelménye), mind az Európai Unió szabályainak, mind pedig a piaci viszonyoknak jobban megfelelő egy olyan, a tulajdonosi koncentrációt megakadályozó rendszer felépítése, amely egy bizonyos szintet el nem érő összefonódás tekintetében csak akkor lép fel, ha ez szükséges a tájékoztatási monopólium kialakulásának megakadályozása érdekében. Fontos hangsúlyozni, hogy a tulajdonosi korlátozás ezen első lépcsője mind a sajtótermékekre mind pedig egyéb médiaszolgáltatásokra kiterjed. Éppen ezért – a szabályozással kapcsolatban megjelent egyes kritikákkal szemben⁶³ – nem gondoljuk, hogy a kereszttulajdonlási szabályok eltörlése – arra tekintettel, hogy a szabályok hiánya veszélyezteti a sokszínűséget – megkérdőjeleznék a lappiac szabályozásának alkotmányosságát. Megkérdőjelezhetőnek tartjuk ugyanis, hogy kizárólag a törvényben szabályozott, eleve meghatározott kereszttulajdonlási szabályok képesek csak a sokszínűség alkotmányos követelményének garantálására. Éppen ellenkezőleg: álláspontunk szerint az Mttv. 171. §-ában foglalt szabályok az arányosság és a fokozatosság elvének megfelelően garantálják, hogy a sajtótermékek piacán is meg lehessen akadályozni a sokszínűséget veszélyeztető összefonódások létrejöttét, ugyanakkor a szabályozás kizárja a korábbi szabályozás fő problémáját: a gazdasági szabadságba való önkényes beavatkozást, azaz azt, hogy *ex lege* kerüljenek tiltásra a sokszínűséget egyébként nem veszélyeztető összefonódások, kizárólag annak érdekében, hogy a sokszínűség ellen ható fúziók „ne csússzanak ki” a szabályozás hatálya alól. Úgy véljük, hogy a jogalkotó igenis választhat a sokszínűség alkotmányos alapelvét garantáló szabályozási technikák között és az, hogy egy 1996-ban hatályba lépett törvény a konkrét – az egyedi sajátosságokat figyelembe nem vevő, minden esetre vonatkozó – tiltás mellett tört lándzsát, még nem jelenti, hogy más – az alkotmányos és egyéb jogszabály-alkotási követelményeknek egyébként megfelelő – megoldás ne érhetné el ugyanazt a célt vagy ne tehetné jobbá a szabályozást.

⁶³ POLYÁK i. m. 26.

A kritikusok elsősorban abban látják a sokszínűség alkotmányos szempontjának sérelmét, hogy az új szabályozásban a médiahatóság mérlegelési jogköre keretében határozza meg, hogy az összefonódás mely szintje veszélyezteti a sokszínűséget. Ez a kritika egyrészt nem helyez kellő hangsúlyt arra a tényre, hogy a sokszínűség fogalma és tartalma nem megfoghatatlan és definiálhatatlan, mert egy médiapiacra bekövetkező fúzióknak a médiapiac sokszínűségére gyakorolt hatása kiforrott nemzetközi gyakorlaton alapuló elemzéssel, objektív módon vizsgálható (így például vizsgálható a fúziót követő műsor- vagy sajtóválaszték, tartalomkínálatra gyakorolt lehetséges hatások, az összefonódást követően létrejövő tulajdonosi koncentráció, piaci részesedés, illetve a véleménybefolyásolási képesség várható mértéke, a hirdetési piac feltételezhető változásai stb.).

Másrészt e ponton sem tudunk egyetérteni azzal az egyébként gyakran megjelenő állásponttal, hogy egy közigazgatási szerv – jelesül a Médiatanács – mérlegelési jogköre kontrollálhatatlan, mert a bíróság nincs abban a helyzetben, hogy felülmérlegelje a Médiatanács mérlegelését. Aki ezt az álláspontot képviseli, az tulajdonképpen a bírósági felülvizsgálat intézményét és így voltaképpen a jogállamiság egyik alapvető szabályának megfelelését kérdőjelezi meg.

Számos jogterület – így például a médiajoghoz közel álló hírközlési jog – szabályai biztosítják a szabályozó hatóság tág mérlegelési jogköreit, ami azonban sohasem jelenthet kontrollálhatatlanságot, mivel minden mérlegelési jogkör alkotmányosan kötött (általános a magyar közigazgatási jogban, hogy a jogelmélet a mérlegelési jogkörök között azok terjedelme, meghatározottsága alapján tesz különbséget, azonban egy szempontból minden mérlegelési jogkörben hozott aktus azonos, mégpedig, hogy jogilag kötött aktusok). Jogilag kötött aktus, mert alkotmányos elvekből fakadó fogalmi feltétele, hogy minden esetben jogszabályon alapuljon, továbbá a jogi norma meghatározza a döntés célját, kereteit és tartalmát. Így az Mttv. 171. §-ában rendezett mérlegelési jogkörben hozható közigazgatási aktusra ugyanazok az alkotmányjogi, eljárásjogi elvek érvényesek, mint a többi jogilag kötött, mérlegelési jogkörben hozott aktusra. Ezen túl azonban a fúzió szakhatósági engedélyezése körében biztosított mérlegelési jogkör médiajogi ágazati specialitásokkal is rendelkezik; a Médiatanács azt vizsgálja, hogy „a független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom szolgáltatás releváns piacán”.

Ezen speciális, médiajogban szükségszerű jogalkotási indokokon túl azonban a Médiatanácsot kötik a mérlegelési jogkör alkalmazásával hozott hatósági aktusokkal szembeni egyéb követelmények is. Így a mérlegelésnek meg kell felelnie a jogszabályban foglalt normáknak, jogelveknek, célkitűzéseknek és a Médiatanácsnak kellő mértékben fel kell tárnia a tényállással összefüggő körülményeket, meg kell határoznia a mérlegelési szempontrendszert, továbbá megfelelően megindokolni a mérlegelési jogkörben hozott döntés egyes elemeit. A közigazgatási jog elmélete, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/B. §-a is pontosan meghatározza, hogy a bíróság hogyan és milyen szempontok alapján bírálja felül a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatot. A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási aktus, így a Médiatanács valamennyi közigazgatási határozata igenis érdemben felülmérlegelhető a bíróság által a Pp. idézett szakasza alapján, annál is

inkább, mert a bíróságnak a törvény megváltoztatási jogkört is biztosít a hatályon kívül helyezés lehetősége mellett. (Azt már csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a kritikák is elismerik, hogy a hasonló nemzetközi példákban sem találunk pontos mérlegelési szempontokat a fúziókontroll szakhatósági engedélyezése körében.) Megjegyezzük azt is, hogy mivel igen széles körből kerülhetnek ki a szakhatósági véleményezés által érintett lehetséges ügyek, ezért nehézkes előre részletekbe menő módszertant megfogalmazni e tekintetben. Lehetnek speciális esetek, amikor nehézségekbe ütközhet az egységes módszertan alkalmazása, erre az esetre pedig kellene alapkövetelmények, amelyeknek mindenképpen teljesülniük kell. A Médiatanács által hozott döntések ugyanakkor keretet szabnak annak, hogy a későbbiekben milyen irányú vizsgálatok/megállapítások születnek majd.

A 171. §-ban foglalt szabályozáshoz képest a tulajdonosi koncentrációval kapcsolatos konkrét szabályok a korlátozás egy második lépcsőjét jelentik, ahol bizonyos közönségarány elérése automatikusan a sokszínűség korlátozásának feloldására irányuló kötelezettségek életbe lépésével jár. Az Mttv. tehát ebben a második lépcsőben az Rttv.-vel szemben már nem – a gyakran a sokszínűség követelményével semmilyen kapcsolatban nem lévő – tulajdonosi részesedés alapján, hanem a közönségarány mértékéhez kapcsolva állapítja meg a koncentráció megelőzésére vonatkozó szankciókat. A közönségarány ugyanis sokkal egzaktabb mérőszám a médiaszolgáltatók tényleges véleménybefolyásoló, sokszínű tájékoztató képességének meghatározása során. Az Rttv. 123. § (1) bekezdése például kimondta, hogy „*a szakosított műsorszolgáltató kivételével az országos műsorszolgáltatásra jogosult és az abban befolyásoló részesedéssel rendelkező nem szerezhet befolyásoló részesedést más műsorszolgáltatást, vagy műsorelosztást végző vállalkozásban*”. Ez a szabályozás tehát figyelmen kívül hagyta azt a ténytet, hogy az adott országos médiaszolgáltatást ténylegesen a lakosság hány százaléka nézi, és mekkora a tényleges véleménybefolyásoló ereje. Ezáltal a tulajdonosi szabadságot szükségtelenül korlátozta, hiszen a sokszínűség követelményének érvényesülése szükségszerűen akkor merülhet csak fel, ha az adott médiaszolgáltatásnak van véleménybefolyásoló ereje, azaz ha szükségképpen eljut a nézők vagy hallgatók nagyobb csoportjaihoz. Az Mttv. a közönségarány szintjét (nemzetközi benchmarkok alapján) úgy határozza meg – a lineáris audiovizuális és a lineáris rádiós médiaszolgáltatók piacán külön-külön harmincöt, együtt pedig legalább negyven százalék –, hogy az indokolatlanul ne korlátozza a médiapiacra tevékenykedő szolgáltatók gazdasági szabadságát, azonban a tulajdonosi koncentráció ne vezethessen olyan mértékű tájékoztatói monopólium kialakulásához, amely a médiapluralizmus gátjává válhat. A televízió és a rádió véleményformáló ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének, ezért tulajdonít az Mttv. is kiemelt szerepet a rádiós és audiovizuális médiaszolgáltatók piaci koncentrációjának (e piacokon került meghatározásra a közönségarány konkrét értéke, mint befolyásoló küszöb). Egyes bírálatokkal szemben⁶⁴ szakmailag nem indokolatlan továbbá egybeszámítani e két piac részesedését, ugyanis bár lehet, hogy más véleményformáló

⁶⁴ POLYÁK i. m. 26.

ereje van a kétféle médiumnak, ugyanakkor a fogyasztók véleményalkotásuk során több forrásból kapott információt használnak fel, ütköztetnek és mérlegelnek. A fogyasztó sokkal hitelesebbnek fogadhat el olyan véleményt, amelyet több egymással párhuzamosan igénybevett forrás is megerősít. Ezért éppen az együtt fogyasztott termékek alkothatnak egy véleménybefolyásoló piacot.

A koncentrációra vonatkozó szabályok szerint a koncentráció megállapításánál figyelembe kell venni a médiaszolgáltató bármely tulajdonosát, illetve bármely tulajdonosában befolyásoló részesedéssel rendelkező személyt vagy vállalkozást is (Mttv. 68. §). Az Mttv. hatályra vonatkozó szabályai (1. §) alapján megállapítható, hogy e tekintetben a Magyar Köztársaságban letelepedett médiaszolgáltatókat kell figyelembe venni, ugyanakkor az Mttv. 70. § (4) bekezdésének értelmezésekor felmerülhet, hogy a közönségarányhoz hozzá kell számítani valamennyi, az érintett médiaszolgáltató(k) által Magyarországon terjesztett szolgáltatást, a joghatóságtól függetlenül. A médiapiac sokszínűsége az EU számára olyannyira kiemelten védett érdek, hogy ez indokolhatja a szabály tág értelmezését.⁶⁵

A fentiekben már kifejtett mérlegelési jogkörben hozott aktusokra vonatkozó érvelésünk mentén nem értünk egyet azon kritikával⁶⁶ sem, amely szerint a törvény nem ad megfelelő mérlegelési jogkört a koncentráció szabályozásában sem. A törvényi mérlegelési szempontokon túl tehát itt is érvényesek a mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel szembeni – nem specifikusan médiajogi – követelmények. Nyilvánvaló, hogy itt is az egyedi ügy dönti el, hogy milyen szempontok figyelembe vétele teljesítheti a sokszínűség követelményét, ezt álláspontunk szerint nem lehetséges törvényileg rögzíteni. A mérlegelési jogkör korlátja ugyanakkor éppen az, hogy a Média-tanács minden egyes döntési elemét okszerűen meg kell, hogy indokolja, amelyet a bíróság a fentiekben kifejtettek alapján felülbírálhat. Az pedig, hogy a szolgáltatót terheli abban a körben a bizonyítási teher, hogy az általa szándékozni kívánt intézkedések alkalmasak „a korábbi tájékoztatási monopólium csökkentésére, a médiapiac sokszínűségének és a plurális tájékoztatás növelésére”, nem szokatlan eljárás a közigazgatási jogban (utalnánk itt is a hírközlési jogban európai uniós irányelvben is rendezett költségalapú díj hatósági jóváhagyására). Éppen azt szolgálja, hogy a koncentráció csak akkor lépjen túl egy sokszínűséget elvben már veszélyeztető mértéket, ha a médiaszolgáltató saját döntése alapján létrejövő koncentráció esetében meg tudja indokolni, hogy milyen módon képes a koncentrációt követően is biztosítani műsor-kínálatának sokszínűségét. Álláspontunk szerint a jogalkotó az ügyek egyediségét és bonyolultságát ismerte el azzal a megoldással, hogy elsősorban az önkéntes kötelezettségvállalást kívánja ösztönözni hatósági szerződés megkötése útján, ezzel is elősegítve, hogy a jog alkalmazója ne avatkozzon indokolatlanul be a piaci folyamatokba, valamint, hogy a vállalkozások gazdasági szabadsága ne sérüljön. Hatósági határozat hozatalára ezért csak akkor kerülhet sor, ha a hatósági szerződés a felek között nem jön létre.

⁶⁵ POLYÁK i. m. 25.

⁶⁶ POLYÁK i. m. 25.

Arra a felvetésre reagálva, amely szerint a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatókra vonatkozó szabályozás olyan eredményre is vezethet, hogy valamely tematikus sport-, gyerek- stb. csatorna (médiaszolgáltatás) lesz köteles hírműsort szolgáltatni, elmondható, hogy a piaci viszonyok ismeretében ez gyakorlatilag kizárható. A JBE médiaszolgáltatónak ugyanis az minősül, amely legalább 15 százalékos éves átlagos közönségarányt ér el, feltéve, hogy legalább egy szolgáltatása eléri a 3 százalékos közönségarányt (Mttv. 69. § (1) bek.). 3 százalékos arányt tematikus szolgáltatással szinte lehetetlen elérni. Az Mttv. 32. § (2) bekezdése azt is kimondja, hogy hírműsort csak a legnagyobb éves közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltatásban kell közzétennie a JBE szolgáltatónak, az pedig aligha lehetséges, hogy egy 15 százalékos közönségarányt elérő médiaszolgáltató legnézettebb médiaszolgáltatása valamely tematikus szolgáltatás legyen. Amennyiben ez mégis bekövetkezne, akkor ez egyben azt is jelenti, hogy a tematikus médiaszolgáltatás olyan közönségarányt ér el, amely már indokolja a törvényi beavatkozást (többletkötelezettségek előírása formájában). Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a szabályozás a hatósági szerződés megkötése útján teret enged a hatóság és az érintett médiaszolgáltató megállapodásának a JBE szolgáltatókat terhelő kötelezettségek részletszabályait illetően (Mttv. 68. § (3) bek.).

XIX. A Médiatanács választása és összetétele (Mttv. 124–129. §)

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság a média és a hírközlés felügyeletéért felelős konvergens hatóság. Az NMHH elnöke felel a hírközlés felügyeletéért, az NMHH hivatali szervezetén belül működő, de önálló jogi személyiségű és autonóm hatóság, a Médiatanács pedig a média felügyeletét látja el. Az NMHH és a Médiatanács elnöke ugyanazon személy, de a Médiatanács öttagú testület, és döntéseit szavazattöbbséggel hozza.

A Médiatanácsot az Országgyűlés választja kétharmados minősített többséggel. Az Országgyűlés tagjai döntésükben, választásukban nem befolyásolhatók. A Médiatanács tagjai feladataik ellátása során nem utasíthatók, nem hívhatóak vissza, minden tekintetben függetlenek. A Médiatanács megválasztott tagjai nem állhatnak semmiféle formális vagy informális kapcsolatban a kormányzattal. A törvény értelmében a Médiatanács tagja az lehet, aki *„felsőfokú végzettséggel és legalább három év, a műsor-terjesztéssel, vagy a médiaszolgáltatással, vagy a média hatósági felügyeletével, vagy az elektronikus hírközléssel, vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő közgazdasági, társadalomtudományi, jogi, műszaki vagy vezetői (vezető testületben tagsági), illetve igazgatási gyakorlattal rendelkezik.”* Ezen felül szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak rájuk.

A személyi döntések meghozatala során az Alkotmány nem tesz különbséget a kormánypárti és ellenzéki képviselők között. Erre tekintettel az alkotmányjog paradigmáján belül nincs jelentősége annak, hogy a jelölt(ek)re milyen arányban adtak le kormánypárti és ellenzéki képviselői szavazatokat, amely körülmény titkos szavazás esetén nem is bizonyítható. Ettől független kérdés, hogy egy önálló testületnek a megválasztását követően már az öt megválasztó képviselőktől is függetlenednie kell.

Mindezekre tekintettel álláspontunk szerint az Országgyűlés aktuális összetétele nem befolyásolja az Mttv. 124–129. §-ainak az alkotmányosságát.

A Médiatanácshoz hasonlóan, az Rttv. alapján létrejött ORTT tagjait is az Országgyűlés választotta meg – a parlamenti pártok képviselőcsoportjainak javaslatára. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az ORTT tagok megválasztásának alkotmányosságát, és a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban a vonatkozó szabályokról a következőket állapította meg: *„az, hogy a Médiatörvény biztosítja az ORTT műsorszolgáltatás törvényességével kapcsolatos érdemi döntésével szembeni bírói utat, megfelelő garanciát nyújt arra, hogy az ORTT-n keresztül a parlamenti pártok a műsorok tartalmára ne gyakorolhassanak meghatározó befolyást. [...] A képviselőcsoportok jelölési joga önmagában valóban nem garantálja az ORTT függetlenségét. A frakciók jelölése azonban nem jelenti egyszersmind az ORTT tagnak javasolt személy automatikus megválasztását. Az a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak az ORTT tagjairól biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye. A képviselői demokrácia alapelve a szabad mandátum, a parlamenti képviselő jogilag nem lehet köteles meghatározott módon szavazni. [...] A Médiatörvény 31. § (2) bekezdése szerint az ORTT tagjai is csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem utasíthatók. Az önálló és befolyásmentes működést biztosítja, hogy a tagok mandátuma szabad, nem hívhatók vissza. A politikai és gazdasági összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok a függetlenség további garanciái. Az Országgyűlés által megválasztott ORTT tagok mandátuma elválik a törvényhozási ciklustól. [...] Ezek a törvényi rendelkezések elvileg képesek biztosítani az ORTT tagok függetlenségét, és kizárják, hogy a parlamenti pártok formálisan érvényesíthessék befolyásukat.”*

A fentiek alapján a Médiatanács megválasztásának szabályozása eleget tesz az alkotmányosság kívánalmainak: tagjait az Országgyűlés választja, ráadásul nem is a kormánypártok számára mindenkor rendelkezésre álló egyszerű többséggel, hanem a megegyezés kényszerét az ellenzéki pártok irányába is kiterjesztő minősített, kétharmados többséggel. A tagok megbízatásának ideje elválik a törvényhozási ciklustól: kilenc évre nyerek el megbízatásukat.

Az Mttv. 123. § (2) bekezdése is kimondja, hogy a Médiatanács és tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem utasíthatók. A tagok mandátuma szabad, és szintén nem hívhatók vissza. A hasonlóságokon túl egy tekintetben valóban jelentősen eltér a Médiatanács választásának folyamata a korábbi testület választásától, ez pedig a jelölés folyamata. Amíg az ORTT elnökét a köztársasági elnök és a miniszterelnök közösen jelölte, a Médiatanács elnökét már kizárólagosan a miniszterelnök jelöli. Az Rttv. alapján a képviselőcsoportok egyenként jelöltek egy-egy tagot a testületbe, míg az Mttv. alapján a képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló eseti bizottság tesz javaslatot a négy tagra. Az eseti bizottságban minden képviselőcsoport a létszámának megfelelő szavazattal rendelkezik, és először egyhangúan, majd a második fordulóban kétharmados többséggel kell megállapodniuk a négy tagjelölt személyében. Ez a megoldás sokkal nagyobb kompromisszumkényszerrel telepíti a képviselőcsoportokra, ugyanakkor kétségkívül nem biztosítja azt, hogy minden képviselőcsoport jelöltje részt vehessen a Médiatanácsban. Egy esetben kerülhet meg a kompromisszumkötés kényszere: ha valamelyik politikai erő kétharmados többséget szerez a parlamentben. Ilyenkor is helytálló azonban a fent idézett AB határozat azon mondata, hogy *„az a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak*

az ORTT tagjairól biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye.”

Az, hogy a jelölés rendszere révén előállhat olyan helyzet, hogy a Médiatanács tagjai között nem képviselteti magát minden parlamenti frakció, önmagában még nem teszi a Médiatanács összetételét alkotmányellenessé. Ahogy azt a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat megállapította, „*az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppen úgy alkotmányellenes, mint a Kormányé. Ugyanez vonatkozik az önkormányzatokra, a pártokra és más társadalmi szervezetekre, érdekképviseletekre és csoportokra is. A törvényhozó feladata meghatározni azt a jogi megoldást, amely alkalmas a vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságű bemutatását, illetve az elfogulatlan tájékoztatást garantálni*”. Önmagában az sem jelentene feltétlenül alkotmányossági problémát, ha a Médiatanács tagjait kizárólag a Kormány nevezné ki. Ezt támasztja alá az előbbiekben idézett AB határozat: „*az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontja tartalmilag nem azért alkotmányellenes, mert az MR és MTV felügyeletét – beleértve a szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyását is – a Kormányra bizza, hanem azért, mert semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti rendelkezést nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogosítványokkal élve a Kormány a műsorra – akárcsak közvetlen is – meghatározó tartalmi befolyást gyakoroljon.*”

Tekintettel arra is, hogy az Mttv. teljes körűen (a korábbi Rttv.-től eltérően a Médiatanács valamennyi döntésével szemben) biztosítja a bírói jogorvoslat igénybevételeének lehetőségét, a hivatkozott jelölési és megválasztási eljárás semmiképpen nem lehet alkalmas arra, hogy egy vagy több párt, a Kormány vagy az Országgyűlés a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek tartalmára meghatározó befolyást gyakoroljon. Ahogy azt az Alkotmánybíróság megállapította az ORTT tagjainak képviselőcsoportok általi jelölését kifogásoló indítvány kapcsán 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban: „*Az, hogy a Média törvény biztosítja az ORTT műsorszolgáltatás törvényességével kapcsolatos érdemi döntésével szembeni bírói utat, megfelelő garanciát nyújt arra, hogy az ORTT-n keresztül a parlamenti pártok a műsorok tartalmára ne gyakorolhassanak meghatározó befolyást. Az ORTT-nek, illetve a parlamenti pártoknak a műsortartalom befolyásolására vonatkozó szándéka ugyanis bírósági eljárás tárgya lehet, amelynek során az ítélkező bíró pártatlanul és függetlenül köteles döntést hozni [Alkotmány 50. § (3) bekezdés] arról, hogy a határozat megfelel-e a sajtószabadság követelményeinek.*”

Egyes vélemények szerint az országgyűlési képviselők szabad mandátumgyakorlását korlátozza és az Alkotmány 20. § (2) bekezdésébe ütközik az, hogy az Országgyűlés csak együttesen, és nem egyenként dönthet a Médiatanács tagjelöltjeinek megszavazásáról. A miniszterelnök által a Médiatanács elnökének jelölt személy meg nem választásáról csak azon az áron dönthet az Országgyűlés, ha egyúttal az összes jelöltet leszavazza, de ezzel egyúttal a médiahatóság működését lehetetleníti el. Így a miniszterelnök jelölési joga lényegében kinevezési joggá változik, amivel a médiarendszer felügyeletét ellátó szerv működésére meghatározó befolyást szerez.

A kritikákkal vitatkozva megállapítható, hogy az egyik tag (vagy az elnök) meg nem választásáról ugyan valóban csak úgy dönthetnek a képviselők, hogy az összes

jelöltet leszavazzák, azonban ez még inkább növeli a kompromisszumkényszert, vagyis arra ösztönzi az eseti bizottságot, hogy lehetőleg minden frakció – illetve a két-harmados parlamenti arányt elérő frakciók – számára elfogadható és kompetensnek tartott jelöltekben állapodjanak meg.

A Médiatanács elnökét a miniszterelnök jelöli oly módon, hogy az NMHH elnöki posztjára kinevezi. A miniszterelnök jelölési joga azonban e tekintetben semmiképpen nem jelenthet egyúttal kinevezési jogot: a Médiatanács elnöki posztját csak akkor nyeri el a jelölt, ha az Országgyűlés kétharmados többséggel megszavazza. Ez a miniszterelnök számára is fokozottabb felelősséget teremt annak érdekében, hogy olyan jelöltet nevezzen meg, aki vélhetően széles támogatottságot élvez az országgyűlési képviselők körében.

Álláspontunk szerint erre a helyzetre is érvényesek az Alkotmánybíróság által a csonka kuratóriumok létrejöttével kapcsolatosan a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban kifejtett gondolatok: „...a korlátozás nem tekinthető aránytalannak sem, mert az csak akkor következhet be, ha a különböző oldalon elhelyezkedő parlamenti frakció egymással való együttműködésében átmenetileg zavar keletkezik. Az egyoldalú megalkulás súlyos jogkövetkezményére ugyanis tipikusan csak akkor kerülhet sor, ha a képviselőcsoportok az Országgyűlés egyik oldalán önhibájukból nem élnek jelöltállítási jogokkal, illetőleg nem gyakorolják erre vonatkozó kötelezettségüket. Ez viszont már a parlamenti pártok politikai felelőssége körébe tartozó kérdés, és nem a szabályozás alkotmányellenességének a következménye.”

Egyes vélemények szerint a miniszterelnök a jelölés révén a kormányzati cikluson és a miniszterelnöki megbízaton túli időtartam vonatkozásában is kiterjeszti a hatalomgyakorlását. A miniszterelnöki jelölés szerintük felveti a végrehajtó hatalomnak a sajtószabadság feletti ellenőrzési lehetőségét. Kizárólag az Országgyűlésnek van alkotmányos joga arra, hogy kormányzati cikluson túlélő megbízatást adjon, az ezzel ellentétes megoldás az Alkotmány 33/A. §-ába és a 19. § (1) bekezdésébe ütközik. A kritikusok szerint az indokolatlanul hosszú kinevezési idő miatt nagy a kockázata annak, hogy a médiarendszert alakító döntésekben a társadalom olyan pillanatnyi politikai tagozódása rögzül tartósan, ami később már alkalmatlan a társadalom sokszínűségének tényleges megjelenítésére.⁶⁷

A magyar jogrendszerben számos hatóság vezetőjét a miniszterelnök nevezi ki vagy jelöli, mégpedig a kormányzati cikluson túlterjeszkedő időtartamra. Így például a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökét a miniszterelnök jelöli és a köztársasági elnök 6 évre nevezi ki. A miniszterelnök javaslatára nevezi ki a köztársasági elnök a Gazdasági Versenyhivatal elnökét és az Magyar Nemzeti Bank elnökét, szintén 6 évre. Az Állami Számvevőszék elnökét 12 évre, az alkotmánybírákat szintén 12, míg a legfőbb ügyészt 9 évre választja a parlament.

A bírák választásával, illetve kinevezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a függetlenség biztosításának, az egyoldalú politikai befolyásolás semlegesítésének több módja van. Ilyen mód az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával történő megválasztás, de azonos eredményhez vezethet a

⁶⁷ MÚOSZ i. m. 8.

Kormány vagy valamely tagja által a köztársasági elnöknek tett kinevezési javaslat is (38/1993. (VI. 11.) AB határozat).

Azáltal, hogy a miniszterelnök által kinevezett NMHH elnököt az Országgyűlésnek kell kétharmados többséggel megválasztania a Médiatanács elnökévé, a miniszterelnök önálló döntési jogköre jelentős mértékben korlátozódik, hiszen döntésénél figyelembe kell vennie, hogy ki az a személy, akit vélhetően az Országgyűlés kétharmada is támogat.

Az Országgyűlés az Alkotmány alapján „szervezetalakítási szabadsággal” (jogsultsággal) rendelkezik, amely egyértelműen magában foglalja – mind alkotmányjogi, mind közigazgatási szervezetelméleti és szervezeti jogi alapon – a vezetői jogállás és a vezetői jogviszony időtartamának meghatározását is. Ráadásul a legáltalánosabb, legkiterjedtebb szervezetalakítási joggal az Országgyűlés rendelkezik (amelyhez képest a többi Alkotmányban nevesített szerv – pl. a Kormány, helyi önkormányzat – szűkebb hatáskörrel bír e téren). Azonban sem az Alkotmány, sem a médiafelügyeleti rendszer összetételét vizsgáló alkotmánybírósági határozatok nem fogalmaztak meg ezen szervezetek sokszínűségére vonatkozó követelményt. Nem a sokszínűséget kéri számon az Alkotmány értelmében az Alkotmánybíróság, hanem azt a követelményt állította föl, hogy a társadalom egyetlen csoportja, érdekközössége (beleértve a Kormányt és az Országgyűlést) se gyakorolhasson meghatározó befolyást a médiaszolgáltatások tartalmára.

A különféle közjogi tisztségek, megbízások esetében a hosszú megbízási idő a Kormánytól és az Országgyűléstől való függetlenedés irányába hat. Az állam és a társadalom működése szempontjából a Médiatanács jelentős feladatokat lát el. A Kormánytól és az Országgyűléstől való „távoltartás” érdekében elnöke és tagjai az országgyűlési ciklusokon túlnyúló időtartamra nyerik el megbízásukat. Bayer Judit azt írja, hogy a jelenlegi nagyobb kormánypárt a Médiatanács megválasztásával biztosította befolyását a nyilvánosságra „kilenc évre, függetlenül a következő, és az azt követő választásokon aratott sikerétől.”⁶⁸ Ez az állítás némileg önleplező: közvetve azt sérelmezi ugyanis, hogy az esetleges kormányváltás utáni más kormánypártok a hosszú ideig tartó kinevezés miatt majd nem fogják tudni érvényesíteni saját befolyásolási szándékaikat. De miért jelentene alkotmányossági szempontból problémát, ha a következő választás után a jelenlegitől eltérő pártok alakítanának Kormányt, miközben a Médiatanácsot az előző parlamenti ciklusban választották meg? Mi az alkotmányos megközelítésből értelmezhető összefüggés a következő választások eredménye és a Médiatanács összetétele között? Az idézett állítással szemben az alkotmányos megoldás az, ha a hatóság egyaránt távolságot tart a jelenlegi és a későbbi kormányzattól is.

A Médiatanács elnöke az ORTT elnökénél lényegesen szélesebb hatáskörrel rendelkezik. Mivel a Médiatanács tagjaival azonos szavazati súllyal rendelkezik, ez azt jelenti, hogy a kormánypárt többsége minden esetben biztosított. A Médiatanács elnökének súlyát tovább növeli, hogy a Médiatanács hivatali szervezetének vezetőit

⁶⁸ BAYER i. m. 12.

(a negyedik vezetési szintig) is ő nevezi ki, illetve hívhatja vissza. Ezáltal a kritikusok szerint a médiahatósági döntés-előkészítés egész folyamata az elnök közvetlen felügyelete alatt áll.⁶⁹

Az Mttv. alapján az NMHH elnöke nevezi ki a Médiatanács Hivatalának főigazgatóját és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat – csakúgy, mint a korábbi ORTT elnöke az iroda vezetőjének vonatkozásában (Rttv. 32. § (10) bek.).

Az NMHH elnöke a főigazgató javaslata alapján nevezi ki a főigazgató-helyetteseket. A főigazgató és a főigazgató-helyettesek vonatkozásában széleskörű összeférhetlenségi szabályokat állapít meg az Mttv. 118. §-a. (Az NMHH elnöke jogosult két elnökhelyettes kinevezésére is, azonban az elnökhelyettesek nem tekinthetők a Médiatanácsot kiszolgáló és a médiahatósági döntés-előkészítő feladatokat végző Hivatal részének. Az elnökhelyettesek az Mttv. 112. §-a alapján az elnököt helyettesítik egyes, az SZMSZ-ben meghatározott ügyekben, illetőleg a hírközlési elnökhelyettes az Elnök – kizárólag hírközlési hatósági ügyekben – másodfokú hatósági döntési hatásköreit jogosult gyakorolni felhatalmazás alapján.) Az Mttv. 111. § (6) bekezdése rögzíti, hogy az NMHH elnöke a Hivatal hatósági ügyei tekintetében egyedi döntésre utasítást nem adhat.

A Hivatal döntés-előkészítő tevékenysége kapcsán fontos megjegyezni, hogy a Médiatanács tagjai semmilyen módon nincsenek kötve a Hivatal által előterjesztett javaslatokhoz. A Médiatanács tagjai az Mttv. 123. §-a alapján külső szakértőt is megbízhatnak egy-egy döntés előkészítésével. Nem állapítható meg tehát az, hogy az NMHH elnöke a Hivatal révén jelentősen befolyásolni tudja a többi Médiatanács-tag döntését a hivatal általi döntés-előkészítés révén.

Az NMHH elnöke egyes, a Médiatanács vezetéséhez és a hivatali szervezet irányításához kapcsolódó feladatait akkor is gyakorolhatja, ha az Országgyűlés nem választja meg a Médiatanács elnökévé. Az ellenzők szerint ezáltal az ülések összehívásának megtagadásával, vagy egyes kérdések napirendre nem tűzésével a miniszterelnök által kinevezett NMHH elnök szavazati jog nélkül is erőteljes befolyást gyakorolhat a Médiatanács működésére.⁷⁰

Az ülések összehívásának megtagadása esetén azonban a Médiatanács elnökével szemben az Mttv. 113. § (2) bek. d) pont szerinti felmentési ok keletkezik, mivel ez egyben azt jelenti, hogy a Médiatanács elnöke nem tesz eleget megbízásából eredő feladatainak. A Médiatanács maga fogadja el az ügyrendjét, amely biztosítja, hogy a Médiatanács elnök nélkül is megfelelően működhessen, hiszen ügyrendjében meghatározhatja az ülés összehívásával, levezetésével kapcsolatos garanciális rendelkezéseket, eljárási részletszabályokat, korlátokat.

A Médiatanács ügyrendje továbbá biztosítja, hogy a Médiatanács elnöke ne befolyásolhassa kedvezőtlenül a Médiatanács működését. Az ügyrend leszögezi, hogy „a Médiatanács szükség szerint, de legalább havonta egy alkalommal ülést tart” (5.1 pont). A Médiatanács elnöke és tagjai, valamint az állandó meghívottak az ülésen

⁶⁹ Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet alkotmánybíróvási beadványa, 2. pont. Ld. http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/ab_inditvany_media_final.pdf [a továbbiakban: EKINT i. m.]

⁷⁰ EKINT i. m. 3.

napirendi pont felvételét javasolhatják, amelynek felvétele tárgyában a Médiatanács minősített többséggel dönt (5.5 pont). A Médiatanács tagjainak többsége által az elnökhöz benyújtott írásbeli kérelem esetén az elnök köteles rendkívüli ülést összehívni (6.1 pont). A rendkívüli ülés összehívását kezdeményező írásbeli kérelemben a napirendre is javaslatot kell tenni. A Médiatanács jelenleg hatályos ügyrendje alapján tehát a Médiatanács elnöke az ülések össze nem hívása, illetve egyes kérdések napirendre nem tűzésével nem képes akadályozni vagy befolyásolni a Médiatanács munkáját.

XX. Hatósági eszközök a tényállás felderítése érdekében (Mttv. 153. §, 155. § és 175. §)

Az Mttv. adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseit számos kritikai megjegyzés érte amiatt, hogy a hatóság eljárásaiban önkényesen, korlátlanul jogosult adatszolgáltatást előírni, amelynek eredményeként bármilyen személyes adatot megismerhet és kezelhet. A tényállás tisztázását érintő kritikai észrevételek, alkotmányossági kifogások megalapozottságának megítélhetősége érdekében mindenekelőtt az Mttv. alapján lefolytatott eljárások jogelméleti, dogmatikai hátterének, alkotmányos alapjainak, garanciális rendelkezéseinek vizsgálata szükséges.

Az Mttv. garanciális hatósági eljárásrendje

Az Rttv. szabályozási konstrukcióját több alkotmánybírói kifogás⁷¹ is érte amiatt, hogy az ORTT eljárásaiban nem volt egyértelműen elkülöníthető az ORTT közhatalmi és polgári jogi feladatellátása. Sem az Európai Unió közhatalmi funkciókkal kapcsolatos szabályozásának, politikájának, sem a hazai jogállami elveknek – így különösen a jogbiztonság, a kiszámítható jogalkalmazás követelményeinek – nem felelt meg az a szabályozási módszer, hogy a médiahatóság külső jogalanyok irányában nem kiszámítható és nem egyértelmű eljárási szabályok szerint járt el az Rttv. alapján, és közigazgatási típusú jogalkalmazása nem közigazgatási, közjogi szabályok szerint történt. (Jelentős jogállami aggályokat okozott, hogy a műsorszolgáltatási jogosultsággal kapcsolatos pályázati eljárásokban keveredett az ORTT közjogi és magánjogi szerepe, hatásköre.)

Az Mttv. világos, átlátható és kiszámítható módon működő jogalkalmazási rendszert alakított ki, amely megvalósítja és érvényesíti a közigazgatás törvény alá rendeltségének európai és alkotmányossági követelményét. Az Mttv. a Hatóság médiaigazgatással, médiafelügyelettel kapcsolatos valamennyi eljárását a közigazgatási hatósági eljárásjog, azaz a Ket. hatálya alá helyezi.

A hatósági eljárásjog világos, garanciális, ügyfélbarát és hatékony jogérvényesítést lehetővé tevő jogi rezsimit jelent, amely rendezi a hatóság és a külső jogalany (ügyfél) teljes jogviszonyrendszerét, a kezdettől a lezárásig az eljárás teljes menetét, rendjét, az ügyfelek számára garanciát jelentő intézményeket, és az ügyfelek közhata-

⁷¹ Ld. pl. 46/2007. (VI. 27.) AB határozat.

lommal szembeni jogvédelmét biztosító alanyi jogokat, továbbá részletesen tartalmazza a jogorvoslati és a bírósági felülvizsgálati szabályokat.

Az Mttv. 144. § (1) bekezdése – a Ket. 13. § (2) bekezdésének g) pontjával összhangban – rögzíti, hogy az Mttv.-ben foglalt valamennyi hatósági eljárásban a Ket. szabályait kell alkalmazni a médiaigazgatásra vonatkozó kiegészítő és eltérő szabályokkal. Kiegészítő és eltérő szabályokra a médiaigazgatási eljárások sokszínűsége, bonyolultsága, az általános közigazgatási eljárásokhoz képest megnyilvánuló sajátosságai, valamint alkotmányos alapjai és összefüggései miatt van szükség.

A médiaigazgatás területén tehát a Ket. a hatósági eljárás egésze tekintetében szubsidiárius jellegű, vagyis az Mttv.-ben foglalt általános eljárási rendelkezések megelőzik a Ket. eljárási szabályainak alkalmazását, tehát különös eljárási szabályként elsődlegesnek minősül a Ket. általános szabályaihoz képest. (Megjegyzendő, hogy az Mttv. egyes speciális eljárástípusnál – így például a pályázati eljárás (Mttv. 48–62.), piaci koncentráció megelőzésére és a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatók meghatározására irányuló eljárás (Mttv. 70. §) jogvita eljárás (Mttv. 172. §), kiegyensúlyozottsági eljárás (Mttv. 181. §) szabályainál – azok sajátosságaihoz igazodó külön eljárási rendelkezéseket is tartalmaz. Ezen külön eljárástípusoknál rendezett eljárási szabályokat kell elsődlegesen alkalmazni, amelyekhez képest mögöttes eljárási szabályt képeznek az Mttv.-ben szereplő általános eljárási szabályok és a Ket. szabályai.)

Mindezek alapján elmondható, hogy a Ket.-ben és az Mttv.-ben szereplő általános eljárási szabályok jelentik az Mttv. egészének garanciális hatósági eljárásjogi alapját.

A médiaigazgatással kapcsolatos hatósági eljárásjog alkotmányos alapjai, garanciális eljárási alapelvei

A médiaigazgatással kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárás alkotmányossági követelményének elméleti kiindulópontjaként rögzíthető, hogy az alkotmányosság formailag az eljárásrendre vonatkozó alapvető szabályok létét (és érvényesülését), tartalmilag pedig a önkényes hatalomgyakorlás korlátjául szolgáló szabadságjogok szavatolását jelenti. A közhatalommal rendelkező szervek eljárásának alkotmányossági kereteit, absztrakt tartalmát az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában konkretizálta: „... a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szerkezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”⁷²

A jelen elemzés tárgya szempontjából – a tényállás tisztázása körében vizsgálandó alkotmányossági követelmények, eljárási garanciák érvényesülése körében – elsőként a Ket. alapvető rendelkezéseit szükséges megemlíteni, tekintettel arra, hogy a Ket. alapelveit a hatóság valamennyi eljárásában alkalmazni kell, illetve ezen szabályok fogalmazzák meg a legalapvetőbb követelményeket a hatóság valamennyi hatósági eljárásával kapcsolatban.

⁷² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.

A Ket.-ben foglalt alapelvek olyan alkotmányos jogokra utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége,⁷³ valamint ezen alapelvek az Alkotmány mindenkire nézve kötelező rendelkezéseinek, azon belül is az alapvető jogok adekvát szabályai, követelményei a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozóan.⁷⁴ A Ket.-ben szabályozott alapelvek egy része tehát közvetlenül az Alkotmányból vezethető le, és az egész jogrendszerre vagy az összes eljárásjogra egyaránt irányadó (ilyen például a törvény előtti egyenlőség elve, a törvényesség elve, avagy a jogorvoslathoz való jog).

Ezen rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák. Jelentőségük továbbá abban áll, hogy a közigazgatási eljárást összekapcsolják az Alkotmánnyal.⁷⁵ Fontos hangsúlyozni, hogy a Ket. alapvető rendelkezései a hatóság valamennyi közigazgatási hatósági eljárásában kötelező érvényűek, az eljárás minden szakaszában érvényre kell jutniuk, azaz a jogalkalmazás során azokat figyelembe kell venni, azokra hivatkozni lehet, a döntések során alkalmazni kell, vagyis normatív erejűek.

Az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat és eljárási következménnyel jár.

A közigazgatási jogelmélet központi kategóriája a törvényesség követelménye. A törvényesség elve a hatósági eljárás egészét átfogó alapelv, amely meghatározza minden hatósági eljárás alapvető célját, és azt, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartani a jogszabályok rendelkezéseit. Az egyedi közigazgatási aktusok jogi kötöttsége (törvényessége) komplex követelmény, amely magában foglalja, hogy az eljáró közigazgatási szervet jogszabály hozza létre, jogszabály határozza meg jogképességét, hatáskörét, illetékességét. Mindez más megközelítésben azt is jelenti, hogy a közigazgatási hatóság nem maga jogosult eldönteni azt, hogy milyen ügyekben folytat eljárást és hoz döntést, hanem kizárólag a jogszabály által meghatározott hatósági hatáskörében jogosult eljárni. A törvényes hatáskör hiányában folytatott eljárás és döntés jogkövetkezményeit a Ket. 121. §-ának (1) bekezdése tartalmazza, amely szerint a döntést meg kell semmisíteni, ha a hatóság nem rendelkezik joghatósággal, hatáskörrel avagy az ügy nem tartozik illetékességébe. Ezen jogállami, alkotmányos követelmény önmagában is cáfolja az Mttv.-t ért azon kritikákat, miszerint a hatóság önkényes módon – akár hatósági eljáráson kívül is – jogosult eljárási cselekmények végzésére, közigazgatási aktusok kiadására, adatszolgáltatási kötelezettség előírására.⁷⁶

⁷³ Alkotmány 8. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelezettsége.”

⁷⁴ PATYI ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2009, 87–88.

⁷⁵ KILÉNYI GÉZA (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2005, 35., LŐRINCZ LAJOS: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest: HVG-Orac, 2005, 105–112., TILK PÉTER: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény I.* Pécs: Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt., 2005, 14–16.

⁷⁶ LMP i. m. 2.

A törvényes hatáskör-gyakorlással összefüggésben, a hatóság önkényes eljárásainak elkerülését biztosító alkotmányos alapelvek között szükséges megemlíteni továbbá a törvényesség elvének másik összetevőjét, a Ket. rendeltetésszerű joggyakorlás elveként⁷⁷ azonosítható szabályokat. A Ket. 1. § (1)–(2) bekezdései alapján hatósági hatáskört és a hatósági jogkört kizárólag arra a célra lehet felhasználni, amelyen célra azt a jogalkotó szánta (joggal való visszaélés tilalma). Közigazgatási jogelméleti szempontból elmondható, hogy a törvényesség elve, azon belül a rendeltetésszerű joggyakorlás és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapelv és a garanciális ügyféli jogok biztosítják az önkényes hatósági eljárással szembeni érdemi korlátot. A törvényesség elvének előbbiekben említett szabályrendszerei alapján tehát jogszerűen önkényes adatszolgáltatás nem írható elő, a Ket. és az Mttv. által rögzített garanciális ügyféli jogok értelmében mind a hatóság döntésének, mind pedig a hatósági eljárás egészének jogszerűsége bírósági eljárásban felülvizsgálható.

A törvényesség alapelve magában foglalja továbbá az eljárás célhoz kötöttségének követelményét is, amely egyrészt a jogszabály érvényesítésére, másrészt annak a konkrét célra a megvalósítására vonatkozik. A törvényesség a közigazgatási aktusok az anyagi jogszabályoknak való megfelelését, a tényállás tisztázottságát, az eljárási szabályok maradéktalan betartását jelenti. E körben – a törvényesség alapelveinek jogelméleti részeként is – szükséges megemlíteni a hivatalbóli jogérvényesítés (hivatalbóliság) elvét, amelyet a Ket. 3. § (1) bekezdése fogalmaz meg: „*a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül*”. A hivatalbóliság elve a közigazgatási hatósági eljárás egészét áthatja, a jelen elemzés tárgyköre szempontjából azonban csak a bizonyítási kötelezettséggel, a tényállás tisztázással kapcsolatos érvényesülési formáját vizsgáljuk. Külön is kiemelendő, hogy a tényállás tisztázásának és a bizonyításnak a jogelméleti jelentőségét az is mutatja, hogy a Ket. az alapelvek között is rendelkezik róluk.

A Ket. 3. § (2) bek. b) pontja és a Ket. 50. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóság hivatalból köteles megállapítani a döntéshozatalhoz szükséges tényállást, illetve meghatározni a bizonyítás módját és terjedelmét. A közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságghú tényállásra alapozza (Ket. 2. § (3) bek.), tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie.

A hivatalbóli bizonyítás a közigazgatási hatósági eljárásnak egyik olyan sajátossága, amely megkülönbözteti a polgári vagy büntető ügyekben folytatott bírósági eljárás szabályaitól. Míg ugyanis a bírósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a feleket terheli, a közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a hatóságot terheli. A közigazgatási hatósági eljárásban a hatóságnak tehát nem jogosultsága, hanem kötelezettsége a tényállás valóságghú feltárása, a hatóság az ügyféltől származó indítvány hiányában is köteles elvégezni mindazokat a bizonyítási cselekményeket,

⁷⁷ Itt szükséges megemlíteni, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás elve átvezet a tisztességes eljáráshoz való jog elveként azonosítható szabályokhoz.

amelyek a tényállás tisztázásához szükségesek. Az ügy érdemében született döntés csak akkor tekinthető jogszerűnek, amennyiben az tartalmazza a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, illetve a az ügyfél által feljárnlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait (Ket. 72. § (1) bek. ea)-eb) pontok).

A tényállás megállapítása során a közigazgatási szerv jogilag szabályozott eljárási (bizonyítási) cselekvéseket végez, adatokat szerez be, és feltárja azokat a tényeket és körülményeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy alapul szolgáljanak az érdemi döntés meghozatalához. A Ket. 50. § (4) bekezdése értelmében a hatósági eljárásban a szabad bizonyítás elve érvényesül, azaz a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt és minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére.

Míndezek alapján általánosságban a közigazgatási eljárásokról elmondható, hogy a hatóság eljárásaiban – főszabályként – hivatalból folytatja le a bizonyítást. A hatóság bizonyítási eljárásának, a bizonyítási eszközök garanciális korlátját azonban egyfelől a hatóság törvényben rögzített hatásköre jelenti, másfelől pedig az, hogy a bizonyítás olyan releváns tények körében tekinthető jogszerűnek, amelyek a tényállás tisztázásához, az egyedi hatósági ügy eldöntéséhez szükségesek.

A közigazgatási hatósági eljárások alapelvei, az alkotmányosság paradigmáinak szükségképpen elemei között kell utalni a jogorvoslati jogra, amely alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.⁷⁸ Az Alkotmány által alanyi jogként kezelt jogorvoslat⁷⁹ a közigazgatási eljárások és ennek során hozott döntések eljárási szabályok alapján végzett felülbírálati jogú felülvizsgálatát jelenti. A bírósághoz fordulás alanyi jogi szabályait az eljárási törvények határozzák meg, amely más megfogalmazásban azt jelenti, hogy az eljárási törvények állapítják meg azokat a hatásköri szabályokat, amelyek a bírósághoz fordulást meg alapozzák.

A bírósági felülvizsgálat csak akkor szolgálja a közigazgatás törvény alá rendelt ségének követelményét, illetve csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az eljárási jogi kérdések mellett a bíróság a tartalmi, anyagi jogi kérdéseket is felülvizsgálhatja, ellenőrizheti. Míndezek alapján tehát a jogi szabályozással szemben alkotmányos követelmény, hogy a hatósági eljárás szabályainak olyannak kell lenni, mely alapján annak törvényessége a bíróság által egyértelműen megítélhető, amely alapján a bíróság képes a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi mozzanatának feltárására, a közigazgatási döntés eljárási és mérlegelés tényleges és valós felülvizsgálatára.

Az Mttv. 163–165. §-ai (illetve a jelen elemzés tárgyköre szempontjából lényeges szabályokat tartalmazó 155. § (4) bekezdése, illetve a 175. § (5)–(6) bekezdései) ezen

⁷⁸ 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 31

⁷⁹ Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján: „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

alkotmányos követelményt érvényre juttatva biztosítják a hatóság valamennyi hatósági hatáskörben hozott hatósági döntésével szemben a jogorvoslati jogot.

A Médiatanács elsőfokú hatáskörében hozott hatósági határozat ellen a közigazgatás szervezetrendszerén belül nincs helye fellebbezésnek, jogorvoslattal a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz lehet fordulni. Lényeges, hogy a Médiatanács határozata ellen bármilyen – azaz mind anyagi, mind eljárási – jogszabálysértésre hivatkozással kérhető a bírósági felülvizsgálat, a bíróság jogosult a Médiatanács döntéseit teljes körűen felülvizsgálni (Mttv. 164. § (3) bek.). A bírósági felülvizsgálat kiterjed tehát mind a közigazgatási döntés tartalmára (anyagi jogi kérdések), eljárási alapjára és formájára (eljárási kérdések), sőt kiterjed a közigazgatási döntésben foglalt mérlegelési jog, mérlegelési szempontok felülvizsgálatának ok-, illetve jogszerűségére is. A bíróság a felülvizsgálat során a tartalmi (anyagi jogi) kérdések szakmailag megalapozott ellenőrzése érdekében szakértőt is kirendelhet, vagy egyéb hatékony bizonyítási eszközt is igénybe vehet.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a vonatkozó jogszabályok (Alkotmány, Ket. és a Pp.) szerint a bíróság teljes körű ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik a közigazgatási döntések tekintetében. Ez a bírósági hatáskör még erősebb, sőt az ellenőrzés érdemi felügyeleti jogkörre alakul, ha a bíróság meg is változtathatja a közigazgatási szerv hatósági döntését. A megváltoztatási jogkör ugyanis érdemi beavatkozási hatáskört biztosít a bíróság számára a közigazgatási döntések tekintetében. Az Mttv. szabályozási rendszere alapján a bíróság a fentiekben említett kvázi felügyeleti – megváltoztatási – jogkörrel rendelkezik (Mttv. 164. § (3) bek.).

A közigazgatási perre egyebekben a polgári perrendtartás közigazgatási perekre vonatkozó szabályait kell alkalmazni az Mttv. szerinti eltérésekkel, elsősorban a végleges döntés mihamarabbi megszületése érdekében.

Az Mttv. az NMHH Hivatala által a hatóság nevében első fokon hozott döntés ellen a Médiatanácshoz biztosít fellebbezési jogot. Az NMMH Hivatala első fokon hozott határozata elleni fellebbezés egyéb szabályaira a Ket. rendelkezései és garanciális szabályai értelemszerűen irányadóak. A Médiatanács másodfokú, az ügy érdemében hozott döntése ellen kereset terjeszthető elő a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnál, amely eljárásban a közigazgatási bíróság az előbbieken írtak szerint teljes felülvizsgálati joggal rendelkezik.

A fentiekben említettek szerinti alkotmányos követelményeknek megfelelően kialakított, azaz közvetlen alkotmányos meghatározottsággal bíró jogi szabályozás jelenti a médiaigazgatással kapcsolatos hatósági eljárások alapvető alkotmányos alapját és összefüggéseit, garanciális eljárási keretét.

A tényállás tisztázásnak garanciális szabályai az Mttv. alapján

Az Mttv.-ben a tényállás tisztázása körében meghatározott hatósági eszközökkel összefüggésben mindenekelőtt kiemelendő, hogy a médiarendszer működésének és piaci, gazdasági, társadalmi, közszolgálati, alkotmányossági, emberi jogi összefüggéseinek biztosítása kiemelt állami feladat, amelyben a megfelelő jogérvényesítés elengedhetetlen. A jogérvényesítés alapja azonban az egyes ügyek tényeinek feltárása, a médiaszolgáltatásokkal kapcsolatos adatok ismerete. Másfelől viszont a médiarendszerbe történő

állami beavatkozást és tényfeltárást jelentős korlátok közé szorítja a sajtószabadság alkotmányos elve és garanciái. Ezen alkotmányos alapokon központi kérdést jelent és állandósult kritikai szemlélet övezi a médiapiac és a társadalom felől, hogy az állam milyen módon, eszközökkel avatkozik a média terebélyesedésébe.

Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy az Mttv. rendelkezései alapján adatszolgáltatást csak hatósági eljárás vagy hatósági ellenőrzés keretében lehetséges (jogszerűen) előírni. Vagyis az adatszolgáltatás egész rendszere a hatósági eljárás hatálya alá került, amelyből következően az adatszolgáltatásra vonatkozó döntésekben elsődlegesen az Mttv., mögöttesen pedig a Ket. alkalmazandó. Az Mttv. törvényi szabályozásának alkotmányossági alapja tekintetében, garanciális szempontból azt kell továbbá hangsúlyozni, hogy adatszolgáltatásra csak a törvény által meghatározott hatósági hatáskörben lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásban van lehetőség, amely eljárás minden szakaszában érvényesülni kell a fentiekben részletesen bemutatott törvényesség, rendeltetésszerű joggyakorlás, tisztességes eljárás stb. alapelvekben megfogalmazott követelményeknek.

Az Mttv. szabályozási rendszerében az adatszolgáltatásnak három fő típusa különíthető el:

(1) A HATÓSÁGI ELJÁRÁSON BELÜLI ADATSZOLGÁLTATÁS

Minden igazgatási ágazatban természetes, hogy az állam a megfelelő jogérvényesítés érdekében bizonyos tényeket feltár, értékkel, elemel, de a média esetében mindezt központi „érdeklődés” övezi. A durva beavatkozásra, cenzúrára hivatkozó kritikák elkerülése érdekében az Mttv. részletesen szabályozza az egyes ügyek ténybeli alapjának feltárása érdekében igénybe vehető eszközrendszerét, ennek keretében az egyértelműség és a kiemelt garanciális szempontok miatt az Mttv. a Ket. hatósági ellenőrzés keretében szabályozott eszközrendszerét is alkalmazni rendeli (Mttv. 155. § (1) bek.).

Fontos hangsúlyozni, hogy az Mttv. tényállás tisztázására vonatkozó szabályai sajátosak ugyan, de alapvetően nem térnek el a Ket. hasonló tárgyú előírásaitól, és nem egyedülállóak a magyar közigazgatási szabályozás rendszerében. Az Mttv. szabályozásával egyezően a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény (a továbbiakban Pszáf tv.) 42. § (1) bekezdése is tartalmazza, hogy „a tényállás tisztázása során a Felügyelet a Ket. tényállás tisztázására és hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait alkalmazza.” Ugyancsak a Ket. hatósági ellenőrzés keretében szabályozott eszközrendszerét rendeli alkalmazni Tpv. 65. § (1) bekezdése: „a tényállás tisztázása során a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács az e §-ban foglaltakat, illetve – a 44. §-ban foglaltak kivételével – a Ket. tényállás tisztázására és hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait alkalmazza”. A fentiekben túl példaként említhető továbbá az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 31–32. §-ai, amely alapján az NMHH a hírközlési hatósági ügyekben a Ket.-ben foglalt hatósági ellenőrzési eszközrendszerhez képest lényegesen szélesebb körű ellenőrzési jogosítvánnyal rendelkezik (példaként hozható még számos igazgatási terület: adóigazgatás, környezetvédelmi igazgatás stb.).

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy a Ket. ellenőrzési szabályai ugyan sajátosak, de minden közigazgatási ágazatra elfogadott alapvető szabály- és eszközrendszerrel jelennek, továbbá megfelelnek az Európai Unió hatósági eljárásra vonatkozó „fair eljárás”

elvének, így sem eljárásjogi, sem alkotmányossági, sem közösségi jogi szempontból nem kifogásolhatóak.

A tényállás tisztázásának eszközrendszerében az Mttv. a médiaigazgatási eljárásokban betöltött jelentőségére tekintettel külön is szabályozza az adatszolgáltatás és a nyilatkozattétel kiegészítő, eltérő szabályait, illetve az adatszolgáltatás elmulasztása esetén alkalmazható jogkövetkezményeket.

Az Mttv. szabályozási rendszere alapján elmondható, hogy a folyamatban lévő hatósági eljárásban a hatóság egyrészt a Ket. 51. §-a alapján felhívhatja az ügyfelet adatszolgáltatásra (amely azonban az ügyfél számára a Ket. rendelkezései alapján nem jelent adatszolgáltatási kötelezettséget, csak lehetőséget a bizonyításra, nyilatkozattételre, adatok közlésére). Másrészt az Mttv. 155. §-a alapján az ügyfelet (és az Mttv. e §-ában meghatározott személyeket) adatszolgáltatásra kötelezheti. Amennyiben az Mttv. 155. §-a alapján előírt adatszolgáltatási kötelezettséget a kötelezett nem teljesíti, akkor az Mttv. 156. §-a alapján eljárási bírsággal sújtható.

Az adatszolgáltatás szabályozásával kapcsolatban fontos azt is hangsúlyozni, hogy maga a Ket. utalja – a Ket. 13. § (2) bekezdésének g) pontjában szereplő általános felhatalmazáson túl – külön jogszabályra (törvény vagy kormányrendelet szabályozására) azoknak az eljárástípusoknak meghatározását, ahol a külön jogszabályban meghatározott adatok közlése és releváns ténybeli nyilatkozatok megtétele kötelező és ennek megtagadása külön szankcióval sújtható. A Ket. felhatalmazásának közigazgatási jogelméleti indoka – többek között – az, hogy miután a hatóság köteles a hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben eljárni, továbbá köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást hivatalból tisztázni, valamint az ágazati törvények által szabályozott társadalmi viszonyok jelentős része esetében általában az ügyfél rendelkezik azokkal az ismeretekkel, adatokkal, amelyek alapul szolgálhatnak a döntés meghozatalához, ezért törvényi (kormányrendeleti) szabályozással lehetővé kell tenni a hatóság számára ezen adatok megismerése érdekében az adatszolgáltatási kötelezettség előírását. Lényeges továbbá, hogy a Ket. az adatszolgáltatás kiényszerítéséhez szükséges megfelelő jogérvényesítési szabályrendszer kialakítását is előírja.

A fentiekben elmondottak alapján tehát maga a Ket. – kódexjellegéből eredően – külön is lehetővé teszi az adatszolgáltatás speciális szabályainak törvényben, kormányrendeletben történő meghatározását:

51. § (3) Törvény vagy kormányrendelet kötelezővé teheti, hogy a hivatalból folytatott eljárásban az ügyfél, a kérelemre indult eljárásban az ellenérdekű ügyfél a hatóság erre irányuló felhívására közölje az érdemi döntéshez szükséges adatokat, és jogkövetkezményeket állapíthat meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlán adatok közlése esetére.

(4) A törvényen vagy kormányrendeleten alapuló adatszolgáltatást az ügyfél, illetve kérelemre indult eljárásban az ellenérdekű ügyfél akkor tagadhatja meg, ha

- a) nem kapott felmentést a minősített adatra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól,*
- b) nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.*

E körben kiemelendő továbbá, hogy az adatszolgáltatás a Ket. 51. § (4) bekezdésben foglalt *szubszidiárius* rendelkezés alapján meghatározott körben jogszerűen megtagadható.

A Ket. 51. § (3) bekezdésében felhatalmazásában meghatározott kötelező adatszolgáltatáshoz képest az Mttv. egyetlen lényegi kiegészítő szabályt tartalmaz: az Mttv. 155. § (4) bekezdése alapján különösen indokolt esetben a hatóság a tényállás tisztázása érdekében az ügyfélen (és az eljárás egyéb résztvevőjén) kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezhet.⁸⁰ Az Mttv.-t ért kritikák gyakran éppen ezt a bekezdést támadják azon az alapon, hogy lehetővé teszi az önkényes jogalkalmazást, a korlátlan adatszolgáltatás előírását.⁸¹

Ezen állításokat azonban – egyfelől – éppen a korábbiakban bemutatott garanciális rendelkezések cáfolják: a hatóság kizárólag a törvény által meghatározott hatáskörébe tartozó hatósági ügyben indított hatósági eljárásban, a tényállás tisztázása érdekében (tehát az egyedi, konkrét ügy jogilag releváns tényeinek feltárása érdekében) jogosult adatszolgáltatás előírására. A hatósági hatáskörök „rögzítettsége” pedig a vonatkozó bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelmű, vagyis nem bővíthető (a hatáskör hiányában hozott döntés a Ket. szerint semmisségi ok), tehát a hatóság jogszerűen nem jogosult, hatósági eljáráson kívül „önkényesen”, illetve az egyedi hatósági ügy tényállásának tisztázásához nem szükséges adatszolgáltatást előírni.

Felmerült azon kérdés is, hogy vajon kötelezhető-e az Mttv. alapján adatszolgáltatásra az ügyfélen kívül azok, akik más törvény alapján titoktartásra kötelezettek, és a médiahatóság e titoktartási kötelezettség körébe eső adatot kér tőlük? A Ket. 172. § f) és n) pontja elválasztja egymástól a „hivatás gyakorlásához kötött titok” – orvosi, ügyvédi stb. titok – és a „törvény által védett titok” fogalmát. Az Mttv. viszont csak a „törvény által védett titokról” szól, a Ket. szabályaitól tehát csak a törvény által védett titok kezelése, megismerése tekintetében tér el. Ezért a hivatásbeli titok nem az Mttv. eljárásjogi szabályozásának kérdése, hanem azokra nézve teljes körűen a Ket. általános eljárási szabályai irányadók.

Garanciális szempontból külön is hangsúlyozandó, hogy az ügyfélen kívüli személy adatszolgáltatásra kötelezésére csak különösen indokolt esetben, kivételesen kerülhet sor, vagyis kizárólag akkor, ha a konkrét egyedi ügyben az érdemi döntéshozatalhoz szükséges releváns adatok, iratok, bizonyítékok – az egyedi ügyben lefolytatott bizonyítási eljárás, tényállást tisztázását követően – nem állnak rendelkezésre. Kizárólag ebben az esetben szerezhető be az egyedi ügy szempontjából releváns tény vagy bizonyíték az ügyfélen (és az eljárás egyéb résztvevőjén) kívüli más személytől vagy szervezetettől. Az adatszolgáltatást előíró végzés tehát csak abban az esetben jogszerű e körben, amennyiben a hatóság mindezen körülményeket a végzésben részletesen megindokolta, jogilag és ténybelileg kellően és okszerűen alátámasztotta.

⁸⁰ A „védett titkok” megismerése tehát Bayer Judit észrevételével (BAYER i. m. 12.) ellentétben nem közigazgatási jogi kuriózum, hanem a közigazgatási hatósági eljárás általánosan érvényesülő szabálya.

⁸¹ MÚOSZ i. m. 10.

Kiemelendő továbbá, hogy az Mttv. 155. § (4) bekezdésében meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség a Ket. hatósági ellenőrzés keretében szabályozott eszközrendszerével is teljes mértékben összhangban áll. A Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó általános eszközrendszere (amely eszközöket ráadásul a Ket. felhatalmazása alapján kiegészítő vagy eltérő szabályozással külön jogszabályok bővíthetnek) a helyszíni szemle szabályaira történő utalással lehetővé teszi bármely közigazgatási hatóság részére, hogy a hatásköre gyakorlásának keretei között az ellenőrzés tárgyával összefüggő bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgáljon, a helyszínen tartózkodó személytől felvilágosítást kérjen, az ellenőrzést tárgyról fényképet készítsen, vagy egyéb bizonyítást folytasson le:

Ket. 57. § (4) A szemle során a szemlét végző személy a hatásköre gyakorlásának keretei között a megfigyelni kívánt területre, építménybe és egyéb létesítménybe beléphet, ott a szemle tárgyával összefüggő bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat, a szemletárgy birtokosától és a szemle helyszínén tartózkodó bármely más személytől felvilágosítást kérhet, a helyszínről, a szemletárgyról, folyamatokról fényképet vagy kép- és hangfelvételt készíthet, mintavételt eszközölhet, továbbá egyéb bizonyítást folytathat le.

Mindezek mellett azt is hangsúlyozni kell, hogy az Mttv.-ben szabályozott adatszolgáltatási kötelezettség alanyának, tartalmának meghatározása nem példa nélküli a hazai közigazgatási ágazati jogszabályok rendszerében. Példaként említhetők a Pszáf tv. 42. § (2)–(3) bekezdései:

42. § (2) Helyszíni ellenőrzés bármely olyan helyen foganatosítható, ahol a tényállás tisztázásához szükséges bizonyíték lelhető fel. Az ellenőrzést végző személy hatásköre gyakorlásának keretei között az ellenőrzés lefolytatásához szükséges helyiségekbe beléphet, az ellenőrzés tárgyával összefüggő iratot, adathordozót, tárgyat, munkafolyamatot vizsgálhat meg, az ügyféltől, annak képviselőjétől, továbbá az ellenőrzés helyszínén tartózkodó bármely más személytől felvilágosítást, nyilatkozatot kérhet vagy készíthet, próbaiügyletkötést végezhet.

(3) A tényállás tisztázása érdekében bármely személy vagy szervezet köteles a szükséges felvilágosítást írásban is megadni, illetve az ellenőrzés tárgyával összefüggő iratokat a Felügyeletnek megküldeni.

Ugyancsak példaként említhetők a Tpv. 65. §-ának alábbi rendelkezései:

65. § (3) Vizsgálati cselekmény bármely olyan helyen foganatosítható, ahol a tényállás tisztázásához szükséges bizonyíték lelhető fel. A tényállás tisztázása érdekében bármely személy vagy szervezet köteles a szükséges felvilágosítást írásban is megadni, illetve a vizsgálat tárgyával összefüggő iratokat a Gazdasági Versenyhivatalnak megküldeni.

(4) A vizsgáló felhívására az ügyfél, illetve az irat birtokosa köteles az adathordozón tárolt információ olvasható és másolható formában való megjelenítésére.

Az Mttv. szabályozásához hasonlóan az Eht. 31. §-a is lehetővé teszi, hogy a hatóság a tényállás tisztázása érdekében az ügyfélen kívüli személy adatszolgáltatásra kötelezen:

31. § (1) A Hatóság eljárása során a törvényben meghatározott feladatai ellátása érdekében – az intézkedéssel érintett üzletmenetének lehető legkisebb mértékű zavarása vagy akadályozása mellett – jogosult

a) az elektronikus hírközlési tevékenységgel kapcsolatos - akár üzleti titkot is tartalmazó - iratokba betekinteni, illetőleg követelheti az adathordozón tárolt információ olvasható és másolható formában való megjelenítését vagy az információhoz való hozzáférés egyéb módon történő biztosítását,

f) az ügyfélnél szemlét tartani, bármely helyiségébe belépni, ideértve a járművek átvizsgálását és az üzleti tevékenységhez használt bármilyen területet, továbbá az ügyfelet, megbízottját (így különösen könnyvizsgálóját) vagy alkalmazottját, vagy korábbi megbízottját, vagy volt alkalmazottját szóban vagy írásban adatoknak az általa meghatározott, összehasonlításra alkalmas formátumban való szolgáltatására, továbbá felvilágosítás adására kötelezni, illetve a helyszínen más módon tájékozódni,

g) az iratokról, adathordozókról másolatot, kivonatot készíteni, továbbá e célból azokat legfeljebb 8 napra birtokba venni,

(2) Ha a tényállás tisztázása érdekében az ügyfélen kívül más személynél vagy szervezetnél is szükséges tájékozódni, e személy vagy szervezet köteles a szükséges felvilágosításokat megadni, és a vizsgálat tárgyával összefüggő iratokat rendelkezésre bocsátani.

Az Mttv.-t ért kritikák miatt fontos azt is kiemelni, hogy a tényállás tisztázása körében, az adatszolgáltatás előírása során a hatóság „házkutatásra”, vagy egyéb ilyen típusú, a büntetőjog keretébe tartozó eszközökre, jogintézmények alkalmazására nem jogosult.⁸² Kizárólag a közigazgatás valamennyi ágazatában szabályozott és megengedett eszközöket alkalmazhatja, hiszen eljárásait a közigazgatás általános, minden ágazatában érvényesülő Ket. szabályai szerint folytathatja. (A Ket. szerint minden hatóság beléphet az ellenőrzött jogalany helyiségébe, iratokat kérhet. Ezek az eszközök azonban még csak nem is hasonlíthatók a büntetőjog és rendvédelmi igazgatás, a rendőrség eszközeihez. Vagyis a helyiségbe való belépés semmiképpen sem jelent házkutatási felhatalmazást és eszközrendszer, csak szemrevételezést és a helyiségben lévőkől információk kérését. Mindennek (a helyiségbe belépésnek, a hatósági ellenőrzés többi eszközének és a rendőrség, a rendvédelem eszközei közötti különbségtételnek, elhatárolásnak) állandósult jogelméleti alapja és bíróságok általi jogértelmezése, kiforrott joggyakorlata van.)

Az adatszolgáltatással összefüggő hatósági önkényre vonatkozó kritikái állításokat – másfelől – az Mttv. garanciális jogorvoslati szabályai is cáfolják.⁸³ Az Mttv. 155. § (4) bek. speciális jogorvoslati szabályai alapján ugyanis a hatóság adatszolgáltatás elrendelő végzésével szemben a bírósági kontroll is megvalósul, ugyanis az adatszolgál-

⁸² MÚOSZ i. m. 10.

⁸³ LMP i. m. 2., MÚOSZ i. m. 10.

tatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezett a hatóság végzésével szemben (önálló jogorvoslatként) közigazgatási bírósághoz fordulhat jogorvoslattal. E körben fontos hangsúlyozni, hogy az Mttv. garanciális szabályai alapján a bírósági jogorvoslati kérelem – a Ket. általános szabályaitól eltérően – halasztó hatályú. Vagyis az adatszolgáltatásra kötelezett személy vagy szervezetet a jogorvoslattal támadott adatszolgáltatásnak csak a hatóság végzésének jogerőre emelkedését követően – tehát amennyiben a bíróság a felülvizsgálati eljárásban a végzést jogszerűnek minősíti – köteles eleget tenni. (Megjegyzendő, hogy az ügyfélen kívüli személyre, szervezetre vonatkozó adatszolgáltatási végzéssel szemben sem a Pszáf tv., sem a Tpv. nem tartalmaz hasonló garanciális jogorvoslati jogot.) Téves és megalapozatlan tehát az az állítás, hogy az adatszolgáltatás megghiúsítása azonnali és automatikus bírságot von maga után, ugyanis éppen az Mttv. garanciális szabályozása okán csak a jogerőssé vált adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása (nem vagy nem megfelelő teljesítése) esetén alkalmazhat a hatóság jogkövetkezmenyt.⁸⁴

(2) AZ ADATSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG ELŐÍRÁSA ÖNÁLLÓ,
HATÓSÁGI ÜGYKÉNT, FOLYAMATBAN LÉVŐ HATÓSÁGI ELJÁRÁSON KÍVÜL

A médiaigazgatási feladat- és hatáskörök sajátosságai alapján a hatóság jogosult az Mttv. 175. §-a alapján folyamatban lévő hatósági eljáráson kívül is adatszolgáltatási kötelezettség előírására. A törvény az adatszolgáltatással kapcsolatban rögzíti, hogy a hatóság felhívhatja a törvény hatálya alá tartozó személyeket, szervezeteket olyan adatok szolgáltatására, amelyek a hatóság hatósági hatáskörébe utalt feladatok ellátásához elengedhetetlenül szükségesek.

Fontos tehát, hogy az Mttv. garanciális okokból ezen adatszolgáltatási kötelezettség előírását csak és kizárólag a hatóság hatósági hatáskörébe utalt feladatok ellátásához, a hatáskör gyakorlása érdekében biztosítja, és adatszolgáltatási kötelezettség kizárólag a törvény hatálya alá tartozó személyek, szervezetek vonatkozásában írható elő. Az Mttv. 175. § szerinti adatszolgáltatás célja ugyanis általában, általánosan az, hogy a hatóság megalapozottan, a vonatkozó adatok ismeretében dönthesse hatósági eljárás megindításának szükségességéről. Azért szükséges az adatszolgáltatási kötelezettség tekintetében önálló hatósági hatáskört és ügytípust telepíteni, mert a médiaigazgatási eljárásokban elengedhetetlenül szükséges az adott ügyfajtákhoz kapcsolódó adatok megismerése, értékelése, elemzése. A törvény ezen – a hatóság számára garanciális – rendelkezései hiányában a közhatalommal felruházott hatóság nem tudná ellátni a hatósági feladatait, és ezáltal a hatóság hatáskörének teljesítése kerülhetne veszélybe (illetve számos esetben feleslegesen járna el, amely egyértelműen ellenkezne a Ket. szerinti költséghatékonyság, hivatalbóliság elvével is). Az előbbiekre tekintettel e rendelkezés feljogosítja a hatóságot, hogy önálló hatósági eljárásban kérjen adatot hatósági hatásköreinek gyakorlásához akkor is, ha az adott hatósági hatáskörben hatósági eljárás még nincs folyamatban.

Miután a folyamatban lévő hatósági eljárások keretein kívüli adatszolgáltatási hatáskört tartalmaz az Mttv. 175. §, ezért ez esetben az adatszolgáltatási kötelezettség előírása önálló hatósági ügy, melynek tárgya maga az adatszolgáltatási kötelezettség előírása.

⁸⁴ LMP i. m. 2.

Vagyis a 175. § alapján megindított hatósági eljárás egyetlen és kizárólagos tárgya az adatszolgáltatás és az eljárást lezáró hatósági döntések érdeme is maga az adatszolgáltatás előírása. Külön is kiemelendő, hogy az Mttv.-ben szereplő jogintézmény más ágazati jogszabályban is fellelhető, példaként említhető az Eht. 151–152. § szerinti adatszolgáltatás.

Az Mttv. 175. § szerinti adatszolgáltatási felhívás, illetve kötelezés kibocsátására mind a Hivatal, mind a Médiatanács jogosult, de csak saját hatósági hatásköre keretében, annak érdekében. Azaz a 175. § alapján meghozott hatósági döntéseket az a szerv kiadmányozhatja, amelynek hatáskörébe az adatszolgáltatással érintett ügy tartozik.

Az adatszolgáltatási eljárás hatósági eljárási jellege azért hangsúlyos, mert ezáltal is biztosított az, hogy az adatszolgáltatást hatékonyan, ugyanakkor az ügyféli jogok biztosítása, védelme mellett érvényesíti a hatóság.

Az eljárás önálló, más eljáráshoz nem kapcsolódó volta pedig azt garantálja, hogy a hatóság akkor is képes legyen adatszolgáltatást előírni hatósági hatásköreinek gyakorlásához, ha az adott hatósági hatáskörben eljárás még nincs folyamatban (például amennyiben a médiaszolgáltatótól bekért, műsorára vonatkozó dokumentáció elemzésével dönt arról a hatóság, hogy indít-e hatósági eljárást).

Az e szakasz szerinti adatszolgáltatás előírására irányuló hatósági hatáskör rugalmas és alapvetően önkéntes jogkövetésre bízott gyakorlása, továbbá az adatszolgáltatásra kötelezettek érdekeinek figyelembe vétele céljából a hatóság elsőként formális döntést mellőző felhívásban kéri az adatszolgáltatásra kötelezettől a felhívásban meghatározott adatokat. A felhívás nem teljesítése esetén jogosult a hatóság határozatot hozni

Az Mttv. 175. §-ában szabályozott adatszolgáltatási kötelezettség esetében – annak specialitásaira tekintettel – sajátos, önálló jogorvoslatot szabályoz a törvény. A felhívás ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak (fellebbezésnek) helye nincs, viszont a „nem teljesítés” esetében hozott határozat felülvizsgálatát a bíróságtól kérheti az ügyfél. E jogorvoslati kérelemben támadható az adatszolgáltatási felhívás.

A megfelelő adatszolgáltatást biztosítja az Mttv. 175. § (11) bekezdésében foglalt rendelkezés, mely szerint „az adatszolgáltató felelős az adat tartalmának megfelelőségéért, időszerűségéért, hitelességéért, pontosságáért, ellenőrizhetőségéért és helyességéért”. Az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének biztosítéka továbbá, hogy a határozatban foglalt adatszolgáltatási kötelezettség nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén a hatóság bírságot szab ki az Mttv. 175. § (8) bekezdése alapján. E körben fontos kiemelni, hogy a vonatkozó bírságoló határozat indokolásában részletesen elemezni és indokolni kell – az egyedi ügy tekintetében, tényállásának alapján – az Mttv. 175. § (9) bekezdésben garanciális módon meghatározott mérlegelési szempontokat. (Mttv. 175. § (9) bek.: „A bíróság összegének meghatározása során a Hatóság köteles mérlegelni és egymáshoz viszonyítani az ügy összes körülményeit, a jogsértő árbevételét, az adatszolgáltatás nem teljesítésével okozott hátrányok súlyát, illetve azzal okozott következményeket.”) Kiemelendő, hogy az Mttv. 175. § (8) bekezdése alapján a bírságoló határozattal szemben is jogorvoslatnak van helye.

(3) SPECIÁLIS ADATSZOLGÁLTATÁSOK, ADATSZOLGÁLTATÁSI ELJÁRÁSOK

A speciális adatszolgáltatások típusába az Mttv.-ben szabályozott sajátos adatkörök vagy sajátos rendben előírt adatszolgáltatási „folyamatok” sorolhatók, így például az Mttv. 77. § (1) bekezdésben, 81. §-ban és 175. § (3)–(4) bekezdésben szabályozott

adatszolgáltatások. Ezen adatszolgáltatások azonban csak tárgyköriket illetően speciálisak, alkotmányossági, garanciális közigazgatási jogelméleti alapjuk (így különösen: hatósági eljáráshoz kötöttségük, garanciális ügyféli jogok megléte, jogorvoslati jog stb.) azonos, ezért ezen speciális adatszolgáltatások részletes elemzését mellőzzük.

A hatóság adatkezelésére vonatkozó szabályok

Általában a közigazgatási eljárásokra igaz, hogy a hatóság megismerheti a törvény által védett titkokat, ha ez az eljárása lefolytatásához szükséges. A hatóság és a nevében eljáró személyek a hatóság hatásköréből adódó feladatok ellátása során számos információ, sok esetben bizalmas adat, tény, körülmény birtokába jutnak, juthatnak, melynek titokban maradásához az információval érintettnek jogos, törvény által védett érdeke fűződik.

A hatóság média- és elektronikus hírközlési piacon betöltött szerepéből, az általa elérni kíván törvényi célok megvalósításához biztosított szabályozói eszközökből adódóan különleges felelősség terheli feladatának ellátása során: következetesen érvényesítenie kell azt a kívánalmat, hogy a birtokába, hivatalos tudomására jutott bizalmas információkat kizárólag a törvénynek megfelelően kezeli. A hatóság hivatalos tudomására hozott adatokkal, információkkal kapcsolatosan a hatóságot kötelezettség terheli, hogy e bizalmas információkat (pl. személyes adat, üzleti titok stb.) csakis a törvényeknek megfelelően kezelje, valamint megvédje minden illetéktelen (személy, szerv) által történő megismerésétől, mely védelem az Mttv., a Ket., valamint az Avtv. vonatkozó szabályai⁸⁵ által együttesen biztosított.

A médiaszolgáltatók, sajtótermékek kiadói üzleti titkainak védelmére az Mttv. garanciális szabályokat tartalmaz, amelyek biztosítják az információk védelmét a hatósági eljárás során és azt követően is.

A hatósági adatkezelés során speciális védelmet élvező adatok köre az Mttv. 147. § (1) bek. alapján a következő:

(1) A HATÓSÁG TEVÉKENYSÉGÉVEL, ANNAK ELLÁTÁSÁVAL KAPCSOLATBAN TUDOMÁSRA JUTOTT SZEMÉLYES ADAT⁸⁶

A hatóság az eljárása során a természetes személy ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosítása céljából az alábbi személyes adatok kezelésére jogosult: az ügyfél neve, (születési neve), születési ideje és helye, anyja neve, lakcíme, valamint külön törvényben vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendeletében meghatározott személyes adata.⁸⁷ A hatóság jogosult

⁸⁵ Így különösen: Mttv. 141. § (4) bekezdés, 142. § (1) bekezdés, 145. § (5) bekezdés, 147. §, 153. §, 162. §, Ket. 5. § (4) bekezdés, 17. §, 39/A. §, 68–69. §, 73. § (1) bekezdés, Avtv. 3. §, 5. §

⁸⁶ Avtv. 2. § 1. pontja alapján a személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

⁸⁷ Ket. 17. § (2) bek.

az eljárás lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatok megismerésére és kezelésére,⁸⁸ a hatóság a médiaszolgáltatási, sajtótermék-kiadási tevékenység ellenőrzése céljából a természetes személy médiaszolgáltató, sajtóterméket alapító és kiadó természetes személyazonosító adatait kezeli.⁸⁹

(2) A HATÓSÁG TEVÉKENYSÉGÉVEL, ANNAK ELLÁTÁSÁVAL KAPCSOLATBAN
TUDOMÁSRA JUTOTT MINŐSÍTETT ADAT

A minősített adat meghatározását a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény tartalmazza részletesen.

(3) A HATÓSÁG TEVÉKENYSÉGÉVEL, ANNAK ELLÁTÁSÁVAL KAPCSOLATBAN
TUDOMÁSRA JUTOTT ÜZLETI TITOK

A hatóság hatásköréből és a média és hírközlési piacon betöltött kiemelt szerepéből adódóan az annak tevékenységét végző személyek munkájának ellátása számos esetben maga után vonja a szolgáltatók üzleti titkainak megismerését is, melynek megtartásához az érintetteknek jog véde érdekük fűződik. Az Mttv. vonatkozó szabályai együtt jelentik garanciáját az üzleti titok megfelelő hatósági védelmének, és egyben lehetőséget teremtenek a hatóság számára hatáskörének megfelelő ellátásához.⁹⁰ (Megjegyzendő, hogy számos kérelemre indult eljárásban az ügyfél érdeke, szándéka az üzleti titkainak benyújtása, hogy a hatóság megalapozott döntést hozzon kérelme tárgyában.)

Az ügy elintézésében résztvevő, a hatósággal közszolgálati jogviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állók korlátozás nélkül jogosultak a törvény által védett titok (például az üzleti titok) megismerésére, azonban egyúttal kötelesek azok megőrzésére is.⁹¹ A tényállás tisztázása körében a hatóság az Mttv.-ben meghatározott feladatai ellátása érdekében jogosult a médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos, akár törvény által titkot is tartalmazó iratot megtekinteni, illetőleg követelheti az adathordozón tárolt információ olvasható és másolható formában való megjelenítését vagy az információhoz való hozzáférés egyéb módon történő biztosítását. Megjegyzendő, hogy a hatósági eljárás (illetve a tényállás tisztázása körében) a hatóság üzleti titok megismerésére vonatkozó jogosítványát számos jogszabály tartalmazza, példaként említhető az Eht. 30–31. §, 151. §-ai, a Tptv. 65. §-a.

(4) A HATÓSÁG TEVÉKENYSÉGÉVEL, ANNAK ELLÁTÁSÁVAL KAPCSOLATBAN
TUDOMÁSRA JUTOTT MINDEN EGYÉB ADAT, TÉNY, KÖRÜLMÉNY,
MELYET A HATÓSÁG NEM KÖTELES TÖRVÉNY ELŐÍRÁSAI SZERINT
A NYILVÁNOSSÁG SZÁMÁRA HOZZÁFÉRHETŐVÉ TENNI.

Az Mttv. 147. §-a alapján a fenti (1)–(4) pontokban foglalt adatokat a hatósággal közszolgálati jogviszonyban, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló, illetve állt személyek – a más szervezet számára jogszabályban előírt adatszol-

⁸⁸ Ket. 17. § (3) bek.

⁸⁹ Mttv. 41. § (6) bek.

⁹⁰ Mttv. 147. § és 153. §

⁹¹ Mttv. 153. § (1) bek.

gáltatást kivéve – e jogviszony fennállása alatt, és annak megszűnését követően is kötelesek megőrizni.

A hatóság az eljárás tartama alatt gondoskodik arról, hogy a Ket.-ben meghatározott, törvény által védett titok ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen. A fenti szabályok garanciális érvényesülése érdekében a hatósági eljárási jogviszony alanyai az egyes adatok tekintetében kérhetik az iratokba való betekintés, illetve az azokról történő másolat vagy feljegyzés készítésének korlátozását, tehát az adatok zárt kezelését (Mttv. 153. §). Az iratok zárt kezelése csak a közérdekből nyilvános, illetve jogszabályban meghatározottak szerint egyébként törvény által védett titoknak nem minősíthető adatok esetén nem kérhető.

Mindezek alapján tehát elmondható, hogy a hatóság csak az Mttv.-ben meghatározott és jogszerű cél érdekében jogosult személyes adatot feldolgozni. Azt pedig, hogy az adatalany számára a jogkorlátozás a cél eléréséhez szükséges legenyhébb módon valósuljon meg, az Mttv. 147. § és 153. §-ai, valamint a háttérjogszabályként alkalmazandó Ket. 17. §-a biztosítja. E §-ok értelmében a hatóság köteles gondoskodni az eljárás során megismert védett adat és hivatásbeli titok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről. Rögzíti továbbá, hogy a hatóságnak gondoskodnia kell arról, hogy ez adatok ne kerüljenek nyilvánosságra, és hogy továbbításukra csak törvény alapján, vagy az érintett beleegyezésével kerülhet sor.

(5) A NYILVÁNOSSÁG SZÁMÁRA EGYÉRTELMEŰEN HOZZÁFÉRHETŐ ADATOK KÖRE

A nyilvánosság számára hozzáférhetővé tételre vonatkozó előírások közül – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak emelhetők ki:

- A hatóság nyilvántartást vezet az Mttv. 41. § (4) bekezdésében meghatározott szolgáltatatókról (illetve szolgáltatásokról), és ugyanezen szakasz (6) bekezdése értelmében a nyilvántartásoknak a médiaszolgáltatók, a sajtóterméket alapítók és kiadók nevére, elérhetőségére, valamint a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek elnevezésére vonatkozó adatai nyilvánosak, és a hatóság internetes honlapjáról elérhetők.
- Az Mttv. 58. § (1) bekezdése alapján a Médiatanács pályázati nyilvántartást vezet, és a pályázati nyilvántartásba vett pályázók listáját a Médiatanács honlapján közzéteszi.
- Az Mttv. 162. § (2) bekezdése alapján a hatóság hatósági döntéseit, illetve a vonatkozó bírósági határozatokat internetes honlapján – a személyes adatok és az eljárásban zártan kezelt adatok védelmére tekintettel – közzéteszi.

A kezelésében lévő közérdekű adatokat kérelemre a hatóság köteles kiadni (a vonatkozó törvényi szabályozásban meghatározott kivételekkel).

XXI. A Média- és Hírközlési Biztosra vonatkozó szabályozás (Mttv. 139–143. §)

A Média- és Hírközlési Biztos kinevezésével kapcsolatban felmerült, hogy annak legitimitása nem hasonlítható az Országgyűlés által választott biztosokéhoz, a Biztos az NMHH egyszerű köztisztviselője, akinek a jogviszonya a vonatkozó szabályok szerint bármikor megszűntethető.

Felmerült kifogásként – az ombudsmanokkal összevetve –, hogy a Biztost és összes munkatársát az Elnök nevezi ki, és menti fel, valamint az Elnök hagyja jóvá az ügyrendjét. A Biztos hivatalának költségvetése az NMHH költségvetésén belül kerül megállapításra, a Biztos beszámol az Elnöknek illetve a Médiatanácsnak, így a Biztos az Elnök „meghosszabbított keze”, amely „zaklathatja”, „vizslathatja” a médiapiac szereplőit.⁹²

A Média- és Hírközlési Biztos jogállásában, státuszában, ha úgy tetszik legitimitásában valóban nem összemérhető az Országgyűlés által választott ombudsmanokkal, de ez nem is lehetett a jogalkotó szándéka. Az Országgyűlés az alapvető jogok védelme érdekében – kizárólag neki felelős megbízottként – választja meg az országgyűlési biztost. Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállítást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az ombudsman a törvényben meghatározott intézkedéseket tehet. Az Országgyűlés által választott ombudsmanok a törvényhozói államhatalmi ághoz tartoznak, a céljuk, hogy az alapjogok érvényesülését a Parlament felhatalmazása alapján vizsgálják.

Ehhez képest a Média- és Hírközlési Biztos a végrehajtó hatalmi ág keretében tevékenykedik, feladata, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatást illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve sajtótermék olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos hatósági hatáskörön kívüli egyéb „jogok”, valamint méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében közreműködjön (Mttv. 139. § (1) bek.).

A hasonlóság tehát az ombudsmanok és a Biztos között kimerül abban, hogy mind a két jogintézmény olyan panaszok orvoslására szolgál, amelynek rendezése hatósági úton nem lehetséges, de mind alapvetésében, mind jogállásában, mind az orvoslás – a rendelkezésére álló eszközök – módjának tekintetében a két intézmény olyan távol áll egymástól, hogy a „legitimitásukat” „függetlenségüket” összehasonlítni érdemben nem lehetséges. Alapvető eltérés ugyanis, hogy az országgyűlési biztosok (ombudsmanok) a parlamenti ellenőrzés független szervei, így tevékenységük a törvényhozó hatalomhoz kapcsolható. Ezzel szemben az Mttv. szerinti Biztos az NMHH-hoz, mint végrehajtó hatalmi tevékenységet gyakorló szervezethez kapcsolható. E különbségből erednek az ombudsmanok és a Biztos jogállása és hatáskörei közötti eltérések.

A Biztos tehát a végrehajtó hatalmi ághoz illeszkedve tevékenykedik. Az Mttv. indokolásában a jogalkotó pontosan rögzíti a Biztos intézményének célját: a Biztos jogintézménye a törvényben rögzített speciális eljárásával, a hatósági eszköztárral egyéb eljárásokban nem érvényesíthető fogyasztói, felhasználói érdekeket védő, ezzel a

⁹² LMP i. m. 3.

fogyasztói jólétet előmozdító, mindeközben a szolgáltatókkal konstruktívan együttműködő, hatékony problémamegoldó fórumként jött létre. Vagyis a Biztos intézménye, eljárása kiegészíti a közigazgatás tevékenységeit, egyfajta közvetítő-, egyeztető-, és együttműködési típusú feladatokat ellátó szervezet, amely mind az Európai Közösségben, mind hazai közigazgatás szabályozási rendszerében, mind pedig más közigazgatási ágazatokban általánosan és jól működően alkalmazott közigazgatási megoldás szervezeti és szakmai értelemben is.

A Biztos köztisztviselő, a szerv vezetője nevezi ki, menti fel és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. év XXIII. törvény alapján. A végrehajtó hatalmi ágnak a szervezeti hierarchia természetes részét képezi, csakúgy, mint a költségvetés feletti irányító szervei jogosultságok gyakorlása, azaz az, hogy a Biztos hivatalának költségvetése az NMHH költségvetésén belül kerül megálapításra.

A kritikusok nem tértek ki arra a rendkívül fontos körülményre, amely a végrehajtó hatalmi ágnak szintén sajátossága, hogy az Mttv. rögzíti a Biztos hatásköreit, eljárásának részletes szabályait, melyek pontosan elhatárolhatók az NMHH hatósági hatáskört gyakorló szerveitől, és kimondja, hogy a Biztos az Mttv. III. Fejezet szerinti feladatainak ellátása körében nem utasítható senki – így természetesen az Elnök – által sem (Mttv. 139. § (2) bek.). A hatáskörével összefüggő feladatellátás függetlensége tekintetében tehát indifferens, hogy egyébként a Biztos egy szervezet keretében működik.

Ehelyütt fontos hangsúlyozni, hogy a szabályozó hatóságok is (pl. a kormányhivatalok egy része, a Magyar Energia Hivatal stb.) szervezeti irányítás alatt állnak, de feladatukban, hatáskörükben önállóak és nem utasíthatók, hatáskörük nem vonható el. Mindez általános közigazgatási szervezetelméleti kérdés, amely egyértelműen biztosítja a szervezetek szakmai és hatásköri önállóságát.

A Biztos az Elnöknek, illetve a Média tanácsnak számol be az Mttv. 143. §-ban meghatározott módon (Mttv. 139. § (2) bek.). Ez a szabály semmiféle illegitím, pl. a hatáskörök összemosására irányuló („meghosszabbított kéz”) célt nem szolgál; azért szükséges, mert mind a Média tanácsnak, mind az Elnöknek joga és kötelezettsége, hogy figyelemmel kísérje a média- és az elektronikus hírközlési piac helyzetét, azt értékelje, és ha szükséges, éljen a jogszabályban biztosított hatásköreivel.

A beszámoló tájékoztatást szolgál, semmiféle közigazgatáson kívüli külső jogalanyokra („kifelé”) irányuló joghatással nem bír, és szakmai irányítási kapcsolatot sem teremt az Elnök és Biztos között. Sőt, kiemelendő, hogy az intézményesített, közjogi alapon szabályozott beszámoló mindig tevékenységében független szervezetek közötti tájékoztatási kapcsolati forma, pl. a közigazgatás, mint a törvényhozó hatalmi ágtól független végrehajtó hatalmi ág számos vonatkozásban beszámol az Országgyűlésnek. Ez esetben egyértelműen fel sem merülhet a hatáskörök „össze-
mosása”.

A Biztos jelentése fontos információkkal szolgál az említett szervezetek a felügyelt piacok helyzetéről, leginkább arról, hogy a fogyasztói jólét növelésében megnyilvánuló közérdek megfelelően érvényesül-e, ez ugyanis a beérkezett panaszok alapján mind az elektronikus hírközlési mind a médiapiacra egyértelműen és közvetlen tapasztalatok alapján felmérhető.

A kritikusok szintén sérelmezték, hogy a Biztos konkrét jogsértés gyanújának hiányában jár el.⁹³ Az Mttv. 140. § (1) bekezdés értelmében valamely médiaszolgáltatás, sajtótermék, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos olyan magatartás észlelése esetén, amely a mediaszolgáltatásra vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatásra vonatkozó szabály megsértésének nem minősül, illetve nem tartozik a Médiatanács, az Elnök és a Hivatal hatáskörébe, de a mediaszolgáltatást, a sajtóterméket, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatást igénybe vevő felhasználók, előfizetők, fogyasztók, valamint a nézők vagy hallgatók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja, az, akit érdeksérelem ért, vagy akinél érdeksérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye áll fenn, vagy a fogyasztói érdekek képviselőt ellátó társadalmi szervezet, ha az érdeksérelem a fogyasztók jelentős számát érinti, vagy érintheti, a Biztos hivatalánál panasszal élhet.

Az Mttv. tehát meghatározza azokat az eseteket, amikor a Biztos eljárhat, ez pedig az olyan méltányolható érdeksérelem köre, ahol a hatóság a maga eszközeivel nem tud fellépni a sérelem orvoslása érdekében. A „méltányolható érdek” közérdek, illetve jogos magánérdek is lehet. A jogos magánérdek e tekintetben minden olyan jog védte – jogszabályból levezethető – érdek, amelynek sérelme, vagy annak veszélye valamely médiaszolgáltatás, sajtótermék, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban merül fel, és amely sérelem kifejezetten a mediaszolgáltatásra vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatásra vonatkozó szabály megsértésének nem minősül, illetve a Médiatanács, az elnök vagy a hivatal hatósági eszközeivel nem védhető.

A jogalkotó a Biztos hatáskörének ilyen formában történő rögzítésével elfogadta, hogy az elektronikus hírközlési, illetve a médiapiacra – különös tekintettel a piacon jelen levő szereplők gazdasági súlyára, illetve a szolgáltatásokat igénybe vevő felhasználók, fogyasztók és a szolgáltatók között fennálló érdekérvényesítő képesség jelentős különbségére – létezhetnek olyan érdeksérelem, amelyeknek védelme a fogyasztók, felhasználók segítése érdekében az állam kötelessége, mert nem érik el ugyan az olyan konkrét jogsértés mértékét, ahol hatósági eszközökkel fel lehet lépni, de amelyek jogszabályokból levezethető konkrét, jogos magánérdekeket vagy közérdeket veszélyeztetnek.

Az Mttv. célja, hogy védje a társadalom szereplőinek a kommunikációval kapcsolatos alapjogait. A konvergens hatóság egyszerre őrködik a kommunikációval összefüggő jogok és kötelezettségek érvényesülésének a tartalommal, illetve a hordozó infrastruktúrával kapcsolatos vonatkozásai felett.

A hatóság, a biztos és elődeinek tapasztalatai szerint ezeken a piacokon számtalan olyan érdeksérelemmel fordulnak fogyasztók, felhasználók a hatósághoz, ahol konkrét médiaigazgatásra vagy elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály nem sérül oly módon, hogy az lehetővé tenné a hatóság eljárását, ugyanakkor a hatósághoz forduló fogyasztók, felhasználók – figyelembe véve azt is, hogy ezeken a piacokon gyakorlatilag a teljes lakosság részt vesz – méltán várnak beavatkozást, segítséget méltányolható érdekeik védelmében.

⁹³ LMP i. m. 3.

A jogalkotó figyelembe véve a védendő célt, mérlegelve azt a körülményt is, hogy a beavatkozás – tekintettel a konkrét hatósági hatáskör hiányára – a lehető legcsekélyebb mértékű legyen, és a legenyhébb eszközökkel történjen, egy speciális, „nem hatósági” eljárást dolgozott ki, amely alkalmas lehet a legitim cél hatékony elérésére, ugyanakkor nem korlátozza indokolatlanul vagy aránytalan mértékben az elektronikus hírközlési illetve médiapiac szereplőit.

Vagyis nem az eljárási lehetőség tárgyából, alapjából kell kiindulni az alkotmányossági és közigazgatási típusú vizsgálat keretében, hanem abból, hogy milyen beavatkozási lehetőséggel, eljárási, igazgatási „hatalommal”, eszközzel rendelkezik az adott szervezet. A Biztos tehát ugyan eljárhat hatósági hatáskörön kívüli jogsérelmek tárgyában, de eljárási lehetősége nem közhatalmi. A Biztos tehát közigazgatási beavatkozási, közhatalmi jogérvényesítési, jogot és kötelezettséget megállapító közigazgatási közhatalmi jogi hatású eljárást nem folytathat, ilyen eszközökkel nem rendelkezik. Eljárása pusztán közvetítő, egyeztető jellegű, amely kizárólag a felek mellérendeltségére, mellérendeltségi viszonyrendszerére épül érdemben.

A kritikusok kifogásolták a Biztos hatáskörét, eljárási eszközeit is.⁹⁴ Az Mttv. 141. § rögzíti, hogy a Biztos eljárása nem hatósági eljárás, hatósági hatáskört nem gyakorolhat, hatósági ügy érdemében döntést nem hozhat, az általa kezelt panasz nem hatósági ügy. Ennek megfelelően a Biztos nem tud olyan döntéseket hozni, amely alkalmas lehet jogi hatás kiváltására, nincs arra felhatalmazása, hogy jogot vagy kötelezettséget állapítson meg.

A kritikusok citálták az 1/2007. (I. 18.) AB határozatot, amely megállapította az Rttv. 48. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét, és a rendelkezést megsemmisítette.⁹⁵ Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a Biztos eljárását az alkotmányellenesnek bizonyult szabályozástól élesen elhatárolja, hogy a Biztos eljárásának részletes szabályait a törvény kimerítően rendezi, a Biztos esetében nem létezik másik párhuzamos eljárás, amely alkalmas lenne a törvényben foglalt legitim cél elérésére, és ami a legfontosabb, a Biztos nem hoz döntést, nincs hatásköre a panaszban foglalt ügy elbírálására, az ő feladata, hogy a fogyasztói, felhasználói érdekeket egy körülírt egyeztetési eljárásban, a szolgáltatóval kooperálva segítsen érvényesülni.

Itt kell megjegyezni, hogy a Biztos eljárásának célja az érdeksérelem elhárítása, ennek megfelelően elsősorban megállapodásra törekszik. Ez a megállapodás az Mttv. értelmében a felek olyan egybehangzó, önkéntes jognyilatkozata, amelyet a Biztos az érintett szolgáltatóval oly módon köt meg, hogy ezáltal az adott média-, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve sajtóterméket igénybe vevő felhasználók, előfizetők, fogyasztók, valamint a nézők, hallgatók, illetve olvasók válnak jogosulttá (Mttv. 142. § (7) bek.).

Az eljárás alapvetése, hogy a Biztos hatósági jogkört nem gyakorolhat, ezért kizárólag az Mttv.-ben, és az abban foglalt felhatalmazás szerint a Ket.-ben meghatározott eljárási cselekményeket folytathatja le a Ket. eljárási alapelveinek, illetve a Ket. szerint az ügyfelet védő garanciáknak az érvényesítésével, de ezeknek az eljárási

⁹⁴ MÚOSZ i. m. 9.

⁹⁵ LMP i. m. 3.

cselekményeknek a kikényszerítésére nem rendelkezik közhatalommal, azaz nem alkalmazhatja a hatósági eszközrendszert valamint a Ket. végrehajtásra vonatkozó szabályait. Ennek megfelelően ahhoz, hogy a Ket. szerinti eszközökkel élni tudjon, az eljárás többi szereplőjének az együttműködésére van szüksége, melyre a saját speciális Mttv. által biztosított „szelíd” eszközrendszere alkalmazásával ösztönözheti őket.

Egy esetben, az Mttv. 142. § (2) bekezdésében foglalt eljárásban – kizárólag a méltányolható fogyasztói érdek hatékonyabb érvényesíthetősége illetve a panasz kivizsgálhatósága érdekében, kizárólag az érintett média-, vagy hírközlési szolgáltató, illetve kiadó tekintetében – a törvény lehetővé teszi az adatszolgáltatás érdekében a közhatalom gyakorlását, azonban erre ebben az esetben sem a Biztos, hanem a Hivatalt jogosítja fel. Ennek megfelelően a Hivatal a Biztos kezdeményezésére a Biztos által megjelölt, az érdeksérelemmel összefüggő adat szolgáltatására kötelezi az érintett média-, vagy hírközlési szolgáltatót, illetve kiadót. Az Mttv. ezzel a hatósági aktussal szemben is biztosítja az érintett szolgáltatóknak, kiadónak a bírósági jogorvoslat lehetőségét oly módon, hogy a kötelezett a közléstől számított 8 napon belül kérheti a döntés felülvizsgálatát a Fővárosi Bíróságtól. A Fővárosi Bíróság 8 napon belül nemperes eljárásban dönt. Amennyiben a Biztos számára üzleti titok kerül átadásra, azt köteles megtartani.

Annak érdekében, hogy a Biztos – közhatalom hiányában is – a méltányolható fogyasztói, felhasználói érdekeket a fogyasztóknál, felhasználóknál hatékonyabban tudja képviselni, a törvény pontosan meghatározott eszközrendszert tesz számára elérhetővé. Fontos kiemelni, hogy a jogalkotó a méltányolható fogyasztói érdekek védelmének, mint legitim célnak az eléréséhez szükséges legenyhébb eszközöket rendeli alkalmazni a Biztos számára. Eszközrendszere tehát nem közhatalmi és minden részében garanciális. A vonatkozó szabályozás célja és alapja a külső jogalanyok garanciális védelme.

A Biztos eszközrendszerének két alappillére van, a nyilvánosság és a pozitív ösztönzők. A Biztos, mint a fogyasztói jogok képviselője folytat egyeztetést a szolgáltatókkal, kéri őket bizonyos eljárási cselekmények eltűrésére, valamint a fogyasztók érdekében történő együttműködésre, és ennek a folyamatnak mind a sikeres kimenetelét, mind a kudarcát és annak okait megfelelően kommunikálja az érintett fogyasztók felé.

A Biztos elődjének a hírközlési piacon folytatott hatéves tevékenysége bizonyította, hogy a Biztossal történő együttműködés jó eszköz lehet arra, hogy erősítse a fogyasztói bizalmat, és ezzel a piaci szereplők pozitív megítélését. Emellett a törvény egy konkrét pozitív ösztönző elemet is bevezet. A 142. § (7) bekezdésnek megfelelően az egyeztetési eljárásban megállapodást kötő szolgáltatónak a fogyasztói érdekek hatékony érvényesítése körében mutatott együttműködését a hatóság a szolgáltatót érintő egyéb hatósági ügyekben is figyelembe veszi.

A Biztos az eredménytelenül zárult egyeztetést követően a 142. § (8) bekezdésének megfelelő kezdeményezés eredményéről informálja az Elnököt. Ez a szabály természetesen szintén nem a hatáskörök összemosására irányul, nem a Biztos független hatáskörgyakorlása ellen hat, azért szükséges, mert a kezdeményezés léte azt jelzi, hogy a piacon olyan méltányolható érdeksérelem merül fel, amelyekre nem terjed ki a jogszabályok hatálya, és amelyek körében a Biztos tapasztalata szerint nem volt szándék a megállapodásra sem.

A Biztos jelentése fontos információkkal szolgál az Elnöknek, mert ezen információk alapján is tudja gyakorolni a hatóság azt a törvényi feladatát, hogy konkrét piaci problémákra is reflektálva jelzi a jogalkotónak a hatáskörével összefüggő jogalkotási és jogszabály-módosítási igényeket, illetve javaslatokat.

XXII. A jogsértés esetén alkalmazható jogkövetkezmények (Mttv. 185–189. §)

A mérlegelés jogszerűsége

Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket és alkalmazásukat tekintve is egyaránt kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák az anyagi jogi szabályok, normák egyértelműsége mellett. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet ugyanis érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. (ABH 1992, 59, 65–66.)

Előzetesen kiemelendő továbbá, hogy az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány általános rendelkezései szabnak korlátot (pl. az alkalmazott szabályozás nem sértheti alkotmányellenes módon az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség elvét, az emberi méltósághoz való jogot, a személyes szabadságot, a jogállamiság követelményeit stb.).

Az Alkotmány tehát a mérlegelés, mint a közigazgatási szankcionálás egyik kiemelt jelentőségű jogintézménye tekintetében sem határoz meg különös elveket, rendelkezéseket.

A mérlegelés kapcsán hangsúlyozandó, hogy az a közigazgatási jog egésze, így egyben a közigazgatási szankcionálás elengedhetetlen alapja. A közigazgatás szabályait ugyanis – abból a szempontból, hogy az eljáró hatóság számára mekkora mozgásteret biztosítanak a konkrét ügyek elbírálásánál – két kategóriába sorolhatjuk. Az első kategóriába tartozó normák nem adnak döntési alternatívát a jogalkalmazónak, hanem kógens szabályozási módon kategorikusan megszabják, hogy bizonyos tényállás esetén milyen tartalmú határozatot kell hoznia, ezen aktusok jogszabállyal kötött aktusnak minősülnek. Többségében azonban a hatóság elé kerülő egyedi ügyek olyan mértékben eltérnek egymástól, hogy a jogszabály mechanikus, kógens jellegű alkalmazása megalapozatlan döntés meghozatalára vezetne. Ezért a jogszabályok mérlegelési jogkört adnak a jogalkalmazónak: feljogosítják arra, hogy a jogszabály keretei között az egyes ügyek egyedi sajátosságait figyelembe véve a jogszabállyal elérni kívánt cél érdekében a kötöttségek maradéktalan betartása mellett a legmegfelelőbb,

legcélszerűbb döntést hozza meg, így a jogszabályi keretek között a jogsértéshez és a jogsértőhöz igazodó szankciót alkalmazzon. A mérlegelés tehát az individualizáció legteljesebb megjelenési formája, melynek során a hatóság a jogsértés körülményeit (akár a jogsértő javára, akár súlyosbító tényezőként vagy semleges szempontként) vizsgálja a konkrét cselekmény és személy viszonylatában (konkrét értékelés elve).

Azért, hogy a közigazgatás ne élhessen vissza a mérlegelési jogkör adta lehetőségekkel, három fő alkotmányos kritériumnak kell megfelelnie döntéshozatalnak: a) a jogalkalmazó szerv csak akkor gyakorolhat mérlegelési jogot, ha erre a jogszabály feljogosította; b) a mérlegelésnél tiszteletben kell tartania a mérlegelés jogszabályban meghatározott korlátait; c) a döntésnél a jogszabály által megszabott mérlegelési szempontokra tekintettel kell lennie – emellett persze lehetőség van egyéb szempontok figyelembevételére is –, melyeket a jogalkalmazónak a határozat indokolásában részletesen meg kell jelölnie. Az Alkotmányból tehát nem a mérlegelési jogkörben hozott döntés tilalma, hanem kereteinek és szempontjainak a meghatározása következik. E keretek és szempontok betartása pedig végső soron bírósági felülvizsgálat tárgya.

Az Mttv. több szempontból is feljogosítja a jogalkalmazót, vagyis a hatóságot (Hivatalt és Médiatanácsot) a mérlegelésre. Az Mttv. alapján történő szankcióalkalmazás körében a mérlegelés nem egyszerűen „csak” a bírságösszeg meghatározása körében jut szerephez, hiszen a hatóságnak először azt kell mérlegelnie, hogy melyik jogszabályban (Mttv.) meghatározott szankciót (vagy szankciókat) tartja a legalkalmasabbnak adott ügyben. Ezen túlmenően pedig a bírságösszeg, illetve például a felfüggesztés időtartamának megállapítása során is mérlegelési jogkörrel rendelkezik a hatóság. (Megjegyzendő, hogy az Mttv. nem biztosít lehetőséget méltányossági jogkörben történő döntés meghozatalára.)

A mérlegelés jogszabályi kereteit képezi szükségképpen az alkalmazható szankciók köre, illetve a „től-ig” jelleggel meghatározott szankciók (pl. felfüggesztés időtartama, bírságösszeg) esetén a szankció mértékének alsó és felső határa.

A mérlegelési jogkör egyik korlátja az Alkotmányból levezethető arányosság elve, melyet az Mttv. 185. § (2) bekezdése is alapelvei szinten rögzít. Dogmatikai és gyakorlati szempontból is lényeges, hogy a szankció arányossága két oldalról vizsgálándó, azaz különbséget kell tenni az abszolút és a névleges arányosság között. Az abszolút arányosság a szankciórendszerben rögzített jogkövetkezmények arányosságát jelenti a jogsértések súlyához viszonyítva. A szankciórendszernek tehát normatív szinten differenciáltnak kell lennie, és lehetővé kell tennie a jogalkalmazónak a jogsértés súlyához és következményeihez igazodó arányos joghátrány alkalmazását. A jogalkotó tehát már a jogszabályok szankciókra vonatkozó rendelkezéseiben arányosít az egyes jogsértések súlyára, jellege alapján, a további mérlegelést az egyedi ügy vonatkozásában pedig a jogalkalmazóra bízva, így a névleges arányosság meghatározását, vagyis a mérlegelést, a konkrét egyedi ügyben alkalmazott szankció meghatározását is.

A törvényi szintű arányosítás körében az Mttv. tekintettel van a piaci szereplők helyzetére, vagyis eltérő mértékű bírságmaximumot rendel az egyes elhatárolható szolgáltató- és terméktípusokhoz, illetve elkülönült bírságmaximumot határoz meg a vezető tisztségviselő szankcionálása esetére, mely összeg kiszabása többszörösen ismételt, akár folyamatos, kiemelt súlyú és hatású jogsértést feltételez, vagyis több eljá-

rást, jogerős döntést és akár bírósági felülvizsgálatot is. Ezen objektív felső korlát mellett a jogalkalmazói arányosítás, mérlegelés eredményeképpen kerül meghatározásra a konkrét, egyedi ügyekben kiszabott bírság összege, melynek előzetes jogszabályi meghatározására nincs mód.

Az Mttv. – ahogyan az többek közt az Alkotmánybíróság a 498/D/2000. határozatából is levezethető – az általános és alkotmányos szabályozási módot követi, mivel az Mttv. a bírság mértékének kereteit meghatározza és e keretek között a jogalkalmazó mérlegelésére bízta, hogy az eset összes körülményeit figyelembe véve állapítsa meg konkrét ügyben a fizetendő bírság összegét. Az alsó határ szabályozatlansága sem minősül alkotmányellenesnek, a felső határ pedig minden esetben kivétel nélkül szabályozásra kerül.

A bírságminimum szabályozatlansága (vagyis a minimum értelemszerűen 1 forint) kapcsán kiemelendő, hogy a jogalkotói megoldás nem ütközik a kiszámíthatóság elvébe, emellett erősíti a hatóság mérlegelési jogkörét azáltal, hogy lehetőséget biztosít a jogsértő személyi körülményeihez és a jogsértés jellegéhez való kiemelt alkalmazkodásra a bírságösszeg megállapítása során, hiszen a hatóságnak csekély súlyú jogsértés esetén, kis teherbíró képességű jogsértővel szemben lehetősége van akár pár tízezer forintos bírságot is kiszabni. A rendkívül alacsony összegű, pár ezer forint összegű bírságminimum meghatározása jogalkotási szempontból nem indokolt, a címzettek jogértelmezését nem segítené, a kiszámítható jogalkalmazásnak nem alkotmányos előfeltétele.

A hatóságnak az Mttv. alapján minden esetben a szankció céljára és funkcióira tekintettel az arányosság és a fokozatosság elvének megfelelő bírságösszeget kell meghatároznia, a Ket. és az Mttv. eljárási szabályainak betartásával, mely folyamatban a törvényben rendezett és az egyedi ügy sajátosságaiból adódó mérlegelési szempontok teljes körű figyelembevételével kell eljárnia.

A jogalkotói, vagyis törvényi arányosítás mellett tehát a hatóság minden egyes egyedi ügyben köteles mérlegelni az Mttv. 187. § (2) bekezdésében meghatározott szempontokat, illetve – ahogyan azt a törvény is kiemeli – minden, az adott ügyben releváns egyéb (enyhítő és súlyosbító) körülményt is, így a szankcióval sújtott szervezet, személy teherbíró képességét is, vagyis az anyagi viszonyait, helyzetét (árbevételét). Az, hogy e körülmény (árbevétel) nem szerepel az *exemplifikatív* módon felsorolt mérlegelési szempontok között, nem sért semmilyen alkotmányos elvet. Egyrésztől az anyagi jogi bírság funkcióiból, céljából egyértelműen következik, hogy az anyagi jogi bírság célja általános jelleggel nem a jogsértő működésének ellehetetlenítése, hanem elsősorban a jogsértések megelőzése, a jogsértésektől való visszatartás, illetve szankcióitani, dogmatikai és gyakorlati szempontból is alapvetés, hogy az adott ügy, jogsértés egyedi körülményeinek részét képezi a jogsértő teherbíró képessége is. A hatóság tehát minden esetben kötelezően értékeli a jogsértő személyi, vagyoni helyzetét is a rendelkezésre álló információk, adatok alapján (abban az esetben, ha a hatóság nem rendelkezik árbevételi adatokkal, értelemszerűen csupán jogalkalmazói gyakorlatának, a médiapiaci tapasztalatainak megfelelően tudja figyelembe venni a jogsértő vagyoni helyzetét a szankcionálás során).

Mindezen szempontokat a bírságösszeg indokolása során a határozatokban rögzíteni kell. A mérlegelési jogkörben meghozott határozat bírósági felülvizsgálata is

biztosított, együttesen a végrehajtás felfüggesztésének lehetőségével. Az eljáró bíróság pedig nemcsak jogszerűségi, hanem okszerűségi szempontból is felülvizsgálja a hatóság mérlegelését, vagyis amennyiben úgy értékeli, hogy a bírságösszeg túlzott, aránytalan, kiszabását a jogsértés súlya, ismételtsége, illetve az egyéb körülmények nem indokolták, a határozatot megsemmisíti.

Ahogy az Alkotmánybíróság 489/D/2000. AB határozatából levezethető, a jogalkotót a felelősségi szabályok, illetve a szankció egyéb szempontú szabályozásának megalkotásakor – az Alkotmány keretei között – viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat, jogalkotási megoldás szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, a jogbiztonságot nem sérti, sőt erősíti. A jogállamiságból levezetett jogbiztonsághoz való jogból kényszerítően tehát nem következik, hogy az Mttv. szankcionálással kapcsolatos rendelkezései a mérlegelési jogkör tekintetében alkotmányellenesnek minősüljenek.

Az Mttv. az általános elveknek megfelelően meghatározza mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárási jogi bírságok felső határát és már e körben, e tekintetben is arányosít, illetve az egyedi ügy sajátosságaira tekintettel biztosítja a mérlegelés korlátait, kereteit, vagyis lehetőséget biztosít az egyedi ügy sajátosságainak megfelelő arányosításra amellet, hogy már az Mttv. maga is arányosít az egyes jogértők, jogsértések tekintetében az eltérő bírságmaximumok meghatározása által.

Megjegyzendő továbbá, hogy a 29/1998. (VI. 17.) határozatában az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy mivel a vizsgált bírság intézménye törvényi szintű szabályozáson alapul, az eljárás során a hatóság az általános eljárásjogi norma (jelen esetben a Ket.) és az Mttv. szabályait köteles alkalmazni, illetve a jogerős határozat törvényessége a közigazgatási bíráskodás szabályai szerint felülvizsgálható, a szankció „létező” és szabályozása nem tekinthető alkotmányellenesnek.

Bírósági felülvizsgálat

A mérlegelés jogszerűsége különösen érzékeny területe a hatósági jogalkalmazó tevékenységnek, mivel az egyes ágazati jogszabályok, így az Mttv. sem határozhat meg taxatív és kógens jelleggel mérlegelési szempontokat. Általános normatív jellegű, szankciókiszabási metódust kategorikus merevséggel tartalmazó aktus megalkotására pedig szintén nincs lehetőség a szerteágazó jogsértések összességére vonatkoztatva. Ezen okból, a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos elveinek biztosítása és a közigazgatás esetleges túlhatalmának korlátozása miatt a mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntések indokolása körében a mérlegelési szempontok értékelésére is ki kell térnie a jogalkalmazónak és a határozatok bíróság előtt keresettel támadhatók.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság is több határozatában kifejtette (pl. 953/B/1993. AB határozat), az Alkotmány 70/K. §-ában összefoglaltan említett, „a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések” közül maga az Alkotmány a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára külön szabályt tartalmaz (Alkotmány 50. § (2) bek.).

Az Alkotmánybíróság már több határozatban foglalkozott a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának egyes kérdéseivel. Egyebek között megállapította, hogy az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának alkotmányos szükségessége a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében írt feladatköréből, valamint a 70/K. §-ában gyökerező hatásköréből (15/1993. (III. 12.) AB hat., ABH 1993, 112, 119.) fakad. Rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből következően a bírói felülvizsgálat a döntés törvényességének – és nem célszerűségének – felülvizsgálatára terjed ki (4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993, 48, 74.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a tekintetben is, hogy az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának korlátozott volta, amely szerint a döntés csak jogszabálysértésre hivatkozva vizsgálható felül, nem hozható kapcsolatba az Alkotmánynak a 8. § (2) bekezdésében foglaltakkal, hanem az 50. § (2) bekezdéséből következik. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás hatósági tevékenységének ellenőrzésében. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának az a törvényi megszorítása tehát, hogy azok csak jogszabálysértésre hivatkozva vizsgálhatók felül, az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével nincs ellentétben.

Az Mttv. alapján a bíróság a hatóság döntéseit jogosult teljes körűen felülvizsgálni. A bírósági felülvizsgálat kiterjed mind a döntés tartalmára (anyagi jogi kérdések), eljárási alapjára és formájára (eljárási kérdések), sőt kiterjed a közigazgatási döntésben foglalt mérlegelési jog, mérlegelési szempontok felülvizsgálatának ok-, illetve jogszerűségére is. A bíróság a felülvizsgálat során a tartalmi (anyagi jogi) kérdések szakmailag megalapozott ellenőrzése érdekében szakértőt is kirendelhet, vagy egyéb hatékony bizonyítási eszközt is igénybe vehet.

A Pp. rendelkezései alapján a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kiténik. A mérlegelési szempontok értékelésébe a bíróság abban az esetben avatkozhat bele, ha azokat a hatóság nem értékelte, vagy pedig súlyosan aránytalanul mérlegelte, illetve, ha indokolási kötelezettségének nem tett eleget akár a tekintetben sem, hogy miért mellőzte, vagy fogadta el az egyes szempontokat. Az általános, egész eljárásra kiterjedő eljárási szabályok, valamint a tényállás megfelelő felderítése mellett tehát arra kell a hangsúlyt fektetni, hogy az egyes mérlegelési szempontok megállapíthatók legyenek és azok okszerűsége (valójában az arányosság és fokozatosság elvének megfelelő, a szankció céljainak elérésére alkalmas és megfelelően alátámasztott mivolta) ki kell tűnjön a határozatból. Az okszerűség tehát az indokoltságot, az indokolt mérlegelést jelenti annak minden egyes elemére kiterjedően.

Az államigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat hatósági fórumrendszerét pedig az Mttv. meghatározza. E körben az Alkotmánybíróság 5/1992. (I. 30.) AB határozata szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt *„jogorvoslatihoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ... ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz való fordulás lehetősége.”* (ABH 1992, 27, 31.)

Az Mttv. tehát az alkotmányos rendelkezéseknek, szabályoknak megfelelően szabályozza a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, emellett összhangban van a Pp. és a Ket. jogintézményeivel is, mivel biztosított a bírósági felülvizsgálat lehetősége az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével és 50. § (2) bekezdésével összhangban.

Halasztó hatály

Az Alkotmánybíróságnak már több esetben állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy azon jogszabályok, amelyekből hiányzik a bírói felülvizsgálatnak a törvény erejénél fogva halasztó hatálya, ellentétesek-e az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével, 57. § (5) bekezdésével, illetve az Alkotmány 70/K. §-ával.

Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.” Az ellenőrzés mikéntjére az Alkotmány e szabálya további rendelkezést szövegszerűen nem tartalmaz. E rendelkezésből nem következik, hogy a közigazgatási határozat végrehajtására a bírói ellenőrzés kezdeményezésének önmagában halasztó hatályt kell biztosítani. Abból, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatás jogszabály-értelmezését helyezi a semleges bírói hatalom alá, követelményként csupán annak lehetősége következik, hogy a közigazgatás törvénysértő határozatainak hatályosulását a bírói hatalom – akár még az ügy érdemi vizsgálata előtt is – megakadályozhassa. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 865/D/2007. AB határozatban is kifejtette, az Alkotmány egyéb felhívható rendelkezéseiből sem következik kényszerűen a halasztó joghatás általános érvényű szabályozásának követelménye.

Az Alkotmánybíróság jogértelmezésével összhangban a Ket. 110. § (1) bekezdése – vagyis a hatósági eljárásokra vonatkozó általános szabályok – szerint a hatósági döntés bírósági felülvizsgálatára irányuló kérelem benyújtásának fő szabályként nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására. A bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére jogosult azonban a keresetlevélben, illetve a kérelemben kérheti az ekkor már jogerős döntés végrehajtásának felfüggesztését. A Pp. 332. § (3) bekezdése alapján ha a keresetlevél a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróság annak tárgyában az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő 8 napon belül határoz. A 8 napos határidő, vagyis a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelem minél gyorsabb eljárásban történő elbírálása mellett garanciális, az ügyfelek érdekeit védő rendelkezés, hogy a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó kérelem bíróság általi elbírálásáig a közigazgatási szerv nem rendelheti el a döntés végrehajtását. A végrehajtás foganatosítása körében a Ket. alapján a hatóság – erre irányuló kérelem esetén – a bíróság végrehajtás felfüggesztéséről szóló döntésének meghozatala, vagyis a hatóság döntésének Pp.-ben meghatározott szempontok szerinti megítélése, mérlegelése előtt nem hajthatja végre a határozatot. Így amennyiben a Médianács vagy a Hivatal döntésének végrehajtásának felfüggesztését kéri a szolgáltatató, az mindaddig nem hajtható végre, amíg a bíróság e tárgyban nem dönt. Kiemelendő, hogy a végrehajtás felfüggesztésének megítélése körében a bíróság nem csak jogszerszerű szempontokat értékel, hanem a Pp. 332. § (3) bekezdése alapján a végrehajtás felfüggesztéséről szóló végzés meghozatala során figyelemmel kell lennie arra, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy hogy a végre-

hajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna.

Egyértelmű tehát, hogy az Mttv. 163. § (3) és 165. § (4) bekezdése a Ket. 110. § (1) bekezdése alapján a vonatkozó alkotmányos követelményeknek megfelelően rendelkezik úgy, hogy a keresetlevél benyújtásának - a Médiatanács és a Hivatal határozata estén – a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, a keresettel támadott hatósági határozat végrehajtásának felfüggesztése azonban a bíróságtól kérhető.

Nem merül fel tehát az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme az Mttv. szabályozási rendszerét tekintve. Az Alkotmánybíróság 29/1998. (VI. 17.) AB határozatában is kifejtett állásfoglalása szerint az Mttv. rendelkezései megfelelnek a bírósági felülvizsgálat halasztó hatályával kapcsolatba hozható alkotmányos követelményeknek, mivel az Mttv. szabályozása kellő biztosítékokat tartalmaz mind az államigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat lehetőségét, mind a közigazgatási határozat bíróság előtti felülvizsgálatát illetően és nem zárja ki a határozat a végrehajtás bíróság általi felfüggesztésének lehetőségét.

A jogsértés mibenléte

Az Mttv. 185. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy mely esetekben van helye szankció kiszabásának: médiaigazgatásra vonatkozó szabály megsértése esetén. A médiaigazgatásra vonatkozó szabály definícióját pedig az Mttv. értelmező rendelkezései (203. § 39. pont) határozzák meg az alábbiak szerint: az Mttv., az Smtv., illetve ezek végrehajtása tárgyában kibocsátott jogszabály, médiaigazgatásra vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós aktus, a Médiatanács és a Hivatal által megkötött hatósági szerződés, illetve a Médiatanács és a Hivatal hatósági határozata.

A törvény tehát meghatározza, hogy mely aktusok, normák megsértése számít jogsértésnek. (A részletes tartalmi, hatásköri rendelkezéseket a jogszabályok tartalmazzák, a hatósági döntések pedig minden esetben jogszabályban a hatóság részére biztosított hatáskör keretein belül, az alapján kerülhetnek kibocsátásra.) Tekintettel arra a tényre, hogy a jogsértések jellege, az érintett sértett jogi tárgy, a veszélyeztetett társadalmi érdek olyan mértékben szerteágazó, eltérő lehet, hogy a lehetséges jogsértések tételes, taxatív felsorolására nincs mód, egy ilyen, tételes felsorolásra vállalkozó szabályozás a hatósági jogalkalmazást jelentős mértékben megnehezítené, kazuisztikus és végső soron a jogbiztonságot veszélyeztető jogszabályi rendszer kialakulásához vezethetne.

Kiemelendő továbbá, hogy alkotmányos szempontból nem értékelhető, hogy milyen szintű szabály megsértését szankcionálja a hatóság. A szankció ugyanis az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság által közhatalom birtokában végzett tevékenység körében államigazgatási (ágazati és általános) jogi normában meghatározott joghátrányt tartalmazó, állami közhatalommal útján, kényszer igénybevételével realizálható aktus, amely jogellenes magatartásra, cselekményre reagál és célja elsősorban a megsértett (társadalmi, gazdasági, jogi) rend helyreállítása (emellett azonban számos egyéb, esetenként váltakozó funkcióval rendelkezik).

A közigazgatási szankció fogalmának meghatározása során tehát az első szempont az, hogy a szankció jogellenes magatartás jogszabályban előírt, a jogellenesen cselekvő

számára valamilyen hátrányt kilátásba helyező következménye. Irreleváns tehát, hogy milyen szintű jogszabály, jogi norma megsértését valósítja meg a jogsértő, a magatartás jogellenes mivolta független attól, hogy törvényt, rendeletet vagy akár jogszabály által biztosított hatáskörben kiadott hatósági határozatban foglaltakat sérti meg valamely személy. (Az anyagi jogszabályok megsértése esetén anyagi jogi szankcióval, míg az eljárás jogi normák nem teljesítése esetén eljárás jogi szankcióval sújtja a hatóság a jogsértő személyt.) Fontos továbbá kiemelni azt a Ket. szabályaiból is következő általános közigazgatási jogi alapvetést, hogy nemcsak a jogszabályok, hanem a hatósági döntések megsértése is szankcionálható.

A hatósági felügyelet alapvető, legáltalánosabb esetének tekinthető ugyanis, amikor a hatóság az általa kiadott anyagi jogi hatósági határozat érvényesülését, annak teljesítését felügyeli. Ezen felügyeleti jogviszony tartalmát tehát az egyedi döntés és az azzal összefüggő, azt megalapozó anyagi jogi normák töltik ki. Általános felügyeleti jogkörrel nemcsak a speciális hatósági felügyeleti hatáskörrel felruházott közigazgatási szervek rendelkeznek, hanem minden hatósági jogkörrel felruházott és hatósági aktus kibocsátásra felhatalmazott közigazgatási szerv, így a Médiatanács és a Hivatal is. A hatósági döntés megsértése miatt szankciót megállapító határozat bírósági felülvizsgálata körében hangsúlyozandó, hogy azon döntéssel szemben is biztosított a jogorvoslat lehetősége, melynek a megsértése miatt szankciót szabott ki a hatóság. Így végső soron mindkét döntés jogszerűségének felülvizsgálata biztosított. Amennyiben az „alap” döntést a bíróság jogszerűnek minősíti, egyértelmű, hogy az annak megsértését szankcionáló döntés jogalapja is megfelel a jogszabályi előírásoknak.

Tekintettel arra a tényre, hogy az Mttv. egyértelműen rendelkezik arról, hogy mi minősül médiaigazgatásra vonatkozó szabálynak és ezen aktusok, normák megsértése jogsértésnek minősül, továbbá, hogy a jogsértés mely szankciókat vonhatja maga után, eleget tesz a kiszámíthatóság követelményének, alkotmányos elvet nem sért.

A törvény emellett részletes eljárás előírásokat határoz meg, illetve mögöttes szabályként a Ket. rendelkezéseit rendeli alkalmazni. Az Alkotmánybíróság több határozatában (pl. 387/B/2007. AB határozat) rámutatott, hogy a Ket. az ügyfelet érintő számos garanciális rendelkezést tartalmaz (pl. az eljárás megindításáról való értesítés szabályai, az ügyfél nyilatkozattételi joga, jogorvoslat joga stb.).

Mindezek okán az Mttv. alapján történő szankció kiszabásának eljárás jogi szabályai az Mttv. és a Ket. alapján létezőnek tekinthetők, az érintettek számára világosak, egyértelműek, kiszámíthatóak, nem ütköznek az Alkotmányba, alkotmányos elvet nem sértenek.

Kritikaként került fel, hogy mivel a „médiaigazgatásra vonatkozó szabály” definíciójának fogalmi elemét képezi a teljes Smtv., ez azt jelenti, hogy az Smtv. valamennyi szabálya (így pl. a 4. §-ban szereplő közérkölcse megsértésének tilalma) hatósági eljárás indításának jogalapja lehet.

A Smtv. szabályozási rendszere mind alkotmányjogi, mind közigazgatási jogi, mind pedig médiajogi szempontból a médiaigazgatás részét képezi, ebből következően jogelméleti alapon médiaigazgatásra vonatkozó szabálynak minősül. Ebből azonban még nem következik, hogy a médiaigazgatási hatósági tevékenység ellátására felhatalmazott hatóság (Médiatanács) pusztán a médiaigazgatásra vonatkozó szabály

(Mttv. 203. § 39. pont) fogalma alapján hatósági eljárást és hatósági döntést hozhatna az Smtv. tárgykörében. A jogállamiság és a jobbiztonság elve, illetve a Ket. vonatkozó rendelkezései alapján ugyanis közigazgatási hatóság hatósági döntést (jogi hatású közigazgatási aktust) csak törvényben (illetve Korm. rendeletben) meghatározott hatáskör alapján és keretében hozhat.

Az Mttv. szabályozása teljes mértékben megfelel a vonatkozó alkotmányos elveknek, illetve a Ket. általános szabályainak, miután az egyrésztől egyértelmű, hogy a hatósági felügyelet jogelméleti alapon és általánosan is mind a jogszabályok (jelen esetben a médiaigazgatási jogszabályok), mind a hatósági döntések érvényesülésének felügyeletére kiterjed, másrésztől az Mttv. pontosan és kifejezetten, meghatározza a Médiatanács Smtv. rendelkezéseire vonatkozó hatáskörét (Mttv. 182–184. §).

A Médiatanács hatáskörei tehát az Smtv. tekintetében is kifejezetten rögzítettek az Mttv.-ben (megfelelve ezáltal a fenti alkotmányos elveknek, rendelkezéseknek). A médiaigazgatásra vonatkozó szabály fogalma keretében szereplő Smtv. vonatkozásában így a Médiatanács csak azokat a rendelkezéseket felügyelheti, érvényesítheti, amelyekben az Mttv. kifejezett hatósági hatáskört biztosít. A hatáskör hiányában hozott döntés a Ket. és az Mttv. eljárási szabályainak együttes alkalmazásával (vagyis az Mttv. e körben nem tér el a Ket. szabályaitól) semmisnek minősül, tehát nem válthat ki joghatást.

Az Mttv. 203. § 39. pontja, mint értelmező és nem anyagi jogi rendelkezés eleve nem képezheti alapját joghatást kiváltására alkalmas hatósági döntések meghozatalának, hatósági eljárás tárgyának, azaz csak az Mttv. rendelkezéseivel együtt értelmezhető, azokkal együtt érvényesül. A Médiatanács tehát csak az Mttv. hatásköri szabályaiban kifejezetten meghatározott rendelkezések tekintetében és keretében felügyelheti az Smtv.-t és nyilvánvalóan, illetve egyértelműen szankciót is csak e hatáskör terjedelmében alkalmazhat. Az Smtv. azon rendelkezései tekintetében, melyek nem szerepelnek az Mttv. hatásköri rendelkezéseiben (különösen Mttv. 182–184. §) a Médiatanács hatósági tevékenységet nem folytathat, jogérvényesítő cselekményt nem végezhet.

Fokozatosság, ellehetetlenítés

Az Mttv. alapján alkalmazható jogkövetkezmények a vonatkozó alkotmányos elveknek, általános közigazgatási jogi kereteknek megfelelő, differenciált szankciórendszer alkotnak. E szankciórendszer igazodik a modern médiapiaci sajátosságokhoz, a folyamatosan fejlődő technikai feltételekhez és a változó gazdasági viszonyokhoz. Az Mttv. figyelembe veszi a közigazgatási jogi jogkövetkezményekkel szemben támasztott alkotmányos és jogtudományi elvárásokat, illetve tekintettel van a korábbi médiahatóság gyakorlatára és a lehetséges jogsértések szerzteágazó mivoltára. A jogkövetkezmények és az azok tekintetében meghatározott elvek, szempontok áttekinthetése által nyilvánvalóvá válik, hogy az Mttv. az arányosság, a fokozatosság és az egyenlő elbánás elvei mentén olyan objektív, világos és kiszámítható szabályozást hoz létre, amely a jogállamiság és jobbiztonság követelményeinek való megfelelés mellett a hangsúlyt a jogsértések megelőzésére, és az önkéntes jogkövetés ösztönzésére fekteti.

cionálással szemben támasztott követelményeknek a fokozatosság elvének érvényesíthetősége körében.

További garanciális rendelkezést tartalmaz e körben az Mttv. 185. § (2) bekezdése az Alkotmány 70//A. §-ával összhangban az egyenlő elbánás követelményeknek törvényi szintű rögzítése által. A szankcionálás során az egyenlő elbánás elve az alábbiakban nyilvánul meg: a) a mérlegelés során a tényszerűség elve alapján kell eljárni, b) nem alkalmazható indokolatlan megkülönböztetés az egyes jogsértő személyek között, c) azonos jogsértés esetén lehetőség szerint azonos szankciót kell alkalmazni, illetve d) a szankció súlya, mértéke tekintetében is ugyanúgy vagy hasonlóan kell megítélni az ugyanazon jogsértést elkövető, hasonló jellemzőkkel bíró jogsértő személyeket.

Az Mttv. tehát amellett, hogy rögzíti a fokozatosság elvének kötelező figyelembe vételét a szankcionálás során (Mttv. 185. § (2) bek.), biztosítja a felhívás jogintézményének alkalmazhatóságát (Mttv. 186. §), valamint tág körben, differenciált szankció-típusok alkalmazását teszi lehetővé és ennek keretében akár pár ezer forintos bírság kiszabására is sor kerülhet. A szankciónak emellett arányosnak kell lennie és az egyenlő elbánás figyelembe vételét is garanciális jelleggel írja elő az Mttv. Mindezek alapján az Alkotmány felhívható rendelkezéseinek eleget tesz.

Az a tény, hogy adott közjogi norma a szankciók körében lehetőséget biztosít arra, hogy a jogalkalmazó „ellehetetlenítse” a jogsértő működését (végső soron a jogsértés folytatását, ismétlődését akadályozza meg), ha más hatékony közjogi eszköz nem áll már a jogalkalmazó rendelkezésére, a szankcionálás funkcióhoz, céljaihoz igazodik, tehát alkotmányossági problémákat nem vet fel. Egy kifejezetten súlyos és ismételt, társadalomra nagymértékben veszélyes, védett értékeket sértő, veszélyeztető jogsértés esetén adott jogág *ultima ratio* jellegű, végső szankciója kell alkalmazásra kerülni. Értelemszerűen nem jelentheti a sajtószabadsághoz való jog sérelmét egy jogsértő magatartás következtében kiszabott szankció, amennyiben az arányos és igazodik a jogsértés, illetve a jogsértő egyedi körülményeihez, jellegéhez. E követelményt a független bírói fórum részére biztosított felülvizsgálat hivatott végső soron biztosítani.

Párhuzamos szankcionálás

A hazai jogrendszerben – az Európa Tanács R. 91/1. számú ajánlásában megfogalmazottakkal összhangban – nem tiltott a jogsértések esetén más jogágak vagy akár közigazgatási ágazatok általi párhuzamos szankcionálás. A párhuzamos szankcionálás a hazai jogrendszer létező jogintézménye, racionalitása a szankciók célja, jellege és súlya alapján értékelhető.

Az államigazgatási szankciók *kumulációját* (halmazát), párhuzamos alkalmazását a közigazgatási szankciók szempontjából három síkon lehet alkotmányossági vizsgálat alá vonni. A szankciók, ezeken belül különösen a bírság azonos jogsértésre párhuzamosan több jogterületen érvényesülnek: a büntetőjogban, a szabálysértési és a közigazgatási jogban, polgári jogban stb. (heterogén kumuláció: más jogterületek szankciói halmozódnak). A közigazgatási szankciók rendszerén belül is találunk párhuzamokat, amikor például különböző ágazati anyagi jogi bírságokat azonos jogsértésre ugyanazon

tényállás alapján halmozva lehet alkalmazni (homogén anyagi szankciók: különböző ágazatok közigazgatási szankciói halmozódnak). Egy jogsértés esetén adott ágazat több szankciójának párhuzamos alkalmazására van jogszabályi lehetőség.

Kiemelendő, hogy az Alkotmány a párhuzamosság tekintetében kifejezetten nem tartalmaz rendelkezést. Az alkotmányos rendelkezésekből levezethetően e körben a *ne bis in idem* elvének és a visszaható hatály tilalmának teljes körű érvényesítése garantálja az alkotmányos, a jogállamiság és jogbiztonság elveinek megfelelő szankcionálást. A *ne bis in idem* elve, vagyis a kétszeres értékelés tilalma – amely eredetileg és elsősorban a büntetőjog területére vonatkozik – kizárja, hogy akár a bíróság, akár valamely közigazgatási hatóság kétszeresen, bár esetleg eltérő megnevezéssel értékelje ugyanazon cselekményt, tényt, állapotot. A kettős közigazgatási szankcionálás azonban akkor indokolt lehet, ha különböző ágazati, társadalmi érdekeket védő jogszabályok megsértése miatt kerül sor a párhuzamos közigazgatási szankcionálásra (a jogsértés által a védett társadalmi rend más-más szegmense sérül). Ugyanezen elv mentén indokolt és arányos, ha egyazon jogsértés esetén bíróság alkalmaz büntetőszankciót, vagy akár szabálysértési jogkövetkezmény kerül megállapításra párhuzamosan a közigazgatási szankció kiszabásával, hiszen ez esetben is eltér a védett társadalmi érdek. Amellett, hogy a párhuzamos szankcionálás lehetősége alkotmányos elvet nem sért, a társadalmi, gazdasági, jogi rend teljes körű védelme, a sértett jogi norma, a védeni kívánt ágazati, jogági sajátosságokhoz kapcsolódó értékek, érdekek eltérése indokolja, hogy más ágazatok, jogágak normái egyazon jogsértést egymástól elkülönülten szankcionáljanak.

Egyazon ágazati jogsértés esetén a jogsértés jellege, az egyedi körülmények indokolhatják, hogy a szankcionáló hatóság több, eltérő funkcióval rendelkező jogkövetkezményt szabjon ki a jogsértővel szemben egy határozatban, egy vagy több jogsértés esetén. Ez esetben a hatóság mérlegelésén múlik, hogy a jogsértéshez és a jogsértő személyéhez igazodóan mely szankciók együttes alkalmazását tartja szükségesnek és indokoltnak az elérni kívánt cél érdekében. Garanciális jelentőségű e körben, hogy az Mttv. a 187. § (5) bekezdésében kifejezetten rendelkezik az egyes szankciók együttes, párhuzamos alkalmazásának lehetőségéről, vagyis eleget tesz a kiszámíthatóság és előreláthatóság alkotmányos követelményeinek. (Természetesen az államigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat és a bírósági felülvizsgálat lehetősége, valamint a kötelezően érvényesítendő szankciókiszabási elvek rendszere ez esetben is megfelelő garanciát biztosít a jogalanyok részére.)

Ismételtség

Az ismételtség tekintetében előzetesen kiemelendő, hogy a közigazgatási jogi, így a médiajogi jogsértések jellege okán gyakori a folyamatos jogsértés, illetve ugyanazon jogsértést többször is elkövetheti a jogsértő. Ebből következően az ismételt szankcionálás lehetőségének biztosítása indokolt.

Az Mttv. 187. § (3) bekezdése az ismételtség definícióját, meghatározását is megadja. A 187. § (3) bek. értelmében azon jogsértés tekinthető ismételtnek, amely esetben ugyanazon jogsértő, ugyanazon jogsértő magatartást ugyanazon jogszabályhely tekintetében, ugyanazon tárgykörben valósítja meg. (Hangsúlyozandó, hogy az ismé-

telt jogsértés megállapításához nem szükséges a két tényállás azonossága (ügyszabályosság), elegendő, ha a jogsértő magatartása olyan jogszabályi rendelkezést sért, amelynek megsértését a hatóság már korábban megállapította.)

Az ismételtség figyelembe vétele kapcsán az Mttv. 187. § (3) bekezdése szabályozza továbbá azt is, hogy a hatóság kizárólag jogerős határozatban megállapított jogsértést vehet figyelembe ismételtként. Az Mttv. tehát az ismételtség tekintetében alkotmányos elvet nem sért, az ismételtség definícióját – sok más ágazati jogszabállyal ellentétben – meghatározza, a szabályozás kiszámítható és előrelátható, az ismételtség megállapításának alapját pedig csak jogerős és végrehajtható határozatban megállapított jogsértés képezheti.

Az ismételtség körében az Mttv. a tekintetben nem ad iránymutatást, hogy milyen gyakorisággal, illetve összességében hány alkalommal szabható ki szankció. Ezen szabályozási mód korántsem tekinthető egyedinek az egyes ágazatokra vonatkozó normák ismeretében, és nem ütközik az Alkotmány rendelkezéseibe. Az Mttv.-ben szabályozott szankciók rendszere, valamint a jogsértések jellege okán a hatóság addig alkalmazhat hátrányos jogkövetkezményt, amíg az elvárt hatást, a védett társadalmi érdek érvényesítését el nem éri, a szankció a funkcióját be nem tölti. A jogsértések közt eltelt időtartamot, így a korábbi jogerős határozatban megállapított jogsértés súlyát a mérlegelés során pedig az ügy egyedi sajátosságai körében egyedileg jogosult értékelni a hatóság.

Az ismételtség körében a korábbi jogsértések figyelembe vétele nem ütközik az Alkotmányba, nem sért alkotmányos elvet, mivel nem ütközik a visszaható hatály tilalmába, illetve a *ne bis in idem* elvébe sem. A korábbi, jogerős határozattal megállapított jogsértés figyelembe vétele ugyanis nem adott jogsértés visszaható hatállyal történő ismételt értékelése, hanem annak tényként való figyelembe vétele, mely a mérlegelés körében jelenik meg. A hatóság tehát az ismételt szankcionálás során nem a korábbi jogsértésért sújtja ismételt szankcióval a jogsértőt, hanem egy új jogsértés esetén, elkülönült hatósági eljárás keretében veszi figyelembe a jogsértő „előéletét”, vagyis a korábbi jogsértő magatartását. Megállapítható továbbá, hogy a médiajogi jogsértések közjogi norma megsértésének minősülnek, így az Alkotmány nem támaszt követelményt, határt a tekintetben, hogy milyen régi jogsértést vehet figyelembe a hatóság, vagyis az Mttv. ismételtségre vonatkozó rendelkezései időbeli korlát hiányában sem minősülnek alkotmányellenesnek.

Tulajdonhoz való jog

A tulajdonhoz való jog sérelme sem állapítható meg az Mttv.-ben szabályozott bírság-szankció esetén az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatának megfelelően.

A közigazgatási szankcióról általános jelleggel megállapítható, hogy minden esetben hátrányt okoz (*onerózus* aktus), mely lehet iránya szerint vagyoni hátrány, a személyi szabadság korlátozása, a mozgás szabadságának korlátozása stb.

Az Alkotmánybíróság már több esetben vizsgálta a tulajdonhoz való jog és a közjogi szankciók összefüggését. A 498/D/2000. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az építésügyi bírságra vonatkozó szabályozás alkotmányossága az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való joggal összefüggésben nem

vizsgálható. Kimondta, hogy az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jog jogszerű gyakorlását korlátozó állami közhatalmi beavatkozással szemben védi a tulajdonost és nem biztosít védelmet a jogszerűtlen magatartás jogkövetkezményeként alkalmazott közigazgatási jogi szankciókkal szemben (ABH 2003, 1202, 1207.). Az Alkotmánybíróóság hasonlóan rendelkezett a jövedéki bírság alkotmányellenességét vizsgáló 895/B/2000. AB határozatában, miszerint a jövedéki ellenőrzés egyik lehetséges jogkövetkezménye (szankciója) önmagában nem jelenti sem az alkotmányosan védett tulajdon elvonását, sem annak korlátozását.

A jogellenes magatartás jogkövetkezményeként alkalmazandó szankció nem hozható alkotmányosan értékelhető kapcsolatba az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével (ABK 2008. január, 68, 69.).

Az Alkotmánybíróóság fenti ügyekben elfoglalt álláspontja az Mttv. tekintetében is alkalmazandó. Erre tekintettel a közigazgatási bírság, mint a jogsértés következménye az alkotmányos tulajdonvédelemmel nem hozható összefüggésbe.

A bírságbevétel felhasználása

A jogtudomány a költségvetés bevételeit három fő csoportba sorolja: a díjjellegű, az adójellegű és a szankciójellegű bevételek, vagyis a szankciókból származó bevételekkel való gazdálkodás, annak felhasználása is szükségszerű velejárója a bírságkiadásnak. A hatóság az autonóm államigazgatási szervek – gazdasági függetlenséget biztosító – gazdálkodására vonatkozó alkotmányos előírásoknak megfelelően a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó jogszabályok megfelelő alkalmazásával gazdálkodik, feladatai ellátásával összefüggő kiadásokat saját bevételeiből és költségvetési hozzájárulásból fedezi. A bírságok szankciójellegű bevételi mivolta, valamint a hatóság autonóm jogállása indokolja tehát, hogy azok hatóság bevételét képezik.

Az Mttv. 134. § (9) bekezdése alapján a hatóság a hírközlés és a média területén a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztésére – így különösen a hírközlési és médiajog, a verseny- és fogyasztóvédelmi politika körébe tartozó tudományos-oktatási programok támogatására, a hírközlési és a médiajoggal, illetve fogyasztóvédelmi politikával foglalkozó szakemberek képzésére, a hírközlési és médiapolitikával, valamint a fogyasztói döntéshozattal kapcsolatos tájékozottság növelése érdekében végzett tájékoztatásra – jogosult felhasználni az előző évben a hírközlési és médiapiac szereplőitől befolyt bírságok teljes összegét. A tárgyévben e célból rendelkezésre álló, de fel nem használt összeg a következő évre átvihető, és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztésére fordítható.

Az Alkotmánybíróóság már több esetben (pl. 29/1998. (VI. 17.) AB határozat) foglalkozott a bírságbevételek felhasználásával és megállapította, hogy ha a befolyt bírság közérdekű célok megvalósítását szolgálja, a bírság felhasználásának intézményének bevezetését nem tartja alkotmányellenesnek.

A jogalkotó tehát az Alkotmánybíróóság jogértelmezésével összhangban rendelkezett az Mttv. 134. § (9) bekezdésében meghatározott módon, mely rendelkezés alapján a bírságbevétel növelése kérdésében a hatóság nem érdekelt, azt sem a működéséhez szükséges tárgyi sem pedig személyi kiadásaira nem használhatja fel.

Megjegyzendő, hogy a bírságok felhasználása tekintetében az Mttv. további garanciákat tartalmaz, melyek szerint a hatóság gazdálkodását, költségvetését törvényi szinten rendezi az Országgyűlés, az NMHH és a Médiatanács gazdálkodását pedig az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

Eljárási bírságok

Az anyagi jogi bírságoktól eltérő rendszerű szabályozás indokolt az eljárási jogi rendelkezések megsértése esetén (más a jogsértés következménye, hatása). Az Mttv. a jogszabályi szintű arányosítás, mérlegelési szempontok és bírsághatárok körében tekintettel van arra a tényre, hogy egyes eljárásjogi jogsértések, azok hatása és szankcionálása eltérő lehet adott hatósági ügy- és eljárástípusonként. Az Mttv. emellett az eljárásjogi bírságok körében nemcsak a jogsértés súlyára, hanem a jogsértő személyére is figyelemmel van, így természetes személyek esetén a kiszabható bírságmaximum a töredéke a szervezetekkel szemben alkalmazható bírságösszegnek. A bírságmaximum kapcsán kiemelendő, hogy az eljárási jogsértések sok esetben az anyagi jogi normák megsértésénél is nagyobb kárt képesek okozni, a hatóság jogalkalmazását megnehezíthetik, sőt akár el is lehetetleníthetik. Mindezek okán nem túlzott, aránytalan az Mttv.-ben meghatározott bírságmaximum amellet, hogy Alkotmányos rendelkezések sérelme nem állapítható meg, hiszen az Mttv. biztosítja a fokozatos és arányos szankciókiszabás lehetőségét és ennek megfelelő korlátokat is szab.

Az eljárási bírságok rendszerével kapcsolatban kiemelendő, hogy ahogyan azt az Alkotmánybíróság többek közt a 489/D/2000. AB határozatában kifejtette, a jogalkotót nagyfokú szabadság illeti meg a szankcionáló norma kialakítása során. Ha az Alkotmányból fakadó kötelezettségeinek a jogalkotó eleget tesz és a megfelelő garanciák biztosítottak a szankció kiszabása és alkalmazása körében, alkotmányos rendelkezések sérelme nem állapítható meg. A jogalkotó mérlegelése, hogy mely szankciót milyen módon szabályozza. A jogalkotó döntési szabadságát csak az Alkotmány rendelkezései korlátozzák (pl. az alkalmazott szabályozás nem sértheti alkotmányellenes módon az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség elvét, az emberi méltósághoz való jogot, a személyes szabadságot, a jogállamiság követelményeit stb.).

A jogállamiság részét képező jobbiztonság tartalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság pedig már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában rámutatott, hogy „*A jogállamiság és a jobbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével ..., csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás*” (ABH 1992, 77, 85.).

Mindezek okán az eljárási bírságok szabályozási módja nem tekinthető alkotmányellenesnek. Az Mttv. szabályozza a bírságmaximumot, a mérlegelési szempontokat és az általános eljárási garanciák, valamint a jogorvoslathoz való jog az eljárási bírságok esetén is érvényesülnek.

Az eljárási bírsággal sújtható személyek körének törvényi szintű szabályozása során általános elvi jelleggel kiemelendő, hogy a szankciók személyi hatálya alapvetően meghatározza adott joghátrány „működőképességét” és hatékonyságát. A jogállamiság és jobbiztonság elveiből kiindulva, minden egyes szankciót tartalmazó

jogszabállyal szemben követelmény, hogy egyértelműen és kiszámíthatóan kell rendelkeznie arról, hogy a jogalkalmazó mely szankciót kivél szemben alkalmazhatja – ezzel részben elősegítve a tételezett szankció preventív funkciójának érvényesülését. Nem csupán a szankcionáló norma legitimitása lehet problémás a személyi hatály meghatározatlansága esetén, hanem alapvető állampolgári és szervezeti alapjogok kerülhetnek veszélybe, ha nem világos, hogy kit akar szankcionálni a jogalkotó.

Az Mttv. 156. §-a a szankcionáló norma személyi hatálya körében a Ket. 61. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban tételesen felsorolja, hogy eljárási bírsággal sújtható az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője, illetve bármely más személy, akit a hatóság a tényállás tisztázása körében közreműködésre kötelez. Az Mttv. tehát meghatározza az eljárási bírságszankcióval sújtható személyek körét, így a jogállamiság és jogbiztonság elvének megfelel a szabályozás a személyi hatály szempontjából. A személyi kör áttekintése kapcsán egyértelmű és nyilvánvaló, hogy az Mttv. 156. § (1) bekezdésében meghatározott személyek mindegyike képes arra, hogy az adott hatósági ügy lefolytatását akadályozza, veszélyeztesse az eljárási jogi normák megsértése által – függetlenül attól, hogy ügyfélnek minősül-e. Az eljárási bírság célja ugyanis a törvényben meghatározott, az eljárás során elkövetett jogellenes cselekvéssel szembeni joghátrány megállapítása és ezáltal a jogszerű magatartás kikényszerítése, vagyis eljárási bírsággal mindazon személyek sújthatók, akikre vonatkozóan a hatóság eljárásában kötelezettséget állapíthat meg, így az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője, illetve bármely személy, aki a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett.

A jogorvoslati jog biztosítása szempontjából sem minősül alkotmányellenesnek az Mttv. szabályozása. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jog az eljárási bírságot kiszabó döntéssel szemben is biztosított.

A közvetítő szolgáltatók és a műsorterjesztők felelőssége

A műsorterjesztő és a közvetítő szolgáltató csak a törvényben egzakt és taxatív módon meghatározott, kivételes esetben felel a médiaszolgáltatás, illetve az internetes sajtótermék továbbításáért, közvetítéséért. Az Mttv. alapján a műsorterjesztő, illetve a közvetítő szolgáltató nem a továbbított, közvetített tartalomért felel. Csak arra kötelezhető, hogy ha a hatóság jogerős és végrehajtható, szankciót tartalmazó határozatában foglaltakat a médiaszolgáltató vagy a kiadó nem teljesíti, a hatóság által immár neki (ti. a terjesztőnek vagy a közvetítő szolgáltatónak) címzett határozat alapján fűggesse fel az érintett szolgáltatások továbbítását. Tehát a felelősség a jogérvényesítés folyamatához, valamely kötelezést tartalmazó – jogerős és végrehajtható – hatósági határozat érvényre juttatásához, betartásához kapcsolódik. A megfelelő és hatékony jogérvényesítés érdekében ugyanis bizonyos esetben elkerülhetetlen lehet a műsorterjesztő és a közvetítő szolgáltató kötelezése a továbbítás felfüggesztésére, hiszen a jogérvényesítés célja a jogszerű állapot helyreállítása, a jogsértő magatartás megszüntetése a rendelkezésre álló eszközökkel – akkor is, ha a jogsértő nem teljesíti a határozatban foglaltakat.

Ezen eljárások tekintetében alapvetően két elkülönült esetkört szükséges megkülönböztetni:

- a) a Médiatanács jogerős határozata alapján a médiaszolgáltatás terjesztésének megszüntetését, illetve
- b) a jogerős és végrehajtható, meghatározott szankciót tartalmazó határozatban foglaltak nem teljesítése okán a közvetítés, terjesztés felfüggesztését.

A műsorterjesztő fenti a) pontban foglalt felhívására kizárólag akkor kerülhet sor, amennyiben valamely médiaszolgáltató médiaszolgáltatási jogosultsága a Médiatanács jogerős és végrehajtható hatósági határozata alapján megszűnt. Ebben az esetben a hatóság jogszabályi kötelessége a rendelkezésére álló eszközökkel biztosítani a jogszerű állapot kikényszerítését, a jogerős döntésben foglaltak végrehajtását. A hatóság a megfelelő jogérvényesülés és a jogbiztonság érdekében felhívja a műsorterjesztőt arra, hogy szüntesse meg az adott médiaszolgáltatás terjesztését. Kiemelendő, hogy a terjesztés megszüntetésére irányuló hatósági felhívásra nincs jogszabályi lehetőség internetes sajtótermék, lekérhető médiaszolgáltatás, illetve kiegészítő médiaszolgáltatás esetében, tehát a szabály kizárólag a lineáris médiaszolgáltatásokra vonatkozik.

A médiaszolgáltatás vagy az internetes sajtótermék terjesztésének, közvetítésének felfüggesztésére irányuló hatósági felhívást (b) pont) a hatóság szintén kizárólag a törvényben meghatározott konjunktív feltételek teljesülése esetén hozhat. Ennek egyik előfeltétele, hogy a médiatartalom-szolgáltatóval szemben hozott jogkövetkezményt, kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedjen, illetve végrehajthatóvá váljon. (A médiaszolgáltatók esetében a törvény további feltételként határozza meg, hogy a médiaszolgáltatóval szemben ismételt jogsértés miatt kerüljön sor a jogkövetkezmény alkalmazására, előírására.)

A felhívás kiadására csak akkor kerülhet sor, amennyiben a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidő alatt a médiatartalom-szolgáltató a kötelezettséget önként nem teljesítette. Az önkéntes teljesítés ellenőrzésére a hatósági ellenőrzésnek a Ket.-ben garanciális módon szabályozott jogintézménye szolgál, melynek célja annak megállapítása, hogy megtörtént-e a – jogerős és végrehajtható – hatósági határozatban foglaltak teljesítése és az megfelelt-e a határozatban foglalt előírásoknak.

Amennyiben a hatósági ellenőrzés alapján megállapítható, hogy a médiatartalom-szolgáltató nem tesz eleget a szankciót tartalmazó határozatban foglaltaknak, a hatóság jogosult a műsorterjesztőt, illetve a közvetítő szolgáltatót felhívni a határozat tárgyát képező médiatartalom-szolgáltatás terjesztésének, továbbításának a felhívásban meghatározottak szerinti felfüggesztésére.

Garanciális szempontból fontos szabályként tartalmazza a törvény, hogy a fenti a) és b) pont szerinti felhívásokban foglaltak teljesítésére megfelelő határidőt kell meghatározni.

Az Mtv. alapján a műsorterjesztő, illetve a közvetítő szolgáltató nem vonható felelősségre a terjesztett, továbbított tartalomért.

Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság 498/D/2000. AB határozatában az objektív közigazgatási bírságnak tekintett építésügyi bírsággal szemben is azt a követelményt fogalmazta meg, hogy az a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja legyen. Amennyiben a jogsértésért való felelősséget más személyre hárítja a hatóság határozata, úgy az áthárított bírság a jogsértésért való felelősséget nem

érvényesítheti, ennél fogva a közigazgatási bírság fogalmi feltétele, lényege és célja is hiányzik. Tekintettel arra, hogy az Mttv. 188–189. §-ában megfogalmazottak szerint a felelősség a jogérvényesítés folyamatához, valamely a közvetítő szolgáltatóra vagy műsorterjesztőre vonatkozó kötelezést tartalmazó – jogerős és végrehajtható – hatósági határozat érvényre juttatásához, betartatásához kapcsolódik, a felelősség alkotmányellenes érvényesíthetőségéről nem beszélhetünk.

Egyes vélemények szerint, noha a törvény nem teszi lehetővé internetes sajtótermékek esetében a megszüntetés, illetve a felfüggesztés jogkövetkezményeinek alkalmazását, az Mttv. 189. §-a alapján a hatóságnak akár a nyilvánossághoz történő közvetítés határozatlan idejű felfüggesztésére, de facto a sajtótermék betiltására is lehetősége nyílik tekintettel arra, hogy a felfüggesztés feloldása feltételeit a törvény nem rögzíti.⁹⁶

Az Mttv. 187. § (6) bekezdése alapján a sajtótermék kiadójával szemben ismételt jogsértés esetén a (3) bek. b) és c) pontjaiban meghatározott jogkövetkezmények – bírság kiszabása, illetve közlemény vagy határozat közzétételére kötelezés – alkalmazhatóak. Az Mttv. 189. § (4) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy amennyiben a sajtótermék kiadója a jogerős érdemi döntésben meghatározott jogkövetkezménynek az erre irányuló felszólítást követően sem tesz önként eleget, a hatóság a közvetítő szolgáltató erre történő felhívása útján a sajtótermék közvetítését felfüggeszse.

Az Mttv. tehát valóban nem teszi lehetővé az internetes sajtótermék kiadója jogsértése esetén a felfüggesztés jogkövetkezményként történő alkalmazását, azonban a fentiekben említett rendelkezés szabályozási célja ettől eltér: a felhívás kibocsátása, mint speciális jogérvényesítési mód keretében a tömegkommunikációs funkciót betöltő internetes sajtótermékekkel összefüggő ismételt és jelentős jogsértés esetén a nyilvánossághoz történő közvetítésben kulcsszerepet betöltő közvetítő szolgáltató közreműködésével lehetővé válik a jogerős hatósági döntésben foglaltak kikényszerítése és ezáltal a teljesítés elmaradásához fűződő médiaigazgatási károk bekövetkezésének megelőzése, illetve azok orvoslása.

Hangsúlyozandó, hogy a szabályozás ezen speciális végrehajtási módra vonatkozóan fontos garanciális szabályokat tartalmaz. Ilyen garanciát jelent a felhívás kibocsátása előfeltételeinek törvényi rögzítése: arra csupán a sajtótermék kiadójának ismételt jogsértése miatt jogkövetkezményt megállapító hatósági határozat alapján, a jogerős érdemi döntés önkéntes, a nyitva álló határidőn belül történő teljesítésének elmaradása és a felszólítás sikertelensége esetén kerülhet sor. Ugyanígy kiemelkedő jelentőséggel bír az a körülmény, hogy a törvény az internetes sajtótermék kiadója jogsértésével összefüggésben a közvetítő szolgáltatónak az általa közvetített tartalomért való felelőssége hiányát rögzíti: ennek megfelelően a felhívás kibocsátása keretében a hatóság közhatalmat nem gyakorol, a hatóság és a címzett között eljárási jogviszony nem jön létre, így a felhívással szemben jogorvoslatnak sincs helye. A felhívást ugyanis is a hatóság nem hatósági hatáskörben, jogkörben bocsátja ki.

⁹⁶ LMP i. m. 1.

Kifogásolt rendelkezés, hogy a felhívás révén történő felfüggesztés során az internetes sajtótermék kiadója az ügyben ügyfélként nem szerepel.

A korábbiakban leírtakra hivatkozással hangsúlyozandó, hogy a felhívás alkalmazásának előfeltétele a hatósági eljárást lezáró, jogerőssé vált döntés megléte (mellyel kapcsolatban tehát a sajtótermék kiadója jogorvoslati jogával nem élt vagy azt már kimerítette), amely alapján az internetes sajtótermék kiadója teljesítése már nem várható.

Mindez már a jogerős hatósági döntés érvényesítésének szakasza, így a felhívás nem képez, nem képezhet önálló hatósági ügyet, ebből következően az ügyféli jogállás fogalmilag, az eljárástípus alapján is értelmezhetetlen, megalapozatlan.

Ellenvetés fogalmazódott meg azzal kapcsolatban, hogy felhívásra a végrehajtási eljárás kiváltásaként kerülhet sor, amennyiben az internetes sajtótermék kiadója a határozatban foglaltakat nem teljesíti.

A felhívás kibocsátása olyan speciális jogérvényesítési mód, melynek közvetlen célja a határozatban foglalt jogkövetkezmények teljesítésének kikényszerítése abban az esetben, ha az internetes sajtótermék kiadója a jogerős határozatban meghatározott jogkövetkezménynek az erre történő felszólítást követően sem tesz eleget. Hangsúlyozandó, hogy a kötelezett közreműködése hiányában a végrehajtási vagy a hatósági jogalkalmazói eljárás során a jogsértő tartalom nyilvánosságához történő további közvetítésével okozott médiaigazgatási sérelem nem lenne hatékonyan orvosolható. Fontos továbbá, hogy a felhívás nem hatósági hatáskörben történő alkalmazása nem mentesíti a hatóságot a döntés végrehajtás és hatósági felügyelet útján történő érvényesítésében. Vagyis a tárgybani felhívás nem kiváltja a döntés érvényesítését, végrehajtását, hanem sajátos érvényesítési eszközként kiegészíti azt a médiaigazgatási ügyek sajátosságaira tekintettel. A hatóságnak tehát a felhívástól függetlenül kötelessége a döntés hatósági úton történő kikényszerítése. Vagyis a vonatkozó rendelkezések nem tartalmazznak olyan szabályozást, amely a felhívás alkalmazása esetében mentesítenék a hatóságot a végrehajtás, a döntés teljesítésének „kikényszerítése” alól, vagy kizárnák a hatósági döntés érvényesítésére vonatkozó általános szabályok alkalmazását (Ket., Mttv.).

Felmerült a törvény rendelkezéseivel kapcsolatos olyan ellenvetés is, amely szerint bár a műsorterjesztőknek, illetve a közvetítő szolgáltatóknak a szolgáltatott tartalomra befolyásuk nincs, mégis kötelezhetőek a terjesztés, illetve a közvetítés megszüntetésére vagy felfüggesztésére. Az előbbiekkal összefüggő aggályként merült fel továbbá, hogy e rendelkezések folytán a közvetítő szolgáltatók az általuk közvetített tartalom szűrésére kényszerülnek, amely révén a teljes adattartalmat ellenőrzésük alá szükséges vonniuk.

E szakaszok tekintetében a műsorterjesztők, illetve közvetítő szolgáltatók közreműködésének igénybevételét a médiaszolgáltatók, illetve sajtótermékek médiaszolgáltatótól, sajtótermék kiadótól a fogyasztókhöz történő eljuttatásában betöltött szerepe indokolja: az említettek bírnak ugyanis közvetlen ráhatással a közvetítés, illetve a továbbítás tényleges folyamatára.

Hangsúlyozandó, hogy a közvetítő szolgáltatók közreműködésének a közigazgatási hatóság által történő igénybevételére vonatkozó szabályozás a hazai jogrendszerben nem egyedülálló: a közreműködés mértékével arányos polgári jogi felelősséget

megállapító, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.) alapján a közvetítő szolgáltatók az e tárgyban hozott hatósági határozatban foglaltak szerint kötelesek a jogellenes tartalmú információt eltávolítani, illetve az ahhoz való hozzáférést megtiltani. Mindez pedig az Európai Unió vonatkozó szabályozási keretén alapszik.

Az Mttv. a vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott műsorterjesztők, illetve az egyes közvetítő szolgáltatók továbbítással, illetve közvetítéssel kapcsolatos tevékenységét az Ekertv.-hez hasonlóan passzív jellegűnek tekinti elismerve, hogy az említettek a médiaszolgáltatás vagy sajtótermék tartalmára vonatkozó befolyással nem bírnak, viszont közvetlenül tehetnek intézkedést a hatóság határozatában meghatározottak érvényesítése érdekében, a hatóság által kibocsátott felhívásban foglaltak teljesítésével a továbbítás, illetve a közvetítés felfüggesztése révén.

Fontos kiemelni, hogy a műsorterjesztő a szabályozás alapján ugyanúgy nem vonhatja ellenőrzése alá a tartalmat a terjesztés felfüggesztésével, mint magával a terjesztéssel. Vagyis a műsorterjesztő szerepe, jogállása a vonatkozó szabályozás keretében nem változik meg, hanem mint az átviteli hálózati platform üzemeltetője függetlenül az átvitt tartalomtól (és annak ellenőrzésétől) felfüggeszti – a törvényi feltételek alapján – a terjesztést. Az az állítás, miszerint e szabályozással a műsorterjesztő ellenőrzi az adattartalmat, a műsorterjesztés egészét és működését kérdőjelezi meg, mindennek hírközlési, műszaki alapjával együtt. A műsorterjesztő ugyanis ebben az esetben akár műsortartalom programcsomagjába helyezésével is elvileg jogosult lenne a műsortartalom egészének ellenőrzésére (ami nyilvánvalóan, egyértelműen minden ésszerűség és piaci, szabályozási, hírközlési, műszaki alapot nélkülöz).

A műsorterjesztő, illetve a közvetítő továbbítással kapcsolatos felelőssége körében hangsúlyozandó, hogy az Mttv. 189. §-ának (6) bekezdése alapján amennyiben a címzett a felhívásban foglaltakat nem (illetve nem megfelelően) teljesíti, a Médiatanács vagy a Hivatal vele szemben hatósági eljárást indít és a törvényben meghatározott jogkövetkezményt (bírság kiszabása) alkalmazhatja. Az előbbi rendelkezés alapján tehát amennyiben a műsorterjesztő, illetve a közvetítő szolgáltató a jogszabályban megállapított terjesztés megszüntetési, illetve közvetítés vagy terjesztés felfüggesztési kötelezettségének önként nem tesz eleget, a hatóság a teljesítést hatósági eljárásban hozott és jogorvoslattal támadható érdemi döntésével mozdítja elő. Vagyis jogi hatású (közhatalmi, hatósági úton „kikényszeríthető”) döntés a terjesztés felfüggesztésével kapcsolatban csak a Ket. és az Mttv. szerinti garanciális keretekben és hatósági eljárásban hozható.

Fogalmi kérdések

Az Mttv. a szankciók tekintetében – mind a jogsértések meghatározása, mind pedig a szankciók súlyosnak, vagy akár csekély súlyúnak minősítése által – használ olyan fogalmakat, melyeket konkrét egyedi ügyekre vonatkoztatva lehet csak értelmezni és így tényleges tartalmuk meghatározását, az egyedi ügyre vonatkozó értelmezésüket a hatóságnak kell elvégeznie, azt joggyakorlata során kell kialakítania. Ezen jogfogalmak, rendelkezések csak abban az esetben minősíthetők alkotmányellenesnek, amennyiben

tartalmuk a jogbiztonságot sértő módon nem látható előre és a szabályozást kiszámíthatatlanná, a hatósági joggyakorlatot önkényessé teszik.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága több esetben fogalmazott meg követelményeket a normák előreláthatóságával kapcsolatban. Eszerint az az elvárás a jogalkotóval szemben, hogy „lehetővé tegye az állampolgár számára, hogy magatartását a törvényhez igazítsa: képesnek kell lennie – hogyha szükséges, jogi tanácsadó segítségével – arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre láthassa, milyen következményekkel járhat magatartása. Ez nem azt jelenti, hogy e körülményeknek teljes bizonyossággal kell előreláthatónak lenniük: a gyakorlat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés elérhetetlen. Habár a bizonyosság nagyban kívánatos volna, megvalósítása a szabályozás végletes merevségét eredményezhetné, holott a törvénynek tartania kell az iramot a mindig változó körülményekkel. Ezen okból számos jogszabályt kikerülhetetlenül csak olyan kifejezések használatával lehet megfogalmazni, amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlatra vár.

A törvényektől – amelyek eleve sem rendelkezhetnek minden lehetőségről – megkívánt pontosság szintje jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, a jogszabály címzettjeinek számától és jogállásától. Értelemszerűen az Mttv., mint egy jogágot, piacot szabályozó keretjellegű norma olyan mértékben bonyolult és széles körű szabályozást tartalmaz, mely tekintetben a jogalkotónak nincs lehetősége a jogsértések előre történő súlyozására minden egyes konkrét lehetőség, eset vonatkozásában (megjegyzendő, hogy az Mttv. 44. § (4) bekezdése pl. kifejezetten rögzíti, hogy a médiaszolgáltatási díj megfizetésének késedelmé súlyos jogsértésnek minősül). Az eldöntendő kérdés tehát csupán az, hogy az Mttv. által alkalmazott megoldás (súlyos, csekély súlyú jogsértés fogalmak használata – Mttv. 186. § (1) bek., 187. § (3)-(4) bek.) sérti-e a jogbiztonság elvét.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései alapján általánosságban elmondható, hogy a jogi szabályozás körébe vont társadalmi viszonyok rendkívül sokrétűek és változatosak, és e jellemzőből adódóan azok kimerítő felsorolása lehetetlen. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy valamely rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem (847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645 és 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 461).

A médiaigazgatási eljárások sokszínűsége, bonyolultsága, az általános közigazgatási eljárásokhoz képest megnyilvánuló sajátosságai, alkotmányos alapjai és összefüggései, valamint a szabályozás alá vont magatartások sokrétűsége, változatossága miatt a jogi szabályozás zárt, tételese jellege nyilvánvalóan nem alakítható ki. Amennyiben a jogalkotó erre vállalkozna – az életviszonyok változékonysága okán – alkalmazhatatlan és a jogalanyok által értelmezhetetlen, áttekinthetetlen lenne (már csak területi okokból is). Ez esetben a jogalkalmazó szervek és a jogkövető személyek számára a jogszabályok megismerése jelentős mértékben elnehezülne. E megoldás továbbá nem szolgálná kellő hatékonysággal a jogállamiság, jogbiztonság, normavilágosság alkotmányos követelményét sem (55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 461).

A jogszabályok mindig általánosságban, az absztrakció magas szintjén szabályoznak egyes életviszonyokat. Az absztrakt norma értelmezése és konkrét tartalommal

történő megtöltése a jogalkalmazó feladata, azonban a jogértelmezés nem lehet esetleges vagy önkényes. A jogszabály értelmezése és alkalmazása során figyelembe kell venni az irányadó értelmező rendelkezéseket, a jogszabály indokolását – melyből kitűnhet a jogalkotó szándéka –, illetve a rendelkezésre álló jogértelmezési, jogalkalmazási (így például a kiforrott alkotmánybíróági, Legfelsőbb Bírósági) gyakorlatot (534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291–1292).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata (pl. 23/2010. (III. 4.) AB határozat) szerint tehát a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. A normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára. (Összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.) Alkotmányvétségnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő. (Összegezve: 57/2009. (V. 20.) AB határozat, ABK 2009. május, 549, 555.)

Az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg a normát, ha a bizonytalan vagy ellentmondásos megfogalmazás alapjog érvényesítését gátolja. (21/1993. (II. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172, 180.; 13/2001. (I. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 201.) Hasonló megfontolásból ítéli meg szigorúbban az Alkotmánybíróság a büntetőjogi normák egyértelműségét. (30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 377, 379.)

Az Mttv. tekintetében tehát nem lelhető fel olyan konkrét indok, amely a normák általános megfogalmazásából szükségszerűen következő jogértelmezésen túlmenő megértési problémára utalna. Emellett pedig hangsúlyozandó, hogy a bíróságok jogalkalmazási tevékenységének egyik szerepe és feladata, hogy a fennmaradt értelmezési kételyeket a hatósági döntések felülvizsgálata során eloszlassa.

XXIII. A társszabályozási rendszer (Mttv. 190–202. §)

Az Mttv.-nek a korábbi szabályozáshoz képest teljesen új eleme a társszabályozásról rendelkező fejezet, amely alapján lehetővé válik a szakmai önszabályozó szervezetek közreműködése a jogalkalmazásban. „Társszabályozás”-ról akkor beszélünk az alábbiakban, amikor a szakmai szervezetek és a hatóság együttműködéséről van szó a törvényi szabályozás betartása érdekében, de mivel ezen szervezetek jellegüknél fogva alapvetően önszabályozó szervezetek, és a saját tagjaikat kötelező normákat is meghatározhatnak, így az „önszabályozás” kifejezés is felbukkan a szövegben.

Az Mttv. ezzel elismeri az önszabályozó szervezetek öngazgatási tevékenységének jelentőségét a médiaigazgatásban. Az ön- és társszabályozás jelentőségét az AVMS irányelv is rögzíti, ezzel összefüggésben kiemeli, hogy egyes médiaszolgáltatási ágazatokban a közérdekű célok elérését célzó intézkedések hatékonyabbak lesznek, ha azokat a szolgáltatók aktív támogatásával hozzák meg. Az Mttv.-ben szabályo-

zott társszabályozási eljárás teljesen új a magyar közigazgatás és igazgatási ágazatainak egészét nézve is. Egyedülálló jogállami megoldási módszer, amely nemcsak az európai uniós szabályozásnak, hanem újszerűsége ellenére a hazai alkotmányos elveknek is megfelel.

Az Mttv.-ben megjelenő társszabályozási rendszer legjelentősebb újdonsága a más ágazatokban található önszabályozási-típusokhoz (pl. alternatív-, közvetítő-, mediációs és egyéb vitarendezési eljárások, magatartási kódexek) képest a Médiatanács által biztosított felhatalmazás. Ez alapján az önszabályozó szervezetek a törvény alkalmazásának közfeladatát láthatják el, amikor a hatósági eljárást megelőzően saját eljárásukban vizsgálhatják a jogsértésre hivatkozó panaszokat.

Az új társszabályozási rendszer nem vitarendező eljárás (amely csak két vagy több fél egymás közötti – hatósági hatáskörön kívül eső – vitáit képes rendezni, hasonlóan a választott bíróságokhoz). Az új rendszer a médiaigazgatáshoz kapcsolódó teljes „civil szférát” (egyesületeket, egyéb önszabályozó szervezeteket) bevonja a szabályozás, a megosztott jogérvényesítés keretébe (tehát nem csak a köztisztviselőket, vagy más közigazgatási intézményeket).

Az önszabályozó szervezet számára az e körben adható legerősebb (és még alkotmányos) felhatalmazást biztosítja a törvény.⁹⁷ A Médiatanács közigazgatási szerződésben felhatalmazhatja az önszabályozó szervezetet, hogy panasz esetén – nem hatósági közhatalmi jogkörrel – a Médiatanács eljárását megelőzően eljárjon tagjai és mindazon médiaszolgáltatók vagy kiadók irányában, akik az adott önszabályozási eljárásnak önként alávetik magukat.

Az önszabályozó szervezet által átvállalt feladatellátás a Médiatanács hatáskörébe tartozó hatósági ügyeket érinti, amelyeket a hatóság megosztottan lát el az önszabályozó szervezetekkel. Az Mttv. a nyomtatott és internetes sajtótermékek, valamint a lekérhető médiaszolgáltatások vonatkozásában határozza meg azon ügytípusokat (valamennyi, a médiatartalmat érintő szabály vonatkozásában), amelyek ellátására az önszabályozó szervezet felhatalmazható.

A szabályozás a lekérhető médiaszolgáltatások és a sajtótermékek tekintetében biztosít közreműködési lehetőséget a jogalkalmazásban az önszabályozó szervezet számára. A lineáris médiaszolgáltatások tekintetében hatósági hatáskört, ügytípust a társszabályozás keretében az Mttv. azért nem határoz meg, mert e médiaszolgáltatástípus vonatkozásában a jogalkotó szükségesnek tartotta a vonatkozó rendelkezések felügyeletét teljes mértékben állami-közigazgatási keretben tartani.

A társszabályozás körébe vont feladatok, médiaszolgáltatás-típusok, illetve az önszabályozó szervezetek körének meghatározása a jogalkotó mérlegelési, döntési joga. Az Országgyűlés törvények útján jogosult eldönteni az állami feladatokat érintő munkamegosztást, illetve hogy a közfeladat-ellátásba milyen nem-állami szervezeteket és

⁹⁷ A hatóság, amely hatásköreit törvényben kapta, azokról alkotmányos módon nem mondhat le teljes egészében. A hatáskörök visszavételének lehetősége ezért az Mttv.-ben meghatározott társszabályozási rendszer alkotmányosságának egyik alapkritériuma, nem pedig „csúfolódás” (ld. BAYER JUDIT: Védhető-e a médiatörvény? www.blog.juditbayer.com, 2011. január 14-i bejegyzés).

milyen mértékben von be. (A megfelelőség biztosítása érdekében az Mttv. garanciális rendelkezéseket tartalmaz.) E körben alkotmányossági kérdés csak a tekintetben merülhet fel, hogy a nem-állami szervezetek bevonására az állami feladatellátásba a jogállami követelményeknek megfelelően és a jogbiztonságot nem veszélyeztetve kerül-e sor, illetve, hogy az említett kérdések törvényi szabályozása megfelel-e ezen alapvető alkotmányos elveknek, normáknak. Fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörrel és alkotmányos felhatalmazással rendelkezik. Vagyis álláspontunk szerint az nem alkotmányossági kérdés (hiszen maga az Alkotmány biztosítja), hogy az Országgyűlés milyen szervezeteket von be az állami feladatellátás rendszerébe csak a feladatmegosztás, feladat- és hatáskör-telepítés szabályozási módszere vizsgálható. (Mint ahogy az sem lehet alkotmányossági kérdés, hogy az Országgyűlés létrehoz-e egy adott köztisztületet valamely közérdekű feladat ellátására.)

Az önszabályozás keretében – a meghatározott hatósági ügyek ellátása mellett – a másik terület a médiaigazgatáshoz szorosan kapcsolódó, de nem hatósági feladatok, közérdekű programok, célok ellátásában való együttműködés. Az együttműködés keretében a Médiatanács az önszabályozó szervezet számára a feladatai ellátásához támogatást is nyújthat, amelynek felhasználásáról az önszabályozó szervezet évente köteles beszámolni.

Az Mttv.-beli társszabályozási rendszer újdonsága, sajátossága az egyéb közigazgatási ágazatokban megjelenő ön- és társszabályozási rendszerekhez képest a hatósági ügyeket érintő feladatellátás, vagyis, hogy az önszabályozó szervezet a Médiatanács által biztosított felhatalmazás alapján az Mttv. és az Smtv. alkalmazásának közfeladatot láthatja el, a jogsértésre hivatkozó panaszokat saját eljárásában vizsgálhatja hatósági eljárást megelőzően. Az önszabályozó szervezet nem gyakorol hatósági hatáskört e tevékenysége során, eljárása megelőzi, de nem helyettesíti a Médiatanács hatáskör-gyakorlását, eljárását.

Garanciális szempontból elengedhetetlen a Médiatanács hatósági hatáskör-gyakorlását megelőző eljárás főbb szabályainak rögzítése, és törvényi szinten kell biztosítani annak lehetőségét, hogy a Médiatanács a szervezet nem megfelelő feladatellátása esetén az együttműködést megszüntethesse (a közigazgatási szerződést felmondhassa). Hangsúlyozandó, hogy a szerződés felmondását médiatanácsi felhívás előzi meg (Mttv. 201. § (4) bek.), vagyis az önszabályozó szervezetnek van lehetősége a feladatellátásában, ügyintézésében jelentkező hibákat, hiányosságokat orvosolni a felmondás előtt.

A társszabályozás rendszere alapján az önszabályozó szervezetek és a Médiatanács együttműködési megállapodást (közigazgatási szerződést) kötnek, amelyben a feladatok ellátásához kapcsolódó részletszabályokat rögzítik. A felhatalmazást tartalmazó közigazgatási szerződés közjogi elemeket tartalmazó, de alapvetően magánjogi szerződés. Az Mttv. a szerződésre a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésekre vonatkozó általános szabályait rendeli alkalmazni. Közjog által szabályozott eleme a szerződésnek a felmondás. Mivel az önszabályozó szervezet közfeladatot lát el, a jogalkotó mérlegelheti és meghatározhatja, hogy milyen jogsértés esetén teszi lehetővé e tevékenység folytatásának megszüntetését, a szerződés felmondását.

A közigazgatási szerződés kötelező része az önszabályozó szervezet által a feladatellátást meghatározó és a Médiatanács által jóváhagyott szakmai, magatartási kódex.

Bár a magatartási kódexet az önszabályozó szervezet készíti el, meg kell küldenie azt a Médiatanácsnak egyeztetés céljából. Az egyeztetés keretében a Médiatanács csak a jogszabályoknak való megfelelést vizsgálja, de az egyeztetés intézménye kiemelt jelentőséggel bír, mert a magatartási kódex Médiatanács általi elfogadása feltétele a közigazgatási szerződés megkötésének.

Az Mttv. szerinti társszabályozási rendszerben kiemelt jelentősége van az önszabályozó szervezet által megalkotott – tagsága irányában kötelező érvényű – eljárási és anyagi szabályrendszernek, a szakmai-magatartási kódexnek. A kódexben a szervezet a jogszabályi keretek között szabadon állapítja meg azon szabályokat, követelményeket, amelyeket a tagsága betartani köteles, illetve teljességgel a szervezet szabadsága az is, hogy e szabályok, illetve az Smtv. és Mttv. vonatkozó, a felhatalmazással érintett rendelkezéseit milyen eljárási rendben ellenőrzi, miként jár el a kódex vagy a jogszabály megsértésére hivatkozó panasz esetén. Az önszabályozó szervezet szabadon dönt a tekintetben is, hogy milyen szankciórendszert alakít ki a normaszegő megbüntetésére. A szervezeti tagság önkéntes, a szervezetbe belépni szándékozó mérlegelheti, hogy a kódex szankcionálási és egyéb szabályait elfogadja-e, vagy sem. Miután az önszabályozó szervezet közhatalmi, hatósági hatáskört, felhatalmazást nem kap, ezért a vonatkozó eljárásaiban meghatározható „jogkövetkezmények” rendszerét nem szükséges szabályozni az Mttv.-ben. A kódexet a Médiatanács kizárólag jogszerűségi alapon vizsgálja. Az pedig, hogy a kódex a közigazgatási szerződés kötelező tartalmi eleme, illetve a kódex tartalmában történő megállapodás a Médiatanács és az önszabályozó szervezet szerződéskötésének érvényességi feltétele, garanciális szabály, a megfelelő feladatellátás biztosítása érdekében írja elő az Mttv.

A közigazgatási szerződésbe foglalt felhatalmazás az Mttv. tartalomszabályozási rendelkezéseinek (Mttv. 9–40. §) és az Smtv. 13–20. §-ainak önszabályozó szervezet általi felügyeletére terjedhet ki. Ezen szabályok, különösen az Smtv. vonatkozó rendelkezései magas absztrakciós szinten megfogalmazott jogi normák. A szervezet önszabályozási eljárása során ezeket értelmezi, a konkrét ügyre alkalmazza. Amennyiben a szervezet döntésével, jogértelmezésével nem ért egyet az önszabályozó szervezet döntéssel kötelezett tagja vagy e tag ellen panaszt tevő személy/szervezet, akkor a Médiatanácshoz fordulhat. Az önszabályozási eljárás csak megelőzi, de nem helyettesíti a Médiatanács hatósági eljárását, és ebben az eljárásban a Médiatanácsot a szervezet döntése, jogértelmezése nem köti (Mttv. 199. § (1)–(2) bek.). Az Mttv. 201. § (5) bekezdése alapján az önszabályozó szervezet eljárásának, döntésének jogszabályba ütközése esetén a Médiatanács az eljárás, döntés tárgyában hatósági eljárást indít. A fentiek alapján megállapítható, hogy a Médiatanács csak jogorvoslati eljárásban, illetve az önszabályozó szervezet tevékenysége feletti felügyelet keretében végzett ellenőrzés alapján járhat el, nem vonhatja el bármikor az eljárási felhatalmazást az önszabályozó szervezettől. Az önszabályozó szervezet tevékenysége feletti felügyelet szabályait a jogalkotó szervezetalakítási hatáskörében jogosult meghatározni. Alkotmányossági szempontból csak az vizsgálható, a vonatkozó szabályok megfelelően rendezett, a jogállamiság követelményének megfelelő felügyeleti rendszert alakítanak-e ki.

A közigazgatási szerződésben meghatározott hatósági ügyekben a közhatalmi, hatósági jogalkalmazás „visszavonul”, és teret enged a magán- illetve önjogátadásnak.

Az érintett hatósági hatáskör miatt a törvény garanciális okokból részletesen rendelkezik a felhatalmazás tartalmáról, keretéről, illetve meghatározza az önszabályozó szervezet eljárásának alapvető szabályait.

Az önszabályozó szervezet eljárásával kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az önszabályozó szervezet nem gyakorol hatósági hatáskört az ügyek intézése során, ebből következően, az önszabályozó szervezet nem válik „kvázi” közigazgatási szervvé. A Médiatanács hatáskörét elviekben a meghatározott ügyekben a közigazgatási szerződés megkötése után is gyakorolhatja, az önszabályozó szervezet eljárása tehát megelőzi, de nem helyettesíti a Médiatanács hatáskör-gyakorlását. Ezekben az ügyekben ugyanis az önszabályozó szervezet jár el azok irányában, akik kódexének önkéntesen alávetik magukat.

Amennyiben az önszabályozó szervezet és a kódexet elfogadó szolgáltatók, kiadók viszonyrendszerében az önkéntes jogérvényesülés nem teljesül megfelelően (például amennyiben az önszabályozó szervezet megállapítja a kódex – és így a törvény – megsértését, de az érintett fél nem hajlandó végrehajtani a kiszabott szankciót), akkor a Médiatanács gyakorolhatja hatósági hatás- és jogköreit. A törvényben tételesen felsorolt, a felhatalmazás tárgykeretét képező hatósági ügyek esetében tehát a közigazgatási jog és jogalkalmazás terepére rugalmasan visszaszorul, és az önszabályozó szervezet öngazgatási tevékenységére bízva a vonatkozó közfeladat ellátását, de közhatalmi, hatósági jogkör biztosítása nélkül. Mindez nem jelenti az állami feladat decentralizációját, hanem garanciális keretekben biztosítja az önszabályozó szervezetek közreműködését a jogérvényesítés folyamatában.

Az önszabályozó szervezetnek az Mttv. szerinti társszabályozás alkalmazásával hozott döntése kötelező erejű a kódexe hatálya alá tartozók számára. Ezt az öngazgatási jogkört erős közjogi garanciák ellensúlyozzák, így különösen az, hogy az öngazgatási feladat csak azokkal szemben gyakorolható, akik önkéntesen vállalják az önszabályozó szervezeti tagságot, vagy önkéntesen alávetik magukat a magatartási kódexének. Az önszabályozó szervezet köteles tagságáról és a magatartási kódexet elfogadó vállalkozásokról nyilvántartást vezetni annak érdekében, hogy egyértelmű legyen a személyi kör, amellyel szemben az önszabályozó szervezet elláthatja a feladatait.

Az önszabályozó szervezetek feladatellátásának anyagi támogatása lehetséges, és nem kötelezettsége a Médiatanácsnak. A törvény ezt a lehetőséget arra tekintettel is határozza meg, hogy az önszabályozó szervezet közfeladatot lát el a felhatalmazás keretében. Amennyiben egy szervezetre közfeladat hárul, pénzügyi forrásainak figyelembevételével adott esetben szükségszerű, hogy a feladat ellátásához a feladat átadója anyagi támogatást nyújtson.

Az önszabályozó szervezet tételes elszámolási kötelezettsége a támogatás felhasználásának ellenőrizhetőségét, átláthatóságát biztosítja. A szervezet tevékenységének támogatáson keresztüli befolyásolási lehetőségével kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a Médiatanácsnak csak felügyeleti joga van a szervezet tevékenysége felett, a vonatkozó Mttv.-beli szabályok garantálják, hogy a szervezet feladatellátásába a Médiatanács csak a felügyelet, ellenőrzés körében és felügyeleti eszközeivel avatkozzon bele.

Megjegyezzük, hogy a Médiatanács működését az Országgyűlés, gazdálkodását pedig az Mttv. 134. § (11) bek. értelmében az Állami Számvevőszék kifejezetten el-

lenőrzí, amely garantálja, hogy az önszabályozó szervezetnek nyújtott támogatás indokolt és megalapozott legyen.

Az önszabályozó szervezet évenkénti-félévenkénti beszámolási kötelezettsége (Mttv. 202. §) a szervezet tevékenysége feletti felügyeletet szolgálja. A felügyelet nem jelenti az önszabályozó szervezet teljes tevékenységének, szervezetének felügyeletét, hatóköre csak és kizárólag az önszabályozói tevékenység felügyeletére vonatkozik.

A Médiatanács felügyelete egyrésztől lehetővé teszi az önszabályozó szervezet egyedi eljárásainak felülvizsgálatát, ugyanis a döntéssel érintett vállalkozás kezdeményezheti a döntés ilyen irányú felülvizsgálatát, ha a döntés számára nem megfelelő, másrészt a Médiatanács általánosságban is vizsgálja az önszabályozó szervezet eljárásait. Utóbbi azonban nem jelenti az önszabályozó szervezet teljes tevékenységének, szervezetének felügyeletét, hatóköre csak és kizárólag a társszabályozás körében végzett tevékenysége, döntései felügyeletére vonatkozik, annak ellenőrzése érdekében, hogy az önszabályozó szervezet valóban a felhatalmazásnak, a jogszabályoknak és a magatartási kódexnek megfelelően hozza döntéseit. Amennyiben a Médiatanács a felügyelet során hiányosságokat, hibákat, a magatartási kódextól, illetve a közigazgatási szerződéstől való eltéréseket tár fel, elsőként felhívással él. Amennyiben a felhívásban foglaltak nem teljesülnek megfelelően, a Médiatanács jogosult a közigazgatási szerződést megszüntetni.

