

**„A médiatörvény sokkal jobban korlátozza a Médiatanács döntési hatáskörét, mint bármilyen más közigazgatás-jogi törvény”\***

A Médiatanács a társszabályozás során nem szól bele az önszabályozó szervezetek tartalmi döntéseibe, csak az eljárási procedúrát határozza meg. Cél: a visszaélések megakadályozása. Lapsánszky András, az NMHH jogi igazgatója, közigazgatási jogász.

**Médiakutató: Ön írta a Médiatörvény társszabályozásra vonatkozó részét?**

**Lapsánszky András:** Nem. Az elképzelés sem tőlem származik. Hosszú alkotási folyamat zajlott, amelyben a hatóság a szokásos egyeztetési folyamat keretében a szakmai tapasztalatokat és a jogalkalmazási gyakorlatot csatornázták be a törvénybe, ugyanúgy, mint bármilyen más jogszabály előkészítése során.

**Médiakutató: Ön- vagy társszabályozás történik?**

**Lapsánszky:** Lényegtelen az elnevezés, hiszen a tartalom, vagyis a törvény szövegén van a hangsúly.

**Médiakutató: Szóval?**

**Lapsánszky:** Ha mégis választani kell, a törvénybe foglalt rendszer társszabályozásnak minősül. Az önszabályozás azt jelentené, nincs semmilyen jogi kötöttség, és nincs jogszabály sem, amely meghatározza az alapvetéseket.

**Médiakutató: Nem mindegy, mi a címke. Az önszabályozás esetén a sajtóra bíznák a vitás ügyek rendezését – ahogy például Németországban ez a Sajtótanács feladata. Ám Magyarországon a társszabályozás keretein belül végül a Médiatanács hoz döntéseket.**

**Lapsánszky:** Köznapi értelemben valóban van különbség a két megoldás között. De míg az önszabályozás egy ágazatban „organikus”, hatékonysága esetén szükségtelenné teheti a jogi szabályozást és a hatósági beavatkozás egy részét, addig nálunk a sajtó területén ezek a folyamatok nem indultak el. Az új médiatörvény alapján viszont a média társszabályozás útján felülygelheti önmagát. A Médiatanács nem fogja a rendszer kezét, és nem ő mondja ki a végső szót.

**Médiakutató: Jogsértés esetén, ha az önszabályozó testületnél nem oldódik meg egy vitás ügy, a Médiatanácsé a döntés.**

**Lapsánszky:** Nagyon szűk körben. Abban igaza van, hogy jogi szempontból társszabályozásról van szó. De a németeknél sincs színtiszta önszabályozás, az állam ott sem dobja a lovak közé a gyepelőt. A kérdés inkább az, a jogalkalmazást mennyire hagyja az önszabályozó szervezetekre az állam. Ezért mondom: egyfelől ön-, másfelől társszabályozás. A Médiaalkotmány meghatározza a sajtó jogait és kötelezettségeit, például az emberi méltóság védelme tekintetében önszabályozó szerepet definiál. Az eljárásjogban viszont társszabályozó. Ott sem azért, mert beleszól a döntések tartalmába, hanem magát az eljárási procedúrát határozza meg, hogy megelőzze a visszaéléseket. Ha ezt a szerepet teljesen kiadná a kezéből az állam, az eljárás komolytalanná válhatna. Ha a törvény nem határozná meg például döntési határidőt, azt az önszabályozó testület állapítaná meg a belső szabályzatában – ám ez nem lenne kötelező érvényű.

**Médiakutató: Akkor mégiscsak sajátos végrehajtó szerep hárul az önszabályozó szervezetekre, hiszen a Médiatanács felülbíráhatja a döntéseit, jelentésre kötelezheti.**

\* A beszélgetést Lampé Ágnes készítette, és a Médiakutató 2011/4. számában jelent meg.

**Lapsánszky:** A törvény – miközben átad bizonyos jogokat ezeknek a szervezeteknek – a visszaéléseket elkerülendő, alapvető közigazgatási eljárási garanciákat épít be a médiatörvénybe. Ez minden jogállamban alap, de nem tartalmi kérdésekre vonatkozik, azokra nincs hatással. Ha az állam egy törvény által szabályozott közfeladatot teljes egészében, garancia nélkül adna át az önszabályozó szervezeteknek, az súlyosan alkotmányellenes helyzeteket okozhatna. A társszabályozás pedig elment a közigazgatási és az alkotmányjogi lehetőségek határáig.

**Médiakutató: Megegyezés és közigazgatási szerződés is csak akkor születhet, ha a Médiatanács rábólint.**

**Lapsánszky:** Idézem az Mttv. 197. paragrafusának 2. bekezdését: „...a Médiatanács az önszabályozó szervezet tagjaival szemben akkor járhat el, ha az önszabályozó szervezet eljárása nem felel meg a jogszabálynak vagy nem felel meg a közigazgatási szerződés rendelkezéseinek.” Ez nagyon szűk mozgástér. Ugyanez a rendszer működik az orvosi, az ügyvédi, a gyógyszerész- és az építész kamarában, a köztestületi szerveknél, a helyi önkormányzatoknál, az egyetemi autonómiában. Ezeket senki nem kritizálja. Vajon miért? A Polgári Törvénykönyv alapján 1993 óta így működik ez Magyarországon, ahogy a világon mindenhol máshol. Amikor az állam decentralizál egy közfeladatot, ugyanazt a rendszert építi fel, mint az említett köztestületek. Tartalmi kérdésekben autonómiát biztosít, a jogszerűségi szempontok viszont az állam törvényességi felügyelete alatt maradnak. Emellett, ha a kötelezettnek nem tetszik a döntés, megfellebbezheti az önszabályozó testület második fórumán, és csak akkor fordulhat a Médiatanácshoz, ha ott sem jut eredményre.

**Médiakutató: A Médiatanács pedig dönt, ami viszont kötelező érvényű.**

**Lapsánszky:** Igen, mert onnantól kezdve – az önszabályozó szervezet eljárásától függetlenül – saját hatáskörében és hatóságként jár el. Ráadásul csak törvényességi felügyeleti alapon, és akkor lép, ha a kötelezett felkeresi őt. Ekkor megvizsgálja és megállapítja, jogszerű volt-e a döntés, megfelelt-e a közigazgatási szerződés rendelkezéseinek. De hadd ismételjem: a tartalomra nem szól bele. A 199. paragrafus 1. bekezdése szerint a Médiatanács nem semmisítheti meg az önszabályozó testület döntését. Ehelyett maga indít hatósági eljárást, saját felelősségére és saját jogalkalmazási körében. Az eljárás így utóbb bíróságra vihető, ahol felülbírálnak a Médiatanács döntését.

**Médiakutató: Majtényi László reménytelennek látja „a törvény által létrehozott térben” a valódi társszabályozást, szerinte csupán magukra vállalták a piaci szereplők a „törvény végrehajtásának terhét”.**

**Lapsánszky:** Ha 2011. január 1-je előtt a sajtó területén működött volna hatékony önszabályozás, annak eredményei ugyanúgy becsatornázódtak volna a médiaigazgatás keretébe. Az új rendszer értelme az, hogy az önszabályozó testület eljárása nem hatósági, hanem belső, önszabályozási típusú, amely az eljárási folyamatban megelőzi a Médiatanácsot. A törvény csak jogállami garanciákat tesz az eljárásba – például azt, hogy hány nap az ügyintézési határidő –, de a tartalomra nincs befolyása, azt a testület maga alakítja ki. Ez egyáltalán nem alá-fölérendelt viszony.

**Médiakutató: A törvényben a társszabályozás eredetileg a médiaszolgáltatókra, a kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtókra, a sajtótermékek kiadóira, a műsorterjesztőkre és a közvetítő szolgáltatásokra vonatkozott volna, de végül – a 192. paragrafus szerint – csupán három területre terjed ki: a nyomtatott és az internetes sajtóra, valamint a lekérhető műsorterjesztőkre. Miért maradtak ki a televíziók és a rádiók?**

**Lapsánszky:** Komoly közpolitikai kérdés, meddig terjed az állam mozgástere. De nem jogtudományi vita tárgya, hogy a közhatalom hol húzza meg saját határait. Ebben minden ország gyakorlata más és más. A válasz amúgy valószínűleg e médiumok közönségre gyakorolt hatásaiban keresendő.

**Médiakutató: A törvényben végig a „médiarendszer egésze” szerepel, itt viszont nem egységes a szemlélet.**

**Lapsánszky:** A törvény differenciál az egyes médiumtípusok között. A társszabályozási rendszer attól még lehet egységes, hogy a tévék és a rádiók kimaradtak belőle.

**Médiakutató: A közszolgálat miért nem került bele?**

**Lapsánszky:** Sok szemponttól függ, hogy az állam mely területeket bíz az önszabályozó testületekre. A közérdek határozza meg, hol húzzuk meg a kiszervezés határait. A közszolgálat olyan sajátos közfeladatokat lát el és olyan tartalmakat nyújt, amelyek nem alkalmasak arra, hogy a vonatkozó szabályozás társ- vagy önszabályozás keretében érvényesüljön.

**Médiakutató: Az interneten megjelenő mozgókép hová tartozik?**

**Lapsánszky:** Az más téma. Értelmezni kell, hogy a konkrét tartalom hatósági jogalkalmazási szempontból minek minősül: lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásnak vagy sajtótermék részének. Amúgy az Mttv. szerint mindkettő a társszabályozás keretében érintett.

**Médiakutató: Polyák Gábor szerint az önszabályozó szervezet a Médiatanácsot megelőzve jár el, bírságot és minden egyéb szankciót viszont csak a hatóság hozhat.**

**Lapsánszky:** Az Mttv. szerint az önszabályozó szervezet eljárása után a Médiatanács ugyanabban az ügyben már nem léphet, kizárólag az önszabályozó testület alkalmazhat szankciót, a vonatkozó törvényességi felügyelet esetét kivéve, amelyben már más, hatósági hatáskör keretében történik a jogalkalmazás. Egy közigazgatási szerződés pedig nem írhatja felül a törvények kereteit. Ahogy az ügyvédi kamara etikai kódexe sem írhatja felül az ügyvédi törvényt. Ez közjogi evidencia. Épp az adja az etikai kódexek rugalmasságát, hogy a törvény csak keretet szab meg, a lényegét a részletekben és a közigazgatási szerződésben találni. Az alkotmányban szereplő egymondatos emberi méltóságnak is több ezer oldalas alkotmánybírói értelmezése van világszerte.

**Médiakutató: A Médiatanács fizet a vele együttműködő önszabályozó szervezeteknek. Többek szerint a testület így – politikai és anyagi értelemben is – elveszíti függetlenségét a Médiatanáccsal szemben.**

**Lapsánszky:** Minden szabályozás pozitívan és negatívan is megközelíthető. Az ön által említett egyértelműen az utóbbi. A közigazgatási szerződések egyértelműen kimondják: az anyagi támogatás semmilyen formában sem vezethet tartalmi vagy bármilyen más függőséghez. Ennek garanciáját az Mttv. mellett a közigazgatási szerződés is biztosítja. Ha egy szervezet közfeladatokat lát el és pluszterheket vállal, az állam ezek költségeit finanszírozza. Minden ágazatban így van.

**Médiakutató: Ki dönti el, hogy ki és mennyi pénzt kap?**

**Lapsánszky:** Az anyagi támogatás egyrészt normatív, másrészt egyedi eljárásonkénti összegekből tevődik össze, tehát az ügyek számától függ. A szakmai szervezetnek a Médiatanács a pénzt évente egy alkalommal utalja, számításának alapja a szervezet által a tárgyfélévben lefolytatott eljárások száma.

**Médiakutató: Miközben a sajtó számára szankciórendszer működik – nagy összegű bírságokkal.**

**Lapsánszky:** Hadd hangsúlyozzam: a rendszer több hónapos működése alatt egyetlen sajtótermék sem kapott bírságot. Ráadásul a bírság – mint a jogszabályok érvényesítésének alapvető eszköze – a közigazgatási jog egyik ágában sem szokott kritika tárgya lenni. Először a média vonatkozásában találkoztam ilyesmivel.

**Médiakutató: A média tömeget ér el, befolyásoló hatása jelentősebb, mint egy iskolatámogatási kérdés az önkormányzatnál.**

**Lapsánszky:** Ez igaz. De a médiatörvényeknek a világ minden országában van közigazgatási jogi részük. Ez meghatároz bizonyos szabályokat, amelyek nem öncélúak. Ha nincs szankció, nincs törvénytisztelet. Az összes közigazgatási ágazat többféle szankciótípussal operál, de a központi elem a bírság. Visszatartó ereje és alkalmazásának fontossága az Európai Unióban is egyértelmű. Hisz a médiában is léteznek óriási piaci szereplők.

**Médiakutató: A törvény sokak szerint gumiparagrafusokban határozza meg, mit és miért büntet. A bírságplafon pedig óriási.**

**Lapsánszky:** Mint minden más jogszabályban, a médiatörvényben is érvényesül a mérlegelési jogkört biztosító szabályozás. Az egyértelműség és a világosság mellett pedig a jogi normákkal szembeni alapvető követelmény az absztrakt és kellően általános normatartalom is. Az adó- vagy bármilyen más hatóság is százezer forinttól több milliárdig bírságozhat – igazodva a jogsértő vagyonához, személyéhez, a jogsértés súlyához. Egyetlen ország törvényében sincs mérlegelés nélküli bírság. Sorolja fel a törvény háromszáz oldalon keresztül, hogy ha ilyen a jogsértés, akkor ötven forint, ha olyan, akkor meg ötszázmillió a bírság? E tételes, merev szabályozási módszer alkalmazhatatlanná tenné a jogszabályokat, és számos esetben nagyobb, méltánytalanabb lenne a büntetés, mint a jogsértés súlya. A médiatörvény közigazgatás-jogilag haladó szellemű. Sokkal jobban korlátozza a Médiatanács döntési hatáskörét, mint bármilyen más közigazgatás-jogi törvény, amelyben sokszor csak annyi szerepel, hogy x millióig terjedhet a büntetés, és kész. A médiatörvény magába építi az e körben nagyjából öt éve zajló EU-s és magyarországi jogtudományi kutatások eredményeit is.

**Médiakutató: A mostanáig kiszabott bírságokat „szellősen” indokolták, bár a Médiatanács rendre egyhangúlag döntött. Nem tudható, miért ennyi vagy annyi a bírság.**

**Lapsánszky:** A Médiatanács határozatai alapos és részletes indoklást tartalmaznak az általános közigazgatási eljárási törvény által megkövetelt ténybeli és jogi indokok tekintetében is, amelyek sokkal részletesebbek, mint a korábbi ORTT-határozatok. Az indokolásnak muszáj benne lennie a határozatban, hiszen törvény írja elő. Mérlegelési szempontrendszerrel kell felállítani, ha ez elmarad, a bíróság megsemmisíti a határozatot. A részletes indoklást körültekintően kell megalkotni, amihez az ügyfélnek alanyi joga van. Hozzáteszem: minden közigazgatási ágazatra érvényes egy kerettörvény, ami a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatát foglalja össze. Így kialakult az a jogelv, hogy a bíróság mikor fogadja el a közigazgatási mérlegelési jogkörben hozott döntést jogszerűnek, alkotmányosnak, az ügyfél szempontjából megfelelőnek. A metódus a Médiatanácsra is vonatkozik.

**Médiakutató: A mérlegelési szempontrendszer a Médiatanács tagjai határozzák meg?**

**Lapsánszky:** Igen. Feltárják a tényállást, valamennyi fontos és releváns iratot és tényt, okszerűen levezetik a mérlegelés tárgyát, és az egész szempontrendszert a határozat indoklásába foglalják. Azt pedig a bíróság vizsgálhatja, hogy a döntés jogszerű-e. A médiára is vonatkoznak bizonyos jogszabályi kötelezettségek, amelyek hatósági döntések útján érvényesülnek. A törvény ebben a tekintetben részletes és garanciális eljárási szabályokkal védi az ügyfelek jogait.

**Médiakutató: A tartalomra bőven akad szabályozás, elég csak a kötelező műsorkvótákat említeni.**

**Lapsánszky:** A törvényben a szabad véleménynyilvánítás keretében meghatározott jogok és kötelezettségek nem azt jelentik, hogy nem lehet szabadon közölni valamit, hanem azt, hogy ha közlöd, bizonyos szabályoknak meg kell megfelelned. Hogy világos legyen: a médiatörvény mögöttes eljárási szabályait a közigazgatás hatósági és általános szabályairól szóló törvény tartalmazza. Megalkotásának célja épp az volt, hogy megvédje a jogalanyokat az állami szervek túlkapásaitól. Ha nem lenne ilyen, az egyik kérelem bekerülne a fiókba, a másik két nap alatt elintéződne. Szabályozott keretbe helyezi, hogy a Médiatanács miként járhat el a jogalanyokkal szemben. A kvótaszabály amúgy EU-s gyökerű.

**Médiakutató: A regisztrációra is ezért volt szükség?**

**Lapsánszky:** Minden ágazatban kell regisztrálni. Az igazgatás nem működhet anélkül, hogy ne tudja, kivel áll szemben. TAJ-számunk, személyi igazolvány-számunk is van. A legtöbb európai országban létezik ilyen, ez nem akadály a sajtószabadságnak. Sőt, igazgatási szempontból a korábbi szabályozás szigorúbb volt.

**Médiakutató: Az impresszumban minden adat szerepel.**

**Lapsánszky:** A nyilvántartásnak pont az a lényege, hogy az impresszumnak is benne kell lennie, mert sokszor nem tartalmaz minden releváns adatot. A szabály különben a kiadókat is védi, mert így a már bejelentettel azonos vagy ahhoz hasonló címen újabb lap nem indítható.

**Médiakutató: És ha nem lelnek rá egy internetes kiadóra, mert például külföldön működik a szervere? Ahogy a kuruc.info esetében történt.**

**Lapsánszky:** Az már egyedi jogalkalmazás kérdése, de az új médiatörvény ezt az esetkört is szabályozza.