

A KÖZIGAZGATÁS ÉS A MÉDIA KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI¹

A közigazgatás és a média kapcsolata két vonatkozásban is értelmezhető. Az egyik a közigazgatás működésének átláthatósága, média (közvetve a társadalom) általi kontrollja, ami nemcsak a demokratikus berendezkedés egyik alapja, de fontos alapköve a modern, elektronikus eszközökkel támogatott szolgáltató közigazgatás működésének is. Tisztázandó kérdés azonban, hogy meddig terjed e nyilvánosság, mennyiben jelent mást a közigazgatás (egészének) átláthatósága és az egyes közigazgatási eljárások nyilvánossága. A másik aspektus arról szól, hogy a közigazgatás milyen felügyeletet gyakorol a média működése felett, és hogy a felügyeleti rendszer szabályozása tekintetbe veszi-e a média által ellátott alkotmányos szerepet. A tanulmányban e kérdésköröket tekintjük át.

KULCSSZAVAK:

döntés megalapozását szolgáló adat, fogyasztóvédelem, iratbetekintés, közérdekű adat, hatósági ellenőrzés nyilvánossága, médiafelügyelet



1. ALAPVETÉS

Az állami működés átláthatósága, az állami szervek tevékenységével és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos információk megismerhetősége nemcsak a társadalmi nyilvánosság² és a demokratikus berendezkedés egyik alapja,³ de fontos alapköve a modern, elektronikus eszközökkel támogatott szolgáltató közigazgatás működésének is.

Fontos és tisztázandó kérdés azonban, hogy meddig terjed e nyilvánosság, mennyiben jelent mást a közigazgatás átláthatósága és az egyes közigazgatási eljárások átláthatósága, és hogy mely alkotmányos elvek és konkrét szabályok mentén lehetséges a határvo-nal meghúzása.

1 E tanulmányt a szerzők a 650 éves Pécsi Tudományegyetem tiszteletére ajánlják.

2 GÁLIK Mihály, POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*, KJK–Kerszöv, Budapest, 2005, 86.

3 Az „állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája” [34/1994. (VI. 24.) AB-hat.]

A közigazgatás és a média kapcsolatának vizsgálata azért is különösen érdekes, mert a polgárok a közigazgatás működéséről a legritkább esetben tájékozódnak hivatalos iratokból, dokumentumokból, vagy a közigazgatási szervek által közölt információkból. A közigazgatás szervezetével, működésével kapcsolatos információk jellemzően a tömegtájékoztatás segítségével jutnak el az emberekhez.⁴

A közigazgatás és a média kapcsolata két vonatkozásban is értelmezhető. Az egyik, amint itt a bevezetőben utaltunk rá, a közigazgatás működésének átláthatósága, média (közvetve a társadalom) általi kontrollja, míg a másik aspektus arról szól, hogy az állami szervezetrendszer milyen felügyeletet gyakorol a média működése felett, és hogy a felügyeleti rendszer szabályozása tekintetbe veszi-e a média által ellátott kontrollfunkciókat. Tanulmányunkban e kérdésköröket tekintjük át.

2. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉNEK ÁTLÁTHATÓSÁGA

2.1. A közigazgatás működésének megismerhetősége

Az állami működés átláthatóságának legfontosabb, alapjogi szinten is védelemben részesített eszköze az információs szabadság, a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének szabadsága. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” A szabályozás részletei az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (Infotv.) található.

A törvény a közérdekű adat fogalmát igen tágan határozza meg, eszerint a – közigazgatási szerveknél tágabb alanyi kört jelölő – „közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől”.⁵

Az információs szabadság az egyén oldalán olyan jogot keletkeztet, ami az állam arra irányuló tevőleges kötelezettségét is jelenti, hogy biztosítsa ezeknek az adatoknak a nyilvánosságát.⁶ Az Infotv. kifejezetten is kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.⁷ Ennek alapvetően két úton lehet eleget tenni: vagy proaktív módon nyilvánosságra hozva egyes adatokat, vagy közérdekű adat igénylése esetén az igénylő rendelkezésére bocsátásával. A részletes szabályok áttekintése nélkül azt mondhatjuk, hogy ugyan az utóbbi időben sajnos egyértelmű tendencia a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogalkotással törté-

4 Lennard LUNDQUIST: *Az információ szabadsága és a svéd modell = Közszolgálat és etika*, szerk. GULYÁS Gyula, Helikon, Budapest, 1997, 208.

5 Infotv. 3. § 5. pont

6 GÁLIK-POLYÁK: *i. m.*, 87.

7 Infotv. 32. §

nő szűkítése,⁸ az elmúlt bő két évtizedben egy kiterjedt joggyakorlattal rendelkező és alapvetően rendeltetésszerűen működő jogintézmény jött létre, amely alkalmas a funkciója betöltésére, és ebben mind a médiának (különösen az oknyomozó újságíróknak), mind számos, e területre fókuszáló civil szervezetnek jelentős szerepe van.

2.2. A nyilvánosság korlátai

A tanulmány szempontjából leginkább érdekes kérdés az, hogy hol vannak a megismerhetőség korlátai, különösen az egyes konkrét közigazgatási eljárásokkal kapcsolatban, és mennyire koherens e terület szabályozása. Az Infotv.-ből kiindulva három korlátot, a személyes adatok és az üzleti titok védelmét, és a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésének korlátait érdemes vizsgálni.⁹

A jogalkotó már a közérdekű adat fogalmának megalkotásakor világossá tette, hogy a személyes adatok megismerhetősége e körbe nem tartozik bele, annak védelme így főszabályként elsőbbséget élvez. Ez alapján tehát nem minősülnek közérdekű adatnak a közigazgatás azon nyilvántartásai, amelyek személyes adatot tartalmaznak, valamint bármely egyedi ügyben (közigazgatási eljárásban) az összes, természetes személlyel kapcsolatba hozható adat.¹⁰ Ugyancsak elsőbbséget élvez az üzleti titok védelme, feltéve, hogy az nem közpénzfelhasználással kapcsolatos.¹¹ Ez jelen tanulmány szempontjából azért lehet érdekes, mert előfordulhatnak olyan hatósági eljárások, ahol egyes iratok a jogi személy ügyfelek üzleti titkát képezhetik.

A közigazgatási eljárások jelentős része ugyanakkor nem, vagy alig érint személyes adatokat és/vagy üzleti titkot, így az ezzel kapcsolatos szabályozás önmagában még egyáltalán nem jelenti azt, hogy egyes (akár folyamatban lévő) ügyek részletei ne lennének megismerhetőek a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapján. A nyilvánosság korlátozására bizonyos esetekben azonban kétségekívül szükség van. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog alkotmánybírósági értelmezésében is egészen korán megjelent az a gondolat, miszerint „garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.”¹²

A belső használatra készült, döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok (pl. munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek)¹³ nyil-

8 Példaként említhetők a „számlaszintű” ellenőrzésre vonatkozó szabályok, az adatigénylő nevének kötelező megadása, a költségtérítéssel és a döntés megalapozását szolgáló adatokkal kapcsolatos változások.

9 Az információszabadság további jelentős korlátját képezik a minősített adatok.

10 Ugyanakkor e szabály alól is több kivétel van, a törvény előírhatja bizonyos személyes adatok vagy nyilvántartások megismerhetőségét. Előbbire példa lehet a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy közfeladat-ellátással összefüggő személyes adata [Infotv. 26. § (2)], utóbbira a személyes adatokat is tartalmazó ingatlan-nyilvántartás.

11 Infotv. 27. § (3) bekezdés

12 34/1994. (VI. 24.) AB-határozat

13 12/2004. (IV. 7.) AB-határozat

vánosságát kizáró rendelkezések 1995-ben tételes jogi szabályként is megjelentek, amelyet több, alapvetően az Alkotmánybíróság elmarasztaló határozatai nyomán történt módosítás és pontosítás követett. Az Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdésében található hatályos szabályozás szerint a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ugyanakkor a szerv vezetője a megismerést – mérlegelve a megismeréséhez és annak kizárásához fűződő közérdek súlyát – engedélyezheti. A titkosság a döntés meghozatala után csak kivételesen tartható fenn, akkor, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja,¹⁴ vagy az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

A szabályozás egyfelől ugyan automatikus nyilvánosságkorlátozást jelent, aminek hiányában „minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról – a munkanyagok védelme és a döntéshozatali eljárás, illetve a szerv működésének hatékonysága érdekében – külön döntést kellene hozni”, ami „elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene” az érintett szervek számára,¹⁵ de a formális, előzetes minősítési követelmény hiánya nem jelenti azt, hogy ne kellene alapos mérlegelést végeznie az adott szervnek. „Amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt [...] alkotmányos követelmények érvényesülése érdekében megfelelően indokolni köteles”, aminek „egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát”.¹⁶

Az egyes közigazgatási eljárások során keletkezett iratok jelentős része nyilvánvalóan döntés megalapozását szolgáló adat, amelynek a nyilvánossága tehát a fentiek szerint korlátozott, tág teret engedve ugyanakkor az adatot kezelő szerv mérlegelésének. Érdemes azonban megnézni, hogy mennyiben állnak ezzel összhangban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályai.

A Ket. alapelvként vagy általános szabályként nem rendelkezik sem az egyes eljárások nyilvánosságáról, sem azok titkosságáról.¹⁷ Fogódzót így a védett adatok védelméről szóló 17. § (1) bekezdés és az iratbetekintést szabályozó 68. § adhat. Ezek szerint a közigazgatási eljárás során az ügyfélen és tanúkon kívül „harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvé-

14 E kitétel 2015. október 1-jével került be a jogszabályba, és az információszabadság jelentős korlátozását jelentheti, mivel elvileg szinte bármilyen adat alapja lehet egy később meghozandó döntésnek is. A szabály alkotmányossági aggályokat vet fel, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal való összhang legfeljebb e kitétel igen szűk értelmezésével valósítható meg.

15 12/2004. (IV. 7.) AB-határozat

16 21/2013. (VII. 19.) AB-határozat

17 Bővebben: RIXER Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és a közigazgatás-tudományban*, Patrocínium, Budapest, 2013, 119.

nyesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak.”¹⁸ A korlátozás nem véletlenül szorítkozik a védett adatra, a törvényhez tartozó kommentár szerint „a jogszabályi megfogalmazás oka, hogy [ha] az iratok közt közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatok vannak, akkor abba az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szabályai alapján bárki betekinthez.”¹⁹

A fenti szakaszok alapján tehát a személyes és védett adatokon kívül nincs korlátozva az iratbetekintés joga harmadik személyek (potenciálisan bárki) számára, amiből az következik, hogy ezen iratbetekintéseket az információszabadság szabályai (elsősorban a döntés megalapozását szolgáló szabályok) szerint kell megítélni. A Ket. 17. §-a alapján a személyes adatok és a védett adatok²⁰ esetén a hatóságnak kell gondoskodnia arról, hogy azok ne kerüljenek nyilvánosságra és ne juthassanak illetéktelen személyek tudomására. Megjegyzendő, hogy sok esetben a védett adat olyan adatokat jelent, amelyeknek titkossága az érintettek rendelkezésén is múlik (a természetes személy felhatalmazást adhat személyes adatainak akár nyilvánosságra hozatalára is, egy-egy dokumentum vagy információ kapcsán az érintett vállalkozás nyilatkozhat úgy, hogy az nem képezi üzleti titkát stb.), a hatóságnak ezeket figyelembe véve kell a 17. §-ban foglaltaknak eleget tennie.

2.3. A média jelenléte a hatósági ellenőrzéseken

Manapság teljesen hétköznapi, hogy az elektronikus média bekapcsolódik a közigazgatási hatóságok mindennapos jogalkalmazó tevékenységébe, és nem csak úgy, hogy adatokat, információkat kér, hanem úgy is, hogy „real time” figyeli, rögzíti és bemutatja az eseményeket.

A hírek között is előfordul olykor tudósítás a hatósági tevékenységről, de ilyenkor a hatóságok által rögzített felvételek kerülnek sugárzásra. Más a helyzet, ha a műsorkészítők „elkísérik” a hatóságot pl. a (helyszíni) ellenőrzésre, saját felvételeket készítenek, és ezeket bemutatják. A Hír TV Panaszkönyv című műsorának példának okáért a gerincét adja, hogy a műsorkészítők gyakran tartanak a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hatósággal „bevetésre” (pl. a közétkeztetés helyzetének ellenőrzése különféle településeken).

Kutatócsoportunk az alábbi kérdéseket tette fel fenti műsor szerkesztőségének elektronikus levélben:

- Mi az oka annak, hogy pl. a NÉBIH-et vagy más hatóságot rendszeresen elkísérik az ellenőrzésekre?

18 Ket. 68. § (3) bekezdés

19 Complex Jogtár: *Kommentár a Ket. 17.§-hoz.* A kommentár ugyanakkor tévesen és indokolatlanul le is szűkíti e szakasz értelmezését, amikor azt mondja, hogy „e jogszabályhely személyes adatokat tartalmazó iratokról beszél (illetve védett adatokról), azonban minden hatósági irat – főszabály szerint – szükségszerűen az ügy ügyfeleihez köthető, így személyes adatoknak tekinthetők.” Ügyfél ugyanis jogi személy is lehet, mely esetében a személyes adatok védelméről nincs szó, így ekkor csak a védett adatok jelentenek korlátozást.

20 További izgalmas kutatási kérdésként merülhet fel, hogy a kissé bizonytalan tartalmú „törvény által védett titok és a hivatás gyakorlásához kötött titok” (együtt védett adat) fogalma pontosan mit takar, és hogy e – a közérdekű adatok megismerését végső soron korlátozó – szabály kiállná-e az alkotmányosság próbáját.

- Ismerik-e a vonatkozó jogszabályi hátteret, ha igen, meg tudnának-e nevezni vonatkozó jogszabályt?
- Milyen aktivitást fejt ki a stáb az ilyen alkalmakkor (kérdez, megtekint, dokumentumokba betekint stb.)?

A műorszám felelős szerkesztője az alábbi választ adta fenti kérdéseinkre: „Sajnos (...) a műsor készítésének folyamatáról nem áll módunkban részleteket elárulni. A célunk minden esetben a fogyasztók tájékoztatása, illetve a fogyasztói tudatosság növelése, ennek egyik eszköze a hatóságokkal való együttműködés, a hatóságok munkájának bemutatása is.”

Természetesen nem a műorkészítés kulisszatitkaira voltunk kíváncsiak, sokkal inkább arra, vajon egy ilyen jellegű riport készítői, szerkesztői tisztában vannak-e tevékenységük jogi relevanciájával. A jogszabályi háttér feltárása ugyanis korántsem egyszerű.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény nem ismeri a média szerepét a „fogyasztói tudatosság növelése” terén, nem rendelkezik arról sem, hogy „ennek egyik eszköze a hatóságokkal való együttműködés” lenne.

A fenti kérdésekkel megkerestük a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Sajtóosztályát is, amely – részletező – válaszában kifejtette:

1. A NÉBIH (a továbbiakban: Hivatal) ellenőrzéseiben történő részvételi és forgatási igény minden esetben a médiumoktól érkezik a Hivatalhoz. A televíziós stábok ellenőrzésen való részvétele a Hivatal számára is több előnyt hordoz magában: egyrészt a „közös munka” révén maximálisan biztosítható a korrekt tájékoztatás, másrészt – a vásárló, a fogyasztó „színfalak” mögé történő beengedésével – kiváló lehetőséget nyújt a hatósági munka átláthatóvá tételéhez, hiteles bemutatásához.
2. A forgatást megelőzően minden esetben felhívják a sajtó figyelmét a betartandó alapvető szabályokra. Ezek közül a legfontosabb, hogy kizárólag akkor forgathatnak a helyszínen, ha ahhoz az ellenőrzött fél hozzájárul. Az engedélyt az újságírónak/riporternek kell megkérnie, ezzel is biztosítva, hogy az ellenőrzött ügyfél ne érezhesse a hatóság oldaláról érkező „elvárásnak” a kérést.
3. Kapcsolódó jogszabályok a NÉBIH szerint:
 - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény;
 - az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény;
 - a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény;
 - a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.
4. A forgatócsoportnak a helyszínen lehetősége van interjút (a NÉBIH részéről kizárólag a nyilatkozattételre jogosult vezetővel), valamint vágóképeket készíteni. A hivatalos dokumentumokba nem tekinthetnek bele, csupán magát az eljárást kísérhetik figyelemmel illesztés céljából, az ügyfél által adott hozzájárulás keretein belül.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény – idevágó – 44. § (1) bekezdés d) pontja viszont egyértelműen kimondja, hogy az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv helyszíni ellenőrzésre feljogosított köztisztviselője, valamint jelenlétében az

Európai Bizottság szakértője és az általa kijelölt szakértő jogosult kizárólag az ellenőrzés során az eljárása dokumentálására a helyszínen kép-, illetve hangfelvételt készíteni.

Általánosabb következtetések levonására segítségül hívhatók a Ket. rendelkezései, de témánk szempontjából kevés fogódzót találunk. Kiindulási pontunk az, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles betartani és másokkal is betartatni a jogszabályok rendelkezéseit.²¹ Természetesen igaz ez a hatósági ellenőrzésekre is.

A Ket. alapelvei között nem szerepel a nyilvánosság, a szóbeliség, a közvetlenség, vagy a nyilvános tárgyalás elve.²² Minden bizonnyal azért sem, mert a közigazgatási eljárásban – elmenthetően a polgári vagy büntetőperes eljárásokkal – a legritkább esetben kerül sor tárgyalás tartására. Másrészt a közigazgatási eljárásban a nyilvánossághoz hagyományosan nem társítottak garanciális jelentőséget.²³ (Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ne lehetne a nyilvánosság alapelvét a közigazgatási eljárásban is kodifikálni.)

A közigazgatási eljárásban a tárgyalás nyilvánosságának a követelményére találunk ugyan példát az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából,²⁴ a Ket. is utal az ügyféli beleegyezésen alapuló nyilvános tárgyalásra, valamint – közvetve – a közmeghallgatás nyilvánosságára,²⁵ de mindebből nem következik, hogy a közigazgatási eljárás, vagy annak egyes szakaszai (beleértve a hatósági ellenőrzést) – főszabályként – nyilvánosak („sajtónyilvánosak”) lennének. A Ket. sem a szemlére, sem a helyszíni ellenőrzésre nem rendeli el a tárgyalásra vagy a közmeghallgatásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazását. A közérdekű adatok nyilvánosságára és az ezzel összhangban álló, iratbetekintésre vonatkozó szabályokból szintén nem következik a helyszíni ellenőrzés nyilvánossága: a sajtó esetleges jelenléte e cselekményeknél sem közérdekűadat-igénylésnek, sem iratbetekintésnek nem minősül – az adott cselekményen való egyidejű jelenlét során azzal kapcsolatban még sem (közérdekű) adat,²⁶ sem irat nem létezik. Ezek alapján kijelenthető, hogy a közigazgatási eljárásban, annak egyes szakaszaiban, az eljárási cselekményeknél azok lehetnek jelen, akik az ügyben – jogszabály rendelkezésénél fogva – érintettek: pl. ügyfél, szakértő, tanú.

Nyilvánvalóan a televíziós csoport – ténylegesen – úgy vehet részt közigazgatási hatósági eljárásban, hatósági ellenőrzésen, ha ahhoz a közigazgatási hatóság hozzájárult. Kérdéses azonban, hogy van-e hatásköre (jogi lehetősége) a közigazgatási hatóságnak ilyen típusú hozzájárulást adni. A fenti szabályok alapján úgy tűnik, hogy nincs. Ez ráadásul olyan eljárási döntés lenne, amelyről a hatóságnak végzésben kellene határoznia.

Ehhez kapcsolódik annak a kérdésnek a megválaszolása is, hogy vajon az ügyfél hozzájárulhat-e ahhoz, hogy idegen forgatócsoport felvételeket készítsen lakhelyén, székhelyén vagy telephelyén, amíg a hatósági ellenőrzés tart. A válasz részben spekulatív: az ügyfél be-

21 Ket. 1. § (1) bekezdés

22 Vö. Pp. 5. § (1) bekezdés

23 Vö. szerk. BARABÁS Gergely, BARANYI Bertold, KOVÁCS András György, ASZALÓS Dániel: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 481.

24 Lásd C. 8790/79. Sramek v. Austria; C. 29447/95 Eisenstecken v. Austria

25 Ket. 62. § (4) bekezdés, és Ket. 63. § (1) bekezdés c) pont

26 Bár az adat fogalmát az Infotv. nem határozza meg, a közérdekű adatnak fogalmi eleme a „bármilyen módon vagy formában rögzítettség”.

leegyezhet ugyan, hogy felvételek készüljenek róla vagy ingatlanáról harmadik személy által az ellenőrzés alkalmával, de ez a beleegyezés nem pótolja, nem pótolhatja a hatóság hiányzó hatósági jogkörét harmadik személy bevonására.

A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) 4. § (3) bekezdése értelmében a sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyiségi jogainak sérelmével. A Smtv. 16. szakasza pedig kimondja, hogy a médiatartalom nem sértheti az alkotmányos rendet. Mindezek alapján megállapítható az is, hogy a médiának, a sajtónak a tájékoztatáshoz való joga nem magasabb rendű a közigazgatás törvényességének követelményénél, beleértve a közigazgatási eljárás törvényességét.

A sajtó a tájékoztatás során nem valósíthat meg jogsértést, de nem irányulhat a demokratikus alapértékek tagadására, elutasítására sem.²⁷ Megállapítható ugyanakkor, hogy az Smtv. – korlátozó – rendelkezéseit nem sérti, ha forgatócsoport tart a hatósággal a helyszíni ellenőrzésre, az Smtv. rendszerébe az ilyen tájékoztatási tevékenység és médiatartalom beilleszthető. A Ket. és a többi hivatkozott jogszabály a média ilyen típusú részvételét a hatósági eljárásban ugyan kifejezetten nem tiltja, de a tilalomra a közigazgatási eljárásjog rendszeréből következtethetünk. Ha a média részt vehet a hatósági ellenőrzésen, akkor ez a jog olyan másik harmadik személyt is meg kell hogy illessen, akinek ez érdekében áll (pl. a fogyasztókat kívánja védeni). Ebből viszont az is következne, hogy a jogos érdek szükséges és elégséges az ügyfélé váláshoz, az egyszerű érdek pedig ahhoz, hogy megfigyelői joga legyen az eljárásban. Ez a következtetés idegen a Ket. jelenlegi rendszerétől.

Álláspontunk szerint a hiányzó jogi szabályozás jogbizonytalanságot okoz, és feltétlenül szükséges lenne e kérdéskör tételes jogi szabályozása, akár az iratbetekintéssel kapcsolatos szabályok, akár a bírósági eljárások nyilvánosságáról szóló szabályok – megfelelő módosításokkal történő – alapulvételével.

3. A MÉDIA HATÓSÁGI FELÜGYELETE

3.1. Bevezető gondolatok

A közigazgatás tárgya az államilag szervezett társadalom, amelynek kulcsfontosságú eleme a média, azaz minden társadalmilag létrejött kommunikációs struktúra és e struktúrák hordozói. A média és a közigazgatás közötti kapcsolat tehát szükségszerű, az állam ugyanis a média tevékenységét elsődlegesen a közigazgatási szerveken keresztül kontrollálja. Azt a médiát, amelynek pedig jelentős szerepe van az állami működés ellenőrzésében.

Elvileg ugyan a médiahatóság által ellátott feladatok jelentős részét más hatóságokhoz, adott esetben hatósági jogkör nélkül működő állami szervhez (médiaombudsman), illetve

27 szerk. KOLTAY András, LAPSÁNSZKY András: *Médiaügyi kommentárok*, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 87.

önszabályozó szervezethez lehetne telepíteni,²⁸ a nemzetközi tendenciák alapján²⁹ jellemzően mégis önálló vagy a hírközlési hatóságokkal közös (konvergens) hatóságok látják el a médiát érintő tartalmi előírások feletti felügyeletet. A magyar médiahatóságot, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (NMHH), illetve annak Médiatanácsát az új magyar médiaszabályozás keretében elfogadott törvények közül a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) intézményesítette.

3.2. A nemzeti média- és hírközlési hatóság jogállása

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság az Mttv. által meghatározott normák alapján látja el tevékenységét. Jogállását az Mttv. 109. § (1) bekezdése mellett a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 1. § (2) bekezdés i) pontja határozza meg.

A Ksztv. alapján az NMHH önálló szabályozó szervnek minősül. Az állami szervek eme új kategóriáját az Alaptörvény 23. cikke³⁰ hozta létre. A kiemelt szabályozás indokaként megjegyezhető, hogy az önálló szabályozó szervezetnek közérdek-érvényesítő szerepet (is) szán a jogalkotó az állami szervek között. Az Alaptörvény szóhasználatában a szabályozás inkább jogszabály-alkotási hatáskört takar, az önállóság pedig arra mutat rá, hogy a szerv nem áll a Kormány irányítása alatt.

Az NMHH vezetőjét a miniszterelnök nevezi ki 9 évre. E törvényi szabályozással összefüggésben említhető a mega Velencei Bizottságvéleménye, miszerintily módon nem biztosítható a hatóság politikai függetlensége, ezért a bizottság módosítaná az elnök kinevezését a hatalomkoncentráció csökkentése és a személyi politikai semlegességének biztosítása érdekében.³¹ A Velencei Bizottság előbbi aggályait az NMHH hivatali szervezetén belüli, de önálló jogi személyiséggel bíró és autonóm hatósággal, a Médiatanáccsal szemben is fenntartja, amelynek elnöki pozícióját szintén az NMHH elnöke tölti be. A Médiatanács öt tagját – jogelődje, az ORTT tagjaihoz hasonlóan – az Országgyűlés választja meg, viszont míg a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) 33. § (1) bekezdés c) pontja alapján a képviselőcsoportok egyenként jelöltek egy-egy tagot a testületbe, addig az Mttv. alapján a képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló eseti bizottság tesz javaslatot a négy tagra.³² Ez a megoldás sokkal nagyobb kompromisszumkényszerrel telepít a képviselőcso-

28 Mérték Médiaelemző Műhely: *A médiafelügyeleti feladatok ellátása*, 2003. Forrás: www.cij.hu/hu/wp-content/uploads/2013/10/hatosag_vitaanyag_final.pdf (2015. 07. 29.)

29 Példánk okáért: Franciaországban Conseil Supérieure de l'Audiovisuel, Egyesült Királyságban: Ofcom

30 „Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szervezetet hozhat létre.”

31 CDL-AD (2015) 015-e Opinion on Media Legislation (ACT CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19–20 June 2015) 59–61 points.

32 Mttv. 124. § (3) és (4) bekezdések

portokra, ugyanakkor kétségkívül nem biztosítja azt, hogy minden képviselőcsoport jelölje részt vehessen a Médiatanácsban.³³

Indokolt e helyütt idézni az Alkotmánybíróság 46/2007. (VI. 27.) határozatát, amelynek tárgya az ORTT tagjainak megválasztása, és amely a Médiatanács tagjai vonatkozásában is helytálló lehet: „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]z a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak az ORTT tagjairól, biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye.” A Médiatanács megválasztásának szabályozása elvileg eleget tesz az alkotmányosság kívánalmainak: tagjait az Országgyűlés választja, és nem a kormánypártok számára mindenkor rendelkezésre álló egyszerű többséggel, hanem a megegyezés kényszerét az ellenzéki pártok irányába is kiterjesztő minősített, kétharmados többséggel.³⁴ A törvényben előírt kétharmados többség ugyan általában arányos összetételt biztosít, ám ez az arányosság sérül akkor, ha a kormánypárt egyedül birtokolja a parlamenti helyek több mint kétharmadát.

Az önálló szabályozó szervek, miként az elnevezés is mutatja, nemcsak jogalkalmazó, hatósági tevékenységet végeznek, hanem normaalkotásra is jogosultak, vagyis jogalkotási jogkörrel rendelkeznek. Az Alaptörvény rendeletalkotási jogosultsággal ruházta fel tehát az NMHH vezetőjét, míg e hatáskörrel a jogelőd szervek (Nemzeti Hírközlési Hatóság, Országos Rádió és Televízió Hatóság) nem rendelkeztek – ez egyértelműen a jogutód szerv jogállásának erősödését eredményezi. Az NMHH közel öt éves működése során több tucat rendelet került kiadásra.

3.3. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság médiafelügyeleti hatósági tevékenysége

Az NMHH önálló hatáskörrel rendelkező szervei a Médiatanács és Hivatal az Mttv. IV. fejezete szerinti eljárásokban, az Mttv. 144. § (1) bekezdése szerint hatóságként hatósági felügyeleti jogkört gyakorolnak, amelynek során a Ket. szabályait alkalmazzák az Mttv.-ben foglalt eltérésekkel, azaz a médiafelügyeleti eljárás privilegizált eljárásnak minősül a Ket. általános és különös eljárási szabályainak viszonyában.

Míg a korábbi szabályozás alapján nem minden esetben volt egyértelműen elkülöníthető az ORTT közhatalmi és polgári jogi feladatellátása (ahogy erre az Alkotmánybíróság többször is utalt),³⁵ az Mttv. e tekintetben világos, átlátható és kiszámítható jogalkalmazási rend-

33 KOLTAY András, LAPSÁNSZKY András: *Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései*, Iustum Aequum Salutare, 2011/2, 89.

34 *Uo.*, 89.

35 Ld. 57/2009. (V. 20.) és 46/2007. (VI. 27.) AB-határozatokat

szert alakított ki, amely megvalósítja és érvényesíti a közigazgatás törvény alá rendeltségének európai és alkotmányossági követelményét.³⁶

A törvény 182. §-ában sorolja fel a Médiatanács hatósági jogkörbe tartozó feladatait, ezek többek között a következők:

- ellátja az általa kötött hatósági szerződések általános hatósági felügyeletét,
- hatósági felügyeletet gyakorol például a gyermekek és a kiskorúak védelmére vonatkozó előírások, a műsorkvótákra vonatkozó követelmények tekintetében,
- gyakorolja a más tagállamban letelepedett médiatartalom-szolgáltatók által elkövetett jogsértésekkel kapcsolatos hatósági hatásköröket,
- megállapítja a médiaszolgáltatási alapidíjat,
- médiapiaci ágazati vizsgálatot folytat le,
- piacfelügyeleti eljárást folytat le,
- szakhatósági feladatokat lát el.

A Médiatanács gyakorolja a kiemelt hatósági hatásköröket, azonban bizonyos területeken a Hivatalnak is van hatósági hatásköre (például vezeti a hatósági nyilvántartásokat, elbírálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének megsértése miatt tett kérelmeket nem jelentős befolyásoló erejű, illetve nem közszolgálati médiaszolgáltatók esetén, felügyeli a közszolgálati és közösségi médiaszolgáltatásban közzétett reklámra és közérdekű közleményre vonatkozó, valamint a hallási fogyatékkal élők számára hozzáférhető műsorszámokra vonatkozó szabályok érvényesülését stb.).

A Médiatanács eljárása során a tényállás tisztázása érdekében jogosult akár az üzleti titkot tartalmazó eszközt, dokumentumot is megvizsgálni, illetőleg az ügyfelet, az eljárás egyéb résztvevőjét, valamint különösen indokolt esetben az említetteken kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyos eszközök átadására kötelezni.³⁷ Ez a médiatörvény egyik legvitatottabb passzusa. Egyes vélemények alapján e rendelkezés a sajtószabadság durva és szükségtelen korlátozása, amely lehetővé teszi a hatóság számára az önkényes jogalkalmazást és a korlátlan adatszolgáltatás előírását, míg mások vélekedése szerint megfelelő garanciális biztosítékokat tartalmaz a törvény, ugyanis 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.³⁸

3.4. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság szerepe a fogyasztóvédelemben

A fentiekben túl érdemes kitérni arra a – magyar jogirodalomban eddig nemigen tárgyalt – kérdésre, hogy milyen szerepe lehet az NMHH-nak a fogyasztók védelmében.

³⁶ KOLTAY-LAPSÁNSZKY: *i. m.*, 94.

³⁷ Mttv. 155. § (2), (3), (9) bekezdések

³⁸ Vö. MAJTÉNYI László, POLYÁK Gábor: *A szabadság hazai hagyományának megtagadása*, *Közjogi Szemle*, 2011/1, 10. és KOLTAY-LAPSÁNSZKY: *i. m.*, 102.

A fogyasztóvédelem kialakulása és fejlődése szoros kapcsolatban áll a gazdasági viszonyokkal is, mivel a piaci viszonyok közepette – a fogyasztók hátrányára – képes megbomlani a gazdasági élet szereplői közötti egyensúly. A fogyasztó – többek között a piaci módszerek ismeretének hiánya miatt – kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet a kereskedőkkel, szolgáltatókkal, vállalkozásokkal szemben, ennek pedig egyik legérzékenyebb területe az elektronikus reklám, ahol különösen felértékelődik az állam fogyasztóvédelmi tevékenysége és ezáltal a fogyasztók (nézők) jogainak hatékony védelme. Ez a felismerés alapozta meg a fogyasztóvédelem – mint a magánjogi jogviszonyokba történő állami beavatkozás – intézményesítését a médiajog területén is.³⁹

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszerében kiemelkedő szerepet töltenek be a fogyasztóvédelmi hatóságok, így a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Magyar Nemzeti Bank, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint más, jogszabály által feljogosított ún. speciális fogyasztóvédelmi hatóságok.⁴⁰ A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság általános hatáskörű szerv, ez azonban nem érinti a más jogszabályban egyéb szervek számára biztosított fogyasztóvédelmi feladat- és hatásköröket. Ebből kiolvasható, hogy a médiaszolgáltatók által közvetített reklámok esetén bekövetkező fogyasztói jog- és érdeksérelmek orvoslása – mint speciális hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság – a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság kompetenciájába tartozik. Mindezekre tekintettel fontosnak tartjuk a média és a fogyasztóvédelem témakörének áttekintését ebben a vonatkozásban.

Először az a kérdés vár tisztázásra, hogy vajon értelmezhető-e a klasszikus állami fogyasztóvédelmi tevékenység a mediaszolgáltatók által közvetített reklámok és a nézők közötti relációban? Ebben a tekintetben az Mttv. hallgat, viszont a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) alapján el lehet indulni. Az Fgytv. 2. §-ában foglalt értelmező rendelkezés szerint fogyasztó az az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, továbbá a békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásában az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró, külön törvény szerinti civil szervezet, egyházi jogi személy, társasház, lakásszövetkezet, mikro-, kis- és középvállalkozás is, aki, illetve amely árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje. A citált fogalom meghatározás egyértelművé teszi, hogy „az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció címzettje” fogyasztónak tekinthető, így indokolt a média és a fogyasztóvédelem összefüggéseinek vizsgálata.

Az NMHH fogyasztóvédelmi tevékenységére két alkalommal tesz – implicit utalást – az Mttv., egyszer a piacfelügyeleti tevékenységet intézményesítő 168. §-ban, másodszor az NMHH hatósági hatáskörét körülíró 182. §-ban.

39 Ezzel összefüggésben lásd többek között Viktor Luszcz: *Fogyasztóvédelem az Unióban*, Cég és Jog, 2002/5, 41–47.

40 Ebbe a körbe sorolható egyebek mellett a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a Magyar Élelmiszerbiztonsági Hivatal, a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal, a Magyar Bányászati Hivatal, az Országos Mérésügyi Hivatal, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint az Egenlő Bánásmód Hatóság.

3.4.1. Fogyasztóvédelem a piacfelügyeleti tevékenység keretében

A piacfelügyelettel összefüggésben a törvény rendelkezése szerint a Médiatanács – hatáskörének terjedelmében – a médiapiac zavartalan, eredményes, sokszínű működésének, a műsorterjesztést és a médiaszolgáltatást végzők, sajtóterméket kiadók, a nézők, hallgatók, olvasók, előfizetők és felhasználók érdekei védelme, valamint a nemzeti kultúra és a vélemények sokszínűségének megőrzése érdekében, a tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartásának elősegítése, a piaci folyamatok megismerése és a médiapolitikai szempontok, illetve az e törvényben meghatározott egyéb célok átfogó értékelése, elemzése és hatósági felügyelete céljából piacfelügyeleti tevékenységet végez.⁴¹ A kissé bonyolult sikeredett törvényhely egyértelművé teszi, hogy – egyebek mellett – a „nézők, hallgatók, olvasók, előfizetők és felhasználók érdekei[nek] védelme” teszi indokolttá a médiapiac hatósági felügyeletét.

A piacfelügyeleti tevékenység eredményét tekintve kiemelhető, hogy a Médiatanács egyrészt értékeli az eljárás tárgyát képező szolgáltatásokkal, tevékenységekkel összefüggő jogérvényesülést, jogsértés hiányában pedig szükség szerint kötelezettségeket állapíthat meg és azok teljesítésének feltételeit is meghatározhatja. Az eljárás eredményét tekintve kiemelhető másrészt az is, miszerint meghatározza a jogsértések megelőzésével, az önkéntes jogérvényesülés előmozdításával, a piaci folyamatok zavartalan működésével kapcsolatos állami beavatkozás irányait, módszerét, fejlesztésének, esetleges átalakításának szempontjait, médiapolitikai következtetéseit.⁴²

3.4.2. Fogyasztóvédelem az NMHH hatósági hatáskörei között

A nézők, vásárlók, előfizetők és felhasználók (a korábbiaknak megfelelően együttesen: fogyasztók) érdekeinek érvényesítése megjelenik az NMHH hatósági hatáskörei között is. A törvény 182. § (1) bekezdése ugyanis akként rendelkezik, hogy a Médiatanács – egyebek mellett – hatósági hatásköreiben egyrészt ellátja az általa kötött hatósági szerződések általános hatósági felügyeletét; másrészt hatósági felügyeletet gyakorol többek között a gyermekek és a kiskorúak védelmére vonatkozó előírások, a kereskedelmi közleményekre vonatkozó előírások, a termékmegjelenítésre vonatkozó rendelkezések, a reklámra és televíziós vásárlásra vonatkozó kötelezettségek teljesítése fölött.

Kiemelendő az is, hogy az NMHH hatósági jogkörei között megtalálható fogyasztóvédelmi jellegű kompetenciák meghatároznak egyfajta erősrendet a hatóság által felügyelendő jogintézmények közül, ezzel preferenciát írva elő a hatósági tevékenység számára. Ennek megfelelően a gyermek- és fiatalkorúak érdekeinek védelme, a termékmegjelenítésre, a televíziós vásárlásra, vagy éppen a kereskedelmi reklámok tartalmára vonatkozó rendelkezések feletti jogszerepségi szempontú kontroll jelenti a médiahatóság hatósági fellépésének „főcsapását”.

Az idézett rendelkezések ugyanakkor azt is egyértelművé teszik, hogy a jogalkotó nem csupán anyagi oldalról közelítve szabályozza (tipikusan tilalmak formájában) a kereskedelmi reklámok tartalmával kapcsolatos követelményeket, hanem azok megsértése esetén hatósági jog-

41 Mttv. 168. § (1) bekezdés

42 Mttv. 168. § (6) bekezdés

kört telepít a Médiatanácshoz, önálló szerkezeti egységben szól továbbá az eljárás eredményeképpen alkalmazható jogkövetkezményekről. A jogsértés megállapítása esetén a Médiatanács vagy a Hivatal jogkövetkezményt alkalmazhat. A magyar médiajogi szabályozás a törvényben előírt kötelezettségek megsértését az Mttv. 186. és azt követő szakaszaiban megfogalmazott közigazgatási szankcióknak rendeli alá, amelyek alapján a Médiatanács (1) a jogsértőt meghatározott időre kizárhatja a Médiaszolgáltatás-támogató Vagyonkezelő Alap pályázatainak való részvétel lehetőségéből, (2) bírságot szabhat ki a jogsértővel szemben, (3) a jogsértőt kötelezheti közleménynek vagy a határozatnak a jogsértő internetes honlapjának nyitóoldalán, sajtótermékben vagy megjelölt műsorszámokban történő közzétételére, (4) meghatározott időtartamra felfüggesztheti a médiaszolgáltatási jogosultság gyakorlását, (5) törölheti azon médiaszolgáltatást a nyilvántartásból, amelyben a jogsértést elkövették, illetve (6) azonnali hatállyal felmondhatja a médiaszolgáltatási jogosultság tárgyában megkötött hatósági szerződést.⁴³

Az Mttv. 185. § (2) bekezdése szerint a jogkövetkezmény alkalmazása során a Médiatanács és a Hivatal az egyenlő bánásmód elvét követve a fokozatosság és az arányosság elvére tekintettel jár el; a jogsértés súlyához, illetve ismétlődéséhez igazodóan alkalmazza a fokozatosság elvét, valamint az eset összes körülményéhez és a jogkövetkezmény által elérni kívánt célhoz képest arányos jogkövetkezményt alkalmaz. A hatóság tehát a jogalkalmazás körében jogosult a mérlegelésre (pl. felfüggesztés időtartama, bírság összegének meghatározása), a mérlegelési jogkör korlátjaként jelen van azonban a regulációban a fokozatosság és az arányosság elve. E szankciókra vonatkozó szabályozás szintén éles kritikák tárgya. Vannak, akik azt kifogásolják, hogy a jogkövetkezmények a lineáris és nem lineáris médiaszolgáltatások esetében közvetlenül, a sajtótermékek esetében a magas bírságokon keresztül közvetve az adott médium megszűnéséhez vezethetnek, továbbá nincsenek megfelelően kidolgozva az arányosság és fokozatosság részletszabályai. Ez a túlzott szigorúság és a törvényi hiányosságok pedig a vélemény- és sajtószabadság aránytalan korlátozását jelentik.⁴⁴

4. ÖSSZEGRZÉS

Tanulmányunkban a közigazgatás és média főbb kapcsolódási pontjaira tértünk ki, két jelentős aspektust: a média (és általában a nyilvánosság) közigazgatás működése feletti kontrollját, valamint a közigazgatás média működése feletti kontrollját vizsgálva.

A közigazgatás nyilvánossága kapcsán arra jutottunk, hogy különbséget kell tenni a közigazgatás (egészének) nyilvánossága és átláthatósága, illetve az egyes közigazgatási (hatósági) eljárások nyilvánossága között, valamint a (közérdekű) adatok és iratok megismerhetősége, illetve az egyes eljárási cselekmények nyilvánossága és a média azon való egyidejű jelenléte között. Míg a közérdekű adatok igénylésével és az iratbetekintéssel kapcsolatos szabályok nagyjából koherensek, addig a másik terület lényegében szabályozatlan, ami jogbizonytalanságot, a nyilvánosság érvényesülése szempontjából hasznos, de a Ket. szabályozási logikájával összhangban nem álló tényleges gyakorlatot eredményez.

⁴³ Mttv. 187. § (3) bekezdés

⁴⁴ MAJTÉNYI-POLYÁK: *i. m.*, 8.

A média hatósági felügyelete során pedig azt kell kiemelni, hogy a jogalkotónak e terület szabályozásakor különös körültekintéssel kell(ene) eljárnia, fokozottan figyelembe véve a média alkotmányos szerepét és kontrollfunkcióját is.⁴⁵ Egyetértünk azzal, hogy a szabályozás kialakítása során arra kell törekedni, hogy a médiarendszert alakító döntések is objektív, mérlegelést nem igénylő szempontok alapján szülessenek.⁴⁶ A jelenlegi szabályozás több területen (pl. a fogyasztók érdekeinek védelme) eredményesen és hatékonyan működik ugyan, de más, épp a kontrollfunkció szempontjából alapvető kérdéseket illetően – függetlenség kérdése, szankciók szigora és alkalmazási köre – jelentős aggályok merülnek fel.



SUMMARY IN ENGLISH: The relationship between public administration and media can be interpreted from two viewpoints. The first one focuses on the control of the state by the media (and by society). The transparency of public administration and governance is both a cornerstone of any democratic state and also an important pillar of modern electronic public services. However, it is important to define the limits of transparency and to distinguish between the transparency of the operation of the public administration as a whole and the transparency of a single procedure. The other aspect, expounded in the second part of this essay, focuses on the issue of how the state controls media by its regulatory authority, and whether the regulatory system takes into account the constitutional (control) function of the media.

Dr. Bencsik András, PhD (bencsik.andras@ajk.pte.hu): adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Oktatási tevékenysége a közigazgatás szervezeti és intézményrendszerének, valamint a közigazgatás működésének valamennyi területére kiterjed. Kutatási területei közé tartoznak különösen a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, valamint a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg „A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig” című monográfiája. Doktori értekezését 2013-ban védte meg „A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon” címmel, a vonatkozó kutatásait összefoglaló könyve 2016-ban jelenik meg a Dialóg Campus Kiadó gondozásában „A fogyasztóvédelem közjogi keretei” címmel. 2015 januárja óta az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt előkészítő

45 Érdemes itt utalni például az Alkotmánybíróság 165/2011. (XII. 20.) számú határozatára, amely a Média- és Hírközlési Biztos akkor hatályos szabályozásának alkotmányellenességét mondta ki, mivel nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Biztos – pontosabban meg nem határozott – „méltányolandó érdekek” sérelme vagy annak veszélye esetén – akár a szerkesztői szabadságot közvetlenül is érintve – fellépjen.

46 Mérték Médiaelemző Műhely: *A médiafelügyeleti feladatok ellátása*, 2003, 1. Forrás: www.cij.hu/hu/wp-content/uploads/2013/10/hatosag_vitaanyag_final.pdf (2015. 07. 29.)

Kodifikációs Bizottság tagja. Tagja a Public Governance, Administration and Finances Law Review bíráló bizottságának. Az MTA köztestületi tagja.

Dr. habil. Fábián Adrián (fabian.adrian@ajk.pte.hu): dékánhelyettes, tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék. 2002-től oktat a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán közigazgatási jogi tárgyakat. Hat könyve és több mint száz írása jelent meg. Főbb kutatási területei: közigazgatás-elméleti kérdések, közigazgatás szervezeti rendszere, hivatásos közszolgálat. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya keretei között működő Közigazgatástudományi Albizottságnak. A *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*. *Essays of Faculty of Law University of Pécs*. *Yearbook of [year]* angol nyelvű évkönyv, valamint a *Public Governance, Administration and Finances Law Review* szerkesztőbizottságának tagja. Az MTA köztestületi tagja. 2013. szeptember 30-án az Országgyűlés a Nemzeti Választási Bizottság tagjává választotta. Németül és angolul beszél.

Dr. Pál Emese (pal.emese@ajk.pte.hu): 2014-ben végzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán *summa cum laude* minősítéssel, majd ugyanebben az évben kezdte meg a munkát a Közigazgatási Jogi Tanszéken, mint nappali tagozatos PhD-hallgató. A 2008–2009-es tanévet a Toulouse-i Egyetem jogi karán töltötte. 2013-ban egy tanéven keresztül a PTE ÁJK-n újjászerveződő Óriás Nándor Szakkollégium alelnöke. Az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Jogi Szekciójában „A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll változásai” című pályamunkája díjazásban részesült. Doktori értekezésének választott témája „a törvényesség elvének intézményi biztosítékai a választás kampány során” elnevezést viseli. Tudományos érdeklődése emellett kiterjed a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatás-elmélet, továbbá a helyi önkormányzatok területére. Franciául és angolul beszél.

Dr. Szóke Gergely László, PhD (szoke.gergely@ajk.pte.hu): adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék Informatikai és Kommunikációs Jogi Csoport oktatója. Oktatási tevékenysége az informatikai jog és médiajog valamennyi területére kiterjed. Kutatási területei közé tartoznak különösen a személyes adatok védelme, a közérdekű adatok nyilvánossága és a közadatok újrahasznosítása, illetve az elektronikus eljárások szabályozása. E témakörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként vagy kutatásvezetőként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. Doktori kutatásait összefoglaló könyve 2015-ben jelent meg a HVG-ORAC gondozásában „Az európai adatvédelmi jog megújítása. Tendenciák és lehetőségek az önszabályozás területén” címmel. 2007 óta a Pécsi Tudományegyetem belső adatvédelmi felelőse. 2010–2011 között adatvédelmi szakértőként dolgozott az Országgyűlési Biztos Hivatala Adatvédelmi Biztos Irodáján. Az *Infokommunikáció és jog* című szakmai folyóirat szerkesztője, valamint a *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*. *Essays of Faculty of Law University of Pécs*. *Yearbook of [year]* angol nyelvű évkönyv főszerkesztője.