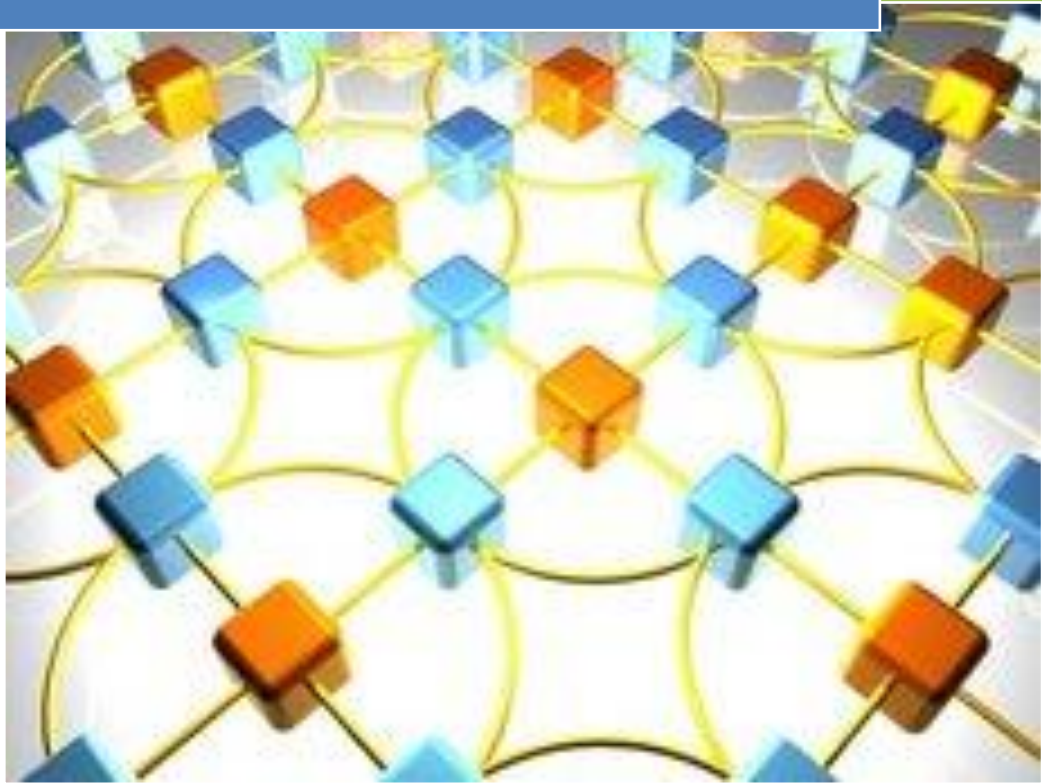


A médiafelügyeleti feladatok ellátása



A vázolt koncepció főbb elemei

1. A médiahatóság jövőjével kapcsolatos alapkoncepciónk a hatóság teljes megszüntetése volt, elsősorban a lesújtó hazai tapasztalatokra alapozva. A koncepció részletes kidolgozása során arra a következtetésre jutottunk, hogy az teljes következetességgel nem valósítható meg. Arra azonban látunk megoldást, hogy a jelenlegi médiahatósággal ellentétben egy decentralizált és nagyon szűk önálló mérlegelési jogkörrel rendelkező intézményrendszer jöjjön létre. Ez egyúttal egyes médiaszabályozási területeknek a jelenleginél nagyobb súlyt is adhat.
2. A médiahatóság által ellátott feladatok jelentős részéről gondoljuk úgy, részben külföldi példák alapján, részben az érintett szervek jelenlegi tevékenysége alapján, hogy azokat más hatóságokhoz, adott esetben hatósági jogkör nélkül működő állami szervhez (médiaombudsman), illetve önszabályozó szervezethez lehet telepíteni.
3. A médiaombudsman feladata elsősorban a médiatartalmak elemzése alapján feltárható társadalmi jelenségek nyomon követése és napirenden tartása. Kiemelten foglalkozna a gyűlöletbeszéd tilalmának és az emberi méltóság védelmének kérdéseivel.
4. A médiarendszer sokszínűségét közvetlenül érintő, elsősorban a piacra lépéssel és a piaci terjeszkedéssel kapcsolatos döntéseket továbbra is egy olyan testület hozza, amely összetételében a társadalmi sokszínűségét jeleníti meg. E testület a távközlési hatóság apparátusát használná, tagjainak megválasztásával és a működésével kapcsolatos szabályokat a szakmai autonómia lehető legszélesebb biztosítására tekintettel kell kialakítani.
5. Ezzel együtt a szabályozás kialakítása során arra kell törekedni, hogy a médiarendszert alakító döntések is objektív, mérlegelést nem igénylő szempontok alapján születessenek. Ha ezt az elvárást a médiapiac szabályozásában következetesen érvényesíteni lehet, akkor állandóan működő testület helyett az Országos Választási Bizottsághoz hasonló szervezet is elláthatja a szóba jöhető feladatokat.

Visszajelzéseiket, észrevételeiket, kérdéseiket küldhetik Polyák Gábor részére, a polyak.gabor@mertek.eu e-mail címre, közzétehetik továbbá a Mérték honlapján, valamint a Mérték és a Független Médiaközpont Facebook-oldalán.

Tartalom

Melyek azok a hazai sajátosságok, amelyek eddig gátolták egy politikailag független, szakmailag hiteles médiahatóság létrehozását?.....	3
Melyek azok a jogalkalmazási feladatok, szabályozási funkciók, amelyek a médiarendszer felügyeletével, igazgatásával kapcsolatos feladatként határozhatók meg?	5
Milyen szervezeti keretek között valósíthatóak meg a médiatartalom és a médiapiac felügyeletével kapcsolatos feladatok? Mik az előnyei és a kockázatai az egyes szervezeti megoldásoknak?	7
Elláthatók-e a médiatartalom és a médiapiac felügyeletével kapcsolatos feladatok kifejezetten e célból létrehozott médiahatóság nélkül?	9

Melyek azok a hazai sajtósságok, amelyek eddig gátolták egy politikailag független, szakmailag hiteles médiahatóság létrehozását?

A médiatörvények végrehajtása ma jellemzően az e célból létrehozott, különböző szervezeti formákban működő médiahatóságok feladata. A médiahatóságok ideális esetben a politikai és a médiapiaci érdekektől függetlenül, a médiával kapcsolatos sajátos szakmai felkészültséggel felügyelik és igazgatják a médiarendszer szereplőit. Felügyeletet gyakorolnak a médiatartalmak fölött, és aktívan alakítják a médiapiaci viszonyokat. A magyar médiaszabályozás eddigi történetének két médiahatósága azonban nem tekinthető az ideális médiahatósági modell megvalósításának. Az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) a pártpolitikai csatározások és alkuk áldozata lett, a Médiatanács, illetve a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) pedig egy politikailag teljesen homogén, átláthatatlan hatalmi centrum.

Sem a szakmaiság, sem a függetlenség nem érvényesült egyik hatóság esetében sem. Míg az ORTT szabályozása elvileg lehetővé tette a pártok egyoldalú befolyásától mentes működést, amivel azonban a hatóság a gyakorlatban nem tudott élni, a Médiatanács szabályozása már kísérletet sem tesz az egyoldalú politikai befolyás kizárására. A negatív tapasztalatok, illetve az azokat megalapozó feltételek a jövőre nézve olyan megoldások keresését teszik szükségessé, amelyek a korábbiaktól eltérő módon biztosítják a médiapiacot nem torzító, kiszámítható, szakmailag megalapozott hatósági működést. Ez természetesen a szabályozás szintjén sem kizárólag a szervezeti szabályoktól függ, hanem a szervezet által alkalmazandó előírások tartalmától is. E vitaanyag célja a szervezeti keretekkel kapcsolatos elvárások számbavétele és a lehetséges megoldások felvázolása, illeszkedve a Mérték által publikált korábbi vitaanyagokban kijelölt irányokhoz.¹

Mára egyértelművé vált, hogy azok a szabályozási és intézményi megoldások, amelyek egy nyugat-európai közegben kiválóan működhetnek, a hazai feltételek között életképtelenek. A formális garanciák nem képesek ellensúlyozni a politika befolyásolási szándékait. A szervezeti kereteket megtöltő személyi döntések, a politikai pártok médiával kapcsolatos torz elképzelései és hatalmi törekvései, a végiggondolt média-szakpolitika teljes hiánya olyan működési feltételeket teremtetett, amelyek között lehetetlenné vált a szakmailag hiteles működés. Míg az ORTT esetében a politikai befolyásolás legalább többirányú volt, a Médiatanács már egyértelműen a médiarendszer egypárti uralásának szándékát tükrözi. A teljes politikai függetlenség nyilvánvalóan illúzió, és egy ponton túl semmiképpen nem szabályozási kérdés. A médiarendszer egypárti, illetve bármilyen értelemben egyoldalú befolyásolása azonban jogi megoldásokkal is kizárható. Ezen túl azokat a szabályozási feltételeket kell kialakítani, amelyek a szakmai autonómia megteremtését és a társadalmi érdekek legszélesebb körének becsatornázását elősegítik.

¹Mit várunk a médiaszabályozástól? (szabályozási vitaanyag)

http://mertek.eu/sites/default/files/events/mertek_nyilvanossag.pdf

A médiatartalom szabályozása (szabályozási vitaanyag)

http://mertek.eu/sites/default/files/events/vitaanyag_tartalom.pdf

Ezekon, a politikai kultúrában gyökerező általános problémákon túl a hatóságok működésének tapasztalatai további nehézségeket is mutatnak.

- Nem váltak el világosan a politikai jellegű és a hatósági feladatok. Mivel a politikai pártoknak soha nem volt egyértelmű, nyilvánosan megvitatott médiapolitikai elképzelése, számos politikai jellegű kérdés megoldását hagyták rá a hatóságra. Ez mára oda vezetett, hogy az egyetlen médiapolitikai központ a Médiatanács, amelynek tevékenysége nem igazodik transzparens médiapolitikai keretekhez, illetve amely e kereteket is folyamatosan maga alkotja, sokszor nyilvánvaló pártpolitikai érdekeket követve.
- A testületi jellegű működés – ami megfelelő választási és döntéshozatali szabályok mellett képes megjeleníteni a társadalmi sokszínűséget a döntéshozatali folyamatban – sok esetben a felelősség elfedésének kockázatával jár. Ellehetetleníti az egyes döntéshozók felhatalmazásának és mozgásterének pontos meghatározását, sem személyi, sem testületi következményekkel nem kell számolnia döntéshozóknak a döntéseikkel okozott sérelmekért, károkért. A szakmai autonómia és a döntésekért viselt felelősség egyensúlyát mégis valamely testületi döntéshozó szerv vonatkozásában indokolt megteremteni. A testületi döntéshozatalnak ugyanis médiapolitikai jelentősége van minden olyan hatósági döntésnél, amelyben ki kell fejeződnie a társadalom sokszínűségének.
- A médiahatóság az erőforrások jelentős részét a médiarendszer egésze szempontjából irreleváns kérdésekre fordította (pl. reklámidő-túllépések vizsgálata, helyi rádiók vizsgálata). Az NMHH és a Médiatanács szabályozásában e szempontból vannak jelei az ésszerűsítésnek – elsősorban a Hivatal önálló döntési jogköreinek kidolgozásában –, de a hatóság továbbra sem fordít figyelmet a nyilvánosság egyes eseteken túlmutató jelenségeire.
- A közigazgatási logikában működő bírósági kontroll nem volt képes érdemi visszajelzéseket adni a hatósági működés minőségével kapcsolatban. A hatósági határozatokat alapvetően formai, eljárási szempontok mentén vizsgáló bíróságok – amelyek azonban ennél szélesebb jogkörrel, érdemi értelmezési lehetőségekkel rendelkeznek – csak korlátozottan járultak hozzá a médiajogi gyakorlat fejlődéséhez.

Melyek azok a jogalkalmazási feladatok, szabályozási funkciók, amelyek a médiarendszer felügyeletével, igazgatásával kapcsolatos feladatként határozhatók meg?

A médiahatóságok feladatai kétirányúak: egyrészt a **médiatartalom felügyeletében**² viszonylag széles mérlegelési joggal, de mégis hagyományos hatósági eszközökkel felügyelik, és adott esetben szankcionálják a médiaszolgáltatókat, másrészt a **médiapiac szabályozásának** keretében az egyes piaci szereplők gazdasági mozgásterét érdemben alakítva alkalmazzák a piacra lépéssel, a műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáféréssel, valamint a médiakoncentráció korlátozásával kapcsolatos törvényi kereteket. A médiahatósági működés fontos jellemzője, hogy sajátos médiajogi szankciókkal avatkozik be a médiarendszer szereplőinek működésébe. E szankciókat jellemzően a médiaszolgáltatóval szemben szabja ki a hatóság, és jellegükben igazodnak a médiaszolgáltatási tevékenységhez.

A jelenlegi médiahatósági feladatok között több szempont mentén tehetünk különbséget. Különösen a médiatartalommal kapcsolatos felügyeleti feladatok között találunk olyanokat, amelyek **más hatósági vagy bírósági jogalkalmazással párhuzamos feladatok**, és találunk olyanokat, amelyek fölött **más állami szerv nem gyakorol kontrollt**.

Előbbiek közé tartozik mindenekelőtt az emberi méltóság védelme és a gyűlöletbeszéd tilalma, amiben a médiahatóság az általános bírósági és ügyészségi eljárásokat egészíti ki, de ide sorolható a reklámok felügyelete is, amiben a fogyasztóvédelmi hatóságnak és a versenyhatóságnak is vannak hatáskörei. A piacszabályozási feladatok között a médiakoncentráció ellenőrzése ilyen párhuzamos hatáskör, amiben a médiahatóság és a versenyhatóság is érintett. A kizárólag a médiahatóság kompetenciájába tartozó feladatok közé sorolható tartalomszabályozási oldalról a kiegyensúlyozott tájékoztatás ellenőrzése, a gyermekvédelem, az európai és egyéb műsorkvóták, illetve műsorszerkezeti kötelezettségek ellenőrzése. A piacszabályozás területén a piacra lépéssel kapcsolatos feladatok mindegyike kizárólagos médiahatósági hatáskörbe tartozik, a rádiós frekvenciák pályáztatása mellett ide értve a más műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés kérdéseit (továbbítási kötelezettségek, egyéb hozzáférési feltételek), valamint a földfelszíni digitális műsorszórási kapacitások elosztását.

A médiahatósági feladatok között érdemes különbséget tenni a szerint is, hogy **milyen terjedelmű mérlegelési lehetőséget biztosítanak** a döntéshozatal során. Minél inkább számszerűsített vagy számszerűsíthető az adott feladat, illetve minél egyértelműbb következmény fűződik az adott norma megsértéséhez – vagy a normában foglalt feltétel teljesüléséhez –, annál kisebb mérlegelési lehetőséget biztosított.

A médiatartalommal kapcsolatos szabályok közül a kvóták és a reklámidő szabályozása mindaddig kizárja a mérlegelést, amíg a szabályozás nem tesz lehetővé kivételes eltérést a főszabálytól. A médiatartalmi szabályok más esetben kifejezetten széles, a gyakorlatban sokszor ellenőrizhetetlen értelmezési, mérlegelési mozgásteret biztosítanak.

² Ennek anyagi jogi vonatkozásait ld. A médiatartalom szabályozása című vitaanyagunkban.

A piacszabályozási feladatok közül a médiakoncentráció ellenőrzése az, ami elvileg megvalósítható objektív, mérhető beavatkozási küszöbök alkalmazásával. Szubjektív médiapolitikai mérlegelésre van szükség viszont abban az esetben, ha a médiapiaci koncentráció korlátjaként meghatározott küszöb átlépése nem pontosan meghatározott következményekkel jár, vagy ha a médiapiaci tranzakciók engedélyezése során vizsgálni kell a tranzakciónak a médiarendszer sokszínűségére gyakorolt hatását. A piacszabályozás piacra lépési eszközei médiapolitikai mérlegelést jellemzően akkor tesznek szükségessé, ha a piacra lépés versengő szereplők közötti választástól függ. Ilyen kiválasztásra kerül sor jelenleg a földfelszíni rádiós kapacitások elosztásánál, a terjesztési kötelezettség teljesítéséhez rendelkezésre álló kábeles, műholdas, IPTV-s kapacitások elosztásánál, továbbá a földfelszíni digitális műsorszórási kapacitások elosztásánál.

A hatósági feladatok közötti különbségtétel további, az előzőhöz kapcsolódó szempontja lehet, hogy az adott feladat ***milyen mértékben, mennyire közvetlenül befolyásolja az alkotmányos médiaszabályozási célok elérését, a sokszínű, a társadalmi párbeszédet előmozdítani képes médiarendszer kialakulását.*** Ez a megkülönböztetés azonban részben önkényes: a gyermekvédelmi rendelkezések alapján kiszabott szankció ugyan elvileg a médiarendszer egészét nem befolyásolja, ha azonban a szankcióalkalmazás során nem biztosított az esélyegyenlőség, akkor máris alkalmassá válik egyes szereplők előnyösebb, mások hátrányosabb helyzetbe hozására. Ugyanígy, a frekvenciák pályáztatása nyilvánvalóan alakítja a médiarendszer szerkezetét, azonban ha a pályázat során kizárólag objektív, mérhető szempontok vehetők figyelembe, akkor a piactorzító egyoldalú befolyásolás kockázata minimális. Valójában annál nagyobb mértékben alakítja az adott hatósági feladat és döntés a médiarendszer egészét és így a médiapolitikai célok elérését, minél szélesebb médiapolitikai mérlegelést tesz lehetővé. Az eddigi hazai médiaszabályozási megoldások a médiahatóság számára igen jelentős, sőt alig körülhatárolt médiapolitikai mozgásteret biztosítottak, ami az önkényes döntéshozatal kockázatát rejti.

Milyen szervezeti keretek között valósíthatóak meg a médiatartalom és a médiapiac felügyeletével kapcsolatos feladatok? Mik az előnyei és a kockázatai az egyes szervezeti megoldásoknak?

A legjellemzőbb médiahatósági modellek az önálló médiahatóság, a konvergens hatóság, illetve a földrajzi alapon és/vagy feladatkör alapján tagolt hatóság.

A fenti „médiahatósági feladatok” ellátásának mind a mai napig legjellemzőbb szervezeti megoldása az **önálló médiahatóság**, amely a médiatartalommal és a médiapiaccal kapcsolatos valamennyi felügyeleti, szabályozóhatósági feladatot ellátja. Ennek legfontosabb előnye, hogy a hatóság átfogó ismeretekkel rendelkezik a médiarendszer egészéről, elvileg mindazt a szaktudást magához gyűjtheti, ami a médiarendszer folyamatainak megértéséhez és alakításához szükséges, és a piaci szereplők számára átláthatóvá teszi a felügyeleti működést. A gyakorlatban ezek az előnyök nem feltétlenül érvényesülnek. A szaktudás felaprózódhat a hivatali háttér működésében, a piaci információk értékét a hatóság nem feltétlenül jól méri fel, az információkat nem hasznosítja, és szakmai hitelesség nélkül a médiapiaci szereplők egyre inkább megkerülendő akadálnak vagy éppen korrumpálható szereplőnek tekintik a hatóságot.

Az elmúlt években Európa több országában jöttek létre ún. **konvergens vagy integrált szabályozóhatóságok**, amelyek különböző szervezeti megoldásokkal, de végső soron egy intézményen belül gyakorolják a médiarendszer és a távközlési piac felügyeletét. Sajátos esete a hatósági modellnek az amerikai szabályozás, amely az eredetileg távközlési igazgatási feladatokat ellátó hatóság kompetenciáját terjesztette ki fokozatosan, már az 1900-es évek első felében a médiapiac felügyeletére. A technológiai fejlődés és az európai szabályozási környezet ma számos szakmai érvet szolgáltat a konvergens hatósági modellhez, ami azonban jelentős kockázatokat is rejt. Ahogy korábban az ORTT és az NHH közötti – korántsem zökkenőmentes – együttműködés mutatta, különösen a terjesztési kapacitások elosztásával, illetve általában a médiatartalmak terjesztésével kapcsolatban ma már megkerülhetetlen a két ágazat felügyeletének összehangolása. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a távközlési és a médiaágazat felügyelete számos elkülönült, egymást át nem fedő feladat ellátását is igényli. A szervezeti integráció nem szükségszerűen vezet a korábban elkülönült tudások összeadódásához, a nagyobb szervezet több munkaszervezési problémát okoz, az integrált hatóság még inkább a politikai figyelem középpontjába kerül. Az NMHH-Médiatanács konvergens hatósági modell úgy hozott létre egy példa nélküli mozgástérrel rendelkező kommunikációpolitikai hatalmi központot, hogy közben sem a döntéshozatal, sem a hivatali apparátus szintjén nem valósított meg valódi integrációt. Ez egy újabb negatív tapasztalattal szaporította a hazai médiaszabályozás történetét, és a jövőre nézve úgy vette ki a lehetséges szakmai megoldások közül a konvergens hatósági modellt, hogy közben annak lényegét egyáltalán nem valósította meg.

Németország az egyetlen példa a **területileg tagolt médiahatósági rendszerre**, aminek azonban egyrészt sajátos történelmi előzményei vannak – a második világháborút követően a centralizált médiarendszertől való félelem –, másrészt az elmúlt években a szervezeti tagoltságot egyre szorosabb együttműködési kötelezettség ellensúlyozta. E modell, legalábbis koncepcióját tekintve, a hazai viszonyok között nem irányadó. Ugyanakkor példaértékű lehet az a **szabályozási területek szerint decentralizált megoldás**, amit Németország a gyermekvédelem

területén megvalósított. E területen sikerült kialakítani egy minden médiumra alkalmazható, az önszabályozáson alapuló, de állami garanciákkal működő szabályozási rendszert.

A különböző módon működő médiahatóságok ma kétségkívül a médiafelügyeleti feladatok ellátásának általános megoldását jelentik. Ezzel együtt európai közösségi jogi kötelezettség nincs önálló médiahatóság fenntartására. A médiahatóságok melletti gyakorlati érveket adott esetben a politikai kultúrára visszavezethető kockázatok felülírhatják. Ebben az esetben célszerű olyan alternatív megoldásokat találni, amelyek mellett a szükséges felügyeleti feladatok nem maradnak ellátatlanul, a médiahatóság politikai befolyásolhatóságából származó kockázatok azonban minimalizálhatók.

Álláspontunk szerint a médiaszabályozás hazai tapasztalatai olyan szervezeti megoldás kidolgozását indokolják, amely a **lehető legkisebb mértékben emeli a politikai figyelem középpontjába a médiafelügyelet kérdését**. Nincs okunk abban bízni, hogy a jövőben az Európában egyébként működőképes, de nálunk kudarcot vallott szervezeti megoldások hatékony, pártatlan, átlátható és kiszámítható hatósági működést lesznek képesek megalapozni. Az ilyen működés formális jogi garanciái eddig sem vezettek eredményre, a hatósági működés háttérét jelentő politikai és társadalmi közeg pedig jelentősen várhatóan nem változik.

Az is meggyőződésünk, hogy a médiapiacra végbemenő **technológiai és gazdasági változások** a következő években más országokban is a médiafelügyelet teljes újragondolásához vezetnek. E változások ugyanis a magyar helyzettől függetlenül a szabályozási mozgástér szűkülését, a hagyományos hatósági működés kiüresedését hozzák. Az igen nagy számú és sokféle tömegkommunikációs szolgáltatást nyújtó, földrajzilag egyre kevésbé kötött médiaszolgáltató ugyanis a jelenlegi szabályozási eszközökkel egyre kevésbé befolyásolható.

Az általunk ideálisnak gondolt felügyeleti rendszer jellemzői a következők:

- a médiatartalommal és a médiapiacra kapcsolatos felügyeleti feladatok decentralizálása, az egyes – nagyrészt médium-független – részfeladatok áttelepítése azokhoz az állami szervekhez, amelyek az adott kérdéskörrel, feladattal egyébként is foglalkoznak;
- a médiapolitikai mérlegelési lehetőségek jelentős szűkítése, ahol lehet, a médiapolitikai döntések törvényi rögzítése;
- a médiarendszert közvetlenül alakító, médiapolitikai mérlegelést szükségszerűen tartalmazó döntések számára egy sajátos médiapolitikai döntéshozó fórum, lényegében a korábbi médiahatóságokhoz hasonló, hatalmi, hatásköri és szervezeti szempontból igen jelentősen meggyengített testület fenntartása;
- az állami szerepvállalás fő fókuszja az egyedi eseteken túlmutató folyamatok monitorozása, elemzése, folyamatos napirenden tartása;
- az önszabályozás előtérbe helyezése a médiafelügyeleti feladatok ellátása során.

Elláthatók-e a médiatartalom és a médiapiac felügyeletével kapcsolatos feladatok kifejezetten e célból létrehozott médiahatóság nélkül?

A médiatartalom szabályozásával kapcsolatos vitaanyagban a sajátos médiajogi előírások visszaszorítására, az önszabályozás erősítésére, valamint egy nem hatósági, szankcióalkalmazási jogkörökkel működő ombudsmani intézmény kialakítására tettünk javaslatot. Ezen a koncepción továbbhaladva ebben a vitaanyagban a hagyományos médiahatósági modell jelentős átalakítására, a felügyeleti feladatok nagy részének más jogalkalmazó szervekhez telepítésére, a mérlegelési jogkörök minimalizálására, egy ombudsmani jellegű intézmény létrehozására, az önszabályozás súlyának növelésére, az alkotmányos, médiapolitikai jelentőségű döntések esetében pedig egy, a társadalmi sokszínűséget reprezentáló döntéshozatali eljárás kialakítására teszünk javaslatot. Ettől azt várjuk, hogy a médiafelügyeleti feladatok hatékony ellátása mellett is kisebb politikai figyelem irányul az intézményrendszerre. A decentralizált és nem elsősorban a szankcióalkalmazásra fókuszáló felügyelet emellett a mediaszabadságot is kevésbé korlátozza, kisebb szabályozási nyomást jelent a mediaszolgáltatókra.

Az előző vitaanyagban részletesen kifejtett álláspontunk szerint a mai médiakörnyezetben általános, minden médiumra irányadó médiatartalmi követelményeket célszerű megfogalmazni. Szemben azonban a hatályos médiatörvényekkel, ezek jellemzően nem önálló médiajogi szankciókkal fenyegetett előírások, hanem ***a jogrendszer általános keretei közé*** – a polgári jogi, büntetőjogi, adatvédelmi jogi rendelkezések közé – illesztett elvárások. Azokban a szabályozási kérdésekben, ahol ez a megoldás alkalmazható, ***önálló médiajog-alkalmazó hatóság kijelölésére nincs szükség***. E körbe tartozik mindenekelőtt az emberi méltóság védelme és a gyűlöletkeltés tilalma. Még ezekben az esetekben is figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a közlés médiabeli megjelenése sajátos társadalmi és szakmai kérdéseket vet fel, amelyeket az egyes esetek elszigetelt vizsgálata nem képes kezelni. Itt is hangsúlyozzuk, hogy az európai audiovizuális mediaszolgáltatási irányelv tartalmaz ugyan elvárást az ilyen tartalmakkal szembeni fellépésre, de az irányelv nem követeli meg ezek önálló médiajogi tényállásként való rögzítését.

Mindezekre figyelemmel álláspontunk szerint a végső esetben szankcióalkalmazást is igénylő felügyeleti feladatok nagy része ***szétosztható olyan intézményekhez, amelyek jelenleg is ellátnak a médiarendszer működését érintő feladatokat***. A feladatok egy másik része önszabályozás keretében oldható meg. A gyermekvédelmi feladatokat elsősorban az egyes médiumtípusok köré szerveződő önszabályozó szervezetek látnák el, amelyek koordinációját, valamint az önszabályozással meg nem oldott feladatokat egy önálló grémium felügyelné. A testület a médiapolitikai döntéshozó szerv egyes tagjaiból a gyermekvédelmi felügyeleti intézményrendszer és a médiaombudsman által delegált tagokból állna. A reklámidő, a szponzoráció és a termékelhelyezés szabályainak ellenőrzése a fogyasztóvédelmi hatósághoz kerülhetne. A politikai hirdetésekkel kapcsolatos jogalkalmazási feladatokat elláthatja a – jelenlegihez képest nyilván teljesen átalakított – Országos Választási Bizottság, illetve az alábbiakban felvázolt médiapolitikai döntéshozó testület. A mediakoncentrációt korlátozó szabályokat olyan módon kell kialakítani, hogy annak alkalmazására a piacra lépési eljárás során mérlegelés nélkül, illetve a versenyhivatal eljárásaiban kerülhessen sor.

Más jogalkalmazó szervek bevonása a médiaszabályozásba természetesen **kockázatokat is rejt**. E megoldás alkalmazásával nem marad olyan intézmény, amelynél a médiarendszerrel kapcsolatos minden információ rendelkezésre áll, és ilyen módon legalább elvileg képes komplex médiapolitikai célokat megvalósítani. Van továbbá néhány gyakorlati kérdés, amelyek megválaszolása nélkül a modell nem valósítható meg.

- Az egyik a **monitoring rendszer** üzemeltetése: minden médiatartalommal kapcsolatos felügyeleti tevékenység feltételezi egy műsorfigyelő és -elemző rendszer működtetését, amelyhez minden érintett jogalkalmazó hozzáfér. Ki kell tehát jelölni egy intézményt a feladat ellátására, és megfelelő szabályozási, műszaki és finanszírozási háttérrel garantálni kell, hogy a rendszert az érintett szervek saját jogalkalmazási feladataik keretében, saját elemzési feladataik ellátásához használhassák. A monitoring rendszer működtetése az itt felvázolt koncepcióban leginkább a távközlési hatósághoz vagy a médiaombudsmanhoz osztható feladat.
- Az **együttműködés** a következő gyakorlati nehézség. A közös monitoring rendszer minden érintett szervtől informatikai, dokumentumkezelési, személyi feltételek teljesítését követeli meg. Az együttműködésnek egy tagolt médiafelügyeleti intézményrendszerben más területei is vannak. A különböző intézményeknél keletkező információkat adott esetben összesíteni kell, azokat szükség esetén egységesen is fel kell dolgozni.
- Míg a hatályos szabályozási és intézményi környezetben a médiaszolgáltatások minden jogsértő magatartására a médiahatóság által kiszabott médiajogi szankció lehet a válasz, a szétagolt modellből **az egységes szankciórendszer hiányzik**. Egyes magatartások esetében, ide értve különösen az emberi méltóságot sértő és a gyűlöletkeltő magatartásokat a médiaszolgáltatóval szembeni sajátos jogkövetkezmények alkalmazását nem tartjuk szükségesnek. Ezekben az esetekben elegendőnek tartjuk az újságírókkal és a szerkesztőkkel, illetve a médiában megszólaló más személyekkel szembeni szankciókat, illetve az önszabályozás keretében alkalmazott következményeket. Ugyanakkor nincs akadálya annak, hogy a médiaszolgáltatók magatartását más oldalról vizsgáló hatóságok mindegyike alkalmazhasson a médiaszolgáltatóval szembeni jogkövetkezményt, például a reklámszabályok vagy a gyermekvédelmi előírások megsértése esetére.

A frekvenciák pályáztatása és az egyéb terjesztési kapacitások elosztásával kapcsolatos feladatok továbbra is olyan intézményi háttérrel feltételeznek, amely **kizárja valamely kormányzati vagy politikai erő egyoldalú befolyását a médiarendszer kialakításába**. Az e feladatok ellátásával kapcsolatos adminisztratív háttér továbbra is maradhat a távközlési piacot felügyelő hatóság keretein belül, azonban a médiapolitikai és alkotmányos jelentőségű döntéseket a társadalom sokszínűségét reprezentáló döntéshozó szerv, illetve döntéshozatali eljárás keretében kell meghozni. E döntések ráadásul nem feltétlenül egyszeriek: a frekvenciapályázat eredményeként létrejött engedély a kiadását követően elvileg módosulhat, és ez a többi médiaszolgáltató működési feltételeit is érintheti.

E döntéshozó összetétele és működési módja is függ attól, hogy milyen témákban és mekkora önálló mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Abban az esetben, ha a pályáztatási és kapacitás-

elosztási kérdéseket is sikerül **formális, a mérlegelési lehetőségeket jelentősen szűkítő eljárás keretében** rendezni, a döntéshozó függetlenségének kisebb jelentősége van. A továbbítási kötelezettségek esetében arra kell törekedni, hogy a továbbítandó médiaszolgáltatók kiválasztása törvényben rögzített automatizmus legyen. A pályáztatással kapcsolatban a mérlegelés kiiktatása akkor lehetséges, ha a rádiós piac a jelenleginél statikusabb, hálózatosodással, vételkörzet-bővítéssel a piaci szereplők nem alakíthatják át a rögzített médiapolitikai elképzeléseket. Ebben az esetben az egyoldalú politikai befolyást elsősorban annál a döntésnél kell biztosítani, amely rögzíti a rádiózás céljára rendelkezésre álló frekvenciák hasznosításának feltételeit, azaz mindenekelőtt a vételkörzetet és az adott jogosultság kereskedelmi vagy közösségi jellegét. Ha ez egyes frekvenciák elosztása **kizárólag objektív szempontokat** követ, akkor a pályáztatás maga már nem jelent kockázatot az egyoldalú politikai befolyásolásra. A közösségi rádiózás céljára rendelkezésre álló lehetőségek elosztásában és az engedélyek felügyeletében meghatározó szerepet kaphat a közösségi rádiók önszabályozó szerveződése. E vitaanyagnak nem célja a pályázati eljárás részletkérdéseinek tisztázása, csak annyiban, amennyiben ennek szervezeti vonatkozásai is vannak.

Álláspontunk szerint tehát a piacszabályozási feladatok a mérlegelési lehetőségek kiiktatásával, az objektív értékelési szempontok kizárólagossá tételével részben megoldhatók, a médiapolitikai és alkotmányos jelentőségű döntések pedig egy, **a politikai és társadalmi sokszínűséget tükröző testület kontrollja** alá kerülnek. Így összességben elegendőnek tartjuk a távközlési hatóságon belül fenntartani az e feladatok ellátáshoz szükséges kapacitásokat, azzal, hogy e médiapolitikai döntéshozó testület esetében a szabályozásnak az egyoldalú politikai befolyás kizárását garantálnia kell. Ez a megoldás a most működő intézményrendszer egyes elemeit úgy őrzi meg, hogy közben nagy hangsúlyt fektet a jelenlegi hatalmi pozíció felszámolására. Ilyen módon a máshova nem osztható médiafelügyeleti feladatokat – elsősorban a műsorkvóták ellenőrzését – is e hatóság láthatná el, a mérlegelési lehetőségek teljes kizárásával.

A médiafelügyelet állami intézményrendszerében szükségesnek tartjuk egy intézmény működtetését, amely az egyedi panaszok és sérelmek helyett a médiarendszer, a nyilvánosság folyamataira, jelenségeire figyel. A médiatartalom szabályozásáról szóló vitaanyagunkban e feladat ellátására egy **ombudsman-jellegű intézmény** létrehozását javasoltuk. Az ombudsman-jelleg alapvetően a közigazgatási hierarchiától való különállásban, azaz a függetlenségben, valamint a kötelező döntések és szankciók hiányában nyilvánul meg. A hagyományos ombudsmani megoldástól eltérően azonban ebben az esetben nem az egyedi panaszok elbírálásán, hanem **a társadalmi szintű jelenségek nyomon követésén** van a hangsúly. A feltárt jelenségek, illetve a mögöttük álló egyedi esetek más jogalkalmazók számára fontos impulzust jelenthetnek. Az általunk elképzelt ombudsman-jellegű intézmény nem valamely hatóság vagy minisztérium részeként, hanem kizárólag a parlamentnek alárendelve működik, illeszkedve az általános közjogi keretekhez.

Az **önszabályozás szerepének további erősítése** mellett is garantálnia kell a szabályozásnak azt, hogy a jogi beavatkozást szükségessé tevő visszaélések nem maradnak következmények nélkül. Az önszabályozás ezért egyes területeken, mint az emberi méltóság védelme és a gyűlöletbeszéd tilalma, csak kiegészítő megoldás az állami kontrollmechanizmusok mellett. Ezekben az esetekben nincs is szükség semmiféle társszabályozási megoldásra. A médiatartalomról szóló vitaanyagban szintén kizárólagos önszabályozási feladatként, illetve a

közszolgálati médiaszolgáltatók esetében önálló, intézményen belüli szabályozási és ellenőrzési feladatként határoztuk meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét. A gyermekvédelem és a reklámtartalom szabályozása azonban indokolhat olyan társszabályozási megoldásokat, amelyek az önszabályozás kudarca esetén lehetővé teszik az állami beavatkozást. Ezek a társszabályozási megoldások a hatályos médiatörvény hasonló megoldásától néhány ponton biztosan eltérnek: valódi önszabályozáson, a szolgáltatók által kidolgozott magatartási kódexeken alapulnak, így a szolgáltatók mozgástere nem szűkül a törvény végrehajtására; nem médium-típus, hanem szabályozási feladat (gyermekvédelem, reklámszabályozás, stb.) mentén szerveződnek; az önszabályozó szervezetek működésében érdemi garanciák biztosítják a közhatalomtól és a piaci szereplőktől való függetlenséget.³

³ Az önszabályozás kérdésével a vitasorozat későbbi részében részletesen foglalkozunk.

Hogyan biztosítható a médiafelügyeleti feladatok gazdasági és politikai nyomásgyakorlástól mentes ellátása?

A felvázolt médiafelügyeleti modell egy decentralizált intézményrendszerre, valamint a médiapolitikai, alkotmányos jelentőségű kérdésekben minimális mérlegelési mozgásteret biztosító szabályozási környezetre épül. A piacra lépési és piacszerkezeti döntések között azonban így is marad olyan, amely törvényi szinten nem szabályozható. Különösen az e döntéseket meghozó szervre irányadó továbbra is az Alkotmánybíróság 1992-ben megfogalmazott elvárása: abban egyetlen politikai és társadalmi csoportnak sem lehetnek olyan jogosítványai, „amelyekkel a műsorkínálatot egyoldalúvá tehetik, vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhatnak” (37/1992 (VI. 10.) AB hat.). A médiatartalom és a médiapiac felügyeletében részt vevő más állami szervek esetében ennek garanciája a pontos, lehető legkevesebb mérlegelési lehetőséget biztosító hatásköri szabályozás, illetve az, hogy az adott állami szerv kizárólag az önszabályozás pontosan meghatározott kudarcai esetén avatkozik bele a médiarendszer működésébe.

A médiahatóság függetlensége alapvetően az ***egyoldalú befolyásolás lehetőségének kizárását***, illetve a szakmai autonómia képességét jelenti. Nem arról van tehát szó, hogy a rádiós frekvenciák pályáztatásának lebonyolításából minden politikai és társadalmi érdekcsoportot ki kell zárni, hanem arról, hogy megfelelő garanciákkal meg kell akadályozni bármely érdekcsoport kizárólagos befolyásának kialakulását.

A médiarendszer szerkezetét érintő egyes piacra lépési döntéseket meghozó, illetve kontrolláló, a távközlési hatóság apparátusára támaszkodó testület tagjait egy, a parlamenti pártok – vagy akár a választáson legalább 2%-os szavazatarányt elérő pártok – és szakmai szervezetek által delegált, jelölt tagokból álló jelölőbizottság jelöli, a köztársasági elnök nevezi ki. A vitaanyagnak nem célja a jelölési és választási eljárás részletes szabályainak rögzítése, de alapelveként az leszögezhető, hogy a jelölési eljárás során a bizottság minden tagja azonos súllyal befolyásolja a jelölt személyének meghatározását, hiszen csak így garantálható az egyoldalú politikai befolyásolás kizárása. A testület tagjait négy évre választják, így biztosítva, hogy a testület a társadalom mindenkor politikai tagoltságát tükrözze. A testületet olyan önálló költségvetés alapján finanszírozzák, ami biztosítja, hogy a működési feltételeit kormányzati intézkedéssel ne lehessen évközben módosítani. A tagok nem újraválaszthatók, de rotációs rendszer biztosíthatja a szakmai folytonosságot.

A következő vitaanyagban részletesen felvázolt médiapiac-szabályozási elképzelések olyan eredményre is vezethetnek – bár ez az országos rádiós frekvenciák és a földfelszíni digitális kapacitások esetében e pillanatban nehezen elképzelhető –, hogy a hatóság piacsabályozási feladatainak ellátásából teljes egészében kiiktatható minden szubjektív, mérlegelést igénylő jogalkalmazói tevékenység. Ha a kapacitások elosztása lényegében automatizálható, akkor megfontolandó olyan eseti döntéshozó testület létrehozása, amely kizárólag a rádiós frekvenciatervről, esetleg az országos frekvenciapályázatokról dönt. A digitális átállás folyamatában az országgyűlési ad hoc bizottság által megvalósított közvetlen politikai részvételt ebben az esetben sem tartjuk célravezetőnek, ehelyett a fenti eljárási szabályok alapján létrehozott, ***az Országos Választási Bizottsághoz hasonló módon, nem állandóan, hanem a felmerülő feladatokhoz igazodva működő testület*** felállítását javasoljuk.