



Szerkesztette
Polyák Gábor
Uszkiewicz Erik



Foglyul ejtett média



Médiapolitikai írások



Foglyul ejtett média

MÉDIAPOLITIKAI ÍRÁSOK

Szerkesztette
Polyák Gábor
Uszkiewicz Erik

Budapest, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Szerzők, 2014

Szerkesztés © Polyák Gábor, Uszkiewicz Erik 2014

A kiadásért felel a kiadó vezetője

Felelős szerkesztő Berényi Gábor

Borítógrafika Elekes Réka

Szöveggondozó Gál Mihály

Műszaki szerkesztő Pintér László

Tördelő Lipót Éva

ISBN 978 963 693 529 0

Tartalom

- POLYÁK GÁBOR: Irányított nyilvánosság 7**
Szubjektív krónika – Válogatás a Mérték-blogon megjelent írásokból 23
- MONG ATTILA: A szabadság gyeplői – öncenzúra a magyar sajtóban 51**
- NAGY KRISZTINA: A Médiatanács frekvenciapályáztatási gyakorlata 2010–2013 68**
- NAGY KRISZTINA – LEHÓCZKI ZSÓFIA: A médiatartalomra vonatkozó előírások a Médiatanács gyakorlatában 2011–2013 105**
- NAVRATIL SZONJA: A Mérték Médiaelemző Műhely sajtószabadság-indexe 148**
- NAVRATIL SZONJA: A médiapolitika és a médiaszabályozás hatása a médiatartalomra 188**
- POLYÁK GÁBOR – NAGY KRISZTINA – URBÁN ÁGNES: Újragondolt nyilvánosság – médiaszabályozási koncepció 216**
- URBÁN ÁGNES: Médiaipiaci folyamatok Magyarországon 306**

Irányított nyilvánosság

KIS MAGYAR MÉDIATÖRTÉNET

A rendszerváltást követő kormányok és politikai erők médiapolitikájában lényeges hasonlóságokat találhatunk. Különböző módszerekkel és intenzitással, de minden kormány és politikai erő a média uralására törekedett. A mindenkori médiapolitika célja a politikai befolyás biztosítása a médiarendszer működésében. Ez a célkitűzés nyilvánvalóan nem fér össze a szakmailag és gazdaságilag autonóm, a politikai hatalom fölött valódi kontrollt gyakorló médiarendszer és nyilvánosság feltételeinek garantálásával. A politikai pártok saját céljaikra használják, Hallin és Mancini kifejezésével „instrumentalizálják”^[1], politikai eszközzé teszik a médiát. Ez a viszonyulás még csak a kormányzati vagy ellenzéki szereptől sem függ, sőt a kormányzati hatalom megszerzésére esélyes politikai erők kiegyezése, a médiarendszer politikai fel-, illetve a mindenkori erőviszonyoknak megfelelő újraosztása a politikai befolyásszerzés fenntartható módszerének bizonyulhat, bizonyult.

A rendszerváltás másnapján kitört a „médiaháború”, a média politikai uralásáért folytatott küzdelem első szakasza. A médiaháború célja végső soron a kormányzó jobboldali pártok nyilvánosságbeli helyzetének erősítése volt. Ehhez az akkor még monopolhelyzetben lévő közszolgálati média megszállása, és – kisebb mértékben – a lappiaci pozíciók erősítése tűnt megfelelő módszernek. A jobboldali pártok frusztrációja és a baloldal valóban megörökölt médiapiaci pozíciói kijelölték azokat a frontvonalakat, amelyek – bár kevesebb ideológiai töltettel és erősebb pragmatikus-hatalomtechnikai háttérrel – még a második Fidesz-kormány médiapolitikájának irányait is kijelölték.

Az első médiatörvény elfogadása a politikai befolyásolás módszereinek újragondolásával is járt. Különösen az Országos Rádió és Televízió Testület szervezetének és döntéshozatali rendjének kialakítása volt alkalmas arra, hogy a médiapiaci pozíciók felosztásában a pártokat együttműködésre

kényszerítse. Az együttműködés célja azonban elsősorban az osztozkodás volt, ami biztosította ugyan, hogy egyetlen politikai erő se kerüljön meghatározó szerepbe a médiapiac irányításában, de arra nyilvánvalóan alkalmatlan volt, hogy garantálja a folyamatos politikai befolyásolástól mentes, autonóm piaci működést. Az országos televíziók pályáztatásától a helyi rádiós piacok kialakításáig az ORTT egész tevékenységét a megosztott politikai befolyásolás jellemezte. A „médiamutyi” korszakának kevésbé sikerült alkotásai voltak a közszolgálati kuratóriumok, amelyek már az első Fidesz-kormány alatt az egyoldalú politikai befolyásolás eszközeivé, majd az idők szak végére önmaguk felduzzasztott paródiájává váltak.

E korszak betetőzése és egyúttal befejezése is az országos kereskedelmi rádiók 2009-es pályáztatása (Sláger/Danubius-ügy). Ennyire tiszta és brutális politikai piacfelosztásra korábban nem volt példa. Itt ismerte fel a két nagy párt azt is, hogy fölösleges energiát fektetni a külföldi befektetők jóindulatának megnyerésébe, ha eleve a saját barátaiknak is ajándékozhatják a csatornákat. Csakhogy a kísérlet a Fidesz számára olyan jól sikerült, hogy a gazdasági holdudvar médiapiaci beágyazása a második Fidesz-kormány egész médiapolitikájának meghatározó irányává vált. Az MSZP pedig ebben az ügyben szembesült azzal, hogy a Fidesz visszafordíthatatlanul felrúgta a mutyikorszak szabályait – persze nem csak a médiapolitikában.

A Neo FM hatékony kivéreztetése, a Klubrádió elleni irracionális hajtóvadászat, az Axel-Springer és a Ringier összeolvadásának és ezzel a *Népszabadság* konszolidációjának a kisiklatása egy új korszak kezdetét jelezték, a „médiahegemónia” korszakáét: politikai alkuk helyett a médiapiac és a nyilvánosság totális lerohanása, osztozkodás és élni hagyás helyett zsákmányszerzés. A 2010-es médiatörvények e korszak szimbólumai és fontos, bár nyilvánvalóan nem egyedüli eszközei. A korszak eddigi csúcspontja a TV2 bekebelezése és az Axel-Springer-féle megyei lapok és a *Népszabadság* zavaros tulajdonosváltása. A második Fidesz-kormány első kormányzati ciklusának végére a médiapiac minden szegmense teljesen átalakult, és ezzel teljesen megváltozott a közéleti tájékoztatás minősége, a nyilvánosság funkciója és működése. Több mint húsz évvel a rendszerváltás után nyugati felzárkózás helyett utolértük a tőlünk keletre és délre fekvő országokat. Nálunk is létrejött az oligarchauralom, a politikai és a gazdasági érdekek leg-szorosabb összefonódásával irányított nyilvánosság.

A rendszerváltás utáni médiapolitikai korszakok egymás következményei. Már a médiaháború is a szocializmus torz nyilvánosságának felszámolására

tett kísérlet volt, ami azonban lényegében a szocializmus nyilvánosságát próbálta újjáépíteni, jobboldali-konzervatív tartalommal megtöltve. Az 1996-os médiatörvény utáni időszak a politikai oldalak közötti kiegyezés; háború helyett osztozkodás, ami egyúttal korlátozza is minden, egyébként hasonló súlyú politikai erő mozgásterét. A 2010-re jelentősen megerősödött Fidesznek azonban már nem érdeke a kölcsönösen korlátozott mozgáster fenntartása. Célja ehelyett a legszélesebb tömegeket és a legkülönbözőbb médiafogyasztói csoportokat elérő, fenntartható, gazdaságilag is életképes médiapiaci pozíciók kiépítése, amivel hosszú távon biztosítani képes a nyilvánosságbeli befolyását. Ezt az MSZP nemhogy nem értette meg, de a Fidesz céljainak megvalósítását a Sláger/Danubius-ügyben hatékonyan segítette is.

A „MEDITERRÁN” MÉDIARENSZER

A médiarendszerek összehasonlításához szempontokat kidolgozó Hallin és Mancini megközelítése segít megérteni a magyar médiarendszer tökéletlenségeit. Hallin és Mancini négy, egymással részben átfedésben és kölcsönhatásban lévő szempont mentén elemezte a médiarendszereket: a lappiac fejlettsége, az újságírói professzionalizmus (szakmai és etikai ethosz), az állam szerepe, valamint a politikai párhuzamosság (a politikai rendszer és a médiarendszer közötti kapcsolatok, összefonódások, befolyások erőssége) alapján. E szempontok alapján a szerzők a nyugati a médiarendszerek három modelljét vázolták fel, amely modellek alapvetően bármely médiarendszerre kiterjeszthetők. A polarizált pluralista vagy mediterrán modell a gyenge médiapiac, a magas politikai párhuzamosság, az alacsony szintű újságírói professzionalizáció és a beavatkozó állam eredője. Az erős médiapiac, a létező, de keretek között tartott politikai párhuzamosság, a magas szintű, intézményesített önszabályozással is biztosított professzionalizáció és a határozott, de világos alkotmányos keretek között tartott állami beavatkozás (szabályozás, közszolgálati intézményrendszer-fenntartás) a demokratikus korporatista vagy észak- és közép-európai médiarendszerek sajátossága. A médiarendszer harmadik modellje a liberális vagy észak-atlanti modell. Erre közepes lappéldányszámok, ugyanakkor jól működő kereskedelmimédia-piac, semleges, információ-központú újságírás és ebből következően alacsony politikai párhuzamosság, önkéntes önszabályozással biztosított magas szintű

professzionizáció, illetve az állam csekély médiapiac-alakító szerepe jellemző.

Az elmélet szerint a médiarendszer hosszú távú fejlődését befolyásolja a *nyomtatott lapok példányszáma*, illetve az, hogy az újságok képesek-e szélesebb tömegeket elérni, vagy megmaradnak elitműediumnak. A magyar lappiacot meglehetősen alacsony példányszám jellemzi, és a politikai sajtó kifejezetten rétegműediummá vált. A Mérték elemzése szerint az országos politikai napilapok legfeljebb a közönség 3 százaléka számára jelentenek hírforrást.[2] Az ennél lényegesen népszerűbb megyei lapok viszont politikai jellegű kérdésekkel gyakorlatilag nem foglalkoznak.

Ebből az is következik, hogy a lappiac az elmúlt években fokozatosan elvesztette a gazdasági autonómiáját, és rá van szorulva az állam támogatására. E támogatás pedig nem transzparens; legfontosabb eszköze az állami hirdetés elhelyezése, aminek jelentőségét mutatja, hogy van olyan napilap (*Magyar Nemzet*) és hetilap (*Heti Válasz*), amely a hirdetési bevételeinek több mint 40 százalékát e forrásból szerzi.[3] A Mérték felmérésében részt vevő magyar újságírók 70 százaléka, a médiamenedzserek 60 százaléka érzi úgy, hogy az adott médiatermék finanszírozási helyzete függ vagy nagyon függ a politikai helyzettől. A politikától függő finanszírozás a tulajdonosokat és a szerkesztőségeket is politikai alkalmazkodásra kényszeríti. Ez az alkalmazkodási kényszer a médiapiac más szegmenseiben is érzékelhető, hiszen a politika irányából érkező – például az állami reklámhirdetések elhelyezésében megnyilvánuló – üzenetek befolyásolják a hirdetői magatartásokat, átformálják a piac egészét.

A gyenge médiapiac nem segíti a *professzionális újságírás* megerősödését, ugyanakkor az újságírói szerepfelfogások maguk is hozzájárulnak a politika és a média összefonódásához. A magyar újságíró-társadalmat gyenge szolidaritás és az egységes szakmai normák hiánya jellemzi. Az újságírói, szerkesztőségi rutinokat, a szakmai szocializációt önmagában a nagyszámú kommunikációs diploma nyilvánvalóan nem tudja felülírni.

A magyar újságírás nagyrészt vélemény-újságírás – olyannyira, hogy elemzésünk szerint a közéleti ügyekben feltett kérdések is jellemzően politikai álláspontokat ütköztetnek, nem pedig tényeket[4] –, az újságírók és szerkesztőségek jelentős része határozott politikai küldetéstudattal rendelkezik; ez persze találkozik a közönség nagy részének elvárásaival is. Az újságírói szolidaritás gyengeségét jól mutatja a 2010-es médiatörvényekre, még inkább a közszolgálati intézményrendszer felforgatására adott,

esetleges, felaprózott és jellemzően nem nagyon határozott fellépés. A szolidaritás és egyúttal a professzionalizálódás fontos gátja az egzisztenciális kiszolgáltatottság, az újságírói állás elvesztése utáni elhelyezkedés jelentős kockázata.

A professzionalizáció fontos tényezője az önszabályozás, amiben más kelet-közép-európai országokhoz képest talán előbbre jutottunk – Csehországban például egyáltalán nem működik önszabályozó szervezet –, de ezek az önszabályozási kísérletek nem állnak össze az újságírói közösség és a médiapiaci szereplők egésze számára elfogadható és valóban iránymutató normarendszerré. A médiatörvény társszabályozási megoldása nem erősítette, hanem tovább aprózta az önszabályozás rendszerét, és, mint az állami szabályozást legitimáló, annak végrehajtását magára vállaló rendszer, jelentősen csökkentette az önszabályozás hitelességét.

Hallin és Mancini rendszerezésében önálló szempontként jelenik meg az *állam szerepe* a médiarendszer alakításában. Ennek egyik tényezője a jogi szabályozás terjedelme, szigora, hatékonysága. Érdekes ellentmondás, hogy miközben a válaszadó újságírók 80 százaléka szerint túl szigorú a médiát érintő magyar szabályozás, addig csak az újságírók fele érzékeli úgy, hogy a szabályozás valóban befolyásolja a munkáját.^[5] Az újságírók munkáját alakító informális tényezők tehát sok esetben felülírják a jogi elvárásokat, és a jogi szabályozás végrehajtása nem olyan következetes, hogy egyértelmű hatást gyakoroljon az újságírói tevékenységre. A magyar médiarendszer formálásában az állami kézben lévő erőforrásoknak legalább akkora szerepe van, mint a jogi szabályozásnak. Ilyen erőforrás elsősorban a földfelszíni frekvencia és az állami (vagy állami irányítás alatt álló vállalkozástól származó) hirdetés, amelyek elosztása az elmúlt négy évben lényegében a médiarendszer teljes átalakítását eredményezte. Az „állam” döntései – Magyarországon a nyugati országokhoz képest is nagyobb mértékben – a kormányzó pártok politikai döntései, amelyekből a szakmai és társadalmi szempontok az elmúlt években formálisan is kiszorultak. Az állami döntések így nemcsak a médiarendszer alakításában, hanem a társadalom és a gazdaság egészében egyre tisztábban a politikai akarat érvényesítését, hatalomtechnikai célok megvalósítását szolgálják.

Az állami szerepvállalás sajátos terepe a közszolgálati műsorszolgáltatás fenntartása. A Fidesz e területen is minden korábbinál tökéletesebben érvényesítette azt a politikai attitűdöt, ami a közszolgálati médiát kizárólag állami médiaként, a mindenkori kormánypartok politikai szócsöveként

képesek értelmezni. A közszolgáltatóság működése a demokratikus politikai kultúra fontos lenyomata: csak a valóban demokratikus politikai kultúra képes a gyakorlatilag állami tulajdonban lévő, közpénzből működő tartalomszolgáltatás politikai befolyásolástól mentes működését garantálni. Ezt jogi garanciák, szervezeti megoldások önmagukban nem biztosíthatják. A 2010-es médiatörvények ugyanakkor éppen e területen szüntette meg legnyilvánvalóbban még a függetlenség jogi garanciáit is.

A politikai párhuzamosság a rendszerváltást követő magyar média meghatározó, rendszerformáló jellegzetessége, ami a fenti tényezők szükség-szerű következménye és egyúttal azok okozója is. A közéleti tartalommal foglalkozó magyar médiatermékek mindegyike beazonosítható politikai, ideológiai irányultsággal rendelkezik, és néhány szereplő gyakorlatilag pártújságként, párttelevízióként, pártrádióként viselkedik. Ez nemcsak a tényfeltáró újságírás mozgásterét és ezzel a valóság megismerésének lehetőségét szűkíti be jelentősen, hanem a társadalom egészében felerősíti a párbeszéd-képtelenséget. Természetesen ez a médiarendszer alkalmas a sokszínű, a különböző álláspontokat megjelenítő tartalomkínálat létrehozására, a sokszínűség azonban nem válik alapjává a közös ügyekről való közös gondolkodásnak, hanem csak egyre magasabbra emeli a politikai oldalak közötti falakat. Ugyanakkor alapvetően megfelel a közönség igényeinek, és megfelel az újságírói szerepfelfogásnak is.

A Fidesz-kormány 2010 és 2014 között a politikai párhuzamosság új minőségét hozta el. A politikai és a gazdasági érdekek végletes és átláthatatlan összefonódása, a médiarendszer egészében a tulajdonosi viszonyok gyors és mélyreható újratervezése, az oligarcha-médiabirodalmak kialakulása hosszú távon is elérhetetlenné teszi a nyilvánosság demokratikus, társadalmi párbeszédet előmozdító működését. A média ezzel véglegesen a politikai akarat megvalósításának eszközévé vált, kiválóan szolgálva a Fidesz hatalmi törekvéseit. 2014-re a médiarendszer a nagyszabású gazdaság- és társadalomátalakítási kísérlet egyik legsikeresebb területévé vált.

A MÉDIARENSZER MŰKÖDÉSI ZAVARAIA MÉRTÉK KUTATÁSAIBAN

A Mérték Médiaelemző Műhely 2011-ben kezdte meg a működését, bár tagjainak többsége évek óta közelről figyelte, adott esetben újságíróként, a médiahatóság szakértőjeként alakította a médiarendszerben zajló folyamatokat.

A Mérték eddigi működését jelentős részben az Open Society Foundations finanszírozta. Eredetileg az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet projektjeként indult, 2013-ban önálló nonprofit szervezetként folytatódott. Szándéka szerint a Mérték civil és szakmai válasz a médiarendszer 2010 óta feltartóztathatatlanul zajló átalakításának. Olyan *watchdog* és *think tank* szervezet, amely jogi, újságírói, közgazdasági és szociológiai tudásra támaszkodva próbálja megérteni és a lehető legszélesebb nyilvánossággal megértetni a médiapolitikai folyamatokat és azok társadalmi kockázatait. Elemzéseiben azt vizsgálja, hogy az új médiatörvények miként érvényesülnek a hatósági gyakorlatban, és – egy sokkal szélesebb médiapolitikai eszköztárba illeszkedve – hogyan hatnak az újságírói magatartásokra, a médiatartalomra, a médiapiaci folyamatokra vagy akár a közönség médiafogyasztási szokásaira.

A Mérték a médiapolitika és a médiaszabályozás következményeinek elemzéséhez megpróbálta feltárni az érintettek lehető legszélesebb körének helyzetét, és ehhez változatos elemzési módszereket használt. Eredményeit több mint 150 blogbejegyzésben, 20 különböző témájú elemzésben, 15 rendezvény keretében, öt infografikával és folyamatos sajtómegjelenésekben hozta nyilvánosságra. Ez a könyv elsősorban egy jól körülhatárolható – bár sajnos nem lezárt – időszak lenyomata, de ennél több is akar lenni. Szeretné bemutatni a médiaszabályozás, a médiapiac, az újságírás állapotának elemzéséhez és megértéséhez alkalmazott módszereket, amelyek meggyőződésünk szerint a konkrét médiapolitikai helyzettől függetlenül átfogó képet adnak a médiarendszer állapotáról.

A médiatörvények alkalmazását a Médiatanács határozatainak, valamint az azokhoz kapcsolódó bírósági gyakorlatnak a folyamatos elemzésével követtük nyomon. Míg a médiatartalom felügyeletével rendre arra a következtetésre jutottunk, hogy a Médiatanács a vonatkozó előírásokat kifejezetten visszafogottan alkalmazza, addig a frekvenciapályáztatási gyakorlat nagyon is beavatkozó, a korábbi médiapiaci viszonyokat teljesen felülíró volt. A tartalomszabályozás visszafogottsága sem jelentette ugyanakkor azt, hogy a bizonytalan törvényi előírásoknak kialakult volna valamiféle egységes értelmezési kerete. Másfelől az a következtetés is levonható, hogy a Médiatanács rossz bürokrata hozzáállással elaprózta az erőforrásait jelentéktelen ügyek vizsgálatára, miközben egyáltalán nem foglalkozott olyan jelenségek átfogó felderítésével, mint a kirekesztő, gyűlölködő közlések folyamatos térnyerése, vagy éppen a társadalmi célú közleményként megjelenő

kormányzati propaganda minden korábnál hangsúlyosabb jelenléte. A frekvenciapályáztatási gyakorlat pedig a legnyilvánvalóbb bizonyítéka, hogy a Fidesz számára lényeges kérdésekben a Médiatanács politikai kiszolgáló szerepbe került, a Fidesz médiapolitikai szándékainak önálló akarat nélküli végrehajtójává.

A médiatörvényeknek az újságírói és médiatulajdonosi, médiamenedzseri magatartásokra, illetve a közönség nyilvánosságképére gyakorolt hatásait elsősorban a sajtószabadság-indexekben elemeztük. A 2012-ben és 2013-ban publikált indexek közötti szembetűnő változás a médiamenedzserek javuló helyzetértékelése, amit azonban az újságírók és a közönség értékelése nem-hogy nem követett, de éppen ellenkező tendenciát mutatott. A médiapiacón talán valóban megindult valamiféle konszolidáció, abban az értelemben, hogy a vállalkozások megismerték és tudomásul vették az új helyzetet, az új hatóság működési módját, és igazodni kezdtek ahhoz. Az újságírók ugyanakkor közvetlenül érzik a napi tevékenységükben e médiapolitikai környezet közelebbi és távolabbi hatásait, a közönség egy része pedig – egyáltalán nem függetlenül a válaszadó politikai irányultságától – érzékeli a médiában sugallt kép és a valóság közötti különbségeket. Az újságírói magatartások változásai közül kiemelten foglalkoztunk az öncenzúra jelenségével. A jelenség nyilvánvalóan nem új, mégis mérhető az erősödése: 2012-höz képest 2013-ban kb. 10 százalékkal nőtt azoknak a válaszadóknak az aránya, akik azt nyilatkozták, hogy ferdítettek vagy hallgattak el már információkat a várható következmények elkerülése érdekében.

A médiapolitika médiatartalomra gyakorolt közvetlen hatásait először egy átfogó tartalomelemzés keretében vizsgáltuk, majd az országgyűlési és az európai parlamenti választási kampány – a könyv kéziratának lezárásakor még zajló – monitorozásával folytattuk. Azt tapasztaltuk, hogy a közéleti tájékoztatásban olyan mértékű és sebességű változások történtek 2008 és 2011 között, amelyeket nem magyarázhatnak a bulvárosodás vagy a közönség közelettől való elfordulásának általános folyamatai. A kereskedelmi és a közszolgálati médiaszolgáltatás más-más módon, de határozottan igazodott a médiapolitikai környezethez; előbbi – legalábbis a Fidesz-kormány első időszakában – a közéleti tájékoztatás teljes háttérbe szorításával, utóbbi pedig a propagandajellegű tájékoztatás mérhető erősödésével. Az online média egyértelműen ellenállóbb volt a médiapolitikai elvárásokkal szemben. A kampányfigyelés fontos tanulsága, hogy a hírek generálásában

egyértelműen a Fidesz volt a meghatározó szereplő, amivel hatékonyan alakíthatta a magáról és az ellenzékről megjelenő képet.

A médiapolitika médiapiacra gyakorolt hatásait leglátványosabban az ún. „lány cenzúra” kutatás keretében mutattuk be.^[6] A World Association of Newspapers and News Publishers koordinálásával készült elemzés mindazokat az – elsősorban informális – eszközöket vizsgálja, amelyek a piaci erőviszonyok, a tulajdonosi szerkezet és a médiapiaci erőforrásokhoz való hozzáférés manipulálásával alakítják a nyilvánosság egyes szereplőinek megszólalási lehetőségeit és végső soron a tartalomkínálatot. Az oligarcha-médiabirodalmak kialakulásától az állami hirdetések átláthatatlan és súlyosan egyoldalú elhelyezésén és a közszolgálati médiumok zavaros költségvetésén át a médiaszolgáltatási díjak és feltételek titokban tartásáig számos olyan eszközt és jelenséget azonosítottunk, amelyek – bár rövid távon talán alig észrevehetőek – hosszú távon hatékonyan alakítják a médiarendszer szerkezetét és a nyilvánosság működését. A „lány cenzúra”-elemzésen kívül is rendszeresen elemeztük a médiapiaci folyamatokat, amelyeket összességében – minden ágazatban – a szűkülő bevételi lehetőségek és a nyílt politikai befolyásszerzés terelt egy balkáni, putyini, berlusconi médiapiaci modell irányába.

Elemzéseink tanulságainak levonásaként összeállítottunk és nyilvánosan megvitattunk egy alternatív médiaszabályozási koncepciót, amely a magyar médiarendszer sajátosságait nem figyelmen kívül hagyva a társadalmi párbeszédet előmozdító nyilvánosságot kíván megvalósítani. A Független Média-központtal együttműködésben, az EGT/Norvég Civil Támogatási Alap, valamint az Ökotárs Alapítvány és partnerei támogatásával tíz hónapon keresztül egy-egy médiaszabályozási területhez kapcsolódó vitaanyagokat tettünk közzé, ezekhez kapcsolódóan rendezvényeket szerveztük, online vitafelületet indítottunk, és végül egy egységes szabályozási koncepciót állítottunk össze. A koncepció fontos eleme az állam szerepének újragondolása, a médiahatósági feladatok decentralizálása, a hatósági mérlegelési mozgástér minimalizálása, a szankcióalkalmazás helyett a nyilvánosságban zajló folyamatok és a mögöttük meghúzódó társadalmi problémák nyomon követése és napirenden tartása, a médiaoktatás szerepének erősítése, valamint egy újragondolt rendszerű önszabályozás előtérbe helyezése. A koncepció igyekszik jogállami megoldásokat felvázolni a kialakult torz médiapiac kockázatainak csökkentésére. A szabályozási koncepció a következő időszakban nyilvánvalóan legfeljebb elméleti hivatkozási pont maradhat.

Más civil szervezetekkel együttműködve bekapcsolódtunk a médiaszabályozás jövőjéről szóló európai párbeszédbe, és részletes véleményt írtunk a média szabadságáról és pluralizmusáról szóló Freiberga-jelentéshez.[7] A 2010-es médiatörvények módosítására vonatkozóan az Európa Tanács és a magyar Kormány közötti megállapodással kapcsolatos kritikánkat eljuttattuk az Európa Tanácsnak.[8] Közreműködtünk a magyar médiahelyzetről szóló, az Európai Parlament részére készült szakértői anyag összeállításában, valamint az internet szabadságáról készített nemzetközi jelentés magyar fejezetének megírásában. Anyagainkat használta a Freedom House, a norvég Helsinki Bizottság, szakmai konzultációkat folytattunk az EBESZ választási megfigyelőivel, rendszeresen jelen vagyunk a külföldi sajtóban.

A Mérték e kötetben összefoglalt elemzéseit összességükben meglehetősen borús képet festenek a médiarendszer és a nyilvánosság állapotáról és folyamatairól. Hosszú távon ható, nem vagy csak igen nehezen visszafordítható beavatkozásokkal a Fidesz médiapolitikája a sokszínű és párbeszédet ösztönző nyilvánosság helyett egy ideológiai alapjaiban és társadalmképében egyoldalú, egyúttal kizárólagosságra törekvő nyilvánosságot hozott létre, ami csak azért nem lehet tökéletes, mert a digitális világ és az Európai Unió nyitottsága nem teszi lehetővé e médiapolitika következetes végigvitelét.

ÚJRARAJZOLT ÉS ÁTPOLITIZÁLT MÉDIARENDSZER

Sokat tanultunk a Fidesz médiapolitikájából. A médiarendszer korábban ismeretlen gyenge pontjainak felfedezése és kihasználása, a sajtószabadság és a demokratikus nyilvánosság néhány elemének öngigazolási célú megőrzése, a fenntartható, adott esetben a nemzetközi kritikákkal szemben is védhető irányított nyilvánosság kiépítése minden várakozásunkat fölülmulta. Minden korábbi tapasztalatunknál jobban értjük, hogy a sajtószabadság nem kétértékű, és az állami cenzúra hiánya nyilvánvalóan nem azonos a sajtó szabadságával. A sajtószabadságot egészében nem lehet felszámolni, de valójában a nyilvánosságot manipulálni akaró médiapolitikának szüksége sincs erre. A médiarendszer, a médiapiac szerkezetének átalakításával, a médiapiaci erőforrások újraosztásával ugyanis hosszú távon biztosíthatja a legnagyobb közönségelérésű csatornák befolyásolását. Emellett a kisebb elérésű, ráadásul nagyjából tudatos

közönséget elérő – leginkább online – csatornák legyűrése fölösleges, sőt e szolgáltatások kiválóan felmutathatók a médiaszabadság bizonyítékaiként.

A Mérték elemzéseiből ugyanis tudjuk, hogy a közönség hírfogyasztásában továbbra is a legnagyobb televíziók híradói a legfontosabb források.^[9] A hírfogyasztás tekintetében a Magyar Televízió jelentősége is nagyobb, mint ami az átlagos nézettségéből következne. Míg az országos televíziókat szinte kizárólagos hírforrásként használók aránya 2013-ban 57 százalék volt, és e híradók a csoporton kívül is minden fogyasztói csoportot elérnek, addig az interneten megjelent hírek a teljes közönség negyedét érték el, és 13 százalék volt azok aránya, akik számára az internet elsődleges hírforrás.

Ha a médiát a politikai haszonszerzés eszközének tekintjük, akkor a haszon-maximalizálás útja egyértelműen a nagy, politikai szempontból kevésbé tudatos közönséget elérő csatornák manipulálása. Ennek pedig rengeteg eszköze van. Fáradtságos és kockázatos mód a tulajdonosi szerkezetük alapján független, piaci érdekek védelmében viszont a mindenkori kormányokkal való jó viszony fenntartására törekvő vállalkozások folyamatos meggyőzése – kedvezményekkel (lásd a médiaszolgáltatási díj csökkentése) vagy éppen fenyegetéssel (lásd reklámadó) – a kormány iránti lojalitás hasznosságáról, de legalább arról, hogy e vállalkozások csatornái ne ártsák magukat túl mélyen a közélet ügyeibe. A Fidesz az országos kereskedelmi televíziók esetében ezt a módszert a ciklus elején hatékonyan alkalmazta, aminek eredményeként a kereskedelmi televíziók híradóiból eltűnt a közéleti tájékoztatás. A módszer kockázatát mutatja az RTL – leginkább a kisebb elérésű RTL2 – híradóinak változása, valódi közéleti tartalommal való feltöltődése, ami az elmúlt évek egyik legfontosabb, legbiztatóbb jelensége, és ami mögött minden bizonnyal valós fogyasztói igények is meghúzódnak.

Már a kormányzás elején, sőt a Sláger/Danubius-ügyben már a kormányzás megkezdése előtt jól látszott, hogy a Fidesz szeret biztosra menni, és hosszú távon tulajdonosi összefonódással biztosítja a nyilvánosságbeli pozícióit. A *Metropol* felvásárlása volt a kezdet, a TV2 piaci vevőinek a reklámadóval való zsarolása volt a csúcspont, ami aztán a TV2 zavaros felvásárlásában csengett le. Mindezt megkoronázta a *Népszabadság* és nyolc megyei napilap szintén nem átlátható tulajdonosváltása. Az Antenna Hungária visszaállamosításával végül úgy szerezte vissza a Fidesz a földfelszíni frekvenciák fölötti rendelkezés lehetőségét, hogy azok elosztogatásánál pályázati eljárásokkal sem kell bajlódnia. Semmi nem kötelezi az Antenna Hungáriát például arra sem, hogy a TV2 és az RTL Klub számára

azonos hozzáférési feltételeket biztosítson. Minden készen áll, hogy a következő négy évben a Fidesz a maradék autonómiát is felszámolja a médiapiacra.

És a Fidesz ennél is tovább ment, ahol lehetett: a rádiós piac egyetlen szegmensét sem hagyta érintetlenül. Az országos rádiós monopólium stabilizálása és a helyi médiapiac ideológiai – vallási tematikájú és jobboldali politikai – rádiókkal való feltöltése mellett a Fidesz érdekkörébe került a hallgatottság mérése és a helyi rádiók reklámidejének értékesítése is, teljesen ellehetetlenítve az autonóm piaci működést. Miután a kormánynak meghatározott médiaügynökségekkel is szoros kapcsolata van, a reklámpiaci értéklánc egésze komoly politikai befolyás alatt áll.

A médiapiaci erőforrások átcsoportosításának hatékony eszköze az állami hirdetések politikai szempontú elhelyezése. Ez önmagában nem új jelenség, azonban a hirdetési gyakorlat arányaiban minden korábbinál egyoldalúbb. Ez más gazdaságpolitikai eszközökkel – ágazati különadókkal, önkényes engedélyezési eljárásokkal – kiegészülve a reklámpiac egészének torzulását okozza. Az adott csatorna kereskedelmi értékét sok esetben a piaci hirdetőik döntéseiben is felülírják a politikai kötődések.

A MÉDIATÖRVÉNYEK KÖVETKEZMÉNYEI

Hamar világossá vált, hogy a médiatörvények megalkotása nemhogy szükségtelen volt a Fidesz médiapolitikájának megvalósításához, de a Fidesz szempontjából még károsnak is bizonyult. A piac és a nyilvánosság befolyásolásának informális eszközeivel feltűnés – és nagyrészt ellenállás – nélkül vihette volna keresztül az akaratát, ehelyett a médiatörvények elfogadásával hangos tiltakozások viharában találta magát. Ez aztán lassan elült, és a végeredményt tekintve a politikai akarat megvalósításában még csak nem is okozott jelentős fennakadást. De a Fideszt végérvényesen kiírta a demokratikus európai pártok sorából, súlyos és tartós bizalmi válságot okozva a kormányzati működéssel szemben. Egyáltalán nem értek egyet a médiatörvények jelentőségét bagatellizáló véleményekkel, és nem csak azok politikai következményei miatt. A 2010-es médiatörvények ugyanis felülírtak mindent, amit addig a sajtószabadságról, a média szabályozásáról, az állam és a politika mozgásteréről gondoltunk. E törvényeknek sem a betűje, sem a szelleme nem alkalmas egy demokratikus nyilvánosság, egy nyílt és sokszínű

társadalom felépítésére. Intézményei végtelenül centralizáltak és monolitikusak, eljárásai kiszámíthatatlanok, elvárásai megfoghatatlanok.

A médiatörvények nélkül nem lenne Médiatanács, ami politikailag egyoldalú, kizárólag a Fidesz delegáltjaiból álló, döntéshozatali folyamataiban átláthatatlan, ugyanakkor meglehetősen nagy hatalmú testületként a médiaszabadság egyik legsúlyosabb akadály. A médiatörvényekről zajló hangos vita 2010-ben sajnos részben félrevette a fókusz: miközben mindenki a milliós bírságokat és a szerkesztőségek vegzálását várta – ami azonban nyilvánvalóan komoly támadási felület lett volna a Fidesz médiapolitikáján, ezért egyáltalán nem volt reális forgatókönyv –, sokkal kisebb figyelmet kapott a Médiatanács frekvenciapályáztatási mozgáster, vagy éppen a közszolgálati intézményrendszer fölött gyakorolt hatalma. A Médiatanács a társadalmi, politikai sokszínűséget reprezentáló médiatestületek csúf paródiája: döntéseinek túlnyomó többségét a tagok teljes egyetértésével, a jegyzőkönyvek tanulsága szerint vita nélkül hozza, miközben a rendelkezésére álló erőforrásokból eddig semmilyen szakmailag vagy társadalmilag értékelhető produktumot nem állított elő. Annak ellenére, hogy hatáskörei és kormányzati pozíciója alapján a médiapolitika és általában a kommunikációpolitika meghatározó alakítójának kellene lennie, tevékenysége nagyrészt érdektelen, ahol pedig nem az – leginkább a rádiós piac átstrukturálásában –, ott káros.

A médiatörvények nélkül nem lenne Médiaszolgáltatási és Vagyonkezelő Alap (MTVA), és a közszolgálati műsorszolgáltatás nem jutott volna el az elmúlt években tapasztalható mélypontra. Nyilvánvaló, hogy a közszolgálati média, különösen a televíziók működése nagyon sokat nem tudott veszíteni a minőségéből, a hitelességéből és a közönségéből, de amit még lehetett, azt elveszítette. Szervilizmus, dilettantizmus, pazarlás, műsorpolitikai kudarcok – ennyi pénzből ilyen rossz teljesítményt nyújtani korábban senkinek nem sikerült. A közszolgálati médiaszolgáltatók látszatönállósága valójában csak kuszává és átláthatatlanná teszi a teljhatalmú MTVA működését, amelynek vezetőjét a Médiatanács elnöke tetszése szerint nevezheti ki és mozdíthatja el, és amelynek működése fölött semmilyen társadalmi kontroll nincs.

Médiatörvények nélkül nem lenne központosított hírszolgáltatás sem, ami a tájékoztatás sokszínűségét a médiarendszer egészében súlyosan veszélyezteti. A hírcentrum a közszolgálati intézményrendszer propagandagépezetté silányításának fontos eszköze volt, miközben az ingyenes hírszolgáltatással a hírügynökségi piacon ellehetetlenítette a versenyt, és a

kereskedelmi médiában is igen hatékonyan előmozdította a kormányzati üzenetek közvetítését.

Médiatörvények nélkül nem csak perek végeláthatatlan sorában lehetne hozzáférni a médiarendszer működésére vonatkozó alapvető információkhoz, a médiaszolgáltatási díjak kiszámításának módjától és – az országos rádiók és televíziók esetében – a díjak csökkentésének mértékétől a rádiós frekvenciák közszolgálati célokra való felhasználásának indokain és a közszolgálati médiaszolgáltató műsorgyártási szerződésein át a közszolgálati média támogatására fordított közpénzek elosztásának elveig. A Médiatanács és az MTVA működésének zártága éppen a transzparencia hiányának legfőbb okozója. Ezeknek az intézményeknek a működésébe sem kívülről, sem belülről nem lát bele senki, aki korlátozhatná a Fideszt politikai akarata végrehajtásában.

Médiatörvények nélkül a nyomtatott és az online sajtó továbbra sem állna médiahatósági ellenőrzés alatt, illetve a társszabályozási rendszer elfogadásával nem kényszerült volna arra, hogy a bíróságok fenyegetésének megkerülése érdekében nyilvánosan legitimálja a működését legalábbis bizonytalan keretek közé szorító médiajogi előírásokat. A médiatartalom szabályozása, az újságokkal és a hírportálokkal szemben kilátásba helyezett sok tízmilliós bírságok valódi célja és eredménye az újságírók, a szerkesztők és leginkább a médiatulajdonosok folyamatos bizonytalanságban tartása. A Fidesz tisztában volt azzal, hogy a médiatörvény, majd az új Polgári törvénykönyv több szakasza, a hamisított bajai választási videó[10] miatt napok alatt elfogadott büntetőjogi szigorítás, vagy éppen az információszabadság elleni támadás az újságírás és a médiapiac magyarországi állapotában beváltatlan fenyegetésként is eléri a kívánt hatást. Ahol minden harmadik újságíró vallja magáról, hogy hallgatott vagy ferdített már el információt a negatív következmény elkerülése érdekében,[11] ahol ezek az újságírók a munkájuk elvesztésével teljes egzisztenciális bizonytalanságba kerülnek, ahol nyilvános szakmai fórumokon mondják el az iparági szereplők, hogy a kereskedelmi hirdető hűségesen követik az állami hirdetéseket, folyamatos gazdasági kockázatnak kitéve a nem (eléggő) baráti médiumokat,[12] ott a korlátozó szabályozás tényleges szankcióalkalmazás nélkül is megteszi a hatását.

Mindezek alapján a Fidesz médiapolitikájának egyik fő pillére a médiapiaci pozíciók stabilizálása és a nagy tömegeket elérő csatornák bekebelezése. A médiapiaci folyamatok alapján a Fidesz számára a média egyszerre jelent kiiktatandó hatalmi kontrollt és eszközt a hatalom megtartásához. Céljai megvalósításában komoly sikereket ért el.

E médiapolitika másik fő pillére a médiarendszer szereplőinek folyamatos bizonytalanságban tartása. Egy olyan közegben, ahol az újságírói és a médiatulajdonosi szocializáció szerves része a túlzott óvatosság, az öncenzúrára való fogékonyság, a bizonytalan tartalmú előírások, az átláthatatlan, de teljhatalmú intézmények vagy éppen a médiapiaci erőforrások manipulálása egyértelműen a hangoskodók elcsendesítését, a fennálló erőviszonyok megalakuló tudomásulvételét biztosítják.

Az ezek eredményeként létrejött irányított nyilvánosság következményei legnyilvánvalóbban a 2014-es választási kampányban váltak láthatóvá. A választási eljárás szabályozásával a kampányt sikerült azokra a médiafelületekre szorítani, ahol a Fidesz hegemoniája tökéletesen megvalósult (kültéri hirdetések), vagy esetleg azokra, amelyek csak korlátozottan alkalmasak a választók elérésére (print és online média). Az esélyegyenlőség látszatát is kerüli az a szabályozási megoldás, amely a sajtótermékek esetében a politikai hirdetések árának előzetes publikálását írja elő – nagyon helyesen –, de eközben ugyanezt nem várja el a Simicska-birodalom részeként működő kültéri plakátokkal kapcsolatban. A mindennek eredményeként lényegében elmaradt kampány legfontosabb üzenete az lett, hogy a választásnak nincs tétje, a Fidesznek nincs valódi alternatívája; hacsak az ember nem megszállott rajongója valamelyik pártnak, nem is érdemes foglalkozni az egészszel. Ez az üzenet is hozzájárult az újabb kétharmadhoz.

Egy kötetbe rendezve az elmúlt évek médiapolitikai lépéseit egészen világos szándékok válnak láthatóvá, amelyek végső soron a lehető legkevésbé sokszínű, a lehető legkevésbé plurális médiarendszer és médiakínálat kialakítására törekszenek. Ez a médiapolitika tökéletesen illeszkedik a társadalmi sokszínűség felszámolására törekvő más lépések közé. A Fidesz az oktatás és a kultúra szerkezetét és igazgatását is kifejezetten homogenizáló, a sokszínűséget felszámoló szándékkal alakította át, a teljesen centralizált közoktatási-igazgatástól a tankönyvpiac felszámolásán át az egyetemi autonómia kiüresítéséig, illetve a kulturális intézmények kivéreztetésétől azok vezetőinek kinevezési gyakorlatáig. Ebbe a sorba illeszkedik a nem Fidesz-közeli civil szervezetek elleni támadássorozat, illetve a civil

társadalommal kapcsolatos szervezési és finanszírozási keretek teljes átalakítása. Mindez együtt egy végiggondolt, következetes, de következetesen antidemokratikus társadalomkép megvalósítását szolgálja.

Szubjektív végszóval szeretném zárni a kötet bevezetőjét. Szintén a Gondolat Kiadónál jelent meg 2010-ben a *Médiapolitikai szöveggyűjtemény* című kötet, amelynek előszavában a médiapolitikának a következő meghatározást adtam: „Olyan alkalmazott médiatudományi diszciplínaként írható le, amely a médiatudomány más területein – illetve más társadalomtudományokban – elért eredményeket összegzi annak érdekében, hogy támpontokat adjon a médiarendszer szerkezetét és működését alakító célkitűzések és eszközök meghatározásához, illetve érvényesítéséhez.” A Mérték éppen ezt az elképzelést valósította meg: sokféle tudás felhasználásával tárjuk fel a médiarendszer működését, hogy megalapozottan kritizálhassuk az aktuális médiapolitikai gyakorlatot, és végső soron alternatívákat mutathassunk fel. Így vált a Mérték a résztvevők számára óriási szakmai kalanddá és egyúttal a szűk akadémiai körből kilépő társadalmi szerepvállalássá. Köszönet érte a támogatóknak, az üzeneteinket meghalló újságíróknak, és mindenekelőtt a Mérték tagjainak: Lehóczki Zsófiának, Mong Attilának, Nagy Krisztinának, Navratil Szonjának, Urbán Ágnesnek és Uszkiewicz Eriknek!

[1] Hallin, Daniel C. – Mancini, Paolo: *Médiarendszerek*, Gondolat, 2008.

[2] Hírfogyasztás, pluralizmus, demokratikus részvétel. A sokszínű tájékozódás esélyei 2013, <http://mertek.eu/jelentesek/hirfogyasztas-pluralizmus-demokratikus-reszvetel-a-sokszinu-tajekozodas-eselyei-2013>

[3] Állami reklámköltség 2008–2012, <http://mertek.eu/jelentesek/allami-reklamkoltes-2008-2012>

[4] Közéleti tartalom az új médiatörvény előtt és után, <http://mertek.eu/jelentesek/kozeleti-tartalom-az-uj-mediatorveny-elott-es-utan>

[5] Sajtószabadság-index 2013, <http://mertek.eu/jelentesek/sajtoszabadsag-index-2013>

[6] Szeliden foglyul ejteni – Lány cenzúra és az állam szerepe a magyar médiában, <http://mertek.eu/jelentesek/szeliden-foglyul-ejteni-lagy-cenzura-es-az-allam-szerepe-a-magyar-mediaban>

Az elemzés egyes fejezeteit e kötetben Mong Attila: A szabadság gyeplői – öncenzúra a magyar sajtóban, illetve Urbán Ágnes: Médiapiaci folyamatok Magyarországon című tanulmánya tartalmazza.

[7] A magyar civil szervezetek közös véleményét lásd: http://ec.europa.eu/information_society/news-room/cf/dae/document.cfm?doc_id=2711

[8] Civil szervezetek levele Thorbjørn Jaglandnak, az Európa Tanács főttitkárnak, <http://mertek.eu/article/civil-szervezetek-levele-thorbjorn-jaglandnak-az-europa-tanacs-fotikaranak>

[9] Hírfogyasztás, pluralizmus, demokratikus részvétel. A sokszínű tájékozódás esélyei 2013, <http://mertek.eu/jelentesek/hirfogyasztas-pluralizmus-demokratikus-reszvetel-a-sokszinu-tajekozodas-eselyei-2013>

[10] Lásd Polyák Gábor: Három csapás a videóbűnözőkre, <http://mertek.hvg.hu/2013/10/29/harom-csapas-a-videobunozokre/>

[11] Sajtószabadság-index 2013, <http://mertek.eu/jelentesek/saitoszabadsag-index-2013>

[12] Újragondolt nyilvánosság – egy jövőbeni médiaszabályozás keretei konferencia, 2014. február 27. Kerekasztal-beszélgetés „A szabályozási változások az elmúlt években hogyan érintették az egyes ágazatokat? Milyen változásokra lehet számítani a következő években és mire lenne szükség?” címmel. <https://www.youtube.com/watch?v=VvihvZ6hQs&feature=youtu.be>

Szubjektív krónika – Válogatás a Mérték-blogon megjelent írásokból[1]

VÁLOGATÁS A MÉRTÉK-BLOGON MEGJELENT ÍRÁSOKBÓL

1. MÉDIA ÉS JOG

Ünnepi beszéd

2013. március 14.

Polyák Gábor

30/1992. 37/1992. 22/1999. 1/2007. 46/2007. 165/2011.

Csak néhány az Alkotmánybíróság sajtószabadsággal kapcsolatos döntései közül. A jogállamiság felszámolásának legújabb áldozatai. Hatályon kívül helyezve, ezt mondja róluk és minden más alkotmánybírósági határozatról az alaptörvény módosítása. Pedig ezek voltak azok a néha jól, néha rosszabbul sikerült iránytűk, amelyek eligazítottak a sajtószabadság kérdéseivel kapcsolatban, amelyekre néha jól, néha rosszabbul fel lehetett építeni egy európai médiarendszert. Nagy kár értük.

Iránytűk nélkül csak a saját értékítéletünkre támaszkodhatunk. Szabad-e ma a sajtó? Van-e ott sajtószabadság, ahol az újságírók fele és a szerkesztők több mint 60%-a úgy nyilatkozik, hogy az elmúlt évben személyesen tapasztalt politikai nyomásgyakorlást? Van-e ott sajtószabadság, ahol a megkérdezett újságírók közül minden negyedik azt állítja, hogy hallgatott vagy ferdített már el politikai, gazdasági tényt annak érdekében, hogy elkerüljön valamilyen hátrányos következményt? Van-e ott sajtószabadság, ahol az újságírók háromnegyede és a médiatulajdonosok majdnem mindegyike úgy véli, vannak elhallgatott témák a magyar médiában, és ez a vélekedés egybevág a közönség túlnyomó többségének álláspontjával?

Elegendő-e a sajtószabadsághoz, hogy nem hurcolják meg nyilvánosan azt, aki a kormányt kritizálja? Nincsenek sokmillióos bírságok újságokkal és internetes portálokkal szemben, nincsenek átkutatott szerkesztőségek és lefoglalt szerkesztőségi iratok.

Csak kompromisszumok vannak. Hétköznapi, elvtelen kompromisszumok.

Tudd magadtól, miről kell hallgatni, cserébe nem szólunk rád, hogy hallgass.

Egyáltalán ne beszélj közügyekről, cserébe élvezheted az enyhébb hirdetési szabályok és az enyhébb médiakoncentrációs korlátok vagy éppen a fű alatt csökkentett médiaszolgáltatási díjak gazdasági előnyeit.

Lépj be a társabályozási rendszerbe, és fogadd el az általunk szabott játékszabályokat, cserébe nem kell aggódnod a bírságok miatt.

Néhány ezer forinttal magasabb végkielégítés reményében állj el a sztrájk-tól és a nyilvános tiltakozás minden formájától.

Fogadd el a kisebb vételkörzetű rádiós frekvenciát, a korábbi frekvenciádról csendben mondj le pártközeli barátaink részére, cserébe nem söprünk ki végleg a médiapiacról.

Szervezd ki a véleményedet blogokba, ne ejtsd ki a szádon az „oligarcha” szót, és nem zárjuk el előled teljesen a hirdetési csapokat.

Ezekkel a kompromisszumokkal tudunk együtt élni. Mindig is együtt éltünk velük. A jelenlegi hatalom éppen csak felismerte és kihasználta a gyengeségeinket. A 2010-ben elfogadott médiatörvények ennek bizonyítékai és eszközei.

Bizonyítékai és eszközei e törvények egy másik politikai szándéknak is. Az elmúlt évek legfontosabb jelensége a politikai elitel nyíltan és közvetlenül összefonódó szereplők médiapiaci térnyerése. E folyamat látványos kezdőpontja az országos kereskedelmi rádiók pályáztatása volt, ami ugyanakkor le is zárta a legnagyobb politikai erők közötti együttmozgások korszakát, és utat nyitott a média minden korábbinál erőteljesebb politikai uralása előtt. A rádiós piac átalakítása ennek az új világrendnek a jegyében zajlik, és ugyanezt láthatjuk a közszolgálati média lerohanásában. A jobboldali médiavállalkozások bőséges ellátása frekvenciákkal és állami reklámpénzekkel, a közszolgálati intézmények átláthatatlan kézi vezérése az egyik oldalon, a Klubrádió józan ésszel fel nem fogható vesszőfutása, sikeres zenei rádióhálózatok szisztematikus felszámolása, a reklámpiaci források elapasztása a másikon. Hosszú távon ható, a médiarendszer szerkezetét és a

nyilvánosság működési kereteit gyökeresen átalakító változások, amelyek legnagyobb mértékben a közönség legkiszolgáltatottabb részét fosztják meg a tisztánlátás lehetőségétől.

A minket ma körülvevő társadalmi, kulturális, gazdasági katasztrófák az illúzióvesztés húsz éve után elhozhatják a katarzist, az újrakezdés akarását, de elhozhatják a tökéletes közönyt is. Ha van ma küldetése az újságíróknak, akkor az az, hogy felrúzzák a társadalmat, és segítsék a normális társadalmi párbeszéd újraindítását.

Nehéz küldetés. Naponta jelennek meg hírek korrupcióról, a jogállamiság lebontásának újabb és újabb lépéseiről, gazdasági kudarcokról és társadalmi tragédiákról. Az egyik oldalon az egyre magasabb, lassan átugorhatatlan ingerküszöb, a másik oldalon egy másik valóság hibátlan illúziója. Az oldalak között pedig falak. A közönség vagy teljesen elfordul az életét szükségszerűen befolyásoló, de kétségkívül tisztító közügyektől, vagy nagyon vigyáz arra, hogy a valóságról felépített mégoly hazug vízióját ne érje bántódás. A közönség kétharmada kizárólag a legnagyobb elérésű csatornákról szerzi az információit, és tökéletesen elégedett a tájékozottság e hamis illúziójával. A „másik oldalhoz” tartozó forrásokat pedig még a tudatos hírfogyasztók túlnyomó többsége is kerüli.

A médiarendszer szereplői között alig találunk olyat, aki kísérletet tenne ezeknek a fogyasztói magatartásoknak az áttörésére. A kereskedelmi televíziók gyakorlatilag feladták a közéleti tájékoztatást, még ha az újonnan, külföldről indított RTL2 híradója hozott is ebben változást. A közszolgálati televíziók és rádiók hosszú évek lassú haldoklása után mára felélték hitelességük maradékait is. A politikai napilapok szűkülő olvasótáborra nagyrészt mozdíthatatlan. A legnagyobb hírportálok összességében csak a közönség nagyjából 10%-a számára jelentenek rendszeres tájékozódási forrást. Ráadásul e hírportálok működésének hátterében is folyamatos fenyegetést jelentenek a tulajdonosi összefonódások és a piaci érdekekből fakadó zsarolhatóság.

Mindez egy olyan társadalom kialakulásához járult hozzá, amelynek alapvető jellemzője a kölcsönös meg nem értés és a bizalom teljes hiánya.

A nyilvánosság állapota és a demokrácia minősége közötti szoros kölcsönhatás nyilvánvaló. Jól működő nyilvánosság nem jöhet létre a demokrácia iránt elkötelezett közönség nélkül, a demokratikus elkötelezettségnek viszont feltétele a valódi társadalmi párbeszédet biztosító nyilvánosság. A jelenlegi

politikai elit nagy része kifejezetten érdekelt a párbeszédképtelenség fentartásában, a közönség többsége fásult és kiábrándult.

Egy biztos: valakinek, valaminek változnia kell.

A közöny és a másik oldal meghallgatására való képtelenség csapdájából a sajtó önmagában nem találhat kiutat. Lehet azonban a változás fő mozgatója. Megmutathatja, hogy indulatok helyett érvekkel, ellentmondást nem tűró kinyilatkoztatások helyett egymást megérteni próbáló párbeszéddel messzebbre jutunk. Ehhez nélkülözhetetlen az egyéni és a szakmai autonómia iránti igény, az önbecsülés, a társadalmi felelősség felvállalása.

A párbeszéd lényege, hogy mindenki szót kap, akkor is, ha a Klubrádióban beszél, akkor is, ha a Lánchíd rádióban. Ott esély sincs a párbeszédre, ahol egyes hangoknak eleve nagyobb hangerőt biztosítanak, másokat pedig legfeljebb suttogni hagynak. Hadd szóljon a Klubrádió, és hadd szóljon a Lánchíd rádió!

Olyan új keretekre és új garanciákra van szükség, amelyek között létrejöhet a nyílt, egymás megértését segítő, közös dolgainkat előbbre vivő társadalmi párbeszéd.

Tudjuk, mit akarunk.

Nyilvánosan végigbeszélt szabályozási kereteket akarunk.

A médiahatóság által nem fenyegetett, világos és kiszámítható jogi elvárások alapján működő újságokat és internetes portálokat akarunk.

Az állami beavatkozások torzításától mentes médiapiacot akarunk.

A társadalmi párbeszéd elsődleges színtereként szolgáló, átláthatóan működő és gazdálkodó, tisztességes közszolgálati médiát akarunk.

A frekvenciák és a támogatási források nyílt, átlátható, az esélyegyenlőséget biztosító elosztását akarjuk.

A médiapiac és a médiatartalmak ellenőrzésében az egyoldalú politikai befolyást kizáró intézményi megoldásokat akarunk.

A politikai és a médiapiaci szereplők és érdekek összefonódásának felszámolását akarjuk.

A jog mindenhatóságát elvető, a valódi önszabályozás és a médiaoktatás lehetőségeire építő szabályozási kereteket akarunk.

Kompromisszumoktól mentes médiapiacot és nyilvánosságot akarunk.

Tegyünk érte! Szakmai szervezetek, civilek, újságírók, médiapiaci döntéshozók, mutassunk közösen példát párbeszédből, egymás megértéséből, szakmaiságból. Hogy egyszer majd düh és csalódottság nélkül ünnepelessük a sajtó szabadságát.

Nem történt semmi – A médiatörvény módosításáról

2013. február 18.

Polyák Gábor

„Milyen alapon kritizálunk egy szabályozást, amire az Európa Tanács is áldását adta? Sokan mondják, és én is így gondolom, hogy különben sem külföldről kell a segítséget várni, oldjuk meg mi magunk. Az Európa Tanács azonban lényegében hiteltelenné teszi minden eddigi és jövőbeli lépésünket. És azzal, hogy saját korábbi ajánlásait is figyelmen kívül hagyja, a saját tekintélyét is önkézüleg ássa alá.” Polyák Gábor írása.

A szokásos időpontban, péntek délután a kormány benyújtotta a médiatörvénynek azt a módosítását, ami az Európa Tanáccsal való megegyezés alapján született. Sajnos nincs benne meglepetés. A módosítás a törvénynek két elemét érinti: látszólag szűkíti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, és látszólag csökkentette a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének politikai függését. De a hangsúly mégiscsak azon van, hogy „látszólag”.

A kiegyensúlyozottság követelményének megtisztítása az olyan „sallangoktól”, mint a ténszerűség, tárgyilagosság, időszerűség, sokszínűség, teljesen egybevág a Médiatanács gyakorlatával. A Médiatanács ugyanis eddig is úgy tett, mintha ezek a követelmények nem lettek volna a törvényben. A Mérték jelentéseiben arra mutattunk rá, hogy egyrésztől nagyon is dicséretes volt ez a visszafogott jogértelmezés, másrésztől azonban éppen ez vezetett oda, hogy a köztévé elleni egyetlen panaszt sem kellett megalapozottnak találnia a hatóságnak. A hatósági értelmezés ráadásul nem volt összhangban a bírósági, sőt az alkotmánybírósági értelmezéssel sem.

(...)

A törvényszöveg módosítása mindebben semmilyen változást nem hoz. A Médiatanács mostantól még könnyebben söpörheti le a Cohn-Bendit- és Lomnici-ügyeket, a Jobbik viszont zavartalanul használhatja a kiegyensúlyozottsági panaszokat egy kis extra nyilvánosság megszerzéséhez.

Végképp eltörölni – Adatszűrés és -blokkolás a magyar jogban

2013. május 17.

Polyák Gábor

Elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele, blokkolás, lex Kuruc.info. Miről van szó?

„A bíróság az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételére irányuló megkeresésben tájékoztatja a külföldi államot, hogy amennyiben harminc napon belül nem tud eleget tenni a megkeresésnek, akkor elrendeli az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételének az elektronikus adathoz való hozzáférés végleges megakadályozásával történő végrehajtását.”

Ez a mondat szerepel a múlt héten az igazságügy-miniszter által benyújtott törvényjavaslatban. Az első olvasatra is fenyegető, bár kissé homályos rendelkezésből azonnal hír lett, és meg is kapta a jól megérdemelt lex Kuruc.info nevet. Ez a rendelkezés ugyanakkor inkább már csak hab a tortán. Az új, július 1-től hatályos büntető törvénykönyv vezeti be az elektronikus adat végleges eltávolítása nevű szankciót.

(...)

Nyilvánvaló, hogy a gyermekpornográfia vagy a terrorcselekmények ellen minden eszközzel fel kell lépni. De az is nyilvánvaló, hogy a jogalkotónak fogalma sincs, milyen szellemet engedett ki a palackból. Nem is az a fő probléma, bár önmagában is súlyosan sérti a véleményszabadságot, hogy lényegében bármely bűncselekmény esetén helye lehet blokkolásnak, sőt akár a médiatörvény máig nem tisztázott tartalmú rendelkezéseinek megszegése esetén is. A fő probléma az, hogy a szűrés és a blokkolás mindig csak a teljes adatforgalom szűrésével oldható meg. Ha egy adatot ki kell szűrni, ellenőrizni kell az összes többit is. Ezzel végleg megdől az a mítosz, hogy a jeltovábbítást végző hálózatüzemeltetők semleges szereplői a tartalom áramlásának, és ezzel végleg megdől a kontrollálhatatlan internet mítosza. Innentől csak bizalom és naivitás kérdése, hogy elhiszük-e, a mi adatainkra senki sem kíváncsi, és a blokkolásnak nincsenek rejtett áldozatai. Nem is beszélve arról, hogy ez egyáltalán nem vet véget a Kuruc.info macska-egér játéknak. Egy egész szolgáltatás nyilván nem lehet jogsértő – egy-egy konkrét közléssel kapcsolatban persze nem lesz nehéz büntetőeljárást indítani –, a honlap egy konkrét tartalmát viszont elég könnyű átpakolni, átfogalmazni. Ha ez nem elég, kódolni is lehet. Számomra egyértelmű, hogy túl nagy árat fizetünk a szinte semmiért. És persze miközben a jogalkotó ráereszti a világra a jogi atombombákat, mondván, hogy a gyűlöletbeszéd elleni harcban nincs kímélet, ugyanez a jogalkotó, nevezzük Fidesz-

kétharmadnak, mindent megtesz annak érdekében, hogy a hétköznapi rasszizmus bevett kulturális gyakorlattá váljon.”

Pert nyert a Mérték – Nyilvánosak a Közzolgálati Költségvetési Tanács dokumentumai

2013. július 1.

Uszkiewicz Erik

„A közzolgálati médiaszolgáltatás finanszírozásának szakmai és jogi jelentősége nyilvánvaló” – írtuk még januárban. Úgy tűnik, álláspontunkat a bíróság is osztja. Első fokon ugyanis közérdekű adat kiadása iránti pert nyert a Mérték a Közzolgálati Költségvetési Tanáccsal szemben. A Fővárosi Törvényszék ma kihirdetett ítéletében minden pontban helyt adott kereseti kérelmünknek, így talán kiderül, miből futotta *Marslakókra*, a budai hegyek vonulatát mintázó alkotásra, járdaépítésre.

„A Mérték azért fordult a Közzolgálati Költségvetési Tanácshoz, hogy megtudja, milyen ügyrend szerint jár el, eddigi ülésein milyen jegyzőkönyvek vagy feljegyzések készültek, milyen döntéseket hozott, és ezeket milyen háttér-információkra, dokumentumokra, esetleges számításokra alapozta. A médiatörvény értelmében ugyanis a tanács feladata, hogy a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) rendelkezésére álló pénzügyi források különböző közzolgálati médiaszolgáltatók közötti elosztásáról döntsön. Márpedig nem kevés pénzről van szó: a közzolgálati médiumok 2012-ben például közel 80 milliárd forintból gazdálkodtak. Ez az összeg akkor is sok, ha annak nem teljes egésze származik a központi költségvetésből.

(...)

A tanács ellenkérelmében tudomásunkra hozta, hogy a testület 2011. június 29-én alakult, és összesen 6 ülést tartott megalakulása óta, amelyekről emlékeztetők készültek. Ügyrendjét is beleértve 10 határozatot hozott. Az Mttv. 108. § (4) bekezdése szerint épp ezeket, a tanács döntéseit kellene nyilvános fórumon, a honlapján közzétenni. Egyértelmű megfogalmazás: a törvény kizárja, hogy ezen adatok akár döntés megalapozását szolgáló adatként, akár üzleti titokként a nyilvánosság elől elzárhatóak legyenek. Ennek ellenére alperes arra hivatkozott, hogy az információszabadság nem korlátozhatatlan alapjog, az a szükségesség-arányosság mércéjének

megfelelően korlátozható és korlátozandó. Ezt a mércét pedig abban találták meg, hogy az általunk megismerni kívánt adatok egy része üzleti titok, a kereseti kérelmünk negyedik pontjában megjelölt háttérszámítások pedig döntést megalapozó, előkészítő adatok, amelyek az Infotv. értelmében 10 évig nem nyilvánosak. A Közszolgálati Költségvetési Tanács szerint ugyanis az MTVA nem csak közpénzből gazdálkodik, hiszen bevételeinek 10-20%-át kifejezetten vállalkozói tevékenységből szerzi – a 2011-es beszámoló alapján ez az arány jóval kisebb, mint 10% –, így ezeknek az adatoknak a nyilvánosságra hozatala sértené az MTVA üzleti érdekeit. Különösen egy olyan kiélezett piaci versenyben, mint ami a magyar médiapiacra jelenleg is zajlik.

(...)

A bíróság ma kihirdetett ítélete szerint az üzleti titokra való hivatkozás azért nem helytálló, mert a jogszabály expressis verbis kötelezi a tanácsot döntéseinek nyilvánosságra hozatalára. Vagyis az üzleti titok sérelme fel sem merülhet mint hivatkozási szempont. A döntést megalapozó adatok tekintetében pedig alperes nem élt bizonyítási indítvánnyal, vagyis érdemben meg sem próbálta bizonyítani, hogy van olyan érdek, ami indokolná ezen dokumentumok nyilvánosság előli eltitkolását.”

Elnökcasting a médiahatóságnál[2]

2013. május 10.

Polyák Gábor

A Fidesz képtelen olyan vezetőt találni a Nemzeti Média- és Hírközlési hatóság élére, aki megfelelne érdekeinek és a saját törvényének, ezért az AB-hez fordul, hogy miként kell értelmezni az általa beterjesztett jogszabályt.

„Az Európa Tanács nyomására márciusban elfogadott médiatörvény-módosítás a jelek szerint csúnyán el lett rontva. Ahogy a médiatörvény 2010-es megszületése világosan bemutatta a Fidesz hatalomtechnikai gyakorlatát, a viták kiiktatásától a piaci szereplők lábhoz kényszerítésén át az adott terület igazgatási és piaci oldalról való teljes megszállásáig, addig a most zajló casting és megtorpanás egyértelműen rámutat e gyakorlat gyenge pontjaira.

(...)

Láthatóan nincs olyan ember, aki egyszerre felelne meg a törvény betűjének és a Fidesz elvárásainak. Olyanból persze több is van, aki a

kettőből az egyik feltételt teljesíti. Ezért az igazságügy-miniszter az Alkotmánybírósághoz fordul tanácsért egy saját maga által két hónapja beterjesztett törvény értelmezését kérve. Rém kínos ez így. (...) Ez a színjáték a NER sebezhetőségét bizonyítja, és azt, hogy a párbeszédképtelen, szakmai-atlan, befelé forduló rendszer alkalmas ellenzék hiányában előbb-utóbb saját súlya alatt roppan össze.

(...)

A kormányzást súlyosan gyengítő tényezővé válhat az, amire a kormányzás egésze alapul: a szűk bizalmi körre, vérszerződéssel megerősített lojalitásra épített rendszer csak addig életképes, amíg el nem fogynak a megbízható elv- és szobatársak. Az NMHH mintapéldája ennek a működési módnak. Az elnök élet és halál ura, milliárdos piaci döntések egyszemélyi felelőse. Döntéseivel a közszolgálati intézményrendszer csúcsvezetőjétől a médiavállalkozások gazdasági mozgásterén át a mobilfrekvenciák elosztásáig a teljes média- és távközlési szektort uralma alatt tartja. Ehhez olyan ember kell, akit nemhogy utasítani nem kell semmire, de akinek a szíve együtt dobban a Fidesz-vezérkaréval. Ez kell ahhoz is, hogy az elnök kellő meggyőző erővel tudja közvetíteni az olykor igen barátságtalan politikai üzeneteket a kommunikációs iparágak szereplőire. Olyan embert márpedig nem könnyű találni, akire ekkora hatalmat rá lehet bízni, és aki el is bírja ennek a hatalomnak a súlyát.”

Elnökjelölési dilemmák és forгатókönyvek

2013. július 9.

Polyák Gábor

A Fidesz vélhetően nem akarta látványosan felrúgni az Európa Tanáccsal kötött egyezséget, de nem talált egyetlen megbízható jelöltet sem az NMHH élére. Ennek a dilemmának vetett véget a médiatörvény legújabb módosítása.

„A módosítással már nemcsak »jogi, közgazdasági vagy társadalomtudományi végzettséggel« lehet valaki NMHH-elnök, hanem bármely felsőfokú végzettséggel. De tényleg, egy frekvenciaügyekben jártas mérnök miért lenne kevésbé alkalmas, mint egy jogász? Ennél jelentősebb változás, hogy a törvény hosszan sorolja, milyen előélet felel meg a hírközlési felügyeleti gyakorlatnak. A felsorolás alapján nagyjából mindenki megfelel, aki valaha átlépte az ORTT/NHH/NMHH küszöbét, vagy volt már dolga

újságíróval, az NHH ügyintézőjétől a TV2 jogászáig. A felsorolás legproblémásabb eleme a korábbi vagy a jelenlegi közszolgálati kuratóriumokban betöltött tagság, ott ugyanis semmiféle szakmai elvárás nem volt és nincs a tagokkal szemben. Simán lehetett és lehet valaki kuratóriumi tag bármilyen médiát érintő ismeret nélkül, mivel a kuratóriumok inkább kádertemetőként vagy éppen politikai jutalomként működtek. Őszintén szólva nekem a lista többi elemével nincs bajom. Nem gondolom, hogy egy legalább öt évet az intézményben eltöltött ügyintéző, vagy éppen egy médiával vagy távközlési ügyekkel foglalkozó ügyvéd szakmailag ne lenne alkalmas az NMHH és a Médiatanács vezetésére, sőt valójában így egészen kiváló szakemberek is felkerülhetnének a listára. Persze nem fognak.”

Három csapás a videobűnözőkre

2013. október 29.

Polyák Gábor

Lex Gavra. A bajai hamis videóra meg is érkezett a villámgyors jogalkotói válasz, börtönbe minden videohamisítóval és hamisvideó-közzetevővel.

„A benyújtott törvényjavaslat a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- és képfelvétel készítését fenyegeti szabadságvesztés-büntetéssel, ha annak célja más vagy mások becsületének csorbítása. Még súlyosabb büntetés – akár 2 év szabadságvesztés – vár azokra, akik ilyen felvételt a becsületcsorbítás szándékával nyilvánosságra hoznak. Sőt, a büntetőjogban csak kivételes lehetőségként, a legsúlyosabb bűncselekmények esetében alkalmazott megoldással a gondatlan elkövetést is büntetné a javaslat. Utóbbira nyilvánvalóan azért van szükség, mert sem a bajai videó ügyében, sem más esetben nem lehet bizonyítani, hogy a közzetevő portál, televízió, rádió, újság vagy bármi kifejezetten a becsületcsorbítás szándékával közöl egy birtokába kerülő felvételt, de nehogy már Gavra Gábor legközelebb ilyen olcsón megúszhassa.

És éppen ez a lényeg. Bizonyos szerkesztőségek nem értenek a szép szóból, meg a csúnyából se. Nem értették a médiatörvények legfontosabb üzenetét, nem értették – vagy még nem szembesültek vele –, hogy mit üzen a Fidesz az új polgári törvénykönyvvel, vagy éppen az új büntető törvénykönyv internetblokkolási előírásaival. Pedig egyszerű az üzenet: nem bántunk, ha nem akarunk. A játékszabályok nem átláthatók és nem kiszámíthatók. Az újságíró

nem lehet biztos benne, hogy amit tesz, az még belefér, vagy már beindítja valamelyik megtorló gépezetet. Ilyen feltételek mellett az egyetlen ésszerű újságírói magatartás az óvatos konfliktuskerülés. Így végső soron nem is kell alkalmazni a beígért büntetéseket, mert azok pusztá fenyegetésként is elérik a céljukat. Aztán persze mindig maradnak jó néhányan, akik ezt a logikát nem tudják vagy nem akarják magukévá tenni. Az sem véletlen, hogy a büntetőjogi szankció ötlete nem a Lomnici-ügy, vagy a Cohn-Bendit-botrány idején merült föl. Mindkét esetben a közmédia munkatársai sértettek meg alapvető újságírószakmai szabályokat, de akkor – lévén szó lojális szerkesztőkről – fel sem merült ilyen ötlet.”

Bonus dux bonum reddit comitem

2013. október 7.

Uszkiewicz Erik

Zsidózni, cigányozni, buzizni márpedig szabad. Mert a szólás szabad. Még akkor is, ha nem értünk egyet vele, akkor is, ha nem a szánk íze szerint való, de még akkor is, ha ezzel megsértenek egyes személyeket, csoportokat. Gyűlölködni is szabad. Az uszítás ugyanakkor – legalábbis eddig – alkotmányos korlátot jelentett a gyűlöletbeszéddel szemben. A múlt hét óta azonban tudjuk, hogy ezt is szabad, csak jó időben, jó helyen kell csinálni.

„Tyirityán Zsolt, a Betyársereg vezetője tavaly október 23-án nyíltan antiszemita beszéddel várta szélsőséges hallgatóságát a Corvin közbe. Nem idézzük az ott elhangzottakat, de megítélésünk szerint cselekménye kimerítette az uszítás fogalmát. Az antiszemitizmus ellen harcoló Tett és Védelem Alapítvány feljelentést is tett az ügyben, amit a rendőrség abszurd érveléssel utasított el.

A rendőrség részben arra hivatkozik, hogy a helyszínen készült felvételek még mindig elérhetőek internetes videomegosztó portálokon, ami arra utal, hogy nem kérték elegen annak eltávolítását. A magam részéről ezt az érvet nem is tudom értelmezni. A magyar rendőrség szerint tehát – a Mohamed prófétát gyalázó videókkal összevetésben – ha nem követelik több ezren vagy több tízezen egy sértő tartalom eltávolítását a világhálóról, nem tartanak tömegtüntetéseket ez ügyben, akkor még a hatályos jogszabályok ellenére sem történt bűncselekmény. Joglerontás ez a javából.”

(...)

„De az igazi jogi nonszensz csak ezután következik. Tudniillik szabadon lehet gyűlölködni, aktív cselekvésre, erőszakra ingerelni a tömeget, csak jól kell tudni megválasztani a résztvevőket. A rendőrség szerint ugyanis, ha egy közegben a résztvevők többsége ugyanazt a nézetet képviseli, mint a szónok, nem beszélhetünk uszításról, inkább csak az egybegyűltek egyetértéséről. Vagyis betyárok közt szabad a náci beszéd. De vajon szabad-e a bélyeggyűjtők között? Nem tudjuk. Mindenesetre egészen abszurd okfejtés ez, de hát eggyel több vagy kevesebb hungarikum.”

2. MÉDIATÉR-FOGLALÁS

A közszolgálat felelőssége

2012. január 9.

Nagy Krisztina

A közszolgálati médiaszolgáltatók hírműsorai körüli botrányok, a szervezeti reakció, a meghatározó szereplők hallgatása intézményi, strukturális problémákról árulkodik. A közszolgálat szabályozásának egésze alkotmányos alapon és az uniós jogi követelmények alapján is erősen vitatható. Az írás a közszolgálati követelmények számonkérésének jogszabályi környezetét járja körül.

Az új médiaszabályozás alapjaiban alakította át a közszolgálati médiumok szervezetét, finanszírozását, felügyeletét. A létrejött új rendszer legjellemzőbb vonásai az átláthatatlanság és az „olyan mintha” jellegű szabályozás, amely nem biztosít kiszámítható jogi keretet a közszolgálati médiumok működéséhez. Látszólag minden szükséges szereplő megjelenik, van Közszolgálati Kuratórium, amely gyakorolja a tulajdonosi jogokat, Közszolgálati Testület, amely a működés feletti társadalmi kontrollt hivatott biztosítani. Ugyanakkor nem ők a közszolgálati működés meghatározó szereplői. A valódi kulcsszereplők a Médiaszolgáltató és Vagyonkezelő Alap (MTVA), illetve a Médiatanács és annak elnöke. A rendszerben sem a Kuratórium, sem a Közszolgálati Testület nincs jogilag szabályozott viszonyban az Alappal, pedig az Alaphoz került a közszolgálati vagyon, a gyártókapacitás, az alkalmazotti állomány.

A médiatörvény nem alakította ki a közszolgálati követelményekért való felelősség átlátható, koherens rendjét. A feladatok és hatáskörök mentén

több szereplő is részese lehetne a felügyeleti tevékenységnek, de a feladatkörök és az ehhez kapcsolódó eljárási rend nincs jogilag értelmezhető módon lefektetve. Ebből következően tisztázatlan a beavatkozás mikéntje és az ehhez kapcsolódó felelősségi rend.

A szereplők és a hozzájuk rendelt feladat- és hatáskörök vizsgálata alapján arra jutottunk, hogy a jogszabályból nem derül ki, kinek van cselekvési kötelezettsége, ahogy az sem világos, hogy a lehetséges szereplők közül kinek biztosan nincs cselekvési lehetősége, azaz bármi történik vagy nem történik ellenőrzés címén, az nem a jogi rend következménye.

(...)

A Cohn-Bendit- és a Lomnici-ügy után történtek jól illusztrálják a fenti értékelést. A Cohn-Bendit-ügyben a médiahatósághoz érkezett kiegyensúlyozottsági panasz ügyében eljárva a Médiatanács formai okok miatt megszüntette az eljárást (940/2011. sz. határozat). A napvilágot látott információk alapján a Médiatanács ezek után nem vizsgálta a történeteket.

A Lomnici-ügyben az MTVA és az MTI vezérigazgatója munkáltatói jogot gyakorolva intézkedett Élő Gábor munkaviszonyának megszűnéséről, Papp Dániel munkakörének módosításáról. Nem derült ki azonban, hogy milyen eljárások mentén került sor a felelősségre vonásra, milyen érdemi indokolás kapcsolódott az intézkedésekhez.

Az ügyek kapcsán eddig sem a Kuratórium, sem a Közszolgálati Testület hivatalosan nem szólalt meg, nem kezdeményezett eljárást. A történet retorziók nélkülözik azokat a jogi kereteket, amelyek a közszolgálatiág érvényesüléséről szólnának. Megszemélyesítettek ugyan felelősöket, de az esetek alapján arról, hogy a közszolgálatiág miben áll, hogyan kellene működnie, semmit nem tudunk. Az ügyeknek a közszolgálatiág működéséről nincsenek jogi értelemben vett tanulságai. A jelenlegi jogi rend a napi működés szintjén nem rögzíti előzetesen a közszolgálati követelményrendszert, és nem tisztázza az utólagos felelősségi rendet.

Mit vakolnak az MTI-ben?

2014. január 21.

Mong Attila

Gyakori érv a vitákban, hogy a közmédia nem oszt, nem szoroz, hiszen közönségaránya, népszerűsége alacsony, a magyar állampolgárokra nincsen jelentős hatással, még akkor sem, ha elfogult a kormányzattal szemben. Néhány fontos ellenérv.

„Egyrészt a hírfogyasztási adatok alapján kijelenthető, hogy a közmédia – MTI-s hírekre alapozott – hírműsorai összelérésüket tekintve simán felveszik a versenyt a kereskedelmi tévéhíradók közönségével, a magyar társadalom fontos szegmensei számára a köztvé és rádió hírszolgáltatása az egyik legfontosabb hírforrás, az pedig már a kontextus – legfeljebb több tartalomelemzéssel feltárható – része, hogy a kereskedelmi tévéhíradók jelenlegi hírszolgáltatási logikájában továbbra sem a közéleti hírek viszik a vezető szerepet. A választói akaratot nagyrészt befolyásoló hírek, információk jelentős része tehát a közszolgálati médiából éri el az embereket.

Másrészt, az MTI szintén ezen kormányzat által megteremtett ingyenessége az egész médiapiaci sokszínűséget jelentősen befolyásoló következménnyel járt. Az ingyenség megölte az egyetlen létező konkurensét, a Független Hírügynökséget (FüHü), és lehetetlenné tette a piaci lépést minden olyan szolgáltató számára, amely fantáziát látott volna a hírügynökségi modellben.

(...)

Harmadrészt pedig nem szabad megfeledkezni az MTI híreinek multiplikátor hatásáról. Mindenki meggyőződhet erről, ha bármelyik MTI által készített hír címét vagy/és leadjét bemásolja egy internetes keresőbe. Meglepve fogja látni, hogy a megyei lapoktól a legnagyobb internetes portálokig nagyon sok helyen szóról szóra, betűről betűre egyeznek a hírek, a szerkesztőségek jelentős részében a tömeghírvyártás folyamatában legfeljebb arra van idő, ember és elszánás, hogy a copy-paste gombok ütemes működtetésével pakolják fel a híreket a netre. Az MTI vezetői (nem kétséges, hogy a mögöttük álló kormányzati médiastratégák közreműködésével) a lehető legteljesebb mértékben kihasználják ezt a helyzetet, sőt olyan csomagokat gyártanak, amelyek más médiapiaci szegmensekben is ugyanezt a helyzetet, a hírek uniformizáltságát idézik elő. Az Átlátszó oknyomozó portál adatigényléséből derült ki a minap, hogy számos vidéki, regionális rádió fizet lényegében jelképes összeget azért, hogy az MTI által előre legyártott, pár perces híreket adják le, így megspórolják annak az egy-két hírszerkesztőnek a juttatását, akik Békéscsabától Sopronig (persze sokszor az MTI-s szöveges hírek alapján) megírták és felolvasták a híreket. (A programban részt vevő rádiókról részletes adatok a lenti táblázatban találhatóak.) Ezek az uniformizált hírek – a közmédia elérésén felül – további 4,7 millió emberhez jutnak el.”

MSZP-s bojkott, fideszes talpnyalás

2014. január 31.

Mong Attila

„Nem nyilatkoznak a közszolgálati média hírműsoraiban (a Ma Reggel, Az Este és a Duna TV Közbeszéd című programjaiban) egy darabig az MSZP politikusai, a párt így kíván tiltakozni az ellen, hogy – saját elmondásuk szerint – a szerkesztők válogatni akartak a párt nyilatkozói között. Az egyik reggeli adásba egy magas rangú szocialistát, Újhelyi Istvánt akarták küldeni, de a köztévé szerkesztői csak a szocialista szóvivőt kérték. Az MTVA sajtófőnöke a bojkott bejelentésére úgy reagált, hogy a sajtóban a szerkesztőségek kérik fel interjúra a politikusokat, és nem a pártok mondják meg, hogy melyik tagjuk nyilatkozik.

(...)

A közmédia szerkesztői jól láthatóan már régen kiadták a kezükből a gyeplőt, a műsorokat csak névlegesen szerkesztik ők, valójában vagy direkt politikai utasításokat követnek, vagy – ami még rosszabb valójában – egyszerűen csak tudják és teszik a dolgukat, meg akarnak felelni az általuk érzékelni vélt elvárásoknak.

(...)

Elérkezett oda a magyar közszolgálati média, hogy már annak is örülhetnénk, ha egyszerűen csak a pártok szerkesztenék a hírműsorokat, hiszen már akkor is változatosabb, sokrétűbb és tisztességesebb tájékoztatásban lenne részük az állampolgároknak. Félreértés ne essék, én az ilyen közmédiarendszertől mind intellektuálisan, mind a saját lelki egészségem védelme érdekében is a lehető legtávolabb szeretnék lenni, de szegény, szegény Magyarországnak már valójában ez is jobb lenne.”

TV2, RTL Klub: itt az igazi Való Világ

2013. május 27.

Urbán Ágnes

Az RTL-t legyengíti a reklámadó, a versenytárs TV2-höz pedig nyomott áron juthat hozzá a Simicska–Nyerges-csoport, amelynek a reklámadóból származó veszteségeit állami reklám-megrendelésekkel kompenzálhatják. Állami médiapolitika a kereskedelmi tévés piacon.

„A TV2 megszerzését segíti a terv, és nem véletlen, hogy éppen a közelmúltban merült fel ismét, hogy a Simicska–Nyerges-csoport érdekkörébe tartozó

Infocenter megveszi a csatornát. Ez már korábban is napirenden volt, de piaci pletykák szerint akkor nem sikerült megegyezni az árról, egyszerűen nem tudta előteremteni az Infocenter a szükséges összeget. Nyilván most is elsősorban pénzkérdésről van szó, és a kormány egy törvényjavaslattal segíti az üzlet létrejöttét: egy ilyen adó jelentősen csökkenti a cég értékét, az eddig is veszteséges vállalatnak gyakorlatilag esélye sincs arra, hogy nyereségessé váljon. Nem lenne meglepő tehát, ha a ProSiebenSat1, vagyis a német tulajdonos és a mögötte álló amerikai befektetőcsoport hanyatt-homlok menekülne a magyar piacról. Ráadásul, ha létrejön az üzlet, akkor a TV2 egy lényegesen legyengített RTL Klubbal versenyez majd a nézőkért, hiszen az RTL-t még inkább sújtja majd az adó, és ha nem is vonul ki, biztosan erősen takarékos működésre áll át, hogy csökkentse a veszteségeit (idővel alighanem mindkét csatorna megtalálja a módját, hogy kompenzálja kieső bevételeit). Az Infocenter tehát nyomott áron hozzájut a TV2-höz, a versenytárs csatornát a reklámadó legyengíti, mindeközben az Infocenter adóterhét meg majd az állami reklámmegrendelések kompenzálják, szükség esetén pedig úgy módosulnak az adósávok, hogy ne kelljen túl sokat fizetni. Ki van ez találva.”

Mitől retteg a Fidesz?

2013. szeptember 5.

Mong Attila

A megszokott ellenfelekhez képest új indiáncsapat jelentkezett be, a törzsfőnökök pedig ismertek és veszélyesek. Rések a pajzson, avagy miért jelent veszélyt egy új híradó?

Ettől a Híradótól rettegett a Fidesz? – tették föl a kérdést a különböző médiaügyi blogok a napokban, miután elkezdődtek a Hír24 adásai a Story TV-n. A kormányzó párt a nyár végén többször betámadta a tévétársaság mögött álló médiacéget, a Sanomát, különös tekintettel a cég (illetve annak elődei) élén hosszú ideje, nem mellesleg már az első Orbán-kormány idején is regnáló vezetőjét, akit azzal vádoltak, hogy a fennhatósága alá tartozó bulvárlapokat, szórakoztató magazinokat és a Story TV-t nyíltan kormányellenre hangoltatja a választási kampányban. Sőt, hogy valóságos összeesküvést szított a reklámpiacon, kiadóvállalatokat, médiaügynökségeket győzködött állítólag arról egy budai étteremben, hogy fogjanak össze a kormány ellen. Poirot eszerint fideszes bűnözők után nyomozna, a

keresztretjvényekben pedig kódolt választási propagandát lehetne olvasni a vízszintes 14-ben.

A Hír24 első híradóit látva a cikk elején idézett költői kérdés valóban jogosnak tűnhet. Józan ésszel gondolkodva tényleg komolytalannak látszik, hogy ettől – az egyébként komoly témákat feldolgozó, lelkiismeretesen, hozzáértéssel összeállított – híradótól kellene rettegnie a Fidesznek. Valóban nagy lenne a baj, ha a jelenleg kormányzó pártnak amiatt kellene elveszítenie a választásokat, mert egy híradó bement, hogy idén is sokba kerül a gyerek iskoláztatása, vagy hogy ideggázt vetettek be a szír ellenzékkel szemben.

A helyzet azonban sokkal rosszabb annál, mint amit józan ésszel fel tudunk fogni. A hatalom ugyanis mindenkinek, mindenhol a világon valamilyenre elveszi a józan esztét, a kétharmados hatalom ráadásul valósággal felfalja. Ha pedig nincsenek vagy – mint Magyarországon – nem működnek megfelelően a különböző ellensúlyok, akkor valójában nincs határa a hülyeség áradásának sem.

Ez a furcsa tudatállapot a mai médiahelyzetre lefordítva azt jelenti, hogy a hatalmon lévők szempontjából igenis óriási veszélyt jelent minden olyan híradó, híradós, újságíró, riporter, aki komolyan veszi a mesterségét, szó szerint értelmezi a feladatát, és lelkiismeretesen, függetlenül kívánja végezni a munkáját. (És mint a legutóbbi példa mutatja, a lelkiismeret nem várt sarkokból támad, a szakmai felelősség bármikor feléledhet még a jelenlegi közmédiás állományban is.) Minél több embert ér el, főleg minél több embert a Fidesz hagyományos (vidéki, kisvárosi, falusi) szavazói közül, annál nagyobb veszélyt. Ezért nem érdekes, mit írnak össze egyesek az interneten, és ezért érdekes, hogy az amúgy nem túl jelentős rádiós piac elfoglalása százszázalékos legyen.

Ófelsége tévéje

2013. december 23.

Urbán Ágnes

„A TV2 hírműsorának szerkesztési gyakorlatából jó ideje lehetett érezni, hogy kifejezetten támogató a jelenlegi kormánypártokkal szemben. A hírműsorokról készült korábbi kvalitatív elemzésünk azt bizonyította, hogy a TV2 meglehetősen elfogult a kormánnyal szemben, de az NMHH kutatásából is az derült ki, hogy a TV2 *Tények* műsorában a politikai szereplők között 85 százalék körül van a kormánypárti megszólalások aránya.

(...)

Nem látunk a jövőbe, nem tudjuk, hogy milyen hatásai lesznek a tulajdonosváltásnak, de a magunk részéről igyekszünk figyelemmel kísérni a TV2 működését a magyar médiapiacon. Legalább annyira izgalmas lesz a hírszolgáltatás torzulásának, a választási kampányban betöltött szerepének vizsgálata, mint az, hogy a hirdetési piac szereplői hogy reagálnak arra a tényre, hogy az egyik legfontosabb reklámfelület de facto politikaközelivé vált. Nem vagyunk naivak, nem gondoljuk, hogy a magyar médiapiac eddig kizárólag piaci alapon működött, pontosan tudjuk, hogy közvetlen és közvetett politikai hatás eddig is érte a médiapiaci szereplőket, de a TV2 megszerzése mindenképpen mérföldkő a Fidesz médiapolitikájában. Az ország egyetlen ingyenes napilapja, a *Metropol*, a hatóságnak köszönhetően a monopolhelyzetébe bebetonozott kereskedelmi rádió, a Class FM után immár a TV2 is a médiabirodalom része. A magyarországi demokratikus nyilvánosság legnagyobb dicsőségére.”

Politikai játszótér a rádiós piacon

2013. október 24.

Urbán Ágnes, Polyák Gábor

Hamarosan elérkezik a Neo FM bezárásának első évfordulója. Ezúttal nem mennénk bele abba, hogy egyáltalán hogyan juthatott a Neo FM frekvenciahasználati jogosultsághoz, és nem is ejtünk könnyeket egy olyan rádióadóért, amely a megszületését is politikai háttéralkunak köszönhette. Érdeemes azonban most már összefüggéseiben, folyamatszerűen is megvizsgálni, hogy miként kerülhetett az országos kereskedelmi rádiós piacon egy kormányközeli vállalkozás monopolhelyzetbe, és ezt a folyamatot hogyan segítette a jogalkotó és a hatóság.

„Semmivel nem magyarázható, hogy miért nem írtak ki pályázatot a 2012 novemberében elhallgattatott Neo FM frekvenciájára: ezzel nemcsak az országos rádiós piacot torzították, de egyben lemondtak egy fontos bevételi forrásról, hiszen egy ilyen országos frekvenciának jelentős pénzügyi értéke van. A Médiatanács úgy döntött, hogy éppen ezekre a százmilliókra nincs szüksége az amúgy feszített magyarországi büdzsének. A jogalkotó azzal könnyítette meg a helyzetét, hogy kivette a törvényből azt a rendelkezést, ami legalább részben rendezte a megüresedett frekvenciák újrapályáztatását.

A törvényben jelenleg nincs semmilyen utalás arra, hogy felszabadult frekvenciát paragon nem hagyunk.

A kialakult helyzet mindenesetre egyértelmű: a Médiatanács nem ír ki pályázatot a Neo FM volt frekvenciájára, ezzel őrzi a Class FM monopóliumát az országos kereskedelmi piacon. A Classnál csilingel a pénztárgép, már csak azért is, mert a Neo FM mellett más versenytársak is eltűntek vagy meggyengültek: a Mérték nemrég publikált jelentése részletesen is bemutatja, hogy a helyi és körzeti rádiók piacán milyen átrendeződés ment végbe, természetesen a Médiatanács frekvenciadöntéseinek köszönhetően.”

(...)

„Ami a magyar rádiós piaccal történik, az nem csak a média-gazdaságtan művelőinek kiváló csemege. Azt is megmutatja, hogy hogyan tudja az állam a nyilvánosság egy szeletét politikai és ideológiai értelemben teljesen egyoldalúvá alakítani, anélkül hogy egyetlen forintnyi bírságot ki kellene szabnia. Ami a rádiós piac helyén létrejött, az már se nem piac, se nem tájékozási forrás. Csak valami beteg politikai játszótér.”

A Kossuth jobban teljesít

2014. január 7.

Polyák Gábor

Hogyan és miért kapta meg a Kossuth rádió és a Dankó rádió a Neo FM által korábban használt országos kereskedelmi frekvenciákat? Hogy érinti a frekvenciatérkép átrendezése az amúgy is rossz bőrből lévő rádiós piacot és a médiakínálat sokszínűségét?

„A rádiós piac az elmúlt években olyan politikai játszótérre alakult, amely tökéletesen megvalósítja a Fidesz legszebb médiapolitikai álmait. Fidesz-érdekeltségbe tartozó, állami reklámpénzekkel bőségesen ellátott országos rádiós monopólium, Fidesz-közeli szolgáltatókkal minden hallgatói réteget elérő budapesti rádiós piac, a Fidesz udvari kutatója által végzett hallgatottságmérés, Fidesz-közeli vállalkozás a helyi rádiók reklámidejének értékesítésében, hasítanak a politikailag és ideológiailag Fidesz-közeli rádiók a helyi rádiós pályázatokon, miközben a piaci vagy ideológiai értelemben konkurens adók ellehetetlenülnek, és mindehhez jön a közszolgálati rádió bedarálása, szétverése és elbutítása. Erre még Orwell is felkapná a fejét.

Mindezek fényében nézzük meg közelebbről az elmúlt hetek egyik fontos médiapolitikai hírét, a Neo FM – azelőtt pedig a Sláger rádió – által korábban használt országos kereskedelmi rádiós frekvenciák átadását a Kossuth

rádió és a Dankó rádió részére. Néznénk legalábbis, ha lenne mit. Egy újabb gyöngyszem a tökéletesen átláthatatlan közszolgálati média működésével kapcsolatban: egy sajtóközleményen kívül nincs nyilvánosan elérhető nyoma annak, hogy hogyan és miért kapta meg a Kossuth és a Dankó az érintett frekvenciákat. Így természetesen azt sem tudhatjuk, vizsgálta-e a Médiatanács a frekvenciatérkép átrendezésének médiapiaci hatásait, illetve azt, hogy a döntés hogyan érinti a médiakínálat sokszínűségét.

Úgy tűnik, a Médiatanács végleg lemondott a versenyről az országos kereskedelmi rádiós piacon. Ez nemcsak a kieső állami bevételek miatt erősen aggályos, hanem azért is, mert – a Mérték rendezvényein megszólaló piaci szereplők és kutatók elmondása szerint – a verseny hiánya a helyi rádiók bevételeit veszélyezteti. A Class FM ugyanis olyan alacsonyan tartja az országos rádiós reklámpiac árait – a folyamatos állami apanázs mellett ezt könnyen megteheti –, ami mellett a helyi rádiók a korábbi áraikhoz képest csak sokkal olcsóbban értékesíthetik a reklámidéjüköt, persze így is csak a Fidesz-közeli sales house-on keresztül. Az országos rádiós monopólium tehát nemcsak önmagában csorbítja a médiarendszer sokszínűségét, de gazdasági hatásain keresztül a rádiós piac egészének sokszínűségét veszélyezteti.”

„Úgy tűnik, nem értik, hogy mi pontosan miért vagyunk”

2014. január 28.

Nagy Krisztina

A Mérték a közösségi rádiózás helyzetéről, a Civil rádió fennmaradásért zajló küzdelméről, a rádió aktuális céljairól, működési gondjairól beszélgetett Cserháti Ákossal, a Civil rádió ügyvezetőjével.

„Mérték: A közösségi rádiózásnak komoly hagyományai vannak itthon. Hogyan alakult a közösségi rádiózás helyzete az elmúlt három évben?

Cserháti Ákos: Ez érdekes, főleg, ha megnézzük, milyen rádiók váltak közösségi médiaszolgáltatóvá az új szabályozás alapján. Gyakorlatilag erős politikai háttértámogatással bíró, nem független médiaszolgáltatók válhattak azzá, de vannak olyan helyi, kereskedelmi rádiók is, amelyek meg tudták szerezni a közösségi rádiós státuszt. Azok a szempontok, amiket mi hagyományosan a közösségi rádiózás nagyon fontos attribútumainak tartunk, például a függetlenség, vagy az, hogy itt önkéntesek dolgoznak, nem jelennek meg sem a törvényben, sem a médiahatóság gondolkodásában. A legfontosabb jellemzője a közösségi rádiózásnak, hogy nem hierarchikusan

szerveződik, hanem maguk a műsorkészítők, az önkéntesek, a résztvevők maguk hoznak döntést önmagukról. Olyan témáknak és ügyeknek ad folyamatosan nyilvánosságot, mint a fogyatékkal élés, a társadalmi kirekesztés, az elszegényedés, a városi élet dilemmái, a környezetvédelem, a társadalom peremére jutott emberek nehézségei. Ezekről a témákról civil megközelítésből, civil és szakmai szervezetek aktivistáinak moderálásában beszélünk. Lényegében most a törvényben nincs egy olyan kategória, amely a közösségi, szabad rádiózáshoz illeszkedne. Kicsit megalázva érezzük magunkat, hogy azt a nevet, amit mi használtunk, vagy ami egyébként maga a közösségi rádiózás, elvették tőlünk, és olyan rádiókra alkalmazzák, amelyeknek közük nincs ehhez.”

3. POLITIKA ÉS REKLÁM

Cinkelt címke

2013. június 3.

Nagy Krisztina

Csökkenhetne a társadalmi célú hirdetésnek álcázott kormánypropaganda, ha a Médiatanács érvényesítené a médiatörvény szabályait, és fellépne a törvényben megfogalmazott érdekek és célok érvényesülése érdekében.

A napokban feltűnt egy, a kormány megbízásából készült tévés hirdetés, ami a „Magyarország jól teljesít” szlogent népszerűsítő kampány része. A társadalmi célú reklámként futó spot a minden médiafelületen nagy teret kapó „rezsicsökkentés” kormányzati topik keretében, elég bárgyú kérdezz-felelek formában adja hírül, hogy egyedül Magyarországon történt ilyen intézkedés. Az ötlet nem új, korábban is előfordultak a képernyőn olyan spotok, amelyek társadalmi célú hirdetésnek álcázva a politikai kommunikáció részeként népszerűsítették a megbízót. Az ORTT e téren, ha nem is mindig következetesen, de viszonylag érzékenyen reagált a kísérletekre, függetlenül attól, hogy ez melyik kurzus alatt, melyik politikai oldaltól érkezett.

(...)

A Médiatanács eddigi gyakorlatában is felbukkant már hasonló döntés, történetesen a Klubrádiónál fedezte fel a hatóság, hogy társadalmi célú hirdetésként valójában politikai reklám ment le akkor, amikor a rádió a Demokratikus Koalíció valamelyik rendezvényét hirdette. A hatóság a jogsértés

megállapítása mellett ez esetben viszonylag magas büntetést, 490 000 forint pénzbírságot szabott ki. Nincs hír azonban arról, hogy az amúgy virágzó kormánypropaganda ügyében a Médiatanács bárhol is törvénysértést fedezett volna fel.

(...)

Korábban vita tárgya volt, hogy a kormánypropaganda vajon része-e a politikai hirdetésnek vagy sem. A hatályos szabály – helyesen – tisztázta ezt azzal, hogy a politikai reklám alanyai között nevesíti a kormányt is. Ilyen módon egyértelművé teszi, hogy televízióban, rádióban a kormánypropaganda politikai reklámnak minősül, és így kampányidőszakon kívül nincs helye a műsorban.

(...)

Jogszabályi szinten tehát működhet a dolog. Most már csak az a kérdés, hogy a médiahatóság is érdekelt-e abban, hogy érvényesüljön a jogszabályban megfogalmazott szándék. A rossz címkézés és a politikai hirdetés kampányidőszakon kívüli bemutatása miatt ugyanis egyedül ő léphet fel. Másfelől a címkézés mögött pénzmozgás, ráadásul közpénzmozgás is húzódik. Ha a Médiatanács gátat szab az ilyen jellegű kormánypropagandának, kevesebb közpénz folyik el a kormány népszerűsítésére, a közönség kábítására. Kíváncsian várjuk.”

Kampány van! Tudta?

2014. március 10.

Lehoczki Zsófia

A választási eljárás egészével a kampányidőszak szabályai is jelentősen megváltoztak, amikor az Országgyűlés 2012. november 22-én elfogadta azt az új választási eljárási törvényt, amely mind a parlamenti, mind az önkormányzati, mind az európai parlamenti képviselők választásának eljárási rendjére vonatkozóan új szabályokat határozott meg.

„A médiatörvény alapján politikai reklámot médiaszolgáltatásban a választási kampányidőszakon kívül nem lehet közzétenni, a kampányidőszakban pedig az új választási eljárási törvény rendelkezései az irányadók.

Azt azonban még közösen mondja meg a médiatörvény és az új választási eljárási törvény, mit értünk pontosan politikai reklám alatt. A definíció szerint kampányidőszakban a politikai reklám az az ellenérték fejében vagy a nélkül, reklámhoz hasonló módon közzétett műsorszám, amely valamely

jelölő szervezet és független jelölt népszerűsítését szolgálja, annak támogatására ösztönöz, illetve annak nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsíti.

A médiahatóság nem vizsgálta, hogy a kormány rezsicsökkentést népszerűsítő, illetve a »Magyarország jobban teljesít«-kampányfilmjei a médiatörvény rendelkezései alapján valóban társadalmi célú reklámnak, és nem politikai reklámnak minősülnek-e, így a kampányidőszakban azok párhuzamosan futhatnak a hivatalos, politikainak is nevezett reklámokkal. A Fidesz üzeneteiből így a kampányban is legalább kétszer annyit kaphatunk, mint más jelölő szervezetéből. Itt nem is beszélve arról, hogy milyen problémákat vetett fel azzal a kormány, amikor ingyen átengedte a Fidesznek a »Magyarország jobban teljesít« vizuális megjelenésének és szlogenének választási kampányban való használatát.”

4. NEMZETKÖZI ÜGYEK, MAGYAR HATÁSOK

Európa messze van – A Freiberga-jelentés ajánlásai

2013. január 23.

Polyák Gábor

A héten nyilvánosságra hozott Freiberga-jelentés legfontosabb üzenete, hogy egyre távolodunk az európai médiapolitikai és médiaszabályozási fősodortól. Miközben mélyen belefeledkeztünk a saját zűrös ügyeinkbe, egyre kevésbé látunk rá az általános folyamatokra. Egy kutató ettől nagyon rosszul érzi magát.

„Kétségtelen, hogy az Európai Unió mozgásterének szélesítése szintén a magyar helyzet miatt került napirendre. Lassan kínos, hogy a nyilvánvaló szándék ellenére mennyire nincs eszköz európai szinten a médiaszabadságot alapjaiban veszélyeztető tagállami intézkedésekkel szemben. A jelentés a média és demokrácia szoros kapcsolata miatt indokoltan látja az EU vélemény- és médiaszabadsággal kapcsolatos hatásköreinek kiterjesztését, valamint a médiaszabályozás további harmonizációját, akár személyiségvédelmi és adatvédelmi kérdésekben is. A jelentés kezdeményezi, hogy az Európai Unió folyamatosan monitorozza a média szabadságának és sokszínűségének tagállami érvényesülését. Ez nemcsak arra lenne jó, hogy folyamatosan rendelkezésre állna egy széles körben elfogadott, politikai elfogultsággal nem vádolható szervezet értékelése, de a monitorozás

szükségessé tenné bizonyos közös európai standardok kialakítását is. Rajtunk már nem segít, de az egyik ajánlás a médiaszabadságot az EU-hoz való csatlakozás kiemelt feltételévé tenné.

Különösen az új piaci és technológiai fejleményekkel kapcsolatos ajánlások világítanak rá arra, hogy kimaradunk a főáramból, még a problémáinkat tekintve is provinciálisak vagyunk. A jelentés szükségesnek tartja a szabályozási környezet hozzáigazítását »egy bizonytalan médiakörnyezet új realitásaihoz«. A médiakörnyezet változásainak értelmezését segítő kutatásokhoz európai pénzügyi forrásokat biztosítana. Ebben a jelentésben is megjelenik a médiaoktatás mint médiapolitikai eszköz. Az ajánlás a médiaoktatást, mint a demokrácia szempontjából fontos ismeretanyagot, az állampolgári, társadalmi ismeretek részeként javasolja bevezetni, szemben a magyar megközelítéssel, ahol még mindig a rajzórák része marad a médiaóra.”

Olvasópróba

2013. február 28.

Mong Attila

Médiaszabadság-ügyben egyelőre az a legnagyobb probléma, hogy nincs nagyon közös nyelv a közös értékekről Európában. A Freiberga-jelentés jó alapot ad a párbeszédhez.

„A közelmúltbeli események világossá tették, hogy egyes tagországokban fejlesztésre szorul az a keretrendszer, amelyben a média működik, különös tekintettel a médiatanácsokra és szabályozóhatóságokra” – többek között ezt állapította meg az Európai Bizottság úgynevezett „magas szintű munkacsoportja”, közismertebb nevén Freiberga-bizottság nemrégiben nyilvánosságra hozott jelentése. A szakértői testületet még 2011-ben hívta életre Neelie Kroes, akit sokszor az EU „médiabiztosának” is neveznek, vezetője pedig a korábbi lett államfő, Vaira-Vike Freiberga. A terjedelmes jelentés számos pozitív és számos feledhető megállapítást tartalmaz, a legfontosabb azonban talán az, hogy ez a dokumentum is rámutat a bábeli nyelvzavarra, ami médiaszabadság-kérdésben (és nem mellesleg számos egyéb, nem a közös piaccal szorosan kapcsolatba hozható, inkább a demokráciát, az emberei jogokat érintő „soft” ügyben) Európában megmutatkozik. Elég ehhez megvizsgálni a cikk elején idézett mondatot, amelyből Budapesten a magyar sajtószabadságot féltők – egyébként joggal – azt olvasták ki, hogy az Európai Unió – és értsük ezalatt elsősorban a Bizottságot – végre hajlandó

proaktívabb szerepet vállalni ebben a témában elsősorban olyan országokban, mint például Magyarország, ahol fenyegető trendek bontakoztak ki az elmúlt években. Londonban azonban ugyanezt – egyébként szintén teljes joggal – úgy olvasták, hogy Brüsszel egy újabb kérdésben akar rátelepedni a tagállamokra, a törvény erejével akar újfajta intézményrendszert rákényszeríteni a médiaiparra, amely köszöni szépen, képes maga kiszerveneni a saját szabályait még egy olyan mindent felforgató válság után is, mint a brit újságírói önszabályozást új kezdetre kényszerítő lehallgatási botrány. London és Budapest, mondjuk, az EU két szélsősége között persze számos árnyalat van, az azonban közös, hogy ugyanazokon a szavakon (médiaszabadság, pluralizmus, szabályozás, önszabályozás stb.) teljesen mást értenek az unión belül, mert történelmileg és kulturálisan nagyon máshol tartanak. Míg egy másik közösségben, az Egyesült Államokban talán éppen a sajtó- és szólásszabadság ügye az egyik olyan, amelyben a legszélesebb körű a konszenzus, a rendkívül heterogén Európában messze nem ez a helyzet.

Ki ejtene könnyeket?

2013. június 18.

Mong Attila

„A közszolgálati média a pazarlás és a korrupció melegágya, az éppen hatalmon lévő párt klientúrájának kifizetőhelye, a mintegy 2700 foglalkoztatott egy jelentős része érdemi munka nélkül veszi fel a pénzét, a sokszor csillagászati prémiumokat, úgy, hogy be se jár a munkahelyére, miközben nézettségi, hallgatottsági versenyben sem teljesít jól a magántévékkel, rádiókkal szemben. Ráadásul mindez az adófizetőknek nagyjából évi 300 millió eurójába, azaz 80-90 milliárd forintjába kerül. Teljesen felesleges, ugyanezeket a feladatokat egy új, a korrupciótól, a pénzkidobástól mentesített szervezetben töredékáron lehetne ellátni.

Ismerős érveket hallani Görögországból azután, hogy a rendkívüli pénzügyi válság és megszorítások közepette a kormány meglepő akcióra szánta el magát. A fent idézett indoklás mellett egyszerűen lekapcsolta a közmédia, a rádió és televízió adásait múlt kedden, és azt ígérte, hogy hamarosan egy karcsúbb, olcsóbb szervezetben újraindítja az egészet.

(...)

A magyar közmédia vezetőinek és a kirúgások után megmaradt, még mindig több ezer alkalmazottnak a görög példa után azonban azon kellene elgondolkoznia, hogy hiányoznának-e bárkinek is, ha egyik napról a másikra

eltűnnének. Ejtene-e könnyeket az esti Híradóért bárki is, kitörnének-e spontán utcai tüntetések, mint Athénban a döntés ellen, a görög társaikhoz hasonlóan a magyar internetes aktivisták vennék-e maguknak a fáradságot, hogy feltegyék a netre az adásokat, amelyeket a lelkes alkalmazottak immár fizetés nélkül gyártanak napról napra. (Zárójelben, én egyébként abban sem vagyok biztos, hogy Budapesten lenne-e annyi lelkes, a köz szolgálatáért elkötelezett alkalmazott, aki egy hasonló helyzetben önkéntesen, akár egy nappal is hajlandó lenne tovább dolgozni.) Görögországban – ahol egyébként jelenleg éppen az EBU, az Európai Műsorsugárzók Uniója segítségével műholdon és a neten továbbra is elérhető az adás – a kétharmados többség ellenzi a kormány döntését, és azt szeretné, ha újra lenne közszolgálati adás. Nálunk minden elérhető adat azt mutatja, hogy a közmédia iránti bizalom az 1990-es évek eleje óta jelentősen visszaesett, és egyáltalán nem biztos, hogy egy hirtelen kormánydöntés után bárkinek is hiányozna az a tartalom, amit a hazai közszolgálati szerkesztőségek előállítanak.”

Ki állítja meg a Facebookot?

2014. február 6.

Urbán Ágnes

„A Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete megbízásából a PwC Magyarország 2013 végén készített tanulmányt arról, hogy a globális közösségi médiaóriások, tartalomaggregátorok (mint például a Google, a Facebook vagy a Twitter) hogyan hatnak a magyar online médiapiacra és a tartalom-előállításra. A tanulmány szerint a nagy mérethatékonyságú, globális piacon aktív forgalomirányítók jelentős és egyre növekvő részesedést érnek el a magyar piacon. A digitális médiában a 2008-ban csupán 17 százalékos reklámbevétel-részesedésüket 2012-re 42 százalékra növelték, ami azt jelenti, hogy a digitális iparág növekedésének szinte egészéért ők feleltek. A reklámbevételek növekedése tehát nem a magyar tartalomipari vállalkozásoknál (pl. portálok, lapkiadó vállalatok online felületei) érezeti hatását, hanem olyan óriáscégek profitálnak belőle, amelyek nem gyártanak tartalmat kifejezetten a magyar piacra.

(...)

Hogy jogi eszközökkel meg lehet-e állítani a nagy forgalomirányítók térnyerését, egyelőre nyitott kérdés. Az azonban látszik, hogy gazdasági eszközökkel aligha érhető el eredmény. Jelenleg az tűnik biztosnak, hogy a hirdetések elpártolása komoly fenyegetést jelent a tartalomipar számára, és a

bevételek visszaesése már most érezhető. Ráadásul a jelenség nemcsak a médiavállalatok bevételeit érinti, de szélesebb értelemben vett nemzetgazdasági hatása is van: a hirdetési bevételek mellett a szellemi javak előállítása is mind nagyobb arányban kerül külföldre. Magyarországi fogyasztás mellett a tartalmak előállításának gazdasági előnyeit – beleértve a jövedelemtermelést, a munkahelyteremtést és az adófizetést – egyre növekvő mértékben más országok élvezik.

[1] A válogatást Mong Attila állította össze.

[2] http://hvg.hu/velemenyny/20130510_Elnokcasting_a_mediahatosagnal

MONG ATTILA

A szabadság gyeplői – öncenzúra a magyar sajtóban*

„Az öncenzúra olyan, mint az olvadt hó, beszivárog az ember
gallérja alá.”

Esterházy Péter, 2011. április 9. – interjú a *Der Standard*ban

Egy lány sír a newsroomban, az asztalra borulva zokog. A helyszín a Magyar Rádió, egy ködös vasárnap este valamikor 2010 decemberében. A könnyei szétszórt papírlapokra hullanak, a papírok telis-tele vannak telefonszámokkal, nevekkal, megjegyzésekkel. A papírkupac alján egy nagy paksaméta hever, az elfogadás előtt álló médiatörvény tervezete. „Egyetlen médiajogászt sem találok, aki megvédené ezt a szart, csak olyan lesz a bejátszásban, amiben fikázzák. Engem ezért ki fognak rúgni” – mondja hüppögve a kérdésemre, hogy mi a baj. Már mindenkit fölhevített, aki médiajoggal foglalkozik, és nem a kormánynak vagy a Médiatanácsnak dolgozik. Vagy nem akartak beszélni, vagy bírálták a jogszabályt, egyetlenegy sem akadt közülük, aki kiállt volna a tervezet mellett. „Emlékszel, hogy pár hete kirúgtak valakit, mert túlzottan a magánnyugdíjpénztárak véleménye felé húzott a riportjában! Mi lesz velem?” – néz rám kétségbeesetten. Hiába nyugtatom, hogy az érvényben lévő médiatörvény szerint, és persze a szakmai-etikai szabályok szerint sem egyetlen anyagban kell kiegyensúlyozottnak lenni, hanem az egész műsorban. Sőt, valójában az összes műsorban, az egész Kossuth rádióban. A másnap reggelre készülő riport után ráadásul amúgy is élő stúdióbeszélgetés következik majd politikusokkal, amit a reggeli 180 perc műsorvezetőjeként én vezetek, tehát helyre tesszük a dolgot. A könnyek továbbra is ömlenek a szeméből. „Nyugi, nincs baj, menj haza, minden rendben lesz” – pislogok rá a legmegnyerőbb mosolyommal, közben pedig tudom, hogy dehogyis lesz minden rendben. Semmi sem lesz rendben, mert már most sincs semmi rendben. Ugyan egészen nyilvánvalóan csak ketten vagyunk a newsroomban, mindenki hazament már, de – lélekben legalábbis – itt ül még mellettünk egy belső cenzor is, aki – John Keane szavaival –

„figyelmeztet arra, hogy túl sok forog kockán (...), aki mosolyogva tesz lakatot a szánkra, remegni kezdünk és kétszer is meggondoljuk”.^[1] Márpedig – mint Danilo Kiš írja – „ezt a hasonmás cenzort nem lehet átejtetni, olyan, mint az Isten, mindent lát és mindent tud, mert ott sarjadt, ott csírázott ki saját agytekervényeinkben, félelmeinkben és fantazmagóriáinkban”.^[2] A valóság megint egyszer élesen ellentmond az elvárásoknak, márpedig a rádiós hírműsorokban egyre inkább a valóságot kell az elvárásokhoz igazítani – ezt a légkört hozták az új vezetők, akiket a Fidesz uralta Média-tanács nevezett ki ősszel. Fullasztó félelmek közepette készülnek az adások, megkezdődött az igazodás. A lány arcán is a vívódás látszik. Ha a szó igazi értelmében vett riporter marad, akkor kirúghatják, ha behódol, megőrizheti ugyan az állását – de akkor bizony sírni kell.

Cenzúra persze nincs, de egyre inkább látszik az, hogy a szakmai érvekkel aligha alátámasztható elvárások hálója öncenzúrát szül az újságírók fejében. Az egyik ilyen eset nyilvánosságot is kapott éppen azokban a napokban: a Kossuth rádió egyik riportere beléfojtotta a szót az egyik interjúalanyába a beszélgetés felvétele közben. A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) elnöke az emberi jogok világnapján az emberi jogok helyzetét firtató kérdésre válaszolva a Parlament előtt szavazásra váró új médiatörvényről kezdett el beszélni, de a riporter leállította, mondván, ha ilyen véleményt fogalmaz meg, akkor „innen mindenkit ki fognak rúgni”, és „nem képzelheti, hogy le fogjuk adni”^[3] az interjút.

Dénes Balázs a Fidesz pártalapítványának konferenciáján szóvá tette az esetet, a Magyar Rádió sem akkor, sem azóta nem reagált a nyilatkozatra, kommentár és bocsánatkérés nélkül hagyta a történeteket. 2010 decembere óta számos hasonló ügy keltett botrányt, amelyek Lomnici Zoltán képének kitarakásától^[4] kezdve a millás tüntetésen az üres utcákat mutató riporter ügyén át^[5] a félelem légköréről beszámoló elbocsátott tévések nyilatkozatáig^[6] mind-mind azt bizonyítják, hogy a jelképes értelemben vett belső cenzorok ott ülnek a közmédia különböző szerkesztőségeiben. Az állami pénzből működő tévében, rádióban és hírügynökségben mindig is erős volt a politikai nyomás, de a Fidesz kétharmados győzelme és az új médiairányítás felállítása után a belső, fejekben létező cenzorok élete is egyszerűbb lett. Az elvárások addig a többpárti befolyás miatt sokfajtaak voltak, bonyolult viszonyrendszeren, kuratóriumokon, politikai kinevezetteken keresztül érvényesültek. 2010 tavasza után minden direkter, egyértelműbb és erőteljesebb lett.

Több mint egy évvel a médiatörvény elfogadása után, 2012 első hónapjaiban a Mérték Médiaelemző Műhelyben arra voltunk kíváncsiak, hogyan működnek a magyar sajtóban – az adófizetői pénzből fenntartott közmédiában és a magánsajtóban – az öncenzúra mechanizmusai, mennyiben vannak összefüggésben az új jogszabályokkal, milyen változásokat hozott a törvényi környezet, és milyen egyéb tényezők játszanak szerepet az érvényesülésében. Január és március vége között nyolc mélyinterjút folytattam olyan újságírókkal, akik mindegyike már több mint tízéves karriert tudhat maga mögött, akiknek széles rálátásuk van a szakmára, mivel a média különböző területein (írott, internetes, elektronikus sajtóban) dolgoztak, beosztott és középvezetői beosztásban egyaránt. Az általában egy-másfél óras beszélgetések nagy részét magnóval rögzítettem, egyes esetekben viszont beleegyeztem abba, hogy csak jegyzetek – a megkérdezett újságírók mindegyike ragaszkodott ugyanis névtelenségének megőrzéséhez. Ez érthető is volt, hiszen jelenlegi vagy korábbi munkahelyükről, kollégáikról beszéltek, márpedig nagyobb érdek fűződött a teljes őszinteséghez, mint ahhoz, hogy névvel nyilatkozzanak. A történetek megértése érdekében azonban egyes esetekben szükség volt arra, hogy a szerkesztőséget, a szituációt, a kontextust kicsit jobban körülírjam, minden ilyen esetben azonban igyekeztem vigyázni a nyilatkozatot adó anonimitásának megőrzésére. Az interjúk alapját képezik egy kérdőíves felmérésnek, amelyet a sajtószabadság hazai helyzetéről végez el a Mérték, eredményeit ősszel publikáljuk. Ez a cikk éppen ezért elsősorban inkább csak a jelenség felvázolásának céljából készült, a mélyinterjúk eredményei természetesen nem reprezentatívak.

BESZÉLGESSÜNK AZ ÖNCENZÚRÁRÓL!

„Az öncenzúra? Basszus, nem jut eszembe semmi!” – fakadt ki egyik interjúalanyom, amikor arra kértem, idézze fel, mi jut eszébe erről a szóról; és szinte mindegyik beszélgetőtársammal ugyanígy nehéz volt – legalábbis eleinte – a jelenség mélyére hatolni, hiszen felismeréséhez nem kevés emberi és szakmai tudatosság szükséges. „Az öncenzúra olyan, mint az olvadt hó, beszívárog az ember gallérja alá” [7] – fogalmazta meg irodalmi eszközökkel az észlelés akadályait egyik interjújában Esterházy Péter író, és a jelenség leírásához aligha lehetne kifejezőbb hasonlatot találni. Először is azért, mert az öncenzúrát nehéz szétszálazni a mindenkiben működő normális

önkontrolltól, és főleg az öncenzúrával „kéz a kézben” sétáló konformitástól. Az újságíró egy szerkesztőség, egy csapat tagja, egy cég dolgozója, és persze számos sokkal szélesebb értelemben vett közösség (társadalom, nemzet) része, így aligha függetlenítheti magát a különböző, őt körülvevő szocializációs hatásoktól. Egy idő után készséggé, sőt önmagában vett értéké válik a közvetlen vagy tágabb környezethez való igazodás, az ott uralkodó véleményklíma sokszor eleve kijelöli a határokat. „Mi mindent megbeszélünk egymással, igazi közösségként működünk. Osztom azt az értékrendet, ahol dolgozom, tehát nem is nagyon tudom értelmezni, amit kérdezel” – érzékeltette a dilemmát egy másik interjúalanyom. Ez a mondat is azt mutatja, hogy egyrészt az egyének eleve olyan közösséget választanak, amelyek többségi véleménye megegyezik a sajátjukkal, illetve könnyen előfordulhat, hogy az elszigetelődéstől való félelem normális esetben is olyan mechanizmusokat indít be, amely a hallgatás spirálját eredményezi: a kisebbségi véleményeket az egyének hajlamosak lehetnek automatikusan elnyomni, így a közösségben uralkodó vélemény még inkább teret nyer. Az öncenzúra felismeréséhez éppen ezért a tudat olyan mélységeibe kell szállni, amelyre csak kevesek képesek, főleg, mert ritka az az eset, amikor a közösségben határozott állásfoglalásra készítenek az egyént. A közösséggel való konfliktus feloldásának számos olyan módszere lehetséges, amely nem teszi mindenki számára nyilvánvalóvá a véleménykülönbséget. A közösség által kijelölt valós vagy vélt határok – mint Esterházy megfogalmazta – „olvadt hóként” szivárognak be az ember gallérja alá: eleinte csak egy parányi vízfolt nyoma látszik, később már az sem, de a hatásuk észrevétlenül is ott marad.

A jelenség bonyolultsága és látenciája miatt volt érdekes, amikor a megkérdezetteket arra kértem, definiálják, mit értenek öncenzúrán, hol húzzák meg a határt az önkontroll, a konformitás és az öncenzúra között? „Amikor szakmai meggyőződésből tudom, hogy csinálnom kellene valamit, de nem teszem meg, vagy egyenesen mást teszek.” „Amikor érzed a határaidat, amiket az adott szervezet kijelöl, és azokat proaktívan betartod. Nem várod meg azt, hogy rád szóljanak, hanem magadtól előremész, amikor tudod, hogy mit várnak el tőled, és megfelelsz az elvárásoknak, bár nem értesz velük egyet.” „Valamit nem csinálok, vagy valamit nem úgy csinálok, amit a meggyőződésem diktál.” E három megfogalmazás alapján kimondható, hogy az újságírók – megfelelő tudatossággal tekintve saját munkájukra – igenis képesek megkülönböztetni az öncenzúrát a még normálisnak tekinthető önkontrolltól és a közösségben való létezés szükséges velejárójaként

jelentkező konformitástól is. Az öncenzúra tehát ezen beszélgetések és a megkérdezett újságírók megfogalmazása alapján az a jelenség, amelynek során az újságíró felismeri és meghúzza a szabadságának határait, amelyeket a legjobb szakmai meggyőződése ellenére proaktívan betart.

„Persze, hogy mindenki öncenzúrázta magát” – szögezte le sommásan egyik beszélgetőtársam, és a meghatározás nehézségein túljutva mindegyikükből ömlött is a szó: konkrét történetek tucatjait mesélték el, amikor legjobb szakmai meggyőződésük ellenére mást tettek. A jelenség elterjedtségére vonatkozóan egy nemrégiben készített kutatás is tartalmaz utalást. A Nézőpont Intézet újságírók között végzett online felmérést 2012-ben, a köztes eredményekről február végén, egy konferencián adtak számot.^[8] Eszerint a megkérdezett újságírók 23 százaléka egyáltalán nem tartotta szabadnak a magyar sajtót, további 38 százalékuk pedig csak részben szabadnak minősítette, így összesen 61 százalékuk észlelt szabadságdeficitet. Még ennél is beszédesebb adat az, hogy 48 százalékuk arról számolt be, hogy a megelőző egy évben legalább egyszer (18%) vagy többször (26%) vagy éppen rendszeresen (4%) a szakmai meggyőződése ellenére volt kénytelen cselekedni. Ezzel szemben csak 44 százalék nyilatkozott úgy, hogy ilyenre nem került sor a megelőző egy évben. Hasonlóan elszomorító képet mutatott a Soma Alapítvány által finanszírozott kutatás is, amelynek során főszerkesztőket kérdeztek meg: az eredmények szerint nőtt a politikai nyomás a szerkesztőségeken, a megkérdezettek 61 százaléka számolt be arról, hogy valamilyen ráhatás miatt visszatartott közérdekű információt a megelőző 12 hónapban.^[9]

Az, hogy demokratikus körülmények között ilyen magas arányban szabadsághiányos állapotról számolnak be az újságírók, és ilyen relatív többségben jelzik azt, hogy elveik ellen kell cselekedniük, az az öncenzúra-mechanismusok elterjedtségét mutatja, bár természetesen nem bizonyító erejűek és mindenképpen további kutatást igényelnek, hiszen ezek a felmérések nem direkt az öncenzúrára kérdeztek rá.

Az öncenzúráat egyébként egyes definíciók egyszerűen a formális cenzúra kísérőjelenségének tartják, a modellben pedig az intézményesített cenzúra egyetlen célja az, hogy táplálja, életben tartsa és kikényszerítse az öncenzúráat. A magyar sajtóban leírható jelenség viszont arra bizonyíték, hogy az öncenzúra a diktatórikus múlt kulturális hagyományaként, de akár attól függetlenül demokratikus körülmények között is fennmaradhat, sőt virulhat. „Nálunk hosszúra van engedve a gyepelő” – ezt a mondatot például az egyik

országos politikai napilap újságírója mondta, és azért döbbenetes, mert valójában a Kádár-korszakban, főleg az 1980-as években is elhangozhatott volna bármelyik akkor aktív újságíró részéről. A szabadság eszerint csak addig terjed, ameddig a gyeplő engedi, az általa megengedett határokon belül bármit lehet, viszont a kijelölt mozgástér – a gyeplő rugalmassága vagy a gyeplőt tartó kéz szándékai miatt – időben és térben is változó. A „kocsis” akarata pedig sokszor kifürkészhetetlen, ezért az újságíróknak saját biztonságuk érdekében maguknak kell kijelölniük és be is tartaniuk a szabályokat. Ennek a képletes gyeplőnek a létezéséről, így vagy úgy, mindegyik interjúalanyom beszámolt, hiszen mindegyikük tisztában volt azzal, hogy a munkahelyén hol húzódnak az újságírói tevékenységének a szakmai-etikai szabályokon túlmutató mindenkori korlátai, azok a határvonalak tehát, amelyeket szabadabb körülmények között „igazi” újságíróként átlépnének, de az adott helyzetben nem mernek áthágni, és inkább betartanak.

ŐRKUTYÁK ÉS A RENDSZER

A diktatúrában az újságírók egyértelműen és deklaráltan is az egypárti rendszer részei voltak, feladataikat sokszor párthatározatok és utasítások jelölték ki, még a kritikai tevékenységet is előírták nekik, de legfeljebb amolyan belső ellenzékként jóindulatú, építő kritikával bírálhatták a rendszert. Az újságírók és szerkesztők magukra is úgy tekintettek, mint politikai aktorokra, akik befolyásolni akarták a döntéseket. A hatalom ellenőrző funkciója, az a feladat tehát, amelyet egy demokratikus kontextusban el kell látniuk, értelmezhetetlen volt számukra: nem ellenőrizték a szélesebb értelemben vett hatalmat, nem mutattak rá következetesen a rendszer hibáira, gyengeségeire, kijavítandó vonásaira. Ez a szerepfelfogás egyben az öncenzúrát is meghatározta, a párt számára kényes ügyek a sajtó számára is azok voltak: 1956 kérdése vagy az ország geopolitikai helyzete éppen úgy tabunak számított, mint a külső adósság valódi állapota. Több mint 20 évvel később, az újságírókkal 2012-ben folytatott mélyinterjúkból az a kép körvonalazódott, hogy az egyéni szerepfelfogással többnyire nincsen baj, bár vannak jelei annak, hogy az újságírók egy része még mindig zavarosan, a Kádár-korszak hagyományait idézve látja saját szerepét.

A megkérdezettek többsége egyértelműen a hatalom ellenőréként, mintsem a hatalmi gépezet részeként definiálta magát, bár szinte minden egyes

alkalommal szükségesnek tartották hozzátenni, hogy ezt a feladatot az objektív körülmények miatt nem tudják ellátni maradéktalanul. „Szabadságharcos típus vagyok, ösztönös igazságkeresés van bennem, az már más kérdés, hogy a gyakorlatban ezt meg tudom-e valósítani.” „Mindig az ellenőrzés az újságírás feladata a hatalommal szemben, de messzire vezet, hogy mennyire sikerül, nem olyan egyszerű.” „A számonkérés, a hatalom ellenőrzése abszolút feladata a sajtónak. Az már másik kérdés, hogy erre sok helyen nem vevők” – szölktek a vélemények, bár volt olyan is, aki a saját magához közel álló politikai oldalhoz képeste határozta meg a feladatát. „Nem egy szabadságharcos típus vagyok, szerintem fontosabb az, hogy az újságíró olyan eszközzel rendelkezik, amellyel befolyásolni tudja a politikai döntéseket. A mi oldalunk felé ezért jobbító kritikát fogalmazunk meg. Közhelyesen hangzik, de értük haragszunk” – mondta egyikük.

A Nézőpont Intézet már idézett felmérése is azt mutatja, hogy az egyéni aspirációk jórészt megfelelnek annak, amit a társadalom elvár az újságíróktól, hiszen 1–5-ig terjedő skálán a megkérdezettek 3,93-as értéket átlagban annak, hogy a média elvárt feladata a társadalom érdekeinek személtt tartása. A kutatás is azt bizonyítja azonban, hogy a konfliktus az egyén és a környezete között pattan ki: csak 2,59-es értékben mondták ugyanezek az újságírók jellemzőnek, hogy a média be is tölti ezt a feladatát, tehát, hogy a társadalom érdekeit tartja személtt. Sokkal inkább azt tartották tipikusnak, hogy a sajtó a tulajdonosi és nem a szakmai elvárásoknak felel meg (3,64-es értékben).^[10] Amikor az egyén úgy érzi, hogy a saját egyéni elvárásait fel kell áldoznia a környezetének nyomására, akkor az egyén és a közösség konfliktusa gyakran öncenzúrában oldódik fel.

Hiába vannak tehát nagyrészt tisztában az újságírók a demokratikus körülmények között velük szemben támasztott elvárásokkal, hiába ismerik saját szakmájuk játékszabályait, ha a környezetük más, nem szakmai elvárásokat is számon kér rajtuk. Íme néhány, az interjúk során megfogalmazott vélemény erről. „Bárhol dolgozol, a tulajdonos elkötelezett valamilyen irányban, ezeknek pedig szakmailag nem lehet megfelelni.” „A cég felől van egyfajta nyomás, hogy minél kevesebb legyen a konfliktus a hatalommal, mert akkor a pénzügyekbe, a hirdetésbe nem zavar bele senki, a tulajdonosnak is könnyebb dolga van felvásárlás, fúzió esetén.” „A legnagyobb, legdirektebb nyomást a köztvévénél éreztem, de a magánmédiaában is mindenhol megvolt ugyanez, mindenhol volt valamilyen más érdek, akár politikai, akár

gazdasági-hirdetői, akár a kettő együtt, hiszen ezek sokszor együtt jelentkeznek.”

A nem szakmai elvárásokat pedig elképzelhető, hogy éppen a szakmai vezetők közvetítik az újságírók felé, illetve megfordítva, azokból lesznek közép- és felső vezetők, akik bevállalják az ilyesfajta nyomásgyakorlást a saját csapatuk felé. Előfordulhat tehát, hogy a szakmai vezető öncenzúráját az alsóbb szinteken már cenzúraként élik meg az újságírók, olyan utasításként, amellyel szakmailag nem tudnak azonosulni. Arról is pontosabb felmérések lennének szükségesek, hogy ez a jelenség mennyire gyakori, de tény, a mélyinterjúk során számos alkalommal felvetődött ez a probléma. További beszélés, ámde kétségtelenül anekdotikus bizonyíték arra, hogy a szerkesztőségvezetők őrlődnek a pozíciójukban, az, amit a már idézett Somakutatás mutatott ki 2010-ben. Az interjúk során rákérdeztek arra, mit tanácsolnának a megkérdezett napi- és hetilap-, valamint online-főszerkesztők húsz évvel ezelőtti önmaguknak a szakmával kapcsolatban. Erre a legtöbben meglehetősen elkeseredetten annyit írtak: keressen magának más szakmát.

Az általam folytatott interjúk során az egyik újságíró sarkosan azt mondta, hogy „a főszerkesztők a politikai-gazdasági hatalmi struktúra részeinek képzelik magukat. Nekik vannak irányultságaik, esetenként politikai céljaik, így nem születnek meg cikkek, amik nem felelnek meg ezeknek az elvárásoknak, vagy olyanra kell megírni őket, hogy megfeleljenek.” Szerinte az normális persze, ha a főszerkesztőnek vannak elvárásai, a gondok akkor kezdődnek, amikor „kilóg a lóláb”, és ezek szakmailag egyáltalán nem indokolható szempontok. Egy másik interjúalanyom azt mesélte el, hogy egyik korábbi munkahelyén „az újságírók kváziellenzékként működtek a főszerkesztővel szemben. Sokszor hihetetlenül felfokozott volt a hangulat, néha még a székek is repültek, mert rendre jöttek az olyan elvárások, amelyeket az ember, ha újságírónak tartja magát, nem csinál meg. Sokszor nagyon nagyfokú politikusságot, diplomáciai érzéket, trükközést kell bevetni az újságíróknak a saját munkáltatójukkal szemben, és akár át is kell őket verni, hogy le tudjon jönni valami.” Egy másik megkérdezett kísértetiesen ugyanerről a jelenségről számolt be, amikor azt mondta, hogy „néha összeállnak a szerkesztők, és megfúrnak egy történetet, amit a főszerkesztő akar, és világos, hogy valamilyen érdeket tol. Azt mondjuk, hogy ez nem lehet, ez vállalhatatlan, és kész.”

A közmédiában is egyértelműen a szerkesztők, a főszerkesztők közvetítették a stáb felé azokat az elvárásokat, amelyeket szakmailag nem

lehetett indokolni, és amelyek egyértelműen a kormányzati propaganda céljait szolgálták. „A reggeli értekezleten világossá vált, hogy mi az aznapi üzenet, mi a koncepció, és arra kellett leforgatni a riportokat. Szinte teljesen mindegy volt, mit mondtak az interjúalanyok, a szakértők, akiket amúgy is úgy választottak ki, hogy megfeleljenek a vonalnak, úgyis csak az a része maradt benn a mondanivalójuknak, ami megfelelt a koncepciónak. Az anyag írása közben odaültek a hátam mögé, és szinte diktálták, mit írjak. Ha nem a megfelelő szót használtam, kijavították, még azt is megmondták, hogyan kell felvágóképezni.”

Fontos megjegyezni, hogy természetesen ezekből az interjúkból még nem lehet általános következtetést levonni, nem mondhatjuk ki, hogy lám, ilyenek a főszerkesztők, annál is inkább, mert én a saját gyakorlatomból tudok mondani több, ezeknek a beszámolóknak ellentmondó példát. Mindenesetre a jelenség szintén további kutatásra méltó.

A nyomásgyakorlás nem csupán közvetett úton, a szakmai vezetőkön keresztül ér el a szerkesztőségbe. Beszélgetőtársaim egy része közvetlen, politikusoktól, cégvezetőktől érkező ráhatásról is beszámolt, de az is előfordul, hogy a hirdetési osztály közvetíti az elvárásokat. Az egyik napilapnál a párthoz delegált tudósítót évekkal ezelőtt például a beszélgetőtársam szerint azért rúgták ki, mert „a párt szerint nem megfelelő cikkeket írt róluk”. Több vezető politikusról megemlítették interjúalanyaim, hogy rendszeresen telefonon hívja fel a róluk beszámoló újságírókat és vitatja meg, akár hosszú beszélgetések során is, hogy mit miért írt. „Van, akivel egyes jelzőkön kell vitatkozni, másokkal azon, hogy miért lett olyan a képbeállítás, van olyan, aki a címlapszerkesztési elveinket kérte számon, hogy miért kellett ezt vagy azt a neki kellemetlen témát kiemelt helyen kezelni.” A pártokhoz közel álló szerkesztőségekben pedig gyakran előfordul, hogy a politikusok számon kérnek bizonyos beszámolókat az újságírókon, szerkesztőkön, és mivel a lap, tévé vagy rádió finanszírozása függhet a politikai oldal jóindulatától, az újságírók számára ez alig leplezett egzisztenciális nyomásgyakorlásként jelentkezik. „Van, aki egy az egyben meg is mondja, hogy ne ugráljunk, mert ez az ő tévéjük” – mesélte egyik interjúalanyom, míg egy másik – a baloldal megroggyant finanszírozási képességére utalva – arról számolt be, hogy egyes szerkesztőségekben már „lepattintják a betelefonáló baloldali politikusokat, mondván, már nem fizetnek, ne is pattogjanak”. Ez a „bátor” elutasítás persze azt jelenti, hogy amíg folyt a pénz, addig könnyebben engedtek is a ráhatásnak.

Az öncenzúrárt az interjúk alapján amúgy is szinte teljes egészében az egyszenciális félelem szüli. „Leginkább attól tartok, hogy egyszer csak az utcára kerülök, ezért nem ugrálok”. „Volt, hogy már megütöttem a bokám, és majdnem kirúgtak, de ott a gyerek, a ház, rajta a kölcson, most már jobbnak látom betartani a szabályokat.” „Mindenki az állását félti, és igyekszik megfelelni a szervezet igényeinek, a többség ezért behúzza fülét-farkát és alkalmazkodik az elvárásokhoz” – hangzanak a vélemények.

TABUK ÉS CSOMAGOLÁS

A Kádár-korszakkal való kulturális kontinuitást mutatja az is, hogy az akkori sajtóirányításról szóló egyik tanulmányban^[11] bemutatott öncenzúra-típológiát a korszak hivatalos lezárása, tehát 1990 után 22 évvel megkérdezett gyakorló újságírók gond nélkül felismerték, beazonosították, és friss, napi munkájukból származó példákkal érzékeltették.

Az egyik leggyakoribb öncenzúraforma továbbra is az elhallgatás, ami a szakmai lelkiismeret diktátumai és az elvárások közötti konfliktus feloldásának pszichológiailag talán legkönnyebben megoldható módja. „Csípőből nem is javasolok, meg se próbálok olyan témát, amelyről tudom, hogy nem engedik, vagy nem fog tetszeni politikailag a feletteseimnek, illetve tudom, kik azok a szakértők, politikusok, akik nálunk nem szerepelhetnek, így neki se futok ezeknek” – mesélte például az egyik, deklaráltan politikailag elkötelezett szerkesztőség munkatársa, egy másik a témaválasztást az „öncenzúra maxima”-ként definiálta. Egy további interjúalanyom azt az öncenzúra-mechanizmust alkalmazza, hogy „én elvagyok az én kis világomban, azt gondolom, hogy az én témáim nem olyanok, hogy bármilyen érdeket is sértenének, tehát úgy érzem, szabadabb vagyok” – mondta.

„Nyilvánvalóan nem fogom leleplezni a saját tulajdonosaimat” – élcelődött egy másik interjúalany, amikor az elhallgatásról kérdeztem, miközben maga is bevallotta, hogy lapjának tulajdonosai számos szálon kötődnek a politikai pártokhoz, vagyis „közérdek lenne az ügyeik teljes feltárása”. „Azt észrevettem, hogy a pártpénztárnokok szerepéről nem írhatunk, volt szerintem valamilyen hallgatóságos egyezség, hogy nem bolygatják egymás ügyeit, így erről nálunk egy időben nem volt semmi” – vallott egy napilap újságírója.

Az elhallgatások hálója azonban nem csupán azokra a lapokra jellemző, amelyek ideológiailag vagy pártpolitikailag elkötelezettnek tekinthetők,

hanem a tisztán kereskedelmi médiumokra is. „Egyes politikusokat személyükben nem lehet nálunk támadni, van egy ilyen belső, ki nem mondott megállapodás. Tartózkodunk olyan sztoriktól, amelyek »karaktergyilkosságra« alkalmasak lehetnek, de tabunak számítanak a párt körüli gazdasági oligarchák is. Itt persze az az indoklás, hogy ezek túl bonyolult ügyek, inkább foglalkozzunk olyan gazdasági témákkal, amelyek az emberek zsebéből közvetlenül érintik” – mondta az egyik kereskedelmi tévé szerkesztője, aki azt is hozzátette, hogy ha nem is tiltott téma a médiahatóság, de általában kerülnek az azzal kapcsolatos témákat. A szerkesztő szerint így az furcsa, hogy ha néha foglalkoznak a hatóság egy-egy visszás döntésével, akkor nem derül ki, hogy éppen miért lehet. Egy másik hasonlóan szigorúan üzleti alapokon működő, szakmai befektető kezében lévő tévé munkatársa a hirdetőkkal kapcsolatos elhallgatásról számolt be: „A nagy hirdetőkkal kapcsolatos negatív hírek tabuk, még ha rengeteg is, mondjuk, a fogyasztói panasz ellenük, illetve az is általános, hogy a hirdetőket előszeretettel kérdezzük meg olyan témákban, amelyekben pozitív üzenetük lehet.” „Beletúrtam valami történetbe, de egyszer csak leállították a feletteseim, mert az egyik hirdető az éves büdzsé megvonásával fenyegetett. Behívott a főszerkesztő, és megértette, hogy inkább most álljunk le ezzel” – számolt be egy hasonló esetről egy internetes újságíró.

Az elhallgatásnak egy különös esete, amikor oknyomozó témákat és oknyomozó újságírókat tulajdonosi ösztönzésre, „zsarolásra” használnak egyes szerkesztőségekben: a témák és az újságírók csak fenyegetésre kellenek, a célba vett cégek vagy érdekcsoportok megfelelő viselkedéssel (hirdetéssel, baráti szerződéskötéssel stb.) elérhetik, hogy a számukra kellemetlen cikkek ne jelenjenek meg. Természetesen nem tudhatjuk, mennyire gyakoriak az ilyen esetek, de az interjúim során volt, aki említette.

Gyakori öncenzúratípus a „csomagolás”, vagyis a mondanivaló, a bírálatok, a kényes megállapítások elfogadható formában való tolmácsolása, az eufemizálás. „Gyakran csomagolom be a mondanivalómat, főleg a bírósági gyakorlat miatt. Könnyebben védhető, amit mondok akkor, ha gúnyba, szarkazmusba csomagolom” – hangsúlyozta az egyik megkérdezett. A csomagolás egyik érdekes formáját említette egy másik beszélgetőtársam, amikor a közszolgálati médiában a fideszes kormánypropagandának nem kedves szavakat – „reform”, „megszorítás” – tabusítottak, helyettük pedig olyanokat alkalmaztak, amelyeket a hivatalos kommunikáció is használt („újjaszervezés”, „megújítás”).

Egy másik beszélgetőtársam ugyancsak a Kádár-korszakból eredeztethető hagyományt említette, hogy „véleményköntösbe bújtatunk erős állításokat”, a véleményírásokban ugyanis „mindenki úgy érzi, hogy nagyobb a szabadság foka”. Interjúalanyaim manapság már kevésbé tartották jellemzőnek az 1980-as években a cenzúra kijátszására még gyakorta alkalmazott két fontos módszert: a sorok között kommunikálást, a szimbolikus, allegorikus nyelvezet használatát, vagy azt, amikor a szerkesztéssel, a tények egymás mellé állításával „üzentek” a közönségüknek, és rájuk hagyták a következtetések levonását. Viszont virul az a gyakorlat, amikor kényes állításokat másokkal mondatnak ki: szakértőkkel, politikusokkal, publicistákkal, vagy éppen egy konkurens szerkesztőség munkájára való hivatkozással szerepeltetik az állítást. „Mondassuk ki az ellenzékkel” – számolt be egy ilyen esetről az egyik beszélgetőtársam, aki szerint a Fidesz körüli oligarchákkal szembeni gyanú például pontosan ebbe a kategóriába tartozik, hiszen a szerkesztőség vélt kockázata kisebb volt úgy, hogy ellenzéki politikusok dobták be a köztudatba az ügyeket és a neveket. „Mi nem bolygathatjuk a tulajdonosaink ügyeit, de általában szemet hunynak afölött, hogy más lapok ilyen jellegű oknyomozó cikkeiről viszont beszámolunk” – mesélte egy másik interjúalany. Ugyancsak meglévő gyakorlat, hogy blogokra szerveznek ki kényes, provokatív tartalmakat, majd az újságban már a blogra hivatkozva számolnak be róla.

NAGYOBB VAGY KISEBB?

Amikor arról kérdeztem az interjúalanyaimat, hogy mennyiben befolyásolta az öncenzúrát az új médiatörvény 2010 év végi elfogadása, akkor szinte egységes volt a válasz, hogy „semennyire”, hogy a jogszabály „nem osztott, nem szorzott”, hiszen „az öncenzúra valójában sokkal szűkebb határok között mozgott eddig is, mint amit a jogszabályok kijelöltek” – fogalmaztak. Jellemző példának egyikük a nyomtatott sajtó interjúkészítési gyakorlatát említette. Bevett szokás ugyanis, hogy az interjú során rögzített szöveget írásban, egyeztetésre visszaküldik a szerkesztőségek, és olyan módosításokat is elfogadnak, amelyeknek semmi közük az interjú helyszínén elhangzott beszélgetéshez, gyakran még abba is belemennek, hogy az újságíró kérdéseit megváltoztassák az interjúalanyok vagy a kommunikációs embereik. Így végeredményben egy cenzúrázott-öncenzúrázott változat jelenik meg a

lapokban az interjúkból, miközben még a régi jogi szabályozás is szélesebb mozgásteret kínált a nyilvánosság számára.

„Nem a médiatörvény miatt, hanem a végrehajtói hatalom kétharmados nyomulása, a hatalom példátlan ereje és a Fidesz előretörése miatt lett erősebb az öncenzúra. Mindenhol ott ülnek az emberek, minden olyan intézményben, amelyek függetlennek voltak tekinthetők, és ez visszahat az újságírókra is. Ha ők kevésbé érzik magukat szabadnak, akkor kevésbé is lesznek szabadok” – fogalmazott az egyik forrásom, aki szerint ebben a médiatörvény elfogadása is fontos állomás volt, de csak egy tényező a sok közül. „Nem világosak a média tulajdonviszonyai, sokszor átláthatatlan érdekeket képviselnek a tulajdonosok, keveredik a politika- és a médiafinanszírozás, a politikai-gazdasági befolyást az állami és magánhirdetéseken keresztül érvényesítik, és ennek sokkal nagyobb a hatása az újságírói öncenzúrában, mint a törvénynek” – hangsúlyozta az egyik beszélgetőpartnerem. Szerinte a médiatörvény így „egy olyan fegyver, aminek el sem kell sülnie, hogy a fejekben hasson, hiszen amúgy is fenyegető a légkör. A fegyverkezési verseny sem arról szólt, hogy bárki is atomháborút akart volna kirobbantani, elég volt csak róla beszélni” – mondta, hozzátéve, hogy a médiatörvény csak egy húszéves folyamatot tetőzött be, amiben a baloldálnak legalább annyira nagy szerepe van, mint a jobboldalnak, hiszen a sajtószabadság eróziója mindkettőnek kedvező. „Az 1990-es évek elején volt utoljára igazi sajtószabadság Magyarországon, azóta folyamatos a romlás, a politikai-gazdasági hatalom a hirdetési pénzekben, a tulajdonosi viszonyokon vagy aztán a jogszabályokon keresztül arra törekszik, hogy maga alá gyűrje a médiát, és ez mostanra többé-kevésbé sikerült is neki” – vélekedett.

MIT MUTATNAK A FELMÉRÉSEK AZ ÖNCENZÚRÁRÓL?

A Mérték Médiaelemző Műhely a különböző felméréseiben külön hangsúlyt helyezett arra, hogy adatokkal írja le a magyar sajtóban korábban kevésbé vagy alig vizsgált jelenséget, az öncenzúrát. A hazai sajtószabadság helyzetének alakulását leíró sajtószabadság-indexet először 2012-ben készítettük el, és ennek során újságírókat, médiamenedzsereket (médiatulajdonosokat, médiavállalkozások vezetőit, médiavállalkozások menedzsmentjét) kérdeztünk, illetve egy országos reprezentatív minta keretében a lakosság sajtószabadságról alkotott véleményét is felmértük. Ennek a kutatásnak

fontos része volt annak felmérése, hogy miként vélekednek ennek a három csoportnak a tagjai az öncenzúra jelenségéről. A felmérést 2013-ban megismételtük, és egy összehasonlító elemzés formájában adtuk közre.

A legfontosabb megállapítás az volt, hogy erősödött az öncenzúra jelensége a magyar sajtóban. Míg 2012-ben még a válaszadó újságíróknak „csak” 22%-a válaszolta, hogy újságírói munkája során már elhallgatott vagy elferdített politikai, gazdasági tény, addig ez az arány 2013-ban már 34% volt. A sajtószabadság megítélése és az öncenzúra alkalmazása között lényegi az összefüggés, azok ugyanis, akik alkalmaztak öncenzúrát, 3,7-re, azok pedig, akik nem, 4,8-ra értékelték a sajtószabadság állapotát. Érdekes, hogy a szerkesztők majdnem kétszer akkora arányban alkalmaznak öncenzúrát, mint az újságírók. Ez összhangban van a politikai és a gazdasági nyomásgyakorlás feltárt módszereivel, a média befolyásolását célzó üzenetek ugyanis nem közvetlenül az újságírókhoz, hanem inkább a szerkesztőkhöz érkeznek. Az öncenzúra, úgy tűnik, hogy a nyomtatott sajtóban van jelen leginkább, az ott dolgozó újságírók 53%-a hallgatott el tényeket, hogy valamilyen hátrányos következményt elkerüljön. Az online sajtóban viszont a legkisebb azok aránya, akik öncenzúrát alkalmaznak (27%).

A Mérték 2014-ben egy nemzetközi felmérés keretében az úgynevezett lágy cenzúra jelenségét is megvizsgálta, azt tehát, hogy az állami hirdetések, állami támogatások és az azokból következő finom nyomásgyakorlások hálózata hogyan befolyásolja a sajtószabadság helyzetét. Az alapfeltételezés az volt, hogy a lágy cenzúra kiterjedt öncenzúrát válthat ki, amely korlátozza az újságírók, szerkesztőségek függetlenségét, miközben fenntartja a médiaszabadság látszatát. A magyar tanulmány legfontosabb megállapítása az volt, hogy az állami befolyás lassan, de biztosan uralja el a magyar médiát, elsősorban a pénzügyi ösztönzők segítségével gyakorolt „lágy cenzúrával”. Ez a folyamat hatást gyakorol a szerkesztőségek által előállított tartalomra és a médiavállalkozások gazdasági életképességére is. Az állami hirdetések elosztása átláthatatlan és tisztességtelen; alapja az egyes médiavállalkozások politikai hovatartozása, ami a piaci verseny jelentős torzításához vezet. A hirdetési költségek egyoldalú elosztása közvetetten befolyást gyakorol a szerkesztői elvekre, olyan atmoszférát teremtve, amelyben a szerkesztők elfogadják, az újságírók pedig gyakorolják az öncenzúrát.

A kutatás külön fejezetben foglalta össze az öncenzúrára utaló, jól dokumentált eseteket, amelyeket elsősorban a közmédiában lehetett tapasztalni. Ezek azt mutatták meg, hogy az öncenzúra alkalmazása egyre elterjedtebb a

közmediában, és ezek az intézmények arra használják fel a közpénzeket, hogy politikailag elfogult tartalmak előállításával támogassák a jelenlegi kormány politikai céljait.

Egy civil jogi aktivistával készült interjú közvetítésének megtagadása: 2010. december 10-én az új médiatörvények elfogadása körüli zajló vita közepette Dénes Balázs, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) akkori vezetője arról számolt be egy konferencián, hogy aznap reggel – a Magyar Rádió Kossuth adóján, a Nemzetközi Emberi Jogi Világnap alkalmából – adott interjút nem adták le. Dénes megemlítette a médiajogot az emberi jogi témák között, de a riporter jelezte, hogy „erre a jelenlegi helyzetben nincs lehetőség”. A riporter azt is elmondta, hogy a lapok szerint mindenkit elbocsátának, így „nem képzelheti, hogy le fogjuk adni” a felvételt. A Magyar Rádió sosem vizsgálta ki az esetet.

Az európai parlamenti képviselőről, Daniel Cohn-Benditről szóló hír manipulálása: 2010–2011-ben a német liberális-zöld párti európai parlamenti képviselő, Daniel Cohn-Bendit a közszolgálati csatornák (Kossuth rádió, M1, M2) lejárató kampányának célpontjává vált a magyar kormányt bíráló éles kritikái miatt. A hírműsorok – amelyek majdhogynem sztálini propagandamódszereket alkalmaznak – beszámoltak az 1960-as évekbeli pedofil eseteiről, majd ugrottak egy 2011. áprilisi sajtókonferenciára, ahol egy riporter szembesítette a képviselőt az összefoglalóban ismertettekkel. A főműsoridőben sugárzott beszámolót olyan módon szerkesztették meg, hogy azt sejtette, Cohn-Bendit nem válaszolt a feltett kérdésekre. Azonban egy független felvétel megerősítette, hogy a politikus reagált a vádakra. A riportot egy fiatal riporter, Papp Dániel készítette, akit hamarosan kineveztek főszerkesztőnek az MTVA-ban.

A korábbi legfelsőbb bíró fényképének kitakarása: 2011 decemberében Lomnici Zoltán, a Legfelsőbb Bíróság volt elnökének arcát digitális eszközök segítségével kitakarták egy hírblokkban, olyan technikát használva, amellyel általában büntetőeljárás alatt állók személyiségét szokták védeni. A sajtó beszámoló szerint Lomnici kitakarásának háttérben politikai motiváció állt. Televíziós források is azt gyanítják, hogy Lomnici és az egyik közszolgálati csatorna senior managementje közötti személyes ellentét állhat a háttérben. Egy gyorsan lefolytatott nyomozást követően a közszolgálati médium bejelentette, hogy megrovásban részesített három meg nem nevezett munkavállalót. 2011 decemberében számos, a közszolgálati médiában dolgozó újságíró és szakszervezeti aktivista kezdett éhségstrájkba a közmédia

székháza előtt, hogy protestáljanak a beszámoló manipulálása miatt, felhozva azt a létező utasítást, mely szerint Lomnicit nem mutathatták a hírekben. Az incidens után nem sokkal, és hivatalosan nem összekötve, az MTI igazgatóját, Élő Gábort elbocsátották, de valamivel később kinevezték a kormánypárti napilap, a *Magyar Nemzet* online portáljának főszerkesztőjévé. Az MTVA hírgyártásért felelős főszerkesztője, a Cohn-Bendit-u?gyben főszerepet játszó Papp Dániel így egy újabb pozícióval gazdagodott. Ezek a változások jól mutatják, hogy az elbocsátás csak kirakatrendezésként szolgált. A politikailag elkötelezett szerkesztők az adott intézménynél maradtak, vagy más, jobban fizető álláshoz jutottak más jobboldali médiavállalatnál.

Egy ellenzéki tu?ntetés hamis színben történő bemutatása: 2012. január 3-án egy fontos kormányellenes tüntetésről való tudósítás során a közszolgálati M1 csatorna legfőbb esti Híradójának riportere olyan beállítást választott, amely a rendőrség által kordonnal elzárt üres helyszínt mutatta az élő bejelentkezéskor, azt a látszatot keltve, hogy a demonstráción alig vettek részt. Az eset az internet kedvenc témája lett, a riportert pedig gúnyolódó mémek célpontjává vált.

Apologetikus riport a köztársasági elnökkel: 2012 egyik legnagyobb politikai botránya a magyar köztársasági elnök, Schmitt Pál plágiumügye volt. A HVG.hu független portál – a legfontosabb politikai hetilap, a HVG online kiadása – feltárta, hogy Schmitt doktori disszertációját más forrásokból másolta össze. A köztársasági elnök egészen addig tagadta a vádakát, amíg az egyetem nem döntött úgy májusban, hogy megfosztja doktori címétől. A bejelentést követően adta az emlékezetes védekező interjút a köztévében. Az interjú alatt a riportert félrelökte az újságírói sztenderdeket, és olyan kérdéseket és hozzászólásokat intézett az elnökhöz, amelyek egyértelműen alátámasztották Schmitt érveit. Az interjú rendkívüli volt, a teljes átirat nyilvánosságra került, és ez elég figyelemfelkeltő volt ahhoz, hogy cikk készüljön belőle az *Economist* blogjára. Néhány nappal később a köztársasági elnök lemondott.

A hírügynökség nem ellenőrzött forrásokat használt annak érdekében, hogy rossz híret keltse egy országgyűlési képviselőnek: 2012 májusában a magyar hírügynökség, az MTI egy hírrészletet hozott nyilvánosságra, amelyben Ángyán József fideszes képviselő „igazi arcát” kívánta megmutatni. Ángyán a kormányt és a saját pártját érintő kritikák miatt vált ismertté. Az MTI-cikk az állításait egy olyan blogra alapozta, amelyet az egyetlen poszt bejegyzése előtt csak néhány órával hoztak létre. Az egyetlen poszt címe

pedig: „Kinek a zsoldosa Ángyán József?” A blogbejegyzés hemzsegett az Ángyánra vonatkozó igazolatlan és hamis állításoktól, a híriügynökség vezetőjének pedig végül bocsánatot kellett kérnie. A blogbejegyzés szerzője ismeretlen.

A Kossuth rádió cenzúrázott egy prominens író: 2013 januárjában Esterházy Péter, a híres és kiemelkedő író szóvá tette, hogy a közrádió cenzúrázta a havi kulturális ajánlóját. Kimaradt az a hozzászólása, amelyben bátorította a hallgatókat, hogy vegyenek részt a szerződésének lejártja miatt éppen távozó Alföldi Róbert által vezetett Nemzeti Színház utolsó előadásain. A konzervatívok gyakran kritizálták az Alföldi vezetése alatt provokatív előadásokat bemutató Nemzeti Színházat. A közszolgálati csatorna elnézést kért Esterházytól, de tagadta, hogy a kihagyás cenzúra lett volna.

A magánmédiában kevesebb a dokumentált eset. A tanulmány szerint ugyan egyértelmű, hogy az egyoldalú reklámköltés úgy befolyásolja a szerkesztőségi tartalmakat, hogy olyan légkört teremt, amelyben az újságírók az öncenzúrához folyamodnak. Sokan tartanak azonban attól, hogy nyíltan beszéljenek a visszaélésekről, így kevés olyan dokumentált eset van, amely ényei sérelmekről, újságírókra vagy szerkesztőségekre irányuló közvetlen nyomásgyakorlásról számol be. Az esetekről a sajtó nem ad hírt, a kormányzatot pedig semmi nem motiválja, hogy előmozdítsa az állami reklámköltések tisztességes közegeinek kialakítását.

[1]John Keane: Média és demokrácia, Budapest, Helikon, 36–37. o, 1999, idézi Takács Róbert: Sajtóirányítás és újságírói öncenzúra az 1980-as években, *Médiakutató*, 2005. tavasz. A tanulmányt a riport alapjául szolgáló elméleti munkaként használtam.

[2]Idézi Takács Róbert: Sajtóirányítás és újságírói öncenzúra az 1980-as években, *Médiakutató*, 2005 tavasz.

[3]Botrány a Fidesz-pártalapítvány konferenciáján, hirszerzo.hu, 2010. december 10.

[4]<http://mertek.postr.hu/a-lomnici-ugy-es-a-fobunok>

[5]<http://www.hir24.hu/viziblog/2012/01/03/feltuno-baki-kormany-konform-hirado-operahazi-tuntetes/>

[6]<http://www.noltv.hu/video/4045.html>, <http://www.noltv.hu/video/4053.html>

[7]*Der Standard*, 2011. április 9.

[8]Molnár Csaba (Nézőpont Intézet) előadása – 2012. február 29., Goethe Intézet.

[9]<http://emasa.hu/cikk.php?page=sajto&id=7916>

[10]Molnár Csaba (Nézőpont Intézet) előadása – 2012. február 29., Goethe Intézet.

[11]Takács Róbert: Sajtóirányítás és újságírói öncenzúra az 1980-as években, *Médiakutató*, 2005. tavasz.

* A cikk eredeti, rövidebb verziója megjelent az *Élet és Irodalom* LVI. évfolyam 16. számában, 2012. április 20-án

NAGY KRISZTINA

A Médiatanács frekvenciapályáztatási gyakorlata 2010–2013

1. AZ ELEMZÉSRŐL

A Mérték Médiaelemző Műhely 2011-től folyamatosan figyelemmel kísérte a Médiatanács frekvenciapályáztatási gyakorlatát, és elemzésekben rögzítette a tapasztalatokat. Az első jelentést 2012 márciusában, a másodikat 2012 novemberében, a harmadikat 2013 szeptemberében publikáltuk. A jelentésekben csak a rádiós piac alakulását vizsgáltuk, mivel a televíziós piacon a digitális átállás szabályozása megszüntette a televíziós médiaszolgáltatási jogosultságok pályáztatását. Vizsgálatunk elsősorban arra irányult, hogy a frekvenciaelosztás eredményeként kialakuló tartalomkínálat mennyire biztosítja a médiapluralizmust, a sokszínű tájékozódás lehetőségét, és a pályáztatási gyakorlat mennyiben felel meg az állami frekvenciakincessel való hatékony gazdálkodás követelményének.

Ez a tanulmány a 2010 második fele és 2013 között lezárult rádiós frekvenciapályázatok eredményeit összegzi. A vizsgálat a Médiatanács honlapján nyilvánosságra hozott pályázati felhívások és határozatok, illetve esetenként, ha erre a Médiatanács lehetőséget adott, a pályázati dokumentumok értékelése alapján készült.

2. RÁDIÓS PIACI FOLYAMATOK

Az új médiaszabályozás bevezetése nagyrészt egybeesett a korábbi 14-15 év rádiós piac működésének értékelését, a piaci struktúra elemzésére épülő médiapolitikai döntéseket igényelő új pályázati időszakkal. A 90-es évek végén piacra lépő rádiók jogosultságai 2010 és 2012 között lejártak, amely helyzet a frekvenciák újrahasznosításával kapcsolatos frekvenciagazdálkodási és médiapolitikai döntéseket tett szükségessé. A folyamat már korábban elkezdődött, mivel az országos rádiós jogosultságok újrapályáztatása 2009-ben megtörtént, és a pályázat eredményeként a korábban működő rádiók helyett új szereplők léptek piacra. Az eljárás egyértelműen politikai megfontolások alapján született: a hatóság a korábban működő rádiók helyett új, a két nagy politikai párthoz erősen kötődő szereplőnek adta oda a jogosultságokat. A pályázatot éles viták kísérték, az akkori médiahatóság elnöke az eljárással kapcsolatos jogi aggályok miatt a pályázat eredményének kihirdetése után lemondott, a korábbi piaci szereplők pedig bírósági eljárást kezdeményeztek. Az eljárás lezárásaként a Legfelsőbb Bíróság – a jobboldali médiabirodalom meghatározó szereplőjeként ismert Infocenter.hu Zrt. érdekeltségébe tartozó – Class FM esetében megállapította az eljárás jogszerűtlenségét. Az ítélet azonban a zavaros jogi helyzet, majd az újonnan létrejött, a Fidesz kétharmados többségével működő Országgyűlés törvény módosítása miatt nem eredményezte a médiaszolgáltatási jogosultság megszűnését. A korábbi piaci szereplők nemzetközi választott bírósághoz fordultak. Az új médiahatóság utólag jelentősen csökkentette a nyertes rádiók médiaszolgáltatási díját; a csökkentett díjjal egyik rádió sem nyerhetett volna a pályázaton. A díjsökkentés ellenére az MSZP gazdasági érdekköréhez tartozó Neo FM 2012-ben csődbe ment, és a Médiatanács a felhalmozott díjtartozás miatt visszavonta a jogosultságát.

Az új médiahatóság frekvenciapályáztatási tevékenysége az elmúlt években a helyi és a regionális piacok működéséhez kapcsolódott. Nem lebecsülendő azonban ez a feladatkör, hiszen a helyi rádiók komoly szerepet játszhatnak a helyi nyilvánosság működésében. Nem mindegy, hogy a rádiók milyen műsort kínálnak, mennyiben vesznek részt a helyi közélet alakításában, milyen helyi közösségeket szólítanak meg, mennyiben járulnak hozzá a helyi médiapiac és a tájékoztatás sokszínűségéhez. Ebből következően a helyi nyilvánosság alakulásában nagy szerepe volt és van a médiahatóság döntéseinek. A pályázati feltételek meghatározása, valamint az értékelés és a nyertes kiválasztása alapjaiban határozza meg a helyi rádiós kínálatot.

Emellett ezeket a frekvenciákat nem pusztán helyi szolgáltatások használhatják. A rádiós piacon zajló koncentrációs folyamatok eredményeként a helyi frekvenciák gazdaságilag működőképesebb, nagyobb lefedettségű és véleményformáló képességű rádiók, rádiós hálózatok piacra lépését, terjeszkedését is szolgálhatják.

2010 és 2011 fordulóján a rádiós piac sokszínűségét jelezte, hogy az országos kereskedelmi rádiók mellett sokféle, kisebb-nagyobb rádió volt jelen a piacon. A két országos kereskedelmi rádió (Class FM, Neo FM) mellett két potenciális versenytársként jelentkező, nagyobb hálózatba szerveződő kereskedelmi rádió működött (Rádió 1, Juventus Rádió). Hasonlóan nagy vételkörzetben volt fogható az ország számos pontján a talk-rádióként megszólaló Klubrádió. Két nagyobb, egy-egy régiót lefedő rádió szólt (Gong Rádió, Kék Duna Rádió), és 10 kisebb olyan rádió, amely nemcsak egy, hanem az adott régióban néhány frekvencián volt hallható (pl. Alisca Rádió, Kelet Rádió). Emellett négy, közösségi célokat szolgáló nagyobb lefedettségű rádió (Mária Rádió, Szent István Rádió, Európa Rádió, Gazdasági Rádió) működött. 90 körüli volt a helyi kereskedelmi rádiók száma, 30 helyi közösségi célokat szolgáló rádió, és 60 nagyon kis vételkörzetű kisközösségi rádió szólt. A sokszínűséghez természetesen hozzájárult a nem piaci logikát követő közszolgálati rádió csatornáinak jelenléte is.

2014 elején a piaci körkép egy jóval kevesebb szereplővel működő, koncentráltabb piac képét mutatja. Már csak egy országos kereskedelmi rádió (Class FM) működik a piacon, amelynek nincs értékelhető versenytársa. Megszűntek a budapesti székhellyel működő nagy kereskedelmi rádiós hálózatok. A Klubrádió egy budapesti és két, jogilag függőben lévő státuszú helyi adón sugározza a műsorát. A korábbi két nagyobb, regionális rádióból egy tartotta meg piaci pozícióját (Gong Rádió), mellette megjelent egy több frekvenciát hálózatként működtető új szereplő (Ozon FM). Hat kisebb regionális lefedettségű rádió működik. Hallható továbbá négy nagy hálózatot működtető közösségi szolgáltató műsora (Lánchíd Rádió, Katolikus Rádió, Szent István Rádió, Mária Rádió), kb. 60 helyi kereskedelmi rádió, 15 helyi közösségi rádió és 30 kisközösségi rádió működik. Az országos közszolgálati rádiócsatornák lefedettsége javult, és a Magyar Rádió új csatornát is indított Dankó rádió néven.

3. FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK

3.1. A rádiós piac átrajzolása

A pályázatadási gyakorlat alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a médiahatóság szándéka a rádiós médiaterkép átrajzolása volt. Ugyan az új médiahatóságnak nem volt nyilvános frekvenciagazdálkodási koncepciója, és nem hozta nyilvánosságra azokat a médiapolitikai megfontolásokat sem, amelyeket a frekvenciák újrahelosztása során követni kívánt, a pályázati felhívások tartalma, a pályázati eredmények, illetve egyes frekvenciák esetében a pályázatok elmaradása egyértelműsíti a kitűzött médiapolitikai célokat.

A lejáró jogosultságok újrapályázata során a Médiatanács kifejezetten nem vette figyelembe a kialakult piaci struktúrát. Minden frekvenciát önálló jogosultságként írt ki, még akkor is, ha az korábban egy nagyobb hálózat részeként működött. A pályázatok tükrében jól látható, hogy ez a pályázatadási metódus tovább növelte a Médiatanács egyébként is széles mozgásterét és megkönnyítette a piaci struktúra teljes átalakítását.

A Médiatanács frekvenciapályázata tevékenysége érdemben alakította át a korábbi rádiós piacot: beszűkült a piaci verseny, nőtt a koncentráció mértéke, megszűntek a nagy lefedettségű kereskedelmi rádiós hálózatok. Helyettük az országos kereskedelmi rádió számára versenytársként nem értékelhető egyre bővülő vételkörzettel rendelkező, a jobboldali médiabirodalomhoz tartozó, illetve vallási tematikájú közösségi rádiók erősödtek meg. A helyi nyilvánosság szempontjából korábban fontos szerepet betöltő helyi rádiók száma, jelentősége csökkent.

3.2. Monopolisztikus országos rádiós piac

A médiahatóság konzerválta az országos rádiós piac monopolisztikus jellegét, amikor a 2012-ben csődbe ment Neo FM országos hálózatára nem írt ki pályázatot, hanem a frekvenciákat a közmédia számára adta át. Ezzel a döntéssel megszűnt az országos rádiós piacon a verseny, a Class FM 2012 novembere óta egyedüli szereplőként működik az országos piacon.

3.3. Korábbi nagy piaci szereplők visszaszorulása

A médiapiac átalakításának eredményeként korábban sikeresen működő rádiók tűntek el teljesen vagy részben a piacról. A Médiatanács

pályázatainak legnagyobb vesztese a Rádió 1, amely sikeres országos hálózatból néhány helyi rádió által használt márkanév lett. A korábbi hálózatot működtető rádió megszűnt. A Juventus Rádió működése is beszűkült, tulajdonosai 2013 őszén eladták a rádiót. A Médiatanács pályáztatási gyakorlata a Klubrádió hálózatát is fölszámolta.

3.4. Preferált szereplők terjeszkedésének támogatása

A pályázati eljárásoknak voltak kiemelt szereplői, amelyek az elmúlt három évben jelentős lefedettségű rádiókká váltak. Preferált szereplőként azonosítható a Class FM-mel azonos tulajdonosi érdekkörbe tartozó jobboldali talk-rádió, a Lánchíd Rádió, amelynek vételkörzete 13 frekvenciával bővült. Mellette négy vallási tematikájú rádió említhető: a Magyar Katolikus Rádió, Szent István Rádió, a református hitélethez kapcsolódó Európa Rádió és az ugyancsak katolikus Mária Rádió. A Katolikus Rádió lefedettsége a pályázatok eredményeként tizenhat frekvenciával bővült, a Szent István Rádió hét, a Mária Rádió nyolc pályázaton nyert. Ezek a rádiók az egyenként megszerzett helyi frekvenciákon a pályázati felhívás lehetőségével élve – eleve központi tartalmat vállalva, vagy egy későbbi szerződésmódosítás eredményeként – nem a helyi nyilvánosság erősítését célzó helyi tartalmat, hanem egységes központi műsort sugároznak.

3.5. Vallási tematika erőteljes preferálása

Az eredményes pályázatok 30 százalékában vallási tematikájú rádió nyert. Ez több vételkörzetben is azt eredményezi, hogy egy-egy településen – az országos rádiók mellett – csak vallási tematikájú rádió hallható, vagy a vallási tematikájú rádió mellett esetleg egy helyi kereskedelmi rádió szólal meg. Az eredmények egyértelmű médiapolitikai megfontolásról árulkodnak: a helyi rádiós piacon minél szélesebb körben jelenjen meg a hitéleti tematika, és a helyi frekvenciákon ne helyi tartalmakat közlő médiumok szólaljanak meg, hanem nagy vételkörzetű, egy központból sugárzó hitéleti tartalom kerüljön az éterbe. Ez olyan mértékű médiapolitikai beavatkozás, amely nyilvános előkészítés, vita, értékelés nélkül nem tekinthető legitimnek.

3.6. Erősödő koncentráció, kevés új szereplő a helyi piacon

A frekvenciák újrapályáztatása után a korábban működő rádióknak mindössze egyharmada maradt a piacon, ami azt jelzi, hogy a korábbi – egyébként sokak által vitatott – rádiós piaci térkép szinte teljesen átalakult. Ugyanakkor ez az átalakítás nem járt jelentős számú új szereplő piacra lépésével. Sokkal inkább néhány korábban már működő rádió terjeszkedését támogatta a médiahatóság pályáztatási gyakorlata. Ezt a médiapolitikai szándékot jelezte, hogy korábban sikeresen működő helyi kereskedelmi rádiók frekvenciáját kifejezetten közösségi jelleggel hirdette meg a Médiatanács. A pályázatokon a terjeszkedő, preferált szereplők nyertek. A csökkenő helyi kereskedelmi kínálat egyben egyértelműen a helyi nyilvánosság szűkülését eredményezte, és növelte a koncentráció fokát a piacon.

3.7. Szűkülő verseny, csökkenő piaci mechanizmusok

A piaci szereplők számának csökkenését eredményező frekvenciaelosztási gyakorlat, a zajló koncentrációs folyamat nem a sokszínű tartalomkínálat irányába hat. Ráadásul a rádiós piac jelenlegi koncentrálódását nem a piaci mechanizmusok működtetik. Az egyre erősebb pozíciókat szerző rádiók terjeszkedésben nem a működés eredményessége, a rádiók hallgatottsága, hanem kizárólag a Médiatanács piactorzító pályáztatási gyakorlata játszik szerepet.

A vizsgált időszakban jelentősen nőtt a közösségi^[1] rádiókra meghirdetett pályázatok aránya: a felhívások csaknem fele nem kereskedelmi, hanem közösségi rádió működtetésére szült. Ez a változás néhány preferált szereplőnek, nevezetesen a Katolikus Rádiónak és a Lánchíd Rádiónak kedvezett. A Médiatanács gyakorlata nemcsak a rádiós piac alapvető jellegét alakította át, jelentősen szűkítve a gazdasági versenyt a rádiós piac egészén, hanem a közösségi rádiózást is teljesen újraértelmezi. A közösségiként jogosultságot szerző rádiók többségében a piaci versenyben részt nem vevő, világnézeti szempontból egyértelműen elkötelezett, a helyi jelleggel nélkülvő, végső soron országoshoz közeli lefedettségre törekvő rádiók, amelyeknek nem vagy csak kevéssé célja a vételkörzetben élő valamely közösség sajátos igényeinek kielégítése.

Már a jogszabályi környezet változása is előrevetítette a közösségi rádiózás ártértékelését. A jog hálója az új szabályozással egy részletesen körvonalazott, inkább a korábbi közműsorszolgáltatásra építő keretet teremtett, ahol a gazdasági működés non-profit jellege nem jelenik meg, és háttérbe szorul a civil

jelleg. Erősebb a közszolgálati tartalom kívánalma, bármit is értsünk ez alatt. A gyakorlatban a tartalmi előírások a világban sok helyen működő „szabad rádiók” tradíciójának, így a valódi közösségi működés ellenében hatnak.

3.8. A helyi nyilvánosság sokszínűségének csökkenése

Míg korábban – más szempontból nem konfliktusok nélkül – egy-egy helyi piacon jellemzőbb volt az egymással versengő helyi kínálat, addig mára a települések egy részén már nem is működik valódi helyi adó, az országos adókon kívül kizárólag a terjeszkedő szereplők műsora hallgatható.

3.9. A pályázati eljárások csökkenő átláthatósága

A pályázatok eredményeiről szóló döntések nyilvánossága nem egységes. A határozatok egy része teljes terjedelemben hozzáférhető, más esetekben viszont csak a határozat rövid, indokolás nélküli formája érhető el. Előfordulnak olyan határozatok is, ahol az egyes értékelési szempontokra tett vállalások és az arra adott pontszámok nem nyilvánosak. A pályázati dokumentumok megismerése érdekében a Mérték több esetben fordult a hatósághoz, amely 2012-ben még lehetővé tette már lezárult pályázatok anyagaiba való betekintést. Az elmúlt másfél évben azonban ez a gyakorlat megváltozott, a hatóság nem reagált a Mérték kérelmeire, ezért az ügyek rendre a bíróságon folytatódtak. Az elhúzódnó bírósági eljárások jelentősen megnehezítik az elemző munkát, a hatósági tevékenység és a rádiós piacon zajló folyamatok összefüggéseinek feltárását.

Ugyancsak az átláthatóságot csorbítja, hogy míg 2010 előtt a pályázati felhívások része volt a nyertessel kötendő szerződés szövege, addig 2011 után a szerződéses blanketta kikerült a pályázati felhívásokból. Ez a változás megnehezíti mind a szolgáltatók működési feltételeinek átlátását, mind a hatósági tevékenység nyilvános kontrollját.

4. A PÁLYÁZTATÁSI ELJÁRÁSOK JOGI KÖRNYEZETE

Az új médiatörvények hatálybalépésekor, 2011 januárjában voltak olyan folyamatban lévő pályázati eljárások, amelyeket már az új médiahatóságnak kellett befejeznie. A médiatörvény az átmeneti időszakot úgy rendezte el,

hogy a korábban kiírt pályázatok elbírálása során még a korábbi médiatörvény anyagi jogi szabályait, de már az új törvény eljárási szabályait kellett alkalmazni. A korábbiakhoz képest lényeges különbség, hogy míg a korábbi hatóság (ORTT) a médiatörvény igen szűkszavú pályáztatási szabályai és az erre épülő általános pályázati feltételek alapján pályáztatott, a Médiatanács már a közigazgatási eljárás szabályait alkalmazza, amely elvileg átláthatóbb döntéshozatali rendet biztosít. Formálisan bővültek az eljárási garanciák, a döntések feletti bírói kontroll szabályozása egyértelművé vált. Ugyanakkor a korábbiakhoz képest a Médiatanácsnak biztosított szélesebb mérlegelési jogkörök eredményeként – többek között a kiválasztási szempontok szabályozásának teljes hiánya miatt – jobban uralhatóvá vált a pályáztatási folyamat, nagyobb tere nyílt az önkényes jogalkalmazásnak. A pályázati eljárás megszüntetésével, lezárásával kapcsolatos jogkörök bővülése a Médiatanács számára a – nyilvánosan nem bemutatott és megvitatott – médiapolitikai megfontolások érvényesítésére alig kontrollálható cselekvési lehetőséget teremtett.

5. A PÁLYÁZATI FELHÍVÁSOK

A törvényi szabályokat a konkrét pályázati felhívások töltik meg tartalommal, azokból olvashatók ki a médiapolitikai célok és a piacra lépés tényleges feltételei.

A pályázati felhívások jellemzően nemcsak önálló jogosultságra, hanem meglévő jogosultság vételkörzetének kibővítésére, illetve hálózatos működésre [2] is szóltak. Emellett azonban változott az a korábbi gyakorlat, hogy ugyanarra a frekvenciára akár közösségi, akár kereskedelmi pályázatot is be lehet nyújtani. A Médiatanács gyakorlatában a frekvenciákra szinte minden felhívás alapján vagy kereskedelmi, vagy közösségi szolgáltatásként lehetett pályázni.

A vizsgált felhívások az egyes helyi piacokhoz kapcsolódó médiapolitikai megfontolásokról keveset árultak el, mivel néhány budapesti frekvencia kivételével egyforma feltételrendszer rögzítettek. A helyi pályázatok azonos logika, azonos szempontrendszer, azonos elvárás mentén fogalmazódtak meg. Minden pályázat mechanikusan egy gondolati vázra épült, differenciálást területi szempontból nem mutatott. Lényegében azonos volt az értékelési szempontrendszer is, a díjverseny mellett kiemelt szempontot

jelentett a helyi tartalom és – az ORTT gyakorlatához képest új elemként – a magyar zene aránya.

Az újr pályáztatott frekvencián való korábbi működés, ha meg is jelent preferált helyzetként, akkor is csak csekély jelentőséggel. A Médiatanács tehát a pályázati felhívásokban a korábbi rádiós működés csekély vagy hiányzó értékelése révén egyértelműen kinyilvánította, hogy a piacon már bizonyított szereplők nem indulnak nagyobb eséllyel a frekvencia elnyeréséért.

A mérlegelési jogkörbe tartozó szubjektív érkelési elemek az elérhető maximum pontszám egynegyedét jelentették, háromnegyed részben a számszerű vállalások alakították az eredményeket. Ezek az arányok a korábbi – még az ORTT által kiírt – pályázatokhoz képest nem változtak.

Ezzel szemben komoly változást jelentett, hogy a pályázati felhívásokból kikerültek a nyertessel kötendő blankettaszerződések, pedig korábban az ORTT pályázati felhívásai tartalmazták a szerződés szövegét. Jelenleg a nyertessel kötött hatósági szerződések megismerése – a hatóság gyakorlata alapján – esetlegesnek mondható. Ez a változás megnehezíti a szolgáltatók működési feltételeinek átlátását, illetve a hatósági tevékenység nyilvános kontrollját. Végző soron az sem tudható, hogy a piaci szereplők egységes jogi keretek között működnek-e.

Összességében elmondható, hogy a Médiatanács a sok kritikával illetett, lényegében a 90-es évek végén kialakított korábbi struktúrát és szempontrendszert változatlanul hagyta, a pályázati kiírásokat nem egyszerűsítette. Egyes pályázatok eredményének bírósági felülvizsgálata során a bíróság is megállapította, hogy a felhívások szövege önellentmondó elemeket tartalmaz, és előfordul a követelmények következetlen rögzítése is.^[3]

6. A MÉDIATANÁCS PÁLYÁZTATÁSI GYAKORLATA 2010–2011 KÖZÖTT

A Médiatanács frekvenciapályáztatási gyakorlatának első időszakát leginkább az örökölt helyzet okozta kényszerpálya jellemezte. Ennek oka nem pusztán a folyamatban lévő pályázati eljárásokban keresendő, hanem abban is, hogy e frekvenciák között sok ún. „talált” frekvencia szerepelt, amelyek esetében a pályázati eljárást nem a hatóság, hanem a frekvenciát használni akaró szolgáltató kezdeményezte. A meghirdetett 35 frekvenciából 10 jogosultság kiírására hivatalból került sor, a maradék 25 pedig „talált”

frekvencia volt. A korábbi médiatörvény bárki számára lehetővé tette, hogy műsorszórási lehetőséget keressen magának, és saját költségén készítessen frekvenciatervet. Amennyiben a hírközlési hatóság saját eljárásában elfogadta a tervet, az ORTT-nek mérlegelés nélkül ki kellett írnia az igénylő által talált frekvenciára a pályázatot. A frekvencia eredeti igénylőjének elővételi joga volt a pályázati eljárásban: ha megajánlotta a pályázati ajánlatokban szereplő legmagasabb díjat, automatikusan megkapta a jogosultságot.

A 2011-ben elbírált jogosultságok többségében néhány, a piacon már jelen lévő szereplő volt az eredeti igénylő. A legtöbb frekvenciát a Mária Rádiót üzemeltető FM4 Kft. tervezte, de megjelent több eljárásban a Rádió 1 is, illetve néhány olyan helyi rádió (Gong Rádió, Kecskemét, Kék Duna Rádió Győr), amelyek korábbi jogosultságaik vételkörzetének bővítését célozták. Amennyiben az eredeti igénylő közösségi szolgáltatásként kívánta működtetni a frekvenciát, a hatóság – igazodva ehhez az igényhez – a felhívást közösségi médiaszolgáltatási jogosultságra írta ki. Ezekben az esetekben, mivel a közösségi rádiók nem fizetnek díjat, az elővételi jog nem volt része az eljárásnak, és a hatóság elsősorban a műsortartalmi jellemzők alapján választotta ki a nyertest.

6.1. A pályázatok elbírálása alapján tetten érhető médiapolitikai megfontolások, célkitűzések

▪ Preferált helyi tartalom?

A határozatok indokolásában kiemelt szempontként köszön vissza a helyi tartalom értékelése, azaz hogy a jövőbeli rádió műsorstruktúrája mennyiben szolgálja a helyi közösségek igényeit. A nyertesek a közösségi jogosultságok mindegyikénél – ahol több érvényes pályázat közül pontozással kellett dönteni – a magas arányban vállalt helyi tartalom miatt szerezték meg a frekvenciát. Ugyan az első körben e vállalat elsődleges szempont volt a médiahatóság döntéseiben, a hatóság később bizonyos szereplők terjeszkedésének támogatása érdekében felülírta e pályázati szempontot.

▪ Három kiemelt szereplő

Az eredmények értékelése alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a pályázatoknak már a Médiatanács tevékenységének kezdetén volt néhány preferált szereplője.

Ebben az időszakban 35 frekvenciára összesen 109 pályázati ajánlat érkezett. A frekvenciák 43%-át három pályázó nyerte el: a Mária Rádió hetet, a Lánchíd Rádió öt frekvenciát, és az Európa Rádió három jogosultságot.

A talált frekvenciához kapcsolódó elővételi jog magyarázatul szolgálhatna a nagyarányú nyertességre, azonban a vizsgált esetekben nem volt ilyen lehetőség. Ezeket a jogosultságokat nem kereskedelmi, hanem közösségi médiaszolgáltatásként nyerték el a szereplők, így a pályázatokon nem is volt díjverseny. A nyertessé nyilvánításuk indoka tehát nem a frekvenciát tervezetett megillető előny volt, hanem a Médiatanács pontozásos értékelése.

További négy pályázó két-két frekvenciát – Magyar Katolikus Rádió Zrt., Hold Bt. (Kék Duna Rádió), Zenebolygó Kft. (Rádió 1), Rádió Média Kft. (Best of Rock FM) – nyert el.

A pályázatok értékelésének egyik legfontosabb megállapítása, hogy a három kiemelt szereplő gazdasági értelemben nem valódi piaci szereplő. Részesednek ugyan – elvileg korlátozottabb mértékben – a reklámtortából, de nem kell leróniuk a piaci szereplők által fizetett médiaszolgáltatási díjat. Emellett a törvény alapján pénzügyi támogatásban részesülhetnek az MTVA közösségi szolgáltatások számára meghirdetett pályázatain keresztül.

▪ **Lánchíd Rádió**

A Lánchíd Rádió 2006 óta hallható a budapesti 100,3 MHz frekvencián. Tulajdonosi háttere a jobboldali médiabirodalom egyik meghatározó cégéhez, az Infocenter.hu Zrt.-hez kötődik, amelynek érdekelttségébe tartozik a *Heti Válasz* című hetilap és a Class FM országos kereskedelmi rádió is.

A Lánchíd Rádió a pályázatok indulásakor budapesti körzeti rádiós jogosultsággal rendelkezett, és nyilvánvaló terjeszkedési szándéka volt kiolvasható abból, hogy a meghirdetett jogosultságok egyharmadát megpályázta (Székesfehérvár – két pályázat, Balatonfüred, Győr, Keszthely, Zalaegerszeg, Celldömölk, Sárvár, Várpalota, Veszprém, Pápa, Mór). A Médiatanács nyertessé nyilvánította a balatonfüredi, székesfehérvári, keszthelyi, zalaegerszegi jogosultságokra vonatkozó eljárásokban. Ahol elindult, ott nyert is, illetve ahol nem nyert, ott sem alulmaradt a többi versenyzővel szemben, hanem vagy visszavonta a pályázatát (Várpalota, Veszprém), vagy a Médiatanács nem vette figyelembe az ajánlatát (Celldömölk, Sárvár, Pápa, Mór), mivel nyertessége esetén túllépte volna a médiatörvény tulajdoni korlátokra vonatkozó előírásait.^[4] Azokon a helyeken, ahol nem ő nyert, mindenhol a Mária Rádió kapta meg a jogosultságot.

A Lánchíd Rádió nyertességét a döntések indokolása alapján annak köszönhető, hogy a helyi nyilvánosság részeként, helyi tartalmat kívánt szolgáltatni, vállalása szerint – ahol ez a határozatokból kiderül – a heti műsoridő 50%-ában. A médiatanács a beadott műsorstruktúrát mindenhol maximális pontszámmal értékelte. Előfordult olyan indokolási elem is, amely a vallási műsorokkal összehasonlítva minősítette értékesebbnek a helyi nyilvánosság szempontjából a többféle közösségnek szóló műsorstruktúrát.

▪ Székesfehérvár 106,6 MHz: „A Médiatanács a Lánchíd Rádió Kft. műsortervének értékelésénél – a műsortervek egymással történő összehasonlítását is alapul véve –, különösen figyelembe vette a Pályázó által az egyes műsorszám típusok tekintetében tett százalékos vállalásait, a Pályázó műsorstruktúráját, és a műsortervben megjelenő tartalmi értékeket. A Médiatanács kiemelkedő minőségi jegyként értékelte továbbá, hogy a Lánchíd Rádió Kft. a másik két Pályázónál nagyobb hangsúlyt fektetett a helyi jellegű műsortervre, amelyben több kifejezetten a település számára készített műsorszámot szerepeltetett. A Médiatanács az értékelés során figyelembe vette, hogy a Pályázó tervezett hírszolgáltatásában gondot fordít a vételkörzetében élő közönség tájékoztatói szükségleteinek kielégítésére.” 131/2011 (I.19)

▪ Győr 88,1 MHz: „A Médiatanács – a műsortervek egymással történő összehasonlítását is alapul véve –, kiemelkedő minőségi jegyként értékelte továbbá, hogy a Lánchíd Rádió Kft. a többi Pályázónál nagyobb hangsúlyt fektetett a helyi jellegű műsortervre, amelyben több, kifejezetten a település számára készített műsorszámot szerepeltetett. A Médiatanács az értékelés során figyelembe vette, hogy a Pályázó tervezett hírszolgáltatásában gondot fordít a vételkörzetében élő közönség tájékoztatói szükségleteinek kielégítésére.

A Médiatanács a DJ PROMOTION Kft., a Kisalföld Rádió Konzorcium, valamint az FM 4 Rádió Kft. Pályázók műsortervének értékeléskor ugyanezeket a szempontokat figyelembe véve 6-6 ponttal értékelte azokat, a következő indokok alapján.

A DJ PROMOTION Kft. műsorterve a más rádiók általános arculatához képest kevesebb eltérést mutat, és abban a vételkörzetben élő közönség helyi tartalommal való kiszolgálásának szándéka kevésbé jelenik meg.

A Kisalföld Rádió Konzorcium műsortervében ugyan magas

közszolgálati arányt vállal, azonban a helyi jelleg szintén kevésbé jelent meg az egyes műsorszámaiban.

Az FM 4 Rádió Kft. pedig szinte kizárólag vallási műsoraival kívánta teljesíteni a helyi közéleti vállalásait. Fentiekre tekintettel a Médiatanács úgy ítélte meg, hogy a Pályázati Felhívás alapvető céljának, az adott település rádiós piaca sokszínűsége megteremtése követelményének összességében a Lánchíd Rádió Kft. Ajánlatában bemutatott műsorterv felel meg legjobban.” 135/2011 (I.19)

▪ *Balatonfüred 96,2 MHz: „A Médiatanács – a műsortervek egymással történő összehasonlítását is alapul véve – kiemelkedő minőségi jegyként értékelte, hogy a Lánchíd Rádió Kft. az FM 4 Rádió Kft Pályázónál nagyobb hangsúlyt fektetett a helyi jellegű műsortervre, amelyben több kifejezetten a település számára készített műsorszámot szerepeltetett. A Médiatanács az értékelés során figyelembe vette, hogy a Pályázó tervezett hírszolgáltatásában gondot fordít a vételkörzetében élő közönség tájékozási szükségleteinek kielégítésére.” 148/2011 (I.26)*

Szembetűnő a három határozatban megjelenő, szövegszerűen is azonos érvelés, amely formailag ugyan indoklás, de tartalmilag kevésbé tekinthető annak. Hiányoznak a konkrétumok, a bemutatott indokok nem alapozzák meg megfelelően a kapott pontszámokat.

A Lánchíd Rádió által elnyert másik két frekvencián nem volt verseny, mert a többi pályázót vagy alaki hiba miatt kizárták, vagy visszavonták az ajánlatukat, így a pontozás, a tartalmi értékelés elmaradt.

Attól válik igazán érdekessé a pályázatadási folyamat, hogy a Médiatanács a nyertessé nyilvánítást követő néhány hónap múlva hozzájárult a Lánchíd Rádió újonnan elnyert balatonfüredi, székesfehérvári, zalaegerszegi és keszthelyi jogosultságára vonatkozó hatósági szerződések módosításához. A módosítások minden esetben a budapesti jogosultság vételkörzetének bővítését eredményezték (1217/2011. [IX.14.] – Balatonfüred, Székesfehérvár, 1716/2011. [XII. 1.] Zalaegerszeg, Keszthely).

A szerződésmódosítás eredményeként tehát az új frekvenciákon már nem az eredeti pályázatokban vállalt tartalom, hanem a budapesti központi műsor volt hallható. Az, hogy a helyi vállalat akár csak részben is teljesült-e vagy sem, a hozzáférhető információkból nem derült ki. A Lánchíd Rádió műsora a kibővült frekvenciákkal lényegében lefedte Nyugat-Magyarország

nagy részét, a megszerzett jogosultságokkal az M7-es autópályán végig hallgathatóvá vált.

A vételkörzet-bővítést megengedő döntésekkel kapcsolatban formai és tartalmi aggályok is felmerültek. A döntések formailag nem feleltek meg a közigazgatási eljárás szabályainak, ugyanis a Médiatanács – a honlapon elérhető információk szerint – nem közigazgatási határozat formában döntött. Márpedig a közigazgatási eljárási szabályok szerint a hatósági szerződés egy speciális hatósági határozat, így módosítása is közigazgatási határozatot kíván. E hiányosság a döntések tartalmi értékelését is akadályozta, mivel nem volt megismerhető a döntések indokolása.

A Lánchíd Rádiónak a Médiatanács három pályázati eljárásban a helyi tartalom vállalására hivatkozva adott a versenytársakhoz képest több pontot, amivel el is nyerte a frekvenciákat. A pályázat tisztaságát, az azonos elbánást és az egyenlő versenyfeltételeket veszélyezteti, ha rövid idő után olyan szerződésmódosítás történik, amely alapján a nyertességet eredményező vállalás nem teljesül. Ráadásul egy frekvenciával kapcsolatban – a honlapon hozzáférhető információk szerint – felmerült a szerződésmódosítás jogszerűtlensége is: a zalaegerszegi pályázati felhívás részeként nyilvánosságra hozott szerződés kizárta a szerződés megkötését követő két éven belül a hálózatba kapcsolódást és a vételkörzet-bővítést. E szabály a pályázat tisztaságát erősítette, azt célozta, hogy átlátható feltételek mentén kerüljön sor a jogosításra, a pályázat után legalább két évig biztosítva legyen a nyertességet megalapozó műsorstruktúra fenntartása.

A Lánchíd Rádió a vételkörzet-bővítés eredményeként egy körzeti és egy helyi jogosultsággal rendelkezett, azaz formálisan három helyi jogosultsággal kevesebbel, mint a pályázatok elbírálása után. A szerződésmódosítások így lehetővé tették azt, hogy a szolgáltató további frekvenciához jusson, hiszen a tulajdoni korlátok alapján még egy körzeti és három helyi jogosultságot szerezhetett. A Médiatanács döntései zöld utat engedtek a további jogosultságok megszerzéséhez, és ezzel gyakorlatilag kiüresítették a tulajdoni korlátokra vonatkozó szabályokat. Az e pályázatokkal kapcsolatban kialakított gyakorlat akár tényleges országos lefedettséget is biztosíthat a helyi frekvenciákra szóló pályázatok nyerteseinek.

A rádiós piacon a lépésről lépésre történő terjeszkedés nem újdonság. Az elmúlt 15 évben számos rádió építette üzletpolitikáját arra, hogy vételkörzet-bővítés vagy hálózatos működés eredményeként egyre több hallgatóhoz jusson el. Ilyen volt pl. a Rádió 1, a Juventus Rádió vagy a Klubrádió

hálózatosodása, vételkörzetük bővítéssel való terjeszkedése. Ezek a rádiók kereskedelmi szolgáltatóként piaci logikában építkezve, a hirdetési piacon valódi piaci szereplőként működtek. A Lánchíd Rádió ezzel szemben közösségi szolgáltatóként működik, médiaszolgáltatási díjat nem fizet. A Médianácsnak a pályázatok elbírálása kapcsán nyilvánosan kommunikált médiapolitikai célkitűzése a helyi tartalom támogatása volt. Ezzel szemben a pályázatok lezárását követő döntései arról árulkodtak, hogy minden más médiapolitikai célt alárendelt néhány meghatározható szereplő jogosultsághoz juttatásának.

▪ Mária Rádió

A Mária Rádió több éve működik a rádiós szolgáltatások piacán. Működésének bázisa a budapesti 94,2 Mhz jogosultság, amelyhez már 2010-ben vételkörzet bővítéssel további 10 frekvencia kapcsolódott. E jogosultságot az FM-4 Kft birtokolta. Emellett ugyancsak vallási tematikával, Mária Rádió név alatt futott a 2010-ben kiírt pályázatokon a Mária Rádió Kft. és a Magyarországi Mária Rádió Közhasznú Alapítvány. Mindhárom szereplő székhelye ugyanaz a veszprémi cím volt. Három frekvenciát a Mária Rádió Kft., kettőt az Alapítvány, egyet pedig az FM-4 Kft nyert el.

A pályázók minden ajánlatban önálló műsor készítését vállalták. A nyertesek tulajdoni kapcsolódásai mellett komoly kétségek merülhettek fel azzal kapcsolatban, hogy valóban önálló stábot és stúdiót feltételező működés várható a megszerzett hét helyi frekvencián. Később a szolgáltatók bejelentették hálózatba kapcsolódási szándékukat, amit a médiahatóság 2012-ben még nem engedélyezett, de 2013-ban a kérelmek újbóli beadását követően már hozzájárult a hálózatba kapcsolódáshoz.

Az ebben a pályáztatási időszakban megnyert és korábbi jogosultságok alapján 2011-ben az alábbi frekvenciákon szólt Mária Rádió:

Magyarországi Mária Rádió Közhasznúsági Alapítvány: Ajka, Várpalota

Mária Rádió Kft: Celldömölk; Sárvár; Pápa; Mór

FM-4 Rádió Szolgáltató Kft.: Budapest (vételkörzet bővítéssel: Komárom, Vác, Gyál, Monor, Pécel, Dömös, Komló Piliscsaba, Esztergom, Dabas) Veszprém

Ez összesen egy körzeti és hét helyi jogosultság. Más jellegű adatgyűjtést és adatértelmezést igényel annak a felfejtése, hogy a Mária Rádió néven futó tartalom mögötti tulajdoni szerkezet (Mária Rádió Közhasznú Egyesület, Mária Rádió Közhasznú Alapítvány, Mária Rádió Non-profit Kft., FM-4 Kft. stb.) mennyiben felel meg a szabályozás betűjének és mennyiben a törvény

szellemének, amely továbbra is korlátokat állít az analóg lineáris rádió szolgáltatás tulajdoni viszonyai terén.

▪ Európa Rádió

A közel tíz éve működő, a református egyházhoz kötődő Európa Rádió 2010-ig Miskolcon és környékén, illetve Nyíregyházán volt hallható. Az ebben az időszakban lezárult pályázatokon Debrecenben, Győrben és Szegeden szerzett további jogosultságokat, így már csaknem minden nagyvárosban jelen volt vallási tematikában sugárzó műsorával. Mindhárom frekvencián a korábbi médiatörvény speciális, nonprofit szolgáltatókat előnyben részesítő szabálya alapján nyert jogosultságot. A korábbi médiatörvény 101. § (3) bekezdése kimondta, hogy *„a jogosultságot a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató szerzi meg, amennyiben az adott vételkörzet lakosainak nyolcvan százaléka számára már legalább két nyereségérdekelt helyi műsorszolgáltatás elérhető és közülük legalább egy műsorszórással valósul meg”*. A szabálynak a régi médiatörvény első éveiben, egy alakuló médiapiacra még volt jelentősége, 14 évvel később azonban már nem a valós piaci viszonyokra reagált, főként nem a nagyvárosokban kialakult többszereplős rádiós piacokra. A szabály idejétmúltságát jelzi, hogy az új médiaszabályozásban már nem jelent meg.

▪ A vallási tematika erőteljes preferálása

A már említett Mária Rádió és Európa Rádió eredményes szereplése mellett a Katolikus Rádió is szerzett két frekvenciát Székesfehérváron és Szombathelyen. Így összesen a frekvenciák egyharmadát vallási tematikájú rádiók nyerték el.

▪ Régebbi piaci szereplők háttérbe szorulása

Az eredmények alapján a vesztesek listája is előállítható volt: a névsorban szerepelt a Rádió 1, a Klubrádió, és a Juventus Rádió, akik, hasonlóan a nyertes listán szereplő pályázókhoz, terjeszkedési céllal pályáztak meg számos frekvenciát. Jellemzően nem önálló jogosultságként, hanem hálózatos működéssel adták be a pályázatot. Sok esetben a díjversenyben maradtak alul, az új piaci szereplők magasabb díjajánlatokat tettek, mint a régebben piacon működő a rádiós piac egészéről nagyobb tapasztalattal rendelkező szereplők.

A Rádió 1-hez kapcsolódó Zenebolygó Kft. csak azon a két helyen tudott nyerni, ahol a talált frekvenciára kiírt pályázaton ő volt az eredeti igénylő, tehát lépéselőnyben volt a többi pályázóval szemben. A másik Rádió 1-hez kötődő pályázó, a Szamba Konzorcium legtöbbször a díjversenyben maradt

alul, elsősorban azokon a helyeken, ahol az eredeti igénylőnek elővételi joga volt a frekvencián.

A Juventus Rádió három pályázatot is beadott, de egyikkel sem nyert, ő is az alacsonyabb díjajánlatai miatt szerzett kevesebb pontot.

A Klubrádióval hálózatba kapcsolódással hét pályázat érkezett, és egyik sem nyert. A háttérben egyrészt a Klubrádió által még 2010-ben a korábbi médiahatóság döntése alapján elnyert budapesti frekvencia körüli anomália húzódtott. Az új médiahatóság azzal, hogy nem írta alá a Klubrádió budapesti 92,9 MHz-es frekvenciára vonatkozó műsorszolgáltatási szerződését, egyúttal azt is megakadályozta, hogy a Klubrádió hálózata tovább bővüljön. A Győr 100,1 MHz, a Székesfehérvár 96,1 MHz, valamint a Szolnok 102,4 MHz frekvenciákra kiírt pályázatokra pályázati ajánlatot nyújtott be a Klubrádió hálózatának debreceni tagja (Lokomotív Rádió Kft.), azzal a céllal, hogy közműsor-szolgáltatóként (közösségi rádióként) hálózatba kapcsolódjon a Klubrádióval. A Médiatanács az ajánlatokat érvénytelennek nyilvánította. A közösségi pályázó csak másik közösségi szolgáltatóval kapcsolódhat hálózatba. A Klubrádió viszont csak az ORTT pályázatán elnyert, de a Médiatanács által használatba nem adott 92,9 MHz-es frekvencián vált volna közműsorszolgáltatóvá, az akkor használt 95,3 MHz-es frekvencián kereskedelmi rádióként működött. A Lokomotív Rádió Kft. így nem felelt meg a hálózatba kapcsolódásra vonatkozó feltételeknek, ezért a Médiatanács, a pályázati felhívás vonatkozó rendelkezésével összhangban, kizárta a pályázati ajánlatát. A Lokomotív Rádió Kft. egy további, szegedi frekvenciára kiírt pályázati eljárásban is kizárásra került, mivel nem tett eleget a hiánypótlási felhívásnak. Feltehetően azért, mert ekkor már világos volt, hogy az ajánlatot a hatóság mindenképpen kizárja. A Lokomotív Rádió Kft. kizárása után az adott pályázati eljárásokban két esetben az Európa Rádió Kft., egy esetben a Katolikus Rádió, egy esetben pedig egy eddig piacon nem szereplő vállalkozás (Amadeus Rádió Kft.) nyert. A többi pályázaton az eredeti igénylő szerezte meg a jogosultságokat.

6.2. A pályázati eljárások jogi keretének működése a gyakorlatban

6.2.1. Szelektív nyilvánosság

A vizsgált pályázati eljárások egyben az új szabályozás működésének első próbái is voltak. Nem könnyítette meg a próbaidőszakot, hogy a

médiahatóság új hivatali szervezetének kialakítása közben, egy erősen átmeneti szervezeti struktúra keretei között zajlott a pályázatok elbírálása. Vélhetően ennek is tulajdonítható, hogy a közigazgatási eljárásra való átállásban mutatkoztak hiányosságok, elsősorban a pályázati eljárások közben hozott határozatok formáját és nyilvánosságát illetően. A honlapon csupán az eljárásokat lezáró érdemi döntések voltak olvashatóak teljes terjedelemben, indokolással. Az eljárások közben hozott döntések, például kizárásról szóló határozatok nem, ami nyilvánvalóan nehezíti – esetenként ellehetetleníti – az eljárások érdemi értékelését, kontrollálhatóságát. Márpedig fontos lett volna a közbenső döntések megfelelő formája és nyilvánossága is, hiszen az eljárás során hozott döntés esetenként a pályázat végeredményét is meghatározta.

6.2.3. Az értékelések indokolása

Azzal, hogy a pályáztatás bekerült a közigazgatási eljárás általános szabályai alá, már a közigazgatási határozatok formai és tartalmi követelményei vonatkoztak az eljárás keretében hozott határozatokra. A szabályozás módosítása az Alkotmánybíróság által korábban kifogásolt törvényi hiányokra – legalábbis azok egy részére – reagált, egyértelműsítette a határozatok indokolási kötelezettségét, az indokolás elemeit.

A vizsgált pályázatok több mint felében az értékelési szempontok vizsgálata, így annak érdemi indokolása is elmaradt, mivel vagy az eredeti igénylő nyerte el automatikusan a jogosultságot, vagy az elbírálás érdemi szakaszában már nem volt verseny. A pályázatok másik felében viszont pontozás alapján dőlt el a végeredmény. A műsortervre és a tapasztalatra adott pontszámok indokolása az érdekes, hiszen ezen a két területen volt a Médiatanácsnak mozgásteret. Jellemző volt, hogy az indokolások nagyon hasonló, sokszor azonos szövegpanelekből épültek fel, nem tartalmaztak a pályázatból konkrét elemeket, pl. vállalt műsorokra utalást, általános szinten, egységes formában szövegeződtek. Formálisan ugyan indokolásnak voltak tekinthetőek, de tartalmilag meglehetősen hiányosak voltak. Nem támasztották alá megfelelően, hogy a pályázat céljának megvalósulása miatt az adott pályázó ajánlatával teljesült a leginkább.

Főként a közösségi pályázatoknál – ahol nem volt díjverseny – volt rugalmasan alakítható a pontozás alapján a végeredmény, az elbírálási szempontrendszer széles mozgásteret biztosított a Médiatanácsnak. A szélesebb mérlegelési jogkör egyértelműen részletesebb, mélyebb indokolást kívánt volna.

7. A MÁSODIK IDŐSZAK: 2011 VÉGE – 2012 ŐSZ

A második időszakban az elbírált frekvenciapályázatok túlnyomó többsége (négyötöde) korábban már működő rádiós médiaszolgáltatási jogosultak újrapiályáztatásáról szólt. Ezek a rádiók a 90-es évek végén kezdték meg működésüket, és a jogosultságok többsége 2011-ben lejárt. A frekvenciák újrapiályáztatása az ORTT megszűnése és az új szabályozás beindulása miatt sokat csúszott, de a rádiók ennek ellenére ideiglenes engedéllyel tovább sugározhattak. Az engedélyek alkalmanként 60 napra szóltak, és a hatóság gyakorlata szerint a – feltételeken módosítani nem kívánó – rádiók időről időre megkapták a hosszabbítást. A pályázatok elhúzódása ugyanakkor jelentősen megnehezítette a működésüket. Piaci pozíciójukat erősen rongálta, hogy az alkalmankénti 60 napos engedély alapján nem tudtak a hirdetési piacon hosszú távú szerződéseket kötni.

A médiahatóság 2011 vége és 2012 ősze között 59 pályázati eljárásban döntött, ezek közül 20 eljárás eredménytelenül zárult.

7.1. Elhúzódó eljárások

A működő rádiók számára már a pályázati felhívások kiírásának csúszása is megnehezítette a piaci működést. Az így kialakult nehéz helyzetet egy gyors pályáztatás mindenképpen enyhítette volna. Nem ez történt. Mindössze a pályázatok egynegyede került elbírálásra a törvény által megszabott határidőben, kétharmaduk hónapokkal túllépte a törvényi határidőt, sőt 14%-uk elbírálása közel egy évet vett igénybe. A vizsgált pályázatok elbírálása átlagosan 8 hónapig tartott, miközben a törvény a meghosszabbítási lehetőségeket is beleszámítva maximum 4 és fél hónapos elbírálási időt határoz meg.

7.2. Médiapolitikai megfontolások

A második időszak fő médiapolitikai kérdése az volt, hogy a Médiatanács a frekvenciák újrapiályáztatása során átrajzolja-e a helyi rádiós piacok térképét, vagy a működő rádiók kapnak újabb lehetőséget a műsorszolgáltatásra. E második időszak értékelése alapján azonban, tekintettel a

nagyszámú eredménytelen eljárásra, erre a kérdésre még nem lehetett egyértelmű választ adni.

Előzetes médiapolitikai szándékok csak nyomokban voltak kiolvashatóak a felhívásokból. A korábbi működés alapján kialakult piacszerkezetet a hatóság egyáltalán nem vette figyelembe. A vételkörzet-bővítéssel vagy hálózatba kapcsolódással működő frekvenciák esetében például minden esetben önálló jogosultsággként írta ki a pályázatokat, nem pedig a piaci racionalitás mentén kialakult nagyobb egységként. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy egy rádió hiába szerzett a sokéves működés alatt az eredeti frekvenciájához újabbakat, és hiába építette fel erre a nagyobb vételkörzetre a tevékenységét, a pályáztatás során kizárólag az adott helyi vételkörzetben folytatott önálló jogosultságra pályázhatott, és elveszítette a korábban megszerzett piaci pozícióit.

Ez a megoldás arról árulkodott, hogy a helyi és a regionális médiatérkép kialakítását nem a piacérzékenység vezérelte. Ezt mutatta az is, hogy az adott frekvencián zajló korábbi működés az értékelési szempontok között nem vagy az értékelést csak minimálisan befolyásoló tényezőként szerepelt.

Az eredményesnek bizonyult pályázatok közel felén a régi szereplő nem indult, így az adott frekvencián mindenképpen új szereplővel kellett számolni. Ugyanakkor tény, hogy ahol elindult a frekvencia korábbi használója – és nem minősítette eredménytelennek a pályázatot a Médiatanács –, ott az esetek többségében nyerni tudott. Ez az összes pályázat 35%-át jelentette.

Az eredménytelennek minősített pályázatok esetében alig fordult elő, hogy nem indult a frekvenciát korábban is használó szereplő, így az igazi kérdés az volt, hogy végül kit hirdet ki nyertesként ezeken a frekvenciákon a Médiatanács.

▪ Eredménytelen pályázatok

Míg a Médiatanács a 2010–2011 között elbírált pályázatok közül csupán egy esetben minősítette eredménytelennek a kiírt pályázatot, addig 2012-ben ez slágertémává vált, köszönhetően elsősorban a budapesti 95,3 MHz frekvencia és a Klubrádió jövője körüli vitának.^[5] A hatóság a pályázatok több mint harmadát eredménytelennek minősítette, amely mögött a hozzáférhető adatok szerint formai hiba állt. A megismerhető formai hibák mindegyike oldalszámozási problémákra, a cégszerű aláírás hiányosságaira, a formanyomtatványok átalakítására vezethető vissza.

Az eljárásokat áttekintve az a benyomásunk, hogy az eredménytelenné nyilvánítást, mint eszközt, a Médiatanács akkor használta, ha az adott

eljárásban nem volt meggyőződve arról, hogy lehetőséget adjon-e a korábbi rádióknak további hétévnnyi működésre. Beszédese eredmény, hogy ahol a Klubrádió valamilyen formában elindult, ott minden esetben eredménytelennek minősült a pályázat. Az eredménytelennek nyilvánított további eljárásokban jellemzően olyan pályázók szerepeltek, amelyek a korábbi években több helyi szolgáltatásból álló szélesebb hálózatot építettek ki (pl. a Hold Rádiós és Televíziós Reklám Bt., a Rádió 1 kötelekébe sorolt Varage Kft., Füleky Rádió Kft., BMC Rádió Kft., olyan szereplők, akik több helyi jogosultságot is megpályáztak, és a vizsgált időszakban sehol sem sikerül nyerniük).

A pályázatok elemzése alapján úgy tűnik, ahhoz, hogy az eredménytelenséghez vezető formai hiba felmerüljön az adott eljárásában, mindenképpen több pályázóra volt szükség. Azaz ha valaki egyedül pályázott, a pályázatával kapcsolatban formai hibák – a nyilvánosságra hozott adatok szerint – nem merültek fel. Nyilvánvaló, hogy a verseny nélküli pályáztatás során minimális a veszélye a hatósági döntés megtámadásának, így a hatóság is nagyvonalúbban kezelheti a formai elvárásokat. Ugyanakkor az eredmények alapján felmerül, hogy a formai elvárásokat a Médiatanács eszközként használta azokban a pályázatokban, ahol versengő pályázók jelentek meg. Ez pedig egyértelműen megkérdőjelezi a pályázati eljárásban megkövetelt formai követelmények funkcióját.

A formai hibák miatti eredménytelenség 2012 júliusában, a Klubrádió ügyében kapott nyilvánosságot, ezt követően az októberig elbírált pályázatokból a Médiatanács húszat minősített eredménytelennek és tizennyolcat eredményesnek. A júliustól október közepéig elbírált pályázatokból nyolc olyan eljárásban hirdetett nyertest a Médiatanács, ahol több pályázó vett részt. Azaz ebben az időszakban is voltak olyan eredményes többszereplős pályázatok, ahol a Médiatanács nem talált formai hibát, a pályázatot eredményesnek minősítette.

A formai hibák esetleges előfordulásáról csak a pályázati anyagok megismerését követően lehet képet kapni. A hatóság a Mérték betekintés iránti kérelmére nem reagált, pedig korábban más pályázatok esetében ésszerű határidőn belül lehetővé tették a pályázati anyagok megismerését. A pályázati anyagokhoz való hozzáférés érdekében közérdekű adatigényléssel fordultunk először a médiahatósághoz, majd a pályázatok kiadásának elmaradását követően a bírósághoz. Az ügyben első fokon született ítélet a kézirat leadásáig. A bíróság, elfogadva a médiahatóság érvelését, a teljes pályázati

dokumentációt üzleti titoknak minősítette, és elutasította a Mérték kérelmét. A Mérték jogi véleménye ezzel szemben az, hogy a médiatörvény és az információszabadságról rendelkező törvény alapján a kért dokumentumok a közérdekű adatok fogalma alá esnek, ezért lehetővé kell tennie a hatóságnak a pályázati dokumentumokhoz való hozzáférést. Enélkül ugyanis nincs mód a pályázati eljárás tisztaságának, a hatóság pályázattási tevékenységének értékelésére. A Mérték fellebbezése alapján az ügy elbírálása a másodfokú bíróságra vár.

Az ebben az időszakban eredménytelenné nyilvánított 20 pályázatból nyolc esetben történt meg 2014 elejéig az újrapályáztatás. Míg mind a 20 eredeti kiírás kereskedelmi jogosultságra szólt, addig az újrapályáztatott frekvenciák kétharmadát már közösségi szolgáltatásként írta ki a Médiatanács. Ezeket a pályázatokon mindenhol a korábban preferáltként említett szereplők nyertek: három frekvenciát a Katolikus Rádió, egyet-egyét a Szent István Rádió és a Lánchíd Rádió nyert el. 10 frekvenciára a médiahatóság azóta sem írt ki újabb pályázatot, ezeknek a frekvenciáknak a 80%-át korábban a Klubrádió használta. (A maradék két frekvencia a Klubrádió jogvitával érintett két budapesti frekvenciája. A Klubrádió a sikeres bírósági eljárást követően végül 2014 év eleje óta a 92,9 Mhz frekvencián hallható Budapesten.)

Az újrapályáztatások eredményei, illetve a ki nem írt pályázatok is jelzik azt a később, már a harmadik jelentésben megfogalmazott állítást, hogy a Médiatanács szándéka a rádiós médiapiac átrajzolása volt.

▪ Budapesti piac

Ez a pályázattási időszak a Budapesten működő tizennégy rádió közel felét érintette. A budapesti rádiós piacot annak ellenére, hogy az országos piac után a legértékesebbnek tekinthető, a piaci abszurditás jellemzi. A fővárosban jellemzően nem kereskedelmi, hanem közösségi rádiók működnek, és a pályázatok eredményeként ez a karakter tovább erősödött. 2014 elején a budapesti rádiók háromnegyede elvileg közösségi célokat szolgál, és nem fizet médiaszolgáltatási díjat.

A kiírt kilenc frekvencia közül hat kereskedelmi, három közösségi jogosultságra szólt. Eredményesen öt frekvencia sorsa dőlt el, három eljárást – a fentebb már kifejtett okból – eredménytelennek minősített a Médiahatóság, egy esetben pedig nem történt szerződéskötés. Mind a négy sikertelen pályázat kereskedelmi jogosultságra vonatkozott. A Médiatanács az érintett frekvenciákra 2014 elejéig nem írt ki újabb pályázati felhívást.

A folyamat sajátosságát jelzi, hogy a korábban kereskedelmiként működő Inforádió a pályázati eljárás lehetőségeit kihasználva [közösségi státuszra váltott](#), igaz, a korábbinál valamivel kisebb frekvencián. Közösségi rádióként nyert továbbá a Civil Rádió, amelynek sikerült újra megszereznie a korábban is használt frekvenciáját. Budapesti frekvenciához jutott a későbbiekben még számos további jogosultsággal bővülő Katolikus Rádió is. Sajátossága ennek a jogosultságnak, hogy a Katolikus Rádió a pályázaton elnyert frekvenciát a Médiatanács egy korábbi döntése alapján már – pályázat nélkül – használta, és a pályázat ennek a használatnak a hosszabb időszakra való átváltását jelentette.

Nem kapott viszont frekvenciát a korábban országos hálózatot építő Rádió 1, és a Juventus Rádió sem maradhatott az eddig használt legértékesebb budapesti frekvencián, helyette egy rosszabb minőségű frekvencián folytathatta a működést. Új piacra lépőként a Médiatanács két pályázónak adott lehetőséget, de ebből az egyik nyertes (95,8 Mhz, Click Rádió) a jogvesztő határidőn belül nem jelentkezett szerződéskötésre. Értelemszerűen felmerül a kérdés, vajon kellően megalapozott-e az a hatósági döntés, amely alapján a nyertessé nyilvánított pályázó visszalépése miatt nem kezdődhet meg a rádiózás ezen a komoly piaci értékkel bíró budapesti frekvencián.

A budapesti médiapiac átalakítása az országos piacon egyedül maradt Class FM piaci pozícióit erősítette. A jelentős kereskedelmi erővel rendelkező Rádió 1 kiszorulása, a korábban harmadik „országos” rádióként jellemzett Juventus korábbi frekvenciájának cseréje egy lényegesen kisebb vételkörzetű frekvenciára azt a képet erősíti, hogy a Médiatanács szerint a Class FM-en kívül nincs szükség budapesti központtal bíró jelentős kereskedelmi rádióra.

Míg korábban a budapesti frekvenciákért sok pályázó jelentkezett, ebben a pályázati körben jellemzően kevés szereplő adott be pályázatot. Négy frekvencia esetében csak egy-egy pályázó volt.

▪ Piaci terjeszkedés

Míg az első időszak pályáztatási gyakorlatában néhány szereplő (Lánchíd Rádió, Mária Rádió, Európa Rádió) terjeszkedési szándéka komoly támogatást kapott, a második időszakban a versengő pályázók közül nem a terjeszkedést célzó szereplők nyertek. Ebben a pályáztatási időszakban ugyanakkor a preferált szereplők közül egyedül a Katolikus Rádió adott be egy pályázatot, amit meg is nyert. Az újrapiályáztatás során jellemzően helyi rádiók maradhattak a frekvencián, ugyanakkor a korábban országos lefedettséget megcélzó kereskedelmi rádiók piaci helyzete a pályáztatási tevékenység

által romlott. Ez az eredmény is a rádiós piac érdemi átalakításának szándékát jelezte.

▪ Klubrádió

A Klubrádió pályázatait kiemelt figyelem kísérte, mivel a pályázattal gyakorlat egészét befolyásolta a Médiatanács által „Klub-szabálynak” nevezett formai hiba központi elemmé válása, és Klubrádió médiapolitikai jelentősége is felértékelődött. A médiakínálatban az egyetlen erőteljes ellenzéki hangként megszólaló rádió az új médiaszabályozás hatálybalépése előtt budapesti központtal több nagy régiót lefedő hálózatot működtetett. A rádió a vizsgált 2010 és 2012 között 15 pályázatot adott be korábbi piaci pozícióinak megtartására, illetve további terjeszkedésre. Egy pályázaton sem nyert, a második időszakban a részvételével zajló minden pályázati eljárást eredménytelennek nyilvánítottak. A rádió központi frekvenciájának számító budapesti 95,3 MHz frekvencia pályáztatása során hozott médiahatósági döntésekkel kapcsolatban három jogerős bírósági döntés is született. A bíróság minden esetben – jogszabálysértésre hivatkozva – hatályon kívül helyezte a Médiatanács Klubrádióra vonatkozó döntését.

8. PÁLYÁZATI ELJÁRÁSOK 2012 NOVEMBERE ÉS 2013 JÚLIUSA KÖZÖTT

8.1. Általános jellemzők a számok tükrében

A harmadik időszakban 50 önálló – 44 helyi, 6 körzeti – frekvencia pályáztatása zárult le, és továbbra is többségében már működő jogosultságok újrapályáztatására került sor. A nyertesek listája, valamint az eredménytelen pályázatok újrapályáztatásának elmaradása alapján a harmadik időszak végére teljesen egyértelművé vált, hogy a médiahatóság szándéka a rádiós médiatérkép átrajzolása.

Ebben az időszakban jelentősen nőtt a közösségi rádiókra meghirdetett pályázati felhívások aránya. Az 50 pályázat több mint fele közösségi rádió működtetésére szólt, ami láthatóan kedvezett néhány, korábban is preferált szereplőnek, nevezetesen a Magyar Katolikus Rádióknak és a Lánchíd Rádióknak.

A pályázati felhívások a korábbiakhoz hasonlóan minden esetben azonos szöveggel kerültek kiírásra. Az értékelés során a közösségi rádióknál a

hírszolgáltatás, a kereskedelmi rádióknál a helyi jelleg volt a meghatározó szempont. Így az a helyzet állt elő, hogy a közösségi pályázati felhívások segítették a rádiók terjeszkedését, hálózatba kapcsolódását, a kereskedelmi pályázatok esetében pedig a helyi tartalom preferálása miatt ez inkább nehezített volt. Mindez nemcsak a rádiós piac alapvető jellegét alakította át, jelentősen szűkítve a gazdasági versenyt a rádiós piac egészén, hanem a közösségi rádiózást is teljesen újraértelmezte. A jogosultságot szerző rádiók jelentős része nem valódi piaci szereplő, világnézeti szempontból egyértelműen elkötelezett, a helyi jelleget nélkülöző, végső soron országos lefedettségre törekvő rádió, amelynek nem célja az adott vételkörzetben élő közösség igényeinek kielégítése.

8.2. Preferált szereplők terjeszkedése

Ebben az időszakban is folytatódott a preferált szereplők terjeszkedése. A kiemelt szereplők közös jellemzője, hogy ahol elindultak, ott nyertek is. A legtöbb frekvenciát a katolikus egyházhoz kapcsolódó két rádió, a Magyar Katolikus Rádió és a Szent István Rádió nyerte el. A Magyar Katolikus Rádió lefedettsége a pályázatok eredményeként tizenkét frekvenciával bővült, a Szent István Rádió hat pályázaton nyert. Folytatta terjeszkedését a Lánchíd Rádió is, két további frekvencia megszerzésével. A református Európa Rádió egy új jogosultságot szerzett, továbbá nyerni tudott a korábbi miskolci frekvenciájának újrapiályáztatásán is.

A terjeszkedést a Médiatanács nagyban elősegítette azzal, hogy a korábban kereskedelmi jogosultságként kiírt és eredménytelenné nyilvánított frekvenciák jó része a megismételt pályázati eljárásban már csak közösségi szolgáltatók számára volt nyitott.

Az egr-i központtal működő, Észak-Magyarországot lefedő katolikus Szent István Rádió lejáró frekvenciáinak újrapiályáztatása során minden pályázaton nyerni tudott. Így megőrizte korábban használt frekvenciáit, és a lefedettsége további két frekvenciával bővült. A már létező hálózat újbóli megszerzése korántsem általános jelenség, a Szent István Rádióon kívül ez csak három kisebb helyi kereskedelmi rádióknak sikerült az elmúlt években.^[6]

A Magyar Katolikus Püspöki Konferencia által működtetett Magyar Katolikus Rádió a vizsgált időszak végére 15 frekvenciát használva a Dunántúl jelentős részén foghatóvá vált. A Kelet- és Közép-Magyarországon

megszerzett frekvenciák (Debrecen, Kiskőrös, Dunaföldvár, Kalocsa) az országos lefedettséget célzó terjeszkedési szándékról tanúskodtak.

A Lánchíd Rádió 2010-ben és 2011-ben a Médiatanács sajátos jogértelmezésével a Dunántúl nagy részét lefedő rádiót hozott létre. Ennek a szolgáltatásnak a további terjeszkedését szolgálta a megnyert pécsi és tatabányai frekvencia. Az időszak végére a Lánchíd Rádió vételkörzetét kilenc frekvencia biztosította: a rádió egy nyolc frekvenciából álló körzeti jogosultsággal és egy ehhez a jogosultsághoz hálózatba kapcsolódó pécsi frekvenciával rendelkezett. A vételkörzet-bővítés korábbi engedélyezése nélkül a pécsi frekvenciát már nem szerezhette volna meg, hiszen abban az esetben túllépi a törvényben rögzített tulajdoni koncentrációs szabályokat.

Az Európa Rádió újra megnyerte az elmúlt 12 évben használt miskolci frekvenciáját, illetve egy új frekvenciát is szerzett. Így hat városban volt hallható a műsora (Debrecen, Miskolc, Szeged, Nyíregyháza, Kisújszállás, Mezőkövesd).

A korábbi pályázatási ciklusban preferált – bár már akkor is nagyrészt a maga által kezdeményezett eljárásban, ún. talált frekvenciákon jogosultságot szerző –, katolikus hitéleti műsort sugárzó Mária Rádió a vizsgált időszakban a beadott tíz pályázata egyikével sem tudott nyerni. A Médiatanács hét helyen inkább a Magyar Katolikus Rádiót, az egyházhoz formálisan is kötődő vallási rádiót támogatta, a további három pályázaton a Lánchíd Rádió és az Európa Rádió, Székesfehérváron pedig az önkormányzati rádió nyert.

8.3. A korábbi nagyobb szereplők további visszaszorulása

Az egyetlen erőteljes kormánykritikus hangként megszólaló Klubrádió hosszú pereskedés után újra jogosultságot szerzett a rádió központi adójának számító budapesti 95,3 MHz frekvencián. A pályázathoz kapcsolódó médiatanácsai döntések bírósági felülvizsgálata során minden bírói fórum a Klubrádiónak adott igazat, így a Médiatanács 2013 tavaszán megkötötte a rádióval a budapesti jogosultságra vonatkozó szerződést.

Ez azonban a rádió számára korántsem hozott végleges és megnyugtató helyzetet. A rádió által korábban használt frekvenciát ugyanis a Médiatanács zenei profillal írta ki, így a talk-news rádióként működő Klubrádió csak nagyobb zenei műsorarány vállalása mellett pályázhatott. Megkötött szerződésébe is a magas zenei műsorarány került, amely az eddigi műsorstruktúra átalakítását vonta maga után. Tovább nehezítette a körülményeket,

hogy a Médiatanács ezt a frekvenciát kereskedelmi jelleggel írta ki, ezért a rádióknak médiaszolgáltatási díjat is kellett fizetnie, szemben a budapesti piac összes többi szövegalapú rádiójával, amelyek közösségi szolgáltatóként nem fizettek díjat. Ez komoly versenyhátrányt jelentett a Klubrádióknak, ráadásul a rádió finanszírozása – a hirdetőik elvándorlása miatt – évről évre bizonytalanabb volt.

A Klubrádió eközben folyamatosan veszítette el a vidéki hálózatát. 2012-ben a Médiatanács a Klubrádió által korábban használt frekvenciákra kiírt pályázatok mindegyikét eredménytelennek nyilvánította, és a frekvenciákra azóta sem írt ki új pályázatot. Ezekben a frekvenciákon időközben megszűnt a sugárzás. A Klubrádió gazdasági nehézségei miatt a meglévő jogosultságainak médiaszolgáltatási díját sem tudta fizetni, ezért a Médiatanács 2013 elején a még működő három helyi adóra (Kecskemét, Debrecen, Gyöngyös) vonatkozó szerződését is felmondta. A debreceni és gyöngyösi jogosultságok esetében bírósági felülvizsgálat miatt a döntés végrehajtását a bíróság felfüggesztette.

A pályázati eljárások vesztese a Kék Duna Rádió is, amely a Dunakanyar és Észak-Dunántúl meghatározó zenei rádiójaként 2011-ben még sikeresen pályázott két frekvenciára. Vételkörzete egy mosonmagyaróvári és egy székesfehérvári frekvenciával bővült. A vizsgált pályázattal az időszakban viszont már nem volt ennyire szerencsés: három korábban használt frekvenciáját veszítette el. A tatabányai frekvenciát a Lánchíd Rádió, az esztergomi frekvenciát a Magyar Katolikus Rádió nyerte el. Ezeket a jogosultságokat a rádió meg sem pályázta, mivel a Médiatanács nem kereskedelmi, hanem közösségi szolgáltatásokra írta ki a pályázatot. A korábbi komáromi frekvenciáját pedig egy új, a régióban terjeszkedő a Turul Média Kft. szerezte meg.

8.4. Szószék a frekvenciákon

A vizsgált időszakban kiosztott frekvenciák 48%-ában vallási tematikájú rádió nyert. A Magyar Katolikus Rádió tizenkettő, a Szent István Rádió hat, az Európa Rádió két frekvenciát kapott. Az eredmények egyértelmű médiapolitikai megfontolásról árulkodnak: a helyi rádiós piacon minél szélesebb körben jelenjen meg a hitéleti tematika, és a helyi frekvenciákon ne helyi tartalmakat közlő médiumok szólaljanak meg, hanem nagy vételkörzetű, egy központból sugárzó hitéleti tartalom kerüljön az éterbe. Ennek a határozott médiapolitikai törekvésnek továbbra is hiányzik a

részleteiben kifejtett indokolása, a Médiatanács mind a pályázati felhívások megfogalmazásánál, mind az eredmények kihirdetésénél elmulasztotta ennek kifejtését.

8.5. Önkormányzati háttérű helyi médiacentrumok

Három városban, Debrecenben, Székesfehérváron és Kaposváron önkormányzati háttérű rádió kapott jogosultságot, mindhárom esetben egy-egy fideszes vezetésű önkormányzat médiaportfóliója bővült a rádiókkal. A helyi médiaholdingok kialakulását az új médiatörvény is segíti. Szemben a korábbi médiatörvénnyel ugyanis nem zárja ki, hogy az adott helyi vételkörzetben egy tulajdonos kezébe kerüljön televízió és rádió. A televíziót, rádiót, nyomtatott lapokat és online felületeket működtető helyi médiacentrumok kialakulásának van gazdasági racionalitása. A médiaszabadság és a helyi nyilvánosság egészséges működése szempontjából azonban az önkormányzathoz szorosan kötődő médiaholdingok komoly kétségeket ébresztenek. A jelenlegi politikai kultúra mellett alig képzelhető el, hogy e médiumoknál biztosított legyen a független szerkesztőségi munka. A helyi nyilvánosság működése torzul, a folyamatok a kritikai hangok eltűnéséhez vezetnek.

Debrecenben az önkormányzat által működtetett Debrecen Városi Televízió szerezte meg a 95,0 MHz-en sugárzó rádió jogosultságát, amit előtte 14 évig egy helyi kereskedelmi rádió használt (Lokálmédia Kft.).

Hasonló helyzet alakult ki az ugyancsak fideszes vezetésű Székesfehérváron is. A városi televíziót üzemeltető Médiacentrum Kft. kapta meg a korábban a Kodolányi János Főiskola által működtetett 99,2 MHz frekvenciát. A Vörösmarty Rádió megszűnésével a főiskolai kommunikációs képzéshez kapcsolódó, de a helyi nyilvánosságban is szerepet játszó, komoly múlttal rendelkező rádió tűnt el. Az önkormányzati médiaholding a televízió és a rádió mellett a heti 50 000 példányban megjelenő *Fehérvár* című lap kiadója is.

A kaposvári 91,2 MHz-en a pályázat eredményeként a Zselici Forrás Kft. működteti a rádiót. A kft. tulajdonosa és ügyvezetője Szabó Krisztián Ferenc a hivatalos önkormányzati médiumokat is üzemeltető Kapos TV és Rádió Közhasznú Nonprofit Kft. háromtagú igazgatóságának is tagja. A kft. adja ki az önkormányzathoz – az atlatso.hu cikke[7] szerint – felettébb lojális *Kapos Extra* nevű ingyenes lapot is.

8.6. Helyi piaci körkép

A médiahatóság pályáztatási gyakorlatának általános eredményei és értékelése mellett még pontosabb kép rajzolódik ki a folyamatokról, ha néhány helyi piac átalakulását közelebbről is megvizsgáljuk. A kiválasztott városok rádiós kínálata az általános piaci változásokat tükrözi. Egyre több városban van jelen egy, néha több vallási rádió, megjelenik egy-egy új zenei kereskedelmi rádió, és egyes városokban új belépőként a Lánchíd Rádió.

▪ Debrecen

Debrecenben az új médiaszabályozás hatálybalépése előtt a városi televízió mellett három kereskedelmi rádió és két nonprofit rádió[8] működött. Hálózatba kapcsolt szolgáltatásként az egyik kereskedelmi rádión – korábban is, ma is – a Klubrádió műsora hallható. Az elmúlt három évben jelentősen átrendeződött a médiatérkép. A két kereskedelmi rádió által használt frekvencia egyikét (92,3 MHz) a Magyar Katolikus Rádió kapta meg, a szolgáltatás a rádió hálózatához kapcsolódik. A másik frekvenciát (95,0 MHz) az önkormányzati tulajdonú városi televízió szerezte meg. A korábban nonprofit rádióként működő Friss Rádió 2013-ban eredményesen szerepelt a frekvencia újrapályáztatásán, maradhatott az addig használt frekvencián (90,0 MHz). Az atlatszo.hu oknyomozó portál cikke[9] szerint a rádió vezetése erősen kötődik Kósa Lajos polgármester feleségéhez. A Klubrádió által használt 93,5 MHz sorsa függőben van, mivel a Médiatanács a médiaszolgáltatási díj fizetésének elmulasztása miatt 2013 elején felmondta a szerződést. Két új frekvenciával bővült a kínálat: 2010-ben kapott jogosultságot (104,6 MHz) a Kredit Holding Kft. kereskedelmi rádió működtetésére, illetve 2011-ben szerzett egy frekvenciát a hálózatban működő református Európa Rádió. A mérleg tehát öt stabil frekvencia: egy katolikus, egy református és egy önkormányzati rádió, továbbá egy kereskedelmi és egy közösségi helyi rádió.

2013 októberében a Médiatanács megszüntette a folyamatban lévő újabb kereskedelmi jogosultság (106,0 Mhz) pályáztatását. A döntés indokolása szerint egy új belépő már veszélyeztetné a már működő rádiókat, a piac várhatóan nem biztosítaná az új szereplő piacon maradását. A hatóság érvelésében megjelenik, hogy a debreceni piacon korábban is voltak olyan szereplők, akik díjfizetési problémákkal küzdöttek, az egyik rádió jogosultsága emiatt is szűnt meg 2011-ben. Ezek után csak az nem érthető, miért

indította el a médiahatóság a pályázatot, hiszen azok a körülmények, amelyekre döntésében hivatkozott, már a kiírásakor is ismertek voltak.

Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a felhívásra négy pályázat is érkezett, mindegyik pályázat helyi székhelyű céghez köthető, köztük van a Lokálmédia Kft. is, amely egy korábbi pályázati körben az önkormányzati médiaholdinggal szemben veszítette el a korábban használt frekvenciáját. Úgy tűnik tehát, hogy a helyi szereplők láttak piaci mozgásteret és – legalábbis a szolgáltatói oldalon – volt igény egy újabb kereskedelmi rádió elindulására. A városban működő hat frekvencia közül három frekvencián jellemzően nem helyi tartalom szól, hiszen a Katolikus Rádió, az Európa Rádió és a ma még működő Klubrádió is hálózatban működik. Helyi orgánumként az önkormányzat médiaholding részeként működő rádió, illetve egy további kereskedelmi és egy közösségi rádió szólal meg. A pályázati eljárás megszüntetése azt jelzi, hogy a preferált szereplők terjeszkedését támogató pályázattási gyakorlat a helyi nyilvánosság lehetőségeit szűkíti be. A kialakult piaci viszonyokra hivatkozva a hatóság nem kívánt egy újabb helyi szolgáltatót a piacra engedni. Vélhetően e döntés gazdasági indokai nehezen kérdőjelezhetőek meg, ugyanakkor az eset jól illusztrálja a médiahatóság helyi nyilvánosság működéséhez, sokszínűségéhez való viszonyát.

▪ Pécs

Pécsett korábban két kereskedelmi rádió (Rádió 1, Mediterrán Rádió) és egy nonprofit rádió (Remény Rádió) működött. A Remény Rádió a katolikus Mária Rádió hálózatának tagja volt. A médiapiaci térkép az elmúlt években Pécsen is átalakult: a két kereskedelmi rádió közül a Rádió 1 frekvenciáját (90,6 MHz) a korábban ugyan a Rádió 1-hez kapcsolódó, de ma már új tulajdonossal működő Mambó Rádió nyerte el. A másik kereskedelmi rádió frekvenciáját (101,2 MHz) a Médiatanács – hasonlóan Debrecenhez – közösségi szolgáltatóként hirdette meg, és a pályázat nyerteseként a Magyar Katolikus Rádiót hirdette ki. A korábbi közösségiként működő frekvenciát (94,6 MHz) a Lánchíd Rádió kapta meg. A pécsi rádiós kínálatban tehát továbbra is három rádió lesz hallható: a Lánchíd Rádió, a Mambó Rádió zenei rádiós műsora Rádió 1 néven, és egy katolikus rádió. Ami azt is jelenti, hogy két központi műsort sugárzó rádió mellett egy helyi orgánum szólal meg Pécsett.

▪ Veszprém

A Veszprémben működő két frekvencia egyikén a Rádió 1, a másik frekvencián a Klubrádió szól. 2011-ben két új jogosultságot osztott ki a Médiatanács. Az egyiket (95,1 MHz) a katolikus Mária Rádió, a másikat egy zenei

kereskedelmi rádió, a Veszprém Rádió Kft. (MézRádió 103,1 MHz) nyerte el. A korábban használt frekvenciák újrapályáztatása során a Rádió 1 frekvenciáját (94,6 MHz) a Magyar Katolikus Rádió kapta meg. A másik frekvencia (90,6 MHz) pályáztatása 2012 októberében eredménytelenül zárult, a Médiatanács azóta nem írt ki új pályázatot. A veszprémi helyi kínálat tehát: két katolikus rádió és egy zenei, kereskedelmi rádió.

▪ Mór

A móri vételkörzet azért különleges, mert a településen az elmúlt két évben két frekvenciát is megpályáztatott a Médiatanács, és mindkettőt valamelyik katolikus rádió nyerte el. Jelenleg tehát a helyi rádiós nyilvánosság 100%-ban a katolikus hitélet köré szerveződik. Joggal merül fel a kérdés, hogy a 2011-ben a Mária Rádió által elnyert frekvencia mellett a Médiatanács a korábban kereskedelmiként működő frekvenciára szóló pályázatot miért nem kereskedelmi jelleggel írta ki. A felhívás közösségi szolgáltatásra vonatkozott, és arra egy ajánlat érkezett, a Magyar Katolikus Rádióé.

8.7. Szerződéses vállalások módosításának kezelése

A harmadik időszak értékelése során vizsgáltuk a médiahatóság szerződés-módosítási gyakorlatát is, hiszen a pályázat nyertesével megkötött szerződés lényeges módosulása nyilvánvalóan átalakítja a helyi piacok médiakínálatát. A jelentős módosítások a verseny tisztaságát veszélyeztethetik, és a helyi nyilvánosság működése szempontjából sem mindegy, hogy a szerződéskötést követően milyen könnyítéseket enged a hatóság.

2012 októbere és 2013 júliusa között több mint 70 szerződésmódosítást érintő kérelemről született döntés. A rádiók leggyakrabban díjsökkentést, műsortervük módosítását, más rádióval való hálózatba kapcsolódást vagy vételkörzet-bővítést [\[10\]](#) kértek. A vizsgálatot nehezítette, hogy a Médiatanács részletes határozatai ezekben az ügyekben nem kerültek fel a honlapra, nyilvánosan csak egy szűkszavú döntés volt érhető el a kérelem elutasításáról vagy elfogadásáról. A médiahatóság nem működtet olyan nyilvános adatbázist, ahol hozzáférhetőek lennének a rádiók működésének legfontosabb paraméterei, a műsortervet érintő alapadatok, vállalások. Márpedig ilyen nyilvántartás nélkül nehéz nyomon követni az elvileg transzparens pályázatokat követő változásokat.

A szerződésmódosítási kérelmek legnagyobb arányban (70%-ban) piaci terjeszkedéshez (hálózatos működés, vételkörzet-bővítés) kapcsolódtak. Ezt

követték a műsorvállalások, műsorszerkezeti arányok módosítását célzó kérelmek (20%). Négy kérelem érkezett a műsor alapvető jellegzetességének módosítására, és három kérelemben díjsökkentést kértek a rádiók.

A Médiatanács a díjsökkentést igénylő kérelmeket egységesen kezelte, és sehol nem járult hozzá a díj módosításához. A hatóság a legtöbb határozatban a kért díjsökkentés megalapozatlanságát jelölte meg indokként.

Jelentősen befolyásolja a piaci viszonyokat a hálózatba kapcsolódás vagy a vételkörzet-bővítés engedélyezése. A Médiatanács az ügyek negyedében a törvényi követelményeknek való megfelelés hiánya miatt nem járult hozzá a kérelmekhez. Az elutasított kérelmek nagy része a korábbi Rádió 1 hálózathoz tartozó rádióktól érkezett. Nem volt eredményes a Mária Rádió sem. A Médiatanács 2012 végén nem járult hozzá ahhoz, hogy a Mária Rádió ajkai, celldömölki, várpalotai, pápai, móri és sárvári újonnan elnyert önálló jogosultságai hálózatba kapcsolódjanak a központi budapesti műsorral. A rövid indokolás szerint a hálózatba kapcsolódás eredményeként jelentősen változott volna az eredetileg vállalt műsorszerkezet. Azonban 2013-ban a Médiatanács mégis hozzájárult ahhoz, hogy ezeken az adókon a Mária Rádió hálózatként működjön.

A terjeszkedést célzó szerződésmódosítások esetében is voltak kiemelt szereplők: a Lánchíd Rádió, az Európa Rádió és a Magyar Katolikus Rádió egyetlen terjeszkedési kérelmét sem utasította el a Médiatanács.

A műsortervet, a műsor alapvető jellegzetességeit érintő módosítási kérelmekkel kapcsolatban sem volt egységes a gyakorlat. A nyilvánosságra hozott határozatokból csak elvétve derül ki a kérelem tartalma és a módosítás alapján rögzített új műsorvállalás. A vizsgált időszakban minden olyan kérelmet elfogadott a Médiatanács, amely a műsor alapvető jellegzetességeinek módosítását kérte. Ez a szerződéses vállalás a műsor általános karakterét írja le, tehát módosítása komoly változást jelenthet a piac egésze szempontjából. Ilyen kérelmet a Magyar Katolikus Rádió és két helyi szolgáltató nyújtott be (a Miskolcon, Kazincbarcikán és Ózdon sugárzó Mátra Centrum Kft., valamint a békéscsabai Interax Kft.). E döntések közül kiemelendő a Magyar Katolikus Rádió kérelme: a Médiatanács hozzájárulásának eredményeként a Magyar Katolikus Rádió 2011-ben elnyert eredeti műsorának alapvető jellegzetességeire tett vállalás módosult^[11] (konkrétumok itt sem derülnek ki a határozatból), így a Magyar Katolikus Rádió teljes vételkörzetében átalakult a műsor.

Nem járult viszont hozzá a hatóság a Lánchíd Rádió műsorterv-módosítási kérelméhez.^[12] Sajnos ebben az esetben sem derülnek ki a határozatból a részletek. Nem tudni, milyen jellegű módosítást szeretett volna a rádió elérni, ahogy a hatóság indokai, és ezzel a műsortervet érintő médiapolitikai elvárásai is homályban maradtak.

9. A VIZSGÁLT NEGYEDIK IDŐSZAK: 2013. JÚLIUS–DECEMBER

2013 második félévének értékelése viszonylag rövid elemzésben elvégezhető, mert az eredmények tükrében a médiahatóság gyakorlatában nem érzékelhető lényeges változás. Sőt az eredmények egyértelműsítik a Médiatanács szándékait, a néhány preferált közösségi rádió terjeszkedésének segítését. Ebben az időszakban vált egyértelművé, hogy a Médiatanács nem kíván versenytársat teremteni a Class FM-nek az országos kereskedelmi rádiós piacon, és nem ír ki pályázatot az üresen maradt országos kereskedelmi frekvenciahálózatra. A frekvenciakincset ehelyett átadta a közszolgálati rádióknak, a Kossuth rádió és Dankó rádió lefedettségének bővítésére. Ez az időszak nyilvánvalóvá tette, hogy a Médiatanács nem egy profitorientált, gazdasági megfontolások alapján működő rádiós piacot képzel el, ami azt is jelzi, hogy nem tekinti lényeges szempontnak a közönség elvárásait a hazai rádiós piac működése szempontjából.

A negyedik időszakban 13 pályázati eljárásban hozott döntést a Médiahatóság. A megpályázott frekvenciák fele korábban használt, működő jogosultság volt. A hatóság 11 eljárásban hirdetett eredményt, egy eljárás eredménytelenséggel zárult, egy eljárást pedig megszüntetett.

9.1. Preferált szereplők terjeszkedése

A vizsgált időszakban a korábbiakhoz képest még nagyobb arányú volt a preferált szereplők eredményessége, mivel ők kapták meg az elnyert jogosultságok 80%-át. Egy-egy jogosultsággal bővült mind a négy vallási rádió lefedettsége, és további öt frekvenciát kapott a Lánchíd Rádió.

A Lánchíd Rádió terjesztési lehetősége 2014 elejére 14 frekvenciára bővült, amelynek eredményeként a Dunántúl legnagyobb részén hallgatható vált a műsora. A rádió két kivétellel jelen van a dunántúli megyeszékhelyeken, és

ebben a pályázatási körben már a Duna másik oldalára is átkerült, mivel frekvenciát kapott Szegeden is. Terjeszkedését nagyban elősegítette, hogy a médiahatóság az öt elnyert jogosultságból három esetben a korábban kereskedelmi rádióként működő frekvenciát nem kereskedelmiként, hanem közösségi jogosultságként írta ki. A rádió az új frekvenciákat jellemzően vételkörzet-bővítés címén pályázta meg és nyerte el, így a tulajdoni koncentrációs szabályok miatt sem kellett aggódnia. A Lánchíd Rádió 14 frekvenciája két körzeti és egy helyi jogosultságként működik, bár ez a működés tükrében indifferens, hiszen az eredetileg helyiként meghirdetett frekvenciákon is a budapesti központi műsor hallható. A médiahatóság sajátos, terjeszkedést támogató politikája kiüresíti a médiatörvény piaci koncentrációt korlátozó szabályait. Ahelyett, hogy nyilvánosságra hozott valós frekvenciagazdálkodási terv mentén zajlana a frekvenciaosztás, a frekvenciakiosztása mára nem több, mint a koncentrációs szabályok folyamatos kerülgetése, és egyúttal azok formális betartásának megoldása.

A vallási tematikájú rádiók ebben az időszakban további egy-egy frekvenciával növelték a lefedettségüket, így a Katolikus Rádió már 16 frekvencián a Szent István Rádió hét frekvencián, az Európa Rádió hét frekvencián, míg a Mária Rádió 19 frekvencián sugározza műsorát.

A preferált szereplők helyzetbe hozását szolgáló gyakorlat, azaz a frekvenciák közösségi jogosultságként való meghirdetése nem változott, sőt arányait tekintve nőtt a közösségiként meghirdetett jogosultságok száma. A felhívások 70%-ában közösségi jogosultságra szólt a kiírás, és érdemes azt is rögzíteni, hogy a közösségi felhívások több mint fele korábban kereskedelmi rádióként működő frekvencia volt.

9.2. Monopolisztikus helyzet konzerválása az országos kereskedelmi rádiós piacon

A Neo FM 2012. novemberi leállítását követően a Class FM monopolhelyzetbe került az országos piacon. 2013-ban a Médiatanács üléseinek nyilvánosságra hozott jegyzőkönyveiben nyomát sem találtuk az országos frekvenciahálózat újbóli megpályázatására irányuló előkészületnek vagy szándéknak. Törvényi kötelezettség híján csak a Médiatanács döntésén múlt, mikor és hogyan hasznosítja a szabaddá vált frekvenciahálózatot. A pályázat körüli hallgatásból arra lehetett következtetni, hogy a Médiatanács nem kíván változtatni az

országos rádiós piacon kialakult monopolhelyzetten, nem kíván versenytársat teremteni a jobboldali médiabirodalom (Infocenter) részeként működő Class FM-nek. Ezzel együtt lemond az értékes frekvenciakincs hasznosításából származó közpénzről is. A nyilvánosan elérhető információk alapján a Class FM évi 457 millió Ft^[13] médiaszolgáltatási díjat fizet a jogosultságért.

2013 év végétől a médiahatóság döntései nyomán a korábban kereskedelmi rádiós célokat szolgáló frekvenciahálózat a közszolgálati rádió frekvenciakincsét gazdagítja, a Kossuth és a Dankó rádió vételkörzetének bővítését szolgálja. A Mérték adatigényléssel fordult a médiahatósághoz annak érdekében, hogy megismerhető legyen, milyen előkészítő szakértői anyagok, milyen szempontok alapján született meg a döntés. A médiahatóság ebben az alapvető médiapolitikai kérdésben – amely felborította a korábbi törvény által rögzített struktúrát – sem volt hajlandó érdemi információt szolgáltatni. A Mérték bírósághoz fordult.

10. ÖSSZEZÉS

A Médiatanács gyakorlatából végig hiányzott a frekvenciapályáztatás koncepcionális kereteinek rögzítése és nyilvánosságra hozatala. A sokszínű tartalomkínálatot biztosító pályázati rendszer helyett a frekvenciagazdálkodás esetlegessége, ugyanakkor a helyi rádiós médiatérkép tudatos újrarájzolását célzó, néhány kiemelt szereplőre fókuszáló gyakorlat vált láthatóvá.

A döntésekből kirajzolódó kép azt mutatja, hogy deklarált koncepció hiányában is a médiapiac tudatos és célzott átalakítása zajlik. A helyi nyilvánosság minősége egyes szolgáltatók terjeszkedési szándékának hatósági támogatásával érezhetően romlik, a rádiózás egyre kevésbé tölti be a helyi nyilvánosság működésével kapcsolatos szerepét. A kereskedelmi rádiózás területén az életképes hálózatok száma jelentősen csökkent, és ez tovább erősíti az országos piacon egyébként is monopolhelyzetben lévő Class FM piaci pozícióját. A közösségi hálózatok helyzetbe hozása a rádiós piac szűkülését hozza magával. A közéleti tematikát a pályáztatási rendszer átirányítja a „közösségi” szférába, ott pedig kiemelt szereplőként a vallási rádiókat és a Lánchíd Rádiót preferálja. Azt a már korábban is tapasztalt jelenséget, hogy a közösségi rádiózás egyre kevésbé jelenti a „szabad rádiózást”, a különféle kisebb közösségek önkifejezését, a Médiatanács gyakorlata felerősítette.

A Médiatanács láthatóan nem érdekelt a magyarországi rádiós frekvenciakincs gazdasági alapú kihasználásában. A pályáztatási gyakorlatból

kiolvasható (média)politikai szándékok pedig semmiképpen nem a sokszínű tájékoztatáson és a társadalmi párbeszédre alapuló nyilvánosság megteremtésére irányulnak. A rádiózás területén a Médiatanács hatékonyan közreműködik egy politikailag és világnézetileg egyoldalú, a jobboldali médiavállalkozások piaci érdekeit tökéletesen kiszolgáló, egy-egy hálózat vagy médiaholding által központilag vezérelt, a kritikus hangokat kiszorító rendszer létrehozásában.

[1]Közösségi médiaszolgáltató: Műsoridejének túlnyomó részében közszolgálati tartalmat kínál, és nem fizet médiaszolgáltatási díjat.

[2] Vételkörzet-bővítés: a pályázati felhívásra beadott ajánlat egy meglévő jogosultság vételkörzetének kibővítését célozza. Nyertesség esetén nem jön létre új jogosultság, a meglévő jogosultságra vonatkozó eredeti szerződés módosul.

[3]Pl. Fővárosi Ítélet 2.K.27.441/2012/2., Fővárosi Ítélet 2.K.27.439/2012/2.

[4]A médiatörvény szerint ugyanis az analóg rádiós piacon egy szereplőnek nem lehet több jogosultsága, mint egy országos, vagy két körzeti és négy helyi, vagy tizenkét helyi rádió.

[5]A Médiatanács a budapesti 95,3 MHz-es frekvencia pályázati eljárásában a Klubrádiót arra hivatkozva zárta ki, hogy a Klubrádió nem írta alá a pályázata üres hátlapjait. Az ezt követő pályázati eljárásokban a hatóság kiemelt figyelmet fordított a sokszor a pályázati felhívás hibái miatt előállt formai hibákra. Lásd Mérték blogok: Dupla vagy semmi – Ítéletek a Klubrádió ügyében <http://mertek.hvg.hu/2012/03/19/dupla-vagy-semmi-iteletek-a-klub-radio-ugyeiben/>

Klubrádió kontra Médiatanács: végtelen történet <http://mertek.hvg.hu/2012/10/15/klubradio-kontra-meditanacs-vegtelen-tortenet/> Hadd szóljon! <http://mertek.hvg.hu/2013/02/14/hadd-szoljon/>

[6]Gong Rádió (Bács-Kiskun, Csongrád megye), DióRádió (Heves megye), Alisca Rádió (Tolna megye).

[7]A helység kalapácsa- helyi oligarchia és vazallusmédia Kaposváron [atlatso.hu](http://atlatso.hu/2013/01/25/a-helyseg-kalapacs-a-helyi-oligarchia-es-vazallusmedia-kaposvaron/) 2013. január 25. <http://atlatso.hu/2013/01/25/a-helyseg-kalapacs-a-helyi-oligarchia-es-vazallusmedia-kaposvaron/>

[8]A korábbi törvény alapján a mai közösségi rádiók vagy non-profit rádióként vagy közműsorszolgáltatóként működtek.

[9]A helység kalapácsa: Média és birodalom Debrecenben <http://atlatso.hu/2013/02/05/a-helyseg-kalapacs-a-media-es-birodalom-debrecenben/>

[10]Hálózatba kapcsolódás esetén két vagy több önálló jogosultság/rádió összekapcsolódik és a hálózatba kapcsolt frekvencián maximum napi 20 órában a hálózatos műsor hallható. Vételkörzet bővítés esetén a frekvencia beolvad az alapjogosultságba, és a vételkörzet bővítés eredményeként nagyobb lefedettségre tesz szert a jogosult.

[11]772/2013. (IV.30) határozat.

[12]822/2013. (V.14), 823/2013. (V.14.) határozat.

[13]2013. évi CLXXXI. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2014. évi egységes költségvetéséről.

A médiatartalomra vonatkozó előírások a Médiatanács gyakorlat- ában 2011–2013 [\[1\]](#)

A Mérték Médiaelemző Műhely az új médiaszabályozás hatálybalépésétől kezdődően elemzi a médiahatóság tartalmi kontrollt érintő gyakorlatát. Elemzéseink a médiahatóság honlapján nyilvánosságra hozott határozatok és egyéb dokumentumok, illetve a hatósági döntések felülvizsgálatáról szóló bírósági ítéletek vizsgálatára épülnek. A jelentésekben az ügycsoportok mennyiségi mutatói alapján, és az ügyek alkotmányos, illetve médiapolitikai jelentőségére tekintettel a kiegyensúlyozottság, az emberi méltóság, a gyűlöletbeszéd és a gyermekvédelem területén hozott határozatokat vizsgáljuk részletesen.

A 2011 és 2013 közötti joggyakorlatot négy elemzésben értékeltük. Az első jelentés a 2012. április 30-ig meghozott határozatokon alapult, a második jelentésben a 2012 májusa és szeptembere közötti időszak döntéseit, a harmadikban a 2012. október és 2013. július között született döntéseket vizsgáltuk. A negyedik időszak 2013 második félévének joggyakorlatáról ad képet. Az elmúlt három év elemzéseinek összegzésére, a joggyakorlatban megragadható jellemzők bemutatására vállalkozik ez az írás.

Az új médiaszabályozással szemben megfogalmazott kritikák meghatározó eleme volt a szabályozás tárgyi hatályának kiterjesztése a nyomtatott és az online sajtóra. De a médiaszabadság szempontjából aggodalomra adott okot a szabályok tartalmi bizonytalansága és a kilátásba helyezett szankciók mértéke is. Az elemzésekben azt vizsgáltuk, hogy a médiahatóság milyen mértékben és módon avatkozik be a szerkesztési szabadságba, szankcióalkalmazási gyakorlata nem korlátozza-e aránytalanul a sajtószabadságot. Emellett értékeltük a médiahatóságnak a szerkesztői döntéseket, a tartalomkínálat alakulását befolyásolni képes jogértelmezési tevékenységét. Ezen belül kiemelten vizsgáltuk, hogy a médiahatóság kiszámítható tartalommal

tölti-e meg a tág értelmezést megengedő követelményeket. A jelentésekben elsősorban a jogalkalmazásra fókuszálunk, a joganyag kritikai elemzésre csak áttételesen került sor.

1. A TARTALOMKONTROLL JOGI KERETE

A médiahatóság közigazgatási eljárásban dönt arról, hogy a médiaszolgáltatók betartották-e a tartalmi szabályokat. Eljárásaiban a televíziók, rádiók műsoraival foglalkozik, illetve azokkal a sajtótermékekkel, amelyek kiadói nem tagjai az ún. társszabályozási rendszernek.^[2] A nyomtatott és az online sajtó, illetve a lekérhető médiaszolgáltatások esetében a tartalomkontroll az ún. társszabályozási szervezetekhez került át, és a Médiatanács csak kivételesen, a társszabályozási szerződésben rögzített keretek között avatkozik be a szabályok betartatásába. A négy társszabályozó szervezet a Magyar Lapkiadók Egyesülete, a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete, a Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete, valamint az Önszabályozó Reklámtestület elsősorban fogyasztói bejelentések alapján jár el.

A tartalomfelügyelet egyes feladatait a törvény a hatóságon belül is megosztotta. Önálló elsőfokú fórumként egyes szabályok felügyeletére – mint pl. reklámidő-túllépés, reklámhangerő mértéke – a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság hivatala kapott felhatalmazást. Ezekben az ügyekben a Médiatanács jár el másodfokon. A felügyelet a rádiók és a televíziók esetében azonban első fokon is nagyjából a Médiatanács határhőre maradt.

Az új médiatörvény a törvénysértés esetén alkalmazható jogkövetkezmények körét a korábban alkalmazható szankciók mellett új beavatkozási lehetőségekkel egészítette ki. Kibővült a médiahatóság eszköztárával azzal, hogy már nemcsak a szolgáltató, hanem a szolgáltató vezető tisztségviselője is vagyoni szankcióval sújtható ismételt jogsértés esetén, valamint azzal, hogy a törvénysértő szolgáltatót ki lehet zárni a médiahatóság által nyújtott támogatási rendszerből. Az új szabályozás egységesítette a vagyoni szankció alkalmazásának rendjét – a korábbi, részben polgári jogi alapú megközelítéssel szemben minden szolgáltató esetében közigazgatási jogi bírság kiszabását helyezte kilátásba –, és a szolgáltatás fajtájához igazította a maximálisan kiszabható bírság összegét. A hatóság határozata ellen a szolgáltatók jogorvoslatért a bírósághoz fordulhatnak.

2. ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK

A médiahatóság tartalomfelügyeleti tevékenysége, jogsértéseket megállapító jogalkalmazói gyakorlata nem adminisztratív beavatkozói magatartást tükröz. A sajtószabadság korlátozása, a szerkesztői függetlenség csorbítása a gyakorlatban nem tartalomszabályozási eszközökkel történik. A Mérték más elemzése[i3] rávilágítanak arra, hogy az állami beavatkozás sokkal inkább a piacra lépés, a piacfelügyelet révén, a támogatási politika és az állami hirdetések sajátos „juttatása” révén valósul meg. Ez a jogalkalmazói gyakorlat hozzájárul az új szabályozással szembeni kritikák indokoltságának megkérdőjelezéséhez, ugyanakkor garanciát továbbra sem ad arra, hogy egy új médiapolitikai irányvonal bármikor ne írhatná felül a szűk jogalkalmazási gyakorlatot. A hatóság „jóindulatú” joggyakorlata önmagában nem elegendő a sajtószabadság érvényesüléséhez, mivel a háttérben folyamatosan ott van az új jogi környezet teremtette fenyegetettség, az önkényes jogalkalmazás lehetősége.

2.1. *A jogsértést megállapító határozatok csökkenése*

Egészében a törvénysértéseket és szerződésszegéseket megállapító határozatok száma az új médiahatóság hivatalba lépésével számottevően csökkent. A médiahatóság a széles beavatkozási lehetőséget biztosító jogi környezettel, a törvény elfogadását követően feltételezett offenzív állami beavatkozási lehetőséggel nem élt, és lényegesen kevesebb jogsértést megállapító határozatot hozott, mint a korábbi médiahatóság. De nem csak a korábbi médiahatóság gyakorlatához viszonyítva csökkent a tartalmi szabályok miatti beavatkozás. A Médiatanács a 2013-as évben kevesebb elmarasztaló határozatot hozott, mint korábban bármikor.

2.2. *Tabula rasa, fokozatosság a szankcióalkalmazásban*

A Médiatanács szankcióalkalmazási gyakorlatát kezdetben elsősorban a figyelmeztetés és a kis összegű bírság alkalmazása jellemezte néhány – a gyermekvédelmi szabályok megsértése miatt kiszabott – nagy összegű bírságtól eltekintve. Az enyhe büntetések oka alapvetően a médiahatóság által a

szankcióalkalmazás során elsődleges szempontként kiemelt fokozatosság elve volt, valamint a törvényt sértés ismételtiségének megszorító értelmezése: 2011 nyaratól a Médiatanács szankcióalkalmazási politikájában egyértelművé vált, hogy az új szabályozással együtt új lapot nyitott a hosszú évek óta működő szolgáltatók számára is. A hatóság kizárólag az új törvények rendelkezéseinek megsértését értékelte a jogsértés ismételtiségének vizsgálatánál, még abban az esetben is, ha maga a szabály a korábbi médiatörvényhez képest lényegében nem változott. A szankció kiszabásánál a Médiatanács nem vette figyelembe a korábbi médiahatóság által megállapított büntetéseket, azaz a szolgáltatók 2011-től „tabula rasa”-val kezdtek.

A Médiatanács a fokozatosság elvének konzekvens követésével mára eljutott odáig, hogy az elmarasztaló döntésekben kiszabott szankciók közül a bírságok kerültek többségbe, a pár tízezres büntetésektől egészen a húszmillióssá egészig. A bírságok a vizsgált időszak végére a kiszabott szankciók kétharmadát adták. A szabályozásban megjelenő új szankciókat a hatóság nem tette a gyakorlat részévé, ahogy nem élt a médiaszolgáltatói jogosultság gyakorlásának felfüggesztésével sem.

2.3. Jelenségek helyett részletszabályok – ügytípusok arányainak alakulása

A Médiatanács működéséről a korábbi hatóság (Országos Rádió és Televízió Testület, ORTT) gyakorlatával összehasonlítva az első jelentés (2011–2012 első negyedév) időszakában még az volt elmondható, hogy nem változtak az ügytípusok arányai. A legtöbb határozat a gyermekvédelem területén született, és hasonló számban születtek a reklám- és támogatási szabályok megsértését megállapító határozatok. Jelentős mennyiségű elmarasztaló határozatot hozott a Médiatanács a mediaszolgáltatói szerződésbe foglalt vállalások nem teljesítése miatt, továbbá az adatszolgáltatói kötelezettség elmulasztása miatt; utóbbi ugyan nem közvetlenül a tartalmat érintő beavatkozás, de a szankcióalkalmazás gyakorlatában jelentős arányt képviselt.

A második jelentés készítése során tetten érhető volt egy fókuszváltás a jogalkalmazásban. Ebben az időszakban már nem a kiskorúak védelme, illetve a reklámszabályok megsértése miatt született a legtöbb elmarasztaló döntés. 2012-től a legnagyobb hatósági figyelem a közösségi és a helyi médiumok vállalásainak teljesülését kísérte. A második jelentésben vizsgált

elmarasztaló határozatok fele e témakört érintette. Sokkal kevesebb határozatot született a gyermekvédelem területén, de ezen belül majdnem az összes döntés egy apró részletszabály megsértését, a korhatári kategória műsorújságban való feltüntetésének elmaradását kifogásolta. Egyetlen döntésben sem marasztalt a hatóság gyűlöletkeltő tartalom közzététele miatt, és az emberi méltóság megsértését is csak egy esetben mondta ki. A joggyakorlat alapján egy egyre kevésbé a tartalomszolgáltatás rendszerének egészét befolyásoló jelenségekre fókuszáló, egyre inkább a részletszabályokba belevesző bürokratikus felügyeleti tevékenység képe rajzolódik ki.

A harmadik vizsgált időszakban néhány esetleges, kampányszerű, látványos beavatkozás történt a heves társadalmi vitát is kiváltó médiatartalmak kapcsán, de továbbra is érvényes az a megállapítás, hogy a médiahatóság tartalomkontroll-tevékenysége nem a jelenség szintű problémákra reagált. Nagy szerep jutott a médiahatóság tevékenységén belül a helyi, elsősorban közösségi rádiók és televíziók műsorkészítési gyakorlatának, illetve a hatósági szerződésben és a nyilvántartásban rögzített műsorvállalások monitorozásának. A jogsértést megállapító döntések száma ugyan csökkent, de az elmarasztaló határozatok harmadát még mindig ez az ügýtípus adta.

A negyedik vizsgált időszakban a helyi médiumok szerződéses és törvényi kötelezettségeinek teljesítésének vizsgálata még mindig jelentős szerepet töltött be, de az elmarasztaló határozatok száma arányait tekintve csökkent, ahogy a csökkent a kiegyensúlyozottsági ügyek száma is.

2.4. *Diszfunkcionális jogértelmezés*

Miközben az új szabályozási rend elfogadását követően a kritikus vélemények a beavatkozás fokozódásától, az önkényesen kiszabott büntetésektől, a szerkesztői szabadság hatósági csorbításától tartottak, a vizsgálat alapján azt mondhatjuk, hogy a médiahatóság más utat választott. Nem egyszerűen csak csökkentette a megállapított törvénsértések számát, hanem egyes szabályok jogalkalmazói értelmezéssel való kitöltése során magukat a szabályokat tette gyakorlatilag értelmetlenné. A kiegyensúlyozottság követelménye megszűnt a közönség sokszínű tájékozódását segítő jogintézmény lenni, és lecsúszkodott a hatóság és a Jobbik közötti változó eredményű meccs. A gyűlöletbeszéd médiajogi tilalmának ellentmondásos jogértelmezésével a médiahatóság kiszámíthatatlanná tette a médiajogi felelősség megállapításának

feltételeit. A gyermekvédelem területén a hatóság célpontjává, úgy tűnik, a műsorúságban megjelenő korhatár-besorolás vált, és megerősítődött az a tartalomszolgáltatói gyakorlat, hogy a szankciótól tartva az alsóbb korosztályoknál szigorúbb kategóriába sorolják a műsorszámokat.

2.5. A közszolgálati média feletti tartalomfelügyelet

A közmédia médiahatósági felügyeletének középpontjában a reklámszabályok betartása, ezen belül is kiemelten a reklámhangerőre vonatkozó előírás számonkérése áll. Emellett a közmédiumok klasszifikációs tevékenysége, a műsorok korhatári besorolásának pontatlansága jelenik meg a médiahatóság döntéseiben. Egyéb, a tartalmat érintő, például a kiegyensúlyozottsággal foglalkozó, a közéleti párbeszédet is érintő jogsértő magatartást a médiahatóság nem állapított meg. A médiahatóság a tartalomfelügyeleti tevékenységén keresztül láthatóan vagy nem avatkozik be, vagy nem foglal állást a politikai dimenzióban is értelmezhető ügyekben.

2.6. Társszabályozás

A 2011-ben bevezetett társszabályozási megoldás működése, illetve a szervezetek tartalomkontroll-gyakorlata – a hozzáférhető információk alapján – nem értékelhető. Noha a Médiatanács időről időre elfogadja a társszabályozó szervek esedékes féléves beszámolóját, az elfogadás tényén túl a hatóság honlapján további információ nem hozzáférhető. Ugyancsak kevés az önszabályozó szervezetek társszabályozási tevékenységéről rendelkezésre álló információ. Előfordul egy-egy, a társszabályozó tevékenységére utaló elemzés, kutatás[4] de a szervezetek által lefolytatott jogsértési eljárások – amennyiben vannak ilyenek egyáltalán – nem kerülnek nyilvánosságra, így érdemben nem alakítják a szerkesztési gyakorlatot.

2.7. A médiafelügyelet nyilvánossága

A tartalomfelügyeleti döntések megismerhetősége mind a hatóság működésének nyilvános ellenőrzéséhez, mind a mindennapi újságírói tevékenység kiszámíthatóságához elengedhetetlen, függetlenül attól, hogy ezek a Hivatal vagy a Médiatanács döntései, vagy akár az ezeket felülvizsgáló bírósági eljárás eredményei.

A jelentések elkészítése során azt tapasztaltuk, hogy a Médiatanács döntéseinek nyilvánosságra hozatala kívánnivalókat hagy maga után: nem minden érdemi indokolással ellátott közigazgatási határozat kerül nyilvánosságra. Ez a gyakorlat nagyban megnehezíti a jogalkalmazás pontos követését, ahogy az is, hogy tematikus keresésre gyakorlatilag nincs lehetőség a honlapon.

A Hivatal első fokon hozott médiafelügyeleti döntéseinek nyilvánosságra hozatalában még nagyobb hiányosságok tapasztalhatók. A jelenlegi nyilvánosságra hozatali gyakorlat nem ad átfogó képet a Hivatal tevékenységéről.

A médiafelügyeleti döntések bírósági kontrolljának nyilvánossága területén is nagy hiányosságok tapasztalhatók. Míg 2010 előtt kereshető formában elérhetőek voltak a hatóság honlapján a bírósági határozatok, ma csak a döntések első oldala kerül ki a honlapra, ráadásul olyan formában, hogy nem azonosíthatóak be az ügyek. A bírósági döntések hivatalos gyűjteményeként rendelkezésre álló honlap[5] ugyancsak esetleges eredménnyel használható, így jelenleg a nyilvánosan hozzáférhető információk alapján kevéssé értékelhető a hatóság gyakorlatának bírósági felülvizsgálata. Ebben egyedül a Médiatanács által működtetett médiaintézet honlapja[6] nyújt némi segítséget, ahol néhány bírósági döntés tematikus rendben elérhető.

3. A MÉDIATARTALOM FELÜGYELETÉNEK VIZSGÁLT TERÜLETEI

3.1. *A kiegyensúlyozottság követelménye*

A törvény a médiapluralizmus biztosítása érdekében a televíziók és a rádiók tájékoztató és hírműsoraiban írja elő a kiegyensúlyozottság követelményét. A szabályozás alkotmányos indoka, amint azt az 1/2007. (I. 18.) AB határozat megállapítja, hogy „a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat”. [7]

Az új médiatörvények kiegyensúlyozottsági követelménye tartalmi elemeiben nagyrészt megegyezik a korábbi törvényi szabállyal. A 2011 januárban hatályba lépett rendelkezés szerint

„A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai

számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan kiegyensúlyozottan tájékoztatni.”

A rendelkezés 2013-ban módosult. Kikerültek a törvényből azok az elemek (időszerűség, tárgyilagosság, tényszerűség, sokoldalúság), amelyek a kiegyensúlyozottság tartalmi-minőségi rétegeit jelenítették meg a szövegben. Ugyan a törvénymódosítás indokolása egyértelművé teszi, hogy mindezen elemek továbbra is a követelmény részét képezik, az azonban kijelenthető, hogy a törvényi rendelkezés a módosítás eredményeként általánosabb megfogalmazást kapott, és a jogalkalmazás során szélesebb értelmezési keretet biztosít a hatóság számára.

Az új médiaszabályozás jelentősen átalakította a kiegyensúlyozottság számonkérésének intézményi megoldását is. Korábban a kiegyensúlyozottsági panaszokat a médiahatóság önállóan eljáró Panaszbizottsága vizsgálta ki, az ORTT csak másodfokon vett részt a kiegyensúlyozottsági ügyek elbírálásában. A 2011-től hatályos szabályozás szerint a Médiatanács, illetve a nem közszolgálati és a jelentős befolyásoló erejűnek nem minősülő médiaszolgáltatók[8] esetében a NMHH Hivatala jár el első fokon.

Fontos különbség a korábbi szabályozáshoz képest, hogy bárki közvetlen érintettség nélkül indíthat eljárást. A médiatörvény kifejezetten kimondja, hogy az eljárás csak kérelemre indulhat, a Médiatanács hivatalból nem indíthat a kiegyensúlyozottság megsértése miatt eljárást. Ezekben az ügyekben szankcióként kizárólag a hatóság által meghatározott közlemény közzététele vagy a kérelmező álláspontjának megjelenítése írható elő.

Összességében a jogintézmény kereteinek tágabb megrajzolása, mindenekelőtt az érintettségtől független eljárás indításának lehetősége, illetve a jogszabályban korábban megjelenő minőségi követelmények (időszerűség, tényszerűség, tárgyilagosság, sokoldalúság) törlése a korábbiaknál bizonytalanabb körvonalú jogintézményi megoldást eredményezett, és szubjektívebb jogalkalmazásra ad lehetőséget.

3.2. A kiegyensúlyozottság követelménye az első jelentésben (2011. március–2012. április)

3.2.1. Tények

Annak ellenére, hogy az új szabályozás a kiegyensúlyozottsági kérelem benyújtásának lehetőségét szélesre nyitotta, a vizsgált bő egy évben az eljárások száma a hajdani Panaszbizottság utolsó éveinek adatait idézte. Ugyanis már ezekben az években érzékelhető volt, hogy a panasz intézménye kevésbé tölti be funkcióját, a kiegyensúlyozatlan tájékoztatás miatt sérelmet szenvedettek nem a panaszbizottsági eljárásoktól várták a jogsértés orvoslását. Míg a 2002-es és a 2006-os választási években 150 körül volt a kiegyensúlyozottsági ügyek száma, 2009-ben 82, 2010-ben 69 panaszt bírált el a Panaszbizottság. A Médiatanács ügyeinek mennyisége az első időszakban megegyezett a 2010-ben tapasztalható nagyságrenddel.

A Médiahatóság a kérelmek 75 százalékát formai hiba miatt utasította el, 23 százalékát pedig érdemi vizsgálat után. Csak a kérelmek két százalékában hozott elmarasztaló határozatot. A Hivatal az ügyek 63 százalékában érdemben elutasította a panaszokat, 23 százalék formai hibában szenvedett, és 13 százalékban elmarasztaló döntés született. A formai hibák többsége a kérelem benyújtásának törvényi határidejével, illetve annak igazolásával kapcsolatban merült fel, hogy a kérelmező előzetesen a médiaszolgáltatóhoz fordult-e a kifogással. E kérdésekben a Médiatanács következetlen jogértelmezése is nehezítette a kérelmezők helyzetét.

2011-ben és 2012 első negyedében összesen 137 bejelentés érkezett a médiahatósághoz. Ezek majdnem fele két esethez, a közmédia hírműsorában történt hírhamisítási ügyekhez, a Cohn-Bendit- és Lomnici-ügyekhez[9] kapcsolódott. A kérelmek 80 százaléka a közszolgálati médiaszolgáltatók műsorait érintette. A Médiatanács a közmédiára vonatkozóan ugyanakkor egyetlen esetben sem állapította meg a tájékoztatás kiegyensúlyozottságának megsértését.

A TV2 és az RTL Klub műsorait érintő kiegyensúlyozottsági kérelmeket előbb a Hivatal bírálta el, majd e csatornák jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatóvá minősítését[10] követően a kiegyensúlyozottsági ügyek a Médiatanács hatáskörébe kerültek. A TV2 műsoraival kapcsolatban hét hivatali és tizenegy médiatanácsai döntés született. Két esetben állapította meg a Hivatal és szintén két esetben a Médiatanács a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértését. Az RTL Klub hírműsoraival kapcsolatban hét hivatali és öt médiatanácsai eljárás folyt, és egy elmarasztaló döntés született.

A többi kiegyensúlyozottsági kérelemmel érintett médiaszolgáltató körében találjuk még az ATV-t hét, a Hír TV-t öt, az Echo TV-t két

kérelemmel. Ezek közül az ATV médiaszolgáltatását találta egy alkalommal kiegyensúlyozatlannak a médiahatóság.

3.2.2. A kiegyensúlyozottság követelményének hatósági értelmezése

Mindezek alapján azt a következtetést is levonhatnánk, hogy a széles körű jogosítványokkal rendelkező médiahatóság visszafogott volt a kiegyensúlyozottsági kérelmek elbírálása során, tiszteletben tartotta a szerkesztői szabadságot. Ritkán került sor beavatkozásra, a médiaszolgáltatókat nem korlátozták abban, hogy maguk döntsék el, mely eseményeknek és álláspontoknak tulajdonítanak hírértéket.

Ha azonban a számadatoknál tovább megyünk, és a döntésekből kirajzolódó jogértelmezési gyakorlatot tekintjük át, nem a demokratikus közvélemény kialakulása és működése érdekében tevékenykedő jogalkalmazást találunk. A visszafogottság ebben az esetben nem a véleménysszabadságot erősítette, hanem éppen a „hivatalos helyes állásponton alapuló monopolisztikus közvélekedés”^[11] elősegítése irányába hatott.

A kiegyensúlyozottság követelményét a médiahatóság számos ponton a korábbi joggyakorlatnak megfelelően értelmezte. Erre példa, amikor az *elmaradt tájékoztatás* – a kérelmező szerint hírértékű, a médiaszolgáltató által azonban be nem mutatott információ, álláspont – miatt beérkezett kérelmeket érdemben utasította el a hatóság. Ilyen jellegű panaszokat egy kivétellel kizárólag a Jobbik nyújtott be, azt kifogásolva, hogy a médiaszolgáltató nem tájékoztatott az általa szervezett sajtótájékoztatóról vagy egyéb sajtóeseményről. A médiahatóság ezekben az ügyekben kimondta, hogy a médiaszolgáltatás tartalmának meghatározása szabad, a médiaszolgáltatókat egyes eseményekkel kapcsolatban nem terheli tájékoztatási kötelezettség.

Ezt a jogértelmezési irányt árnyalja néhány másik ügy, amelyekben a hatóság az elmaradt tájékoztatás miatt mégis megállapította a kiegyensúlyozottság sérelmét. Ilyen ügy volt például, amikor a médium nem adott hírt a Jobbik elnökének éwertékelő beszédéről. A határozat indokolása szerint a szolgáltató korábban tájékoztatott a miniszterelnök és Gyurcsány Ferenc éwertékeléséről, ezért a hír közlésének elmulasztásával sérült a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye.

A határozatok között találunk számos olyat, ami alkalmas a médiaszabadság, a szerkesztői szabadság tiszteletben tartásának megalapozására. A 921/2011. (VII. 6.) számú határozatával a Médiahatóság elutasította a Jobbik kiegyensúlyozottsági kérelmét, amelyet a párt azért terjesztett elő, mert

megítélése szerint a Magyar Televízió élő vitaműsorában a többi párt képviselőjéhez képest a jobbkios országgyűlési képviselő aránytalanul kevesebb időt kapott mondandója kifejtésére, és őt a műsorvezető több alkalommal is félbeszakította. A Médiatanács döntésében leszögezte, hogy egy élő vitaműsőtől nem várható el, hogy a megszólalók pontosan ugyanannyi időtartamban beszéljenek, és attól nem válik kiegyensúlyozatlanná a műsor, hogy a szereplők beszédideje nem egyezik másodpercre.

A döntések alapján a kiegyensúlyozottság érvényesülése nem függ közvetlenül a megszólalók, illetve az adott álláspontot képviselők számától. A Médiatanács 674/2011. (V.18.) számú, a kiegyensúlyozottsági kérelmet elutasító határozatában nem értett egyet a kérelmező azon érvelésével, hogy eleve nem lehet kiegyensúlyozott az a műsor, amelyben az egyik álláspont képviselői szám szerint többen vannak az opponens véleménynél. A hatóság álláspontja szerint a nem egyenlő számarány nem jelent ab ovo kiegyensúlyozatlanságot, mert „a műsorszám kiegyensúlyozottságának egyedüli mércéje az ott elhangzott, egymással ellentétes vélemények aránya, azok kifejtésének módja és az ezek alapján a nézőknek, hallgatóknak nyújtott tájékoztatás minősége adja”.

Ezek, a sajtószabadságot tiszteletben tartó hatósági döntések ugyanakkor előkészítették a terepet ahhoz a médiahatósági gyakorlathoz, amely nem kéri számon a közszolgálati médiától a közügyek tárgyilagos, tényszerű megvitatását, illetve a kormányzati döntéseket érintő nyilvános kritika elhallgatását. A határozatok elemzése alapján megállapítható, hogy ez a gyakorlat fokozatosan alakult ki: a médiaszabadság védelmét szolgáló elvek nagyjából egy év alatt váltak annak eszközévé, hogy a hatóság minden esetben kitérhessen a közszolgálati médiaszolgáltatás tájékoztatási tevékenységét érintő kiegyensúlyozottsági panaszok elől.

3.2.3. Szűken értelmezett kiegyensúlyozottság

A 2012-ben született döntésekből nyilvánvalóvá vált az a jogalkalmazói értelmezés, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó részletes előírások (tényszerűség, tárgyilagosság, időszerűség, sokoldalúság) voltaképpen nem kérhetők számon a médiaszolgáltatókon, és a kiegyensúlyozottság nem több, mint a szemben álló álláspontok formális megjelenítése.

Ezzel szemben a korábbi bírósági gyakorlatból^[12] egyértelműen következik, hogy a kiegyensúlyozottság követelménye az ellentétes nézetek

közvetételeivel még csak formálisan teljesül, és ha eközben a tájékoztatás nem tárgyilagos és tényszerű, akkor egészében nem járul hozzá a demokratikus közvélemény kialakulásához.

A korábbi szabályozás alapján az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság a kiegyensúlyozott tájékoztatás alatt a sokoldalúságnak, a tényszerűségnek, az időszerűségnek, a tárgyilagosságnak és a kiegyensúlyozottnak megfelelő tájékoztatást tekintette. Ez azt jelenti, hogy azokat „a kiegyensúlyozottsági panaszokat” kell a hatóságnak elbírálnia, amelybe beletartoznak a sokoldalúság hiánya miatti kiegyensúlyozottsági kérelmek, a tényszerűség hiánya miatti kiegyensúlyozottsági kérelmek, az időszerűség hiánya miatti kiegyensúlyozottsági kérelmek, valamint a tárgyilagosság hiánya miatti kiegyensúlyozottsági kérelmek is.

Ezt az értelmezést a korábbi bírói joggyakorlat is alátámasztja. A Legfelsőbb Bíróság a BH 2007. 253 szám alatt közétett eseti döntésében megállapította, hogy „a kiegyensúlyozott tájékoztatás fogalmába a sokoldalúság, a tényszerűség, az időszerűség és a tárgyilagosság követelménye is beleértendő”. Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban a tényszerűségekre kifejezetten mint „a kiegyensúlyozottság egyik elemére” hivatkozik, ami „szélesebb körű vizsgálatot enged, mint a sajtó-helyreigazítás”; ugyanez a határozat a sokoldalúság, a tényszerűség, az időszerűség és a tárgyilagosság követelményét a „belső pluralizmus követelményei”-ként határozza meg, amelyek a „Panaszbizottság eljárása során alkalmazandó” követelmények. A Médiatanács gyakorlata tehát nemcsak a korábbi jogalkalmazói gyakorlattal, de az alkotmánybírói értelmezéssel sincs összhangban. Ettől függetlenül is feltehető az a kérdés, hogy miként lehet kiegyensúlyozott az a tájékoztatás, amely nem tárgyilagos és nem tényszerű. Ha a közlés valótlan, akkor egészen biztos, hogy a valóság felfedésében érdekelt fél álláspontja nem jelenik meg. Az a tájékoztatás például, ami az interjúalany válaszát elferdítő vágással jön létre, nyilvánvalóan nem kiegyensúlyozott, hiszen az interjúalany álláspontja nem, legfeljebb a szerkesztőé jelenik meg benne, és alkalmatlan arra, hogy a közönség megalapozott véleményformálásában részt vegyen.

A következőkben részletesen vizsgált ügy rávilágít a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményével kapcsolatos általános jogalkalmazási problémákra. A határozat [109/2012. (I.18.)] a közszolgálati televízió kiegyensúlyozott tájékoztatását vizsgálta egy olyan ügyben, amelyben a köztelevízió munkatársai a televízió működésének egészét, annak objektivitását,

tárgyilagosságát kérdőjelezték meg, és ennek nyomatékosítására demonstrációt szerveztek. A hatóság a demonstrációról szóló tudósítás kiegyensúlyozottságát vizsgálta.

A Magyar Televízió 2011. december 15-én sugárzott Híradója összeállítást közölt az Éhségstrájkjal a sajtószabadságért elnevezésű akcióról. A műsor-szám miatt a médiaszolgáltatóhoz kifogást, a hatósághoz kiegyensúlyozottsági kérelmet terjesztett elő a panaszos, aki 13 pontban sorolta indokait.

A Médiatanács a kifogások egy részéről kimondta, hogy nem tartoznak a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének fogalomkörébe, mivel a tényszerűség hiányát kéri számon a műsortól.

„A hírműsorszámában alkalmazott módszer kapcsán, mint a felmentett dolgozók személyének körülírása, nevük feltüntetése helyett, a kiegyensúlyozatlanság fogalmilag azért nem merülhetett fel, mert a műsorszámában történt, a felmentett személyekről szóló közlés nem minősült olyan kérdésnek, amelyben eltérő álláspontok léteztek, s amelyek közzététele szükségeltetett volna a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz, mivel senki sem vitatta ugyanis a felmentettek személyét.”

A híradásban az hangzott el, hogy az éhségstrájkolók teával, székekkel, matracokkal várták a velük szimpatizáló tüntetőket, a kérelmező szerint azok az éhségstrájkolók túlélését szolgálták, a szolgáltató pedig azt állította, hogy tényszerű leírást adott. A Médiatanács ezzel kapcsolatban azt rögzítette, hogy

„a demonstráció lebonyolítását segítő »túlélő«-eszközök, kellékek (tea, matracok, kerti székek) említése kapcsán a kiegyensúlyozatlanság fogalmilag nem merülhetett fel, mert ezek műsorszámában történt közlése nem minősült olyan kérdésnek, amelyben eltérő álláspontok léteztek, s amelyek közzététele szükségeltetett volna a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz. Ugyanez irányadó az éhségstrájkban résztvevők neve említésének hiányával kapcsolatos; illetve az éhségstrájkolók elszigetelésére irányuló intézkedések elhallgatására vonatkozó kifogásra, valamint a tiltakozókat támogató külföldi megnyilvánulásokra, a demonstráció más médiumok, illetve szervezetek által történt bemutatására való utalás elmaradását érintő kifogásra.”

A demonstráció helyszínének nem megfelelő szóbeli megjelölésével kapcsolatban a határozat rögzítette:

„...a Kérelmező mindössze a tájékoztatás pontatlan, álláspontja szerint megtévesztő jellegét sérelmezte, amely nem kiegyensúlyozottsági kérdés.”

Kiegyensúlyozottsági kérdésként kezelte a Médiatanács a kifogásnak azt a részét, amelyben a kérelmező azt panaszolta, hogy az éhségstrájkoló kevesebb beszédidőt kapott, mint az MTVA kommunikációs igazgatója. A hatóság álláspontja szerint nem sérült a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye

„tekintettel egyrészt arra, hogy a demonstrációval és az alapjául szolgáló okkal kapcsolatos releváns, ellentétes álláspontok egyaránt megjelenítésre kerültek, másrészt pedig arra, hogy időbeli eltolódás sem volt észlelhető, mivel az éhségstrájkot megkezdő személy álláspontja kommentálás útján 16 másodperc, idézve 8 másodperc hosszan, a demonstrációt ellenző álláspont kommentálás útján 9 másodperc, idézve pedig 14 másodperc hosszan került bemutatásra.”

„Az MTVA Központi Üzemi Tanácsa és MTI Zrt. Üzemi Tanácsa közleménye közlésének elmaradására vonatkozó kifogás alapján ugyancsak nem állapítható meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértése, tekintettel arra, hogy a demonstrációval kapcsolatban az ellentétes álláspontok ismertetésre kerültek: először a kommentátor interpretálásában elhangzott a demonstráció oka, és célja, majd az éhségstrájkot megkezdő személy mondta el álláspontját; ezt követően került bemutatásra az MTVA álláspontja, amely után két szervezetnek az éhségstrájkjal, mint tiltakozási formával kapcsolatos véleménye hangzott el.

A híradás során elhangzott, hogy »A Központi Üzemi Tanács sem ért egyet a tiltakozásnak ezzel a formájával.« Ebből mindössze arra lehet következtetni, hogy a szervezet nem tartja jónak az éhségstrájkot, mint tiltakozási formát/eszközt, amelynek alapján nem állítható sem az, hogy a szervezet egyetért, sem pedig az, hogy nem ért egyet a demonstráció céljával. A szervezet elnökének nyilatkozatából idézett részlet is mindössze a tiltakozási forma elutasítását jelenti.

Az MTVA Központi Üzemi Tanácsa elnöke által tett nyilatkozat részletének bemutatása némileg más értelmet nyert, azonban a demonstrációról szóló tájékoztatás megfelelt a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének, figyelemmel arra, hogy az ellentétes álláspontok bemutatásra kerültek.”

A Médiatanács – a határozat indokolása szerint – tekintettel volt arra, hogy a

„kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség részletes szabályait a törvény az arányosság és a demokratikus közvélemény biztosítása követelményeinek megfelelően állapítja meg”.

Figyelemmel volt a szerkesztői szabadságra, továbbá arra, hogy a hírműsor-számban rövid az egyes eseményekről történő tájékoztatásra rendelkezésre álló idő.

*„Ezért a tájékoztatásnak tömören, a kapcsolódó releváns álláspon-
tokat megemlítve, összefoglalva, vagy azokra kiutalva kell történnie.”*

Mindezek alapján döntött úgy, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás nem szenvedett sérelmet az m1 2011. december 15-i Híradójában.

Ez a döntés rávilágít arra, hogy milyen indoka lehetett a kiegyensúlyozott-sági követelmény matematikai feladattá való lecsupaszításának. A törvény szövegének és az Alkotmánybíróság határozatainak ellentmondó értelmezés elkerülhetővé tette a közszolgálati médiaszolgáltatás érdemi kontrollját, lehetővé tette, hogy Médiatanács formális érvelés alapján kitérhessen a közszolgálati hírszolgáltatás súlyos problémáival való szembesülés elől.

3.3. A kiegyensúlyozottság a második jelentésben (2012. május–2012. október)

3.3.1. Tények

A vizsgált második időszakban az ügyek száma tovább csökkent, és a kis esetszám, illetve a csekély számú jogsértést megállapító határozat miatt a joggyakorlat értékelésének lehetősége igencsak korlátozott volt. A Médiatanács az elbírált 22 ügyből négy esetben állapította meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás megsértését. A Hivatal a nyilvánosan elérhető információk alapján a vizsgált időszakban két kiegyensúlyozottsági ügyet bírált el. Mindkét esetben elutasította a kérelmet.

A közszolgálati médiumokkal szemben elmarasztaló határozat ebben az időszakban sem született, kizárólag a két országos kereskedelmi televízióval és a Hír Televízióval kapcsolatban került sor jogsértés megállapítására.

A második jelentés vizsgálati ideje alatt még inkább erősödött az a tendencia, hogy a kiegyensúlyozottsági eljárás a Jobbik panaszfóruma. A Médiatanács által elbírált ügyek majdnem négyötöde a Jobbik által benyújtott panasz alapján indult. A Jobbikon kívül csak néhány magánszemély és civil szervezet nyújtott be kiegyensúlyozottsági kifogást. Ezekben az ügyekben

nem történt elmarasztalás: vagy formai okok miatt nem is került sor érdemi elbírálásra, vagy a Médiatanács elutasította a kérelmet. Ezzel szemben minden elmarasztaló döntés a Jobbik kérelmére született. A mérleg azt jelezte, hogy az egyéb politikai és civil szereplők egyre kevésbé élnek a kifogás lehetőségével, a jogintézmény társadalmi beágyazottsága nem erősödött.

3.3.2. Hatósági jogértelmezés

A kiegyensúlyozottság követelményének célja a médiapluralizmus megvalósítása, az, hogy a közvélemény értesülhessen az adott hírhez, eseményhez kapcsolódó minden társadalmilag releváns tényről, álláspontról. Ez a követelmény azonban nem jelenti bármilyen vélemény automatikus megjelenítésének kötelezettségét. A szerkesztői szabadság körébe tartozik annak mérlegelése, hogy egy adott hír kapcsán melyek a társadalmilag releváns vélemények. A korábbi joggyakorlat szerint ennek során mérlegelni kellett a közlés tartalmát, a közlés hírhez való kapcsolódását, a közlő személyét. Ezen elemek vizsgálata alapján lehet döntenni arról, hogy az adott közlés társadalmilag relevánsnak tekinthető-e, és az adott hír kapcsán be kell-e mutatni.

A vizsgált időszakban – a panaszok jellege miatt – a jogi kérdés jellemzően az volt, hogy jogsértő módon maradt-e ki a híradásokból a Jobbik álláspontja. Az eljárásokban érzékelhető volt a Médiatanácsnak az a helyeselhető törekvése, hogy a kiegyensúlyozottság intézménye ne válhasson a politikai marketing eszközzé, ugyanakkor a körvonalazódó joggyakorlat egyes elemei a jogintézmény funkciójához kevésbé illeszkedő felfogást tükröztek.

A jogalkalmazás továbbra is követte azt a gyakorlatot, hogy a kiegyensúlyozottság nem több, mint a szemben álló álláspontok formális megjelenítése. Az első időszak értékelésénél részletesen írtunk arról, hogy ez lényegében azt jelentette, hogy a hatóság az eljárások során nem vizsgálta a tájékoztatás tárgyilagosságát és tényszerűségét. A második időszakban – elsősorban a panaszok jellege miatt – ez a hibás kiindulópont abban a formában jelent meg, hogy az eljárásokban a vizsgálat fő kérdése nem az volt, hogy a kimaradt álláspont társadalmilag releváns-e, hanem az, hogy mennyiben volt az elhangzott véleményekkel szemben álló, markánsan különböző vélemény. A Médiatanács értelmezése szerint a közlés tartalma a döntő, a közlő személye pedig irreleváns.

Ennek megfelelően az eljárások döntő többségében azt vizsgálták, hogy a Jobbik álláspontja mennyiben egyezett meg más pártok álláspontjával. Amennyiben az álláspontok között – a vizsgálat szerint – nem volt lényeges különbség, a közlés elmaradását nem minősítették jogsértőnek.

A Médiatanács több döntése rögzíti, ha

„több szervezet, társadalmi csoport, párt is ugyanazt az álláspontot képviseli egy adott ügyben és azok között releváns különbségek nem fedezhetőek fel, abban az esetben elég csak egy szervezet vagy csoport álláspontját megjeleníteni. A törvény ugyanis a különféle véleményeket és azok bemutatását védi a demokratikus közélet kialakítása és a közügyek megvitatásának elősegítése céljából, nem pedig az egyes vélemények »tulajdonosait«” (1322/2012 [VII.18.]).

A vélemények értékelésénél a hatóság az álláspontok lényeges tartalmát, üzenetét mérlegelte, és ha a konkrét ügyben úgy ítélte meg, hogy a kimaradt vélemény lényegi mondandója, üzenete azonos egy már megjelenített véleménnyel, akkor nem állapította meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás sérelmét.

A Médiatanács vázolt jogalkalmazói gyakorlata ugyanakkor nem illeszkedik a szabályozási célhoz, nem segíti a demokratikus közvélemény megfelelő működését. Az a gyakorlat, amely figyelmen kívül hagyja az adott álláspont közlőjének személyét, valójában a közönséget attól fosztja meg, hogy az álláspont hitelességét, megalapozottságát, súlyát meg tudja ítélni. A közlő személye és az álláspont nem választható el egymástól. Önmagában egy vélemény értelmezhetetlen anélkül, hogy tudnánk, ki fogalmazta meg. A közlés értékének, hitelességének megítélésében, a tárgyban megjelenő más véleményekhez való viszonyításában jelentős szerepe van a közlő személyének. Ez a gyakorlat egyben a politikai felelősség súlytalanságát is erősíti. Abba az irányba mutat, hogy az egyes események inkább egy mindenkítől független folyamatként kerüljenek ábrázolásra, mintsem a politikai szereplőkhöz és döntéshozókhoz karakteresen köthető jelenségként, tevékenységként.

A Médiatanács tehát a relevancia vizsgálatával szemben arra helyezte a hangsúlyt, hogy a Jobbik által megfogalmazott vélemény mennyiben volt azonos a megjelenített álláspontokkal. Az látható, hogy az eljárások döntő többségében a Médiatanács úgy ítélte meg, hogy a műsorokban megjelenített vélemény(ek) markánsan nem különbözött/különböztek a Jobbik által artikulált állásponttól, éppen ezért nem adott helyt a kifogásnak. Néhány

esetben azonban markánsan eltérőnek ítélte a hatóság a különböző szereplők álláspontjait, és helyt adott a Jobbik kérelmének.

A kormány álláspontjával megegyezőnek ítélte például a Jobbik véleményét a TV2 Tények 2012. április 11-i műsora elleni eljárásban. A műsor „Megszűnik az álláshalmozás” című blokkjában beszámolt arról a törvényjavaslatról, melynek alapján az országgyűlési képviselők semmilyen egyéb kereső foglalkozást nem végezhetnek, és polgármesterek sem lehetnek. A Jobbik azt kifogásolta, hogy a véleménye nem megfelelő formában került megjelenítésre a műsorban. A híryanagban Pesti Imre és Gulyás Gergely fideszes politikusok az álláshalmozás megszüntetése mellett érveltek, míg – az előbbi álláspont ellentételezéseként – Schiffer András és Harangozó Tamás országgyűlési képviselők bírálták az elfogadott törvényjavaslatot.

A képernyőn mindeközben, 18:58:16-tól 18:58:22-ig felirat jelent meg, miszerint „a Jobbik egyetért az álláshalmozás megszüntetésével”. A határozatban

„a Médiatanács megállapította, hogy a Médiaszolgáltató a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének eleget téve megjelenítette az adott kérdéssel összefüggésben megfogalmazott, a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz szükséges releváns álláspontokat, azaz a törvényjavaslatot támogató és azt ellenző véleményeket”.

Emellett rögzítette,

„hogy a vizsgált összeállítás a Jobbik álláspontjának megjelenítése nélkül is megfelelt volna a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének, tekintettel arra, hogy álláspontja a Fidesz véleményétől lényegében nem különbözött” (848/2012. [V.9.]).

Az eljárásban a hatóság elsősorban nem azt vizsgálta, hogy a Jobbik álláspontja társadalmilag relevánsnak minősül-e, hanem arról foglalt állást, hogy mennyiben azonos vagy különböző a megjelent álláspontok valamelyikével. És mivel azt az egyik állásponttal azonosnak minősítette, a Jobbik véleményére utaló felirat közlését is elhagyhatónak ítélte.

Ezzel szemben meglátásunk szerint ebben az esetben azt kellett volna alaposabban vizsgálni, hogy a Jobbik véleménye az adott ügyben relevánsnak minősül-e. Amennyiben igen, azt kell eldönteni, hogy a megjelenítés módja megfelelt-e a kiegyensúlyozottság követelményének. A hozzáférhető dokumentumok alapján valószínűsíthető, hogy ebben az esetben nem sérült a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye, a megjelent

felirat útján a közvélemény értesülhetett a Jobbik adott ügyben képviselt álláspontjáról.

Egy másik eljárásban a Médiatanács hasonló érvelést fogalmazott meg:

„Nem mellékes továbbá az a körülmény, hogy mindhárom, a kormányoldal véleményével ellentétes vélemény megjelenítésre került a Médiaszolgáltató által, holott – figyelembe véve az ismertetett ellentétes vélemények lényegi azonosságát – jelen ügyben akár az is elegendő lett volna, ha csupán egyetlen ellentétes vélemény jelenik meg” (849/2012. [V.9.]).

Ez a jogértelmezés egyértelműen rossz irányt jelöl ki a médiumok számára, és nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megfelelő érvényesülését, torz működéshez vezet.

A joggyakorlat eltorzulásának hátterében nyilvánvalóan a jogintézmény jelenlegi szabályozása is áll, amely a korábbi jogintézmény egyes elemeiből összeválogatott, nem a legsikerültebb megoldás. A korábbi szabályozás origójában a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a sérelmet szenvedett alany állt, csak ő adhatott be kiegyensúlyozottsági kérelmet. A törvény egy kiegészítő szabállyal tovább szűkítette az alanyi kört azzal is, hogy ha a megjeleníteni kért vélemény képviselője már lehetőséget kapott a megszólalásra, más nem élhetett ezzel a joggal. Az új törvényben a főszabály kikerült a törvényből, tehát bárki panaszkodhat, megmaradt viszont a kiegészítő szabály, tehát az álláspont egyéb képviselőjének megszólalása esetén továbbra sem jogos a kérelem.

Látható, hogy a korábbi megoldás viszonylag objektív szempontok alapján lehetővé tette annak mérlegelését, hogy az adott ügyben mi a megjeleníteni kért álláspont, illetve hogy ki vagy kik ennek az álláspontnak a képviselői. Az új szabályok alapján az „egyéb képviselő” tartalma sokkal nehezebben megragadható, illetve sokkal szubjektívebb mérlegelést tesz lehetővé a hatóság számára. A kiegészítő szabály torz, a kiegyensúlyozottság egészéhez nem illeszkedő értelmezése a jogintézmény diszfunkcionális alkalmazásához vezetett.

A Médiatanács gyakorlatával szemben foglalt állást egy konkrét ügyben a bíróság is, amely ügyben egyébként a hatóság megállapította a kiegyensúlyozott tájékoztatás megsértését. Az eljárás ebben az esetben is a Jobbik panasa alapján indult. A párt a 2012. június 6-án sugárzott RTL Klub Híradó és a TV2 Tények című műsor ellen nyújtott be kiegyensúlyozottsági kifogást, amelyben a csatornák a Schweitzer Józsefet ért utcai atrocitásról,

illetve az azt követő eseményekről tájékoztattak. A párt azt kifogásolta, hogy a hírműsorokban nem jelent meg a párt sajtótájékoztatóján kifejtett véleménye.[13] A hírműsorok beszámoltak az idős rabbit ért támadásról, illetve a támadást elítélő reakciókról. Ismertették a történelmi egyházak közös közleményét, a köztársasági elnök a kormány és egyéb politikai szereplők nyilatkozatait, amelyben elítélték a támadást. A Médiatanács a Jobbik álláspontját rögzítő MTI-közlemény tartalmi értékelése alapján megállapította:

„A Jobbik sajtótájékoztató keretében ismertetett álláspontja a hírszezállításban az inzultussal kapcsolatban megjelenített felfogásoktól alapjaiban tért el, megkérdőjelezve mind a támadás tényét, mind az azzal kapcsolatos erőteljes reakciók indokoltságát. A Médiatanács mindezek alapján megállapította, hogy azáltal, hogy a Médiaszolgáltató az érintett hírblokkjában, illetve egyéb tájékoztató, híreket szolgáltató műsorszámaiban nem jelenítette meg a Jobbik releváns, a bemutatott álláspontoktól eltérő véleményét, és ezt a hiányosságot a híreket közlő hírolvasó sem pótolta, a Médiaszolgáltató nem tett eleget a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének” (1221/2012. [VII.5.]).

A médiahatóság döntésének bírósági felülvizsgálata során az elsőfokú bíróság[14] elutasította a Jobbik kiegyensúlyozottság iránti kérelmét. Az ítéletben rögzítette:

„A nyilatkozat tényszerűen nem tagadta az inzultust, és azzal – az eltérő véleményekkel szemben – nem is értett egyet”,

ezért nem sérült a kiegyensúlyozottság követelménye. A bíróság az ítéletben rámutatott arra, hogy Jobbik által közölt tartalome az adott téma szempontjából nem minősül relevánsnak, és nem tartalmaz az ügghöz kapcsolódó ellentétes álláspontot. A Kúria az elsőfokú bíróság döntését helyben hagyta.[15]

3.4. A kiegyensúlyozottság a harmadik jelentésben (2012. november–2013. július)

3.4.1. Tények

A következő vizsgált időszakban a kiegyensúlyozottsági panaszok mennyiségét illetően nem történt változás, a Médiatanács 33 ügyet tárgyalt,

ebből négyet fellebbezés következményeként, a többit elsőfokú hatóságként. Ezenkívül – az akkor nyilvánossá tett hivatali határozatok alapján – még két esetben döntött a Hivatal kiegyensúlyozottsági kérelemről.^[16]

A kiegyensúlyozottsági panasszal élők körét illetően nem volt változás tapasztalható, a vizsgált tíz hónapban a kérelmek 70 százaléka ismét a Jobbiktól származott. Más szereplőtől mindössze tíz panasz érkezett.^[17]

Változásként volt értékelhető a korábbi időszakokhoz képest a jogsértést megállapító határozatok arányának növekedése. Míg az első jelentésünkben feldolgozott ügyek azt mutatták, hogy a hatóság a kérelmek töredékében állapítja meg a törvénysértést, és nem emelkedett ez az arány a második jelentés időszakában sem, 2012 októbere és 2013 júliusa között a kiegyensúlyozottsági kérelmek egyharmadának helyt adott a Médiatanács. A kérelmeknek helyt adó, a kiegyensúlyozott tájékoztatás megsértését megállapító határozatok mindegyike a Jobbik kifogására indult eljárásban született, és jellemzően a párt álláspontjának elmaradása miatt állapította meg a Médiatanács a kiegyensúlyozottság sérelmét.

3.4.2. *Hatósági jogértelmezés*

A joggyakorlat értékelése alapján a Médiatanács az érdemi vizsgálatok során továbbra is figyelmen kívül hagyta a kiegyensúlyozottság elemeinek tekintett sokszínűségi, tényszerűségi, időszerűségi és tárgyilagossági elvárásokat, csak a szemben álló álláspontok megjelenését vizsgálta.

Noha az eljárás fő kérdése a releváns, ellentétes álláspont értékelése lenne, a Médiatanácsnak a relevancia vizsgálatához továbbra sem jelent meg egzakt módon megfogalmazott szempontrendszere. A határozatok egy részében azt az ellentétes véleményt megfogalmazó álláspontot tekintette relevánsnak, amelynek bemutatása elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy a közönség az adott ügyben megfelelően, minden fontos információ birtokában foglalhasson állást. A releváns véleménynek a kifogásolt tartalomhoz szorosan kellett kapcsolódnia, és lényegileg kellett különböznie a többi megjelenített állásponttól. Voltak azonban olyan határozatok is, amelyek szerint a tájékoztatás kiegyensúlyozottságához a kapcsolódó, ellentétes és releváns vélemények bemutatása szükséges. Ebben az értelemben azonban definiálatlan maradt, miben rejlik a releváns álláspont, amely nem ugyanaz, mint a kapcsolódó ellentétes (eltérő) vélemény.

3.5. A kiegyensúlyozottság követelménye a negyedik vizsgált időszakban (2013. augusztus–2013. december)

Ebben az időszakban tovább csökkent a tárgyalt kiegyensúlyozottsági panaszok száma, a vizsgált 5 hónapban a Médiateanács hat ügyben döntött. A Hivatal a rendelkezésre álló adatok alapján nem folytatott le kiegyensúlyozottságot érintő eljárást.

A Médiateanács két esetben megállapította a kiegyensúlyozottság sérelmét, négy esetben elutasította a kérelmet. A panaszokat kizárólag a Jobbik, illetve egy esetben a Jobbik érdekében nyújtották be.

Elmarasztalás az ATV és a TV2 esetében történt. Vélhetően nem függetlenül a korábbi joggyakorlattól, ebben az időszakban már nem érkezett panasz a közmédia műsoraival kapcsolatban.

A hat ügy vizsgálata alapján kirajzolódó kép szerint a Médiateanács jogértelmezési gyakorlata a korábbiakhoz képest nem változott.

3.6. A joggyakorlat főbb jellemzői

A korábban nagy jelentőséggel bíró és alkotmányossági értelmezést is igénylő jogintézmény, a látszólag cizellált szabályozási környezet ellenére gyakorlatilag kiürült. A vizsgált időszak első évében még körülbelül ugyanannyi panasz érkezett, mint korábban a régi környezetben, de mára a panaszok száma – annak ellenére, hogy a panaszosi kör „végtelenné” tágult – nagyon lecsökkent. Ehhez nyilvánvalóan hozzájárult a Médiateanács visszafogott beavatkozási gyakorlata, a szabályozási keret szűk, esetenként az eredeti szabályozási célhoz nem illeszkedő jogértelmezése.

A jogalkalmazói gyakorlat hatását valószínűsíti, hogy az újságírói munkában az elmúlt években nem tapasztalható olyan mértékű szakmai javulás, ami a valóban kiegyensúlyozott tájékoztatás általánossá válását jelentené.

A kérelmek vizsgálatában, illetve az érdemi kivizsgálás elmaradásában kezdetben kimagaslóan nagy számban fordult elő formai hibákra alapozott elutasítás. A szigorú formai előírásokon kívül a Médiateanács – a vizsgált időszak egy részében – a határidők számításának módjával, illetve az elektronikus úton benyújtott kérelmekkel kapcsolatban is olyan, a törvény

szövegéből nem következő értelmezést követett, ami jelentősen nehezítette az igények érvényesítését.

A médiahatóság a formai szigorúságon túl, meglehetősen szűken értelmezi a kiegyensúlyozottsági követelményt, amely ugyan üdvözlendő a sajtószabadság érvényesülése szempontjából, ugyanakkor rávilágít a szabályozás és a jogalkalmazás ellentmondásosságára. A Médiatanács a kiegyensúlyozott tájékoztatás elbírálásánál a tájékoztatás minőségi jellemzőit, illetve kontextusát nem értékeli, mérlegelése csupán a szemben álló vélemények meglétének a számbavételére terjed ki. Így állhat elő az a helyzet, hogy a hatóságnak jellemzően arról kell döntenie, hogy a Jobbik elmaradt véleménye mennyiben hasonlított a műsorokban közzétett álláspontokhoz, illetve milyen mértékben különbözött tőlük.

A joggyakorlat meglehetősen „hajlékony”, ami mind a konkrét ügyek érdemi elbírálásánál, mind annak eldöntésénél érzékelhető, hogy a hatóság egyáltalán beavatkozik-e. Számos határozat rögzíti, hogy a tájékoztatás kiegyensúlyozottsága nem mechanikus, mennyiségi vizsgálat alapján, hanem minőségi mutatók alapján ítéltető meg. E megközelítéssel egyetértve az elemzés mégis azt mutatta, hogy ugyanazon minőségi mutatót – például a hírműsor műfaji jellemzői – különböző ügyekben a Médiatanács ellenkező módon értékeli.

Jogsértés megállapítására kizárólag kereskedelmi televíziókkal kapcsolatban került sor, annak ellenére, hogy számos nagy port kavart és a nézők nagy száma által kifogásolt ügy éppen a közmédiában fordult elő. A közszolgálati médiaszolgáltatás értékelése tabunak tűnik a hatóság számára. E szolgáltatásokkal szemben a vizsgált első időszakban számos kérelem érkezett, de sok esetben el sem indult az eljárás, vagy az ügyben nem született elmarasztalás.

Egészében annyi látszik, hogy ez a sokat vitatott jogintézmény mai gyakorlatában kizárólag egy politikai párt, a Jobbik számára nyújtott alkalmanként érdekérvényesítési lehetőséget, a párt a politikai marketing eszközeként használja a jogintézményt. Az, hogy a médiaszolgáltató elmarasztalását eredményező döntések jellemzően a Jobbik panaszaihoz kapcsolódtak, egyben azt is jelenti, hogy a kiegyensúlyozottság intézménye jelenlegi formájában, illetve ennek médiahatósági gyakorlata nem tölt be értékelhető szerepet a diszkurzív, demokratikus nyilvánosság működésében, a széles körű, tényszerű és pártatlan tájékozódás feltételeinek megteremtésében.

4. EMBERI MÉLTÓSÁG, GYŰLÖLETBESZÉD, EMBERI JOGOK

A 2011-ben hatályba lépett médiaszabályozás az emberi méltóság védelmére és a gyűlöletbeszédre vonatkozóan tilalmakat fogalmaz meg, amelyek már nem alapelvi rendelkezésként, hanem konkrét normaként kerültek a törvénybe. Ezzel a korábban kialakított jogalkalmazói gyakorlat kapott törvényi formát.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltóság médiajogi védelmét a televíziós és rádiós műsorszolgáltatások esetében egy korábbi, 2007-es határozatában már alkotmányosnak találta. [18] Értelmezése szerint a médiahatóság a médiajogi eljárásban

„nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelemről dönt”, hanem „annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket”.

Mivel az audiovizuális média az Alkotmánybíróság megítélése szerint

„lényegesen nagyobb rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában”,

ezért

„indokolt, hogy a hatóság – e jogok intézményes tartalmát érintő körben – a már meglévő személyiségi jogvédelem mellett a közösség érdekében felléphessen a jogsértővel szemben, akár egyetlen műsor vagy műsorrész alapján”.

A médiahatósági beavatkozásnak tehát az Alkotmánybíróság szerint azokkal az audiovizuális tartalmakkal szemben van csak helye, amelyek témája, jellege, nézőpontja sérti az emberi méltóságot. A hatósági beavatkozás az emberi méltóság mint általános alkotmányos érték védelmében történik, és nem az egyéni jogsérelem orvoslására irányul.

Az új szabályozás az emberi méltóság védelmét és a gyűlöletbeszéd elleni fellépés lehetőségét a televíziók és rádió mellett kiterjesztette a nyomtatott és az online sajtótermékekre is. Kezdetben a törvény több párhuzamos rendelkezése irányult az emberi méltóság védelmére: hol a minden embert megillető egyenlő emberi méltóságot garantáló alkotmányos rendként, hol az emberi jogok összességéeként, hol egy világosan lehatárolt részkötelezettségként jelenítette meg a szabályozási célt. A rendelkezések között szerepelt a megalázó helyzetben lévők bemutatásának tilalma, a magánélet védelme, a

közösségek méltóságát kétségbe vonó, szintén az emberi méltóság tiszteletén alapuló gyűlöletkeltés és kirekesztés tilalma (Smtv. 14–18. §).

Az Alkotmánybíróság 2011-ben megvizsgálta az új médiaszabályozás néhány elemét, és többek között megállapította, [19] hogy a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében az emberi méltóságra, az emberi jogokra, valamint a magánélet védelmére alapított hatósági fellépés a sajtószabadság szükségtelen, aránytalan korlátozása. E jogsértésekkel szemben ugyanis megfelelő védelmet biztosít a polgári jog és a büntetőjog keretében biztosított személyes jogérvényesítés, nincs szükség az általános hatósági jogérvényesítésre. Ugyanakkor a gyűlöletbeszéd elleni médiajogi és médiahatósági fellépés lehetőségét az Alkotmánybíróság az összes médium tekintetében alkotmányosnak ítélte, miközben rögzítette, hogy a gyűlöletkeltés médiajogi tilalma ugyanazon szigorú feltételek alapján vizsgálendő, mint a gyűlöltre uszítás büntetőjogi tényállása.

Az alkotmánybírósági döntés hatására 2012-ben nem pusztán a nyomtatott és az online sajtótermékek vonatkozásában, hanem általános érvennyel került ki a törvényből az emberi jogok tiszteletben tartásának médiajogi követelménye, valamint a magánélet megsértésének tilalma. A módosítás eredményeként csökkent a vélemény- és sajtószabadságot korlátozó előírások száma. Emellett azonban továbbra is vannak olyan tartalmi korlátok, amelyek az egyéb jogágakban rögzített eszközök mellett párhuzamosan biztosítják a médiajogi fellépés lehetőségét. A joggyakorlat feladata lenne annak tisztázása, hogy a rendelkezésre álló hagyományos jogi eszközök mellett mikor van lehetőség médiajogi beavatkozásra, és hogyan határolható el a médiajogi rendelkezés a polgári jogi és büntető jogi szabályoktól. Olyan szempontrendszerre lenne szükség, amely objektív, kiszámítható, elfogulatlan jogalkalmazást biztosít. Ez nyilvánvalóan nem képzelhető el anélkül, hogy az egyes ügyekben a médiahatóság kifejtse a beavatkozás szükségességének indokait, sőt a beavatkozás elmaradása esetén az eljárás megszüntetéseinek indokait is. A jelenlegi médiatanácsi gyakorlat ezt a szempontrendszert érdemben nem fejti ki; különösen azokban az esetekben marad el az indoklás, ahol a hatóság nem avatkozik be.

Míg a korábbi médiahatóság célvizsgálatok keretében is foglalkozott az emberi méltóság és a gyűlöletbeszéd jelenségével, addig a Médiatanács 2010 óta nem folytatott átfogó monitoring vizsgálatot ezeken a területeken. Ez annál is inkább figyelmet érdemel, mert a törvény születése során kiemelt célként fogalmazódott meg a társadalmi integráció segítése, a kirekesztő

nézetekkel szembeni határozott fellépés. A közbeszéd elmúlt években tapasztalt eldurvulása és ennek médiamegjelenése okot és lehetőséget adna a jelenség mélyebb vizsgálatára. A médiahatóság eddigi tevékenysége azonban nem reagált azokra a jelenségekre és vitákra, amelyek a nyilvánosság, a közbeszéd területén a szélsőséges, kirekesztő megnyilvánulások kapcsán elindultak.

4.1. **Emberi méltóság és gyűlöletbeszéd az első jelentésben (2011. március–2012. április)**

2011 márciusa és 2012 áprilisa között az emberi méltóság megsértését a Médiatanács szinte kizárólag bulvár jellegű műsorokkal kapcsolatban állapította meg. Tizenegy ügyben indult eljárás, a Médiatanács hat határozatában állapította meg a szabály megsértését. Az emberi méltóság megsértése miatt főként az országos kereskedelmi televíziókkal szemben alkalmazott szankciót. A közszolgálati médiaszolgáltatóval szemben annak ellenére nem indult eljárás, hogy a bejelentések döntő többsége ebben az időszakban éppen a közmédiát érintő néhány közéleti ügyben (pl. Cohn-Bendit-ügy[20], Lomnici-ügy[21]) érkezett.

Az első időszakban a Médiatanács az emberi méltóságot érintő eljárásokban a médiajogi, hatósági beavatkozás szükségességének meghatározásához a „*demokratikus nyilvánosság veszélyeztetésével megvalósuló közérdekű igényérvényesítés*” kategóriájából indult ki. A határozatokban azonban elmulasztotta kimunkálni e kategória értelmezési kereteit, az értékelés szempontjait. A Médiatanács által e döntésekben alkalmazott magyarázat, mely szerint „*a sérelem nem érte el a demokratikus nyilvánosság veszélyeztetésével a közérdekű igényérvényesítés szintjét*”, nem mond semmit a közösség érdekének mibenlétéről.

A gyűlöletbeszéddel összefüggésben is kevés eljárás indult, és kevés határozat született. Az új jogszabályi rendelkezések alapján a vizsgált időszakban egy, míg a korábbi – a folyamatban lévő ügyekben még alkalmazandó – szabályozás alapján három elmarasztaló határozatot hozott a Médiatanács. A hatóság által megállapított jogsértések két esetben az Echo TV-t, egy esetben az ATV-t, egy esetben egy kis helyi szolgáltatót, az Arlói Falutévét érintették. Az Echo TV kapta az új törvények alapján az első szankciót[22] – 500 000 forint pénzbüntetést – gyűlöletkeltő tartalom közzététele miatt.

A korábbi joggyakorlattal összehasonlítva lényegesen kevesebb jogsértést megállapító döntés született. Az ORTT utolsó egész évre vonatkozó 2009-es beszámolója tíz marasztalást említ.

A Médiatanács működésének sajátossága, hogy az eljárások minden esetben bejelentés alapján indultak. A Médiatanács saját „észlelése” alapján nem kezdeményezett eljárást. Működésének már ennek a korai szakaszában is láthatóvá vált, hogy az új hatóság szakít a korábbi gyakorlattal és monitoringtevékenységgel. A néhány eljárás és elmarasztaló határozat nem azt mutatta, hogy a hatóság saját mozgásterét kihasználva mindent megtett a demokratikus közbeszéd megerősítésért, a szélsőséges, kirekesztő, rasszista megnyilvánulások, eszmék megjelenésének megakadályozásáért.

4.2. Emberi méltóság és gyűlöletbeszéd a második jelentésben (2012. május–2012. október)

Ebben az időszakban a Médiatanács tizenegy esetben vizsgálódott az emberi méltóság megsértésével kapcsolatos beadványok ügyében. Ebből hét esetben a bejelentés médiaszolgáltató magatartását kifogásolta (Echo TV, Hír TV, Klubrádió és Magyar Televízió), négy döntés nyomtatott sajtótermékben megjelent tartalomról foglalt állást (*Bors*, *Vasárnapi Blikk*, *Erzsébetváros*). Egyetlen elmarasztaló határozat született, a hatóság a Hír TV-t az emberi méltóság megsértése miatt marasztalta el.

A gyűlöletbeszéd tilalmával kapcsolatos öt beadványból három az emberi méltóság megsértését is felvetette. Ezek közül két beadvány médiaszolgáltatóra vonatkozott (Hír TV, Magyar Televízió), további két esetben nyomtatott sajtótermék (*Népszava*, *Püspökladányi Hírek*), egy esetben online sajtótermék (kanizsahir.hu) volt érintett. A hatóság a közösségek méltóságának megsértését, a közösségek kirekesztését, a gyűlöletkeltést felvető esetekben a műsorszámok vizsgálatát követően nem indított eljárást a médiaszolgáltatókkal szemben. Csak megkeresésre, bejelentésre vagy kérelemre vizsgálta az alapjogi sérelmeket és a gyűlöletbeszédet. Célvizsgálatot nem indított, a társadalmat feszítő diszkriminatív nézetek erősödő médiabeli megjelenésére nem reagált.

4.2.1. Intézményvédelem vs. egyéni jogsérelem

Az emberi méltóság megsértését vizsgáló – a gyűlöletkeltés gyanúját nem felvető – ügyekben hatóság egy kivétellel[23] az érintettek kérelmeit bírálta el. Ilyen volt például Ulrike Lunacek osztrák európai parlamenti képviselő emberi méltóságának az Echo TV *Korrektúra* című műsorában történt megsértése (905/2012 [V.16.]), Gyurcsány Ferenc szakdolgozatának Hír TV-s feldolgozása (1262/2012. [VII.11.]), egy rablásokkal és gyilkossággal vádolt banda gyanúsítottjainak büntető eljárásáról készült összeállítás a Magyar Televízió *Kék fény* című bűnügyi magazinjában (1102/2012. [VI.13.] 1132/2012. [VI.20.]), vagy a roma gyilkosságok egyik vádlottja elmeállapotának a minősítése a Klubrádió *Ötös* című műsorában (1018/2012. [V.30.]).

Ezekben az ügyekben a hatóság megszüntette az eljárásokat. Az érvelés azonban a korábbi időszakhoz képest változott: a hatóság a beavatkozás indokoltságának kérdését nem az egzakt jogi ismérvekkel nehezen leírható „demokratikus nyilvánosság veszélyeztetésével” határozta meg, hanem az önrendelkezési jog körébe tartozó egyéni jogérvényesítés lehetőségét vizsgálta. Bár továbbra sem zárható ki az esetenkénti szubjektív jogalkalmazói mérlegelés, ezekben a döntésekben – szinte automatizmusként – egységesnek látszó joggyakorlat bontakozott ki. Ennek lényege, hogy a „csak” egyéni jogsérelmet megvalósító esetekben azért nem tartja a hatóság indokoltnak a médiajogi eljárást, mert ezzel korlátozná a sértettek önrendelkezési jogát. Érvelése szerint figyelemmel kell lennie az egyéb jogágakban elindítható eljárásokra, el kell választania az egyéni jogok sérelmét és az emberi jogok (emberi méltóság) intézményes tartalmának sérelmét megvalósító eseteket. Ez utóbbi akkor következik be, amikor a médiaszolgáltató az emberi méltóság tiszteletének kultúráját romboló tevékenységet folytat, ilyen tartalmú műsorszámokat tesz közzé.

„Az egyes konkrét jogsértések megítélésekor egyértelműen el kell tudni határozni az egyes jogágak által védendő értéket, és a médiahatóságnak a jogsérelem elbírálása során a médiaszabályozás azon jellegzetességére kell figyelemmel lennie, hogy a médiaszabályozás nem a médiában szereplő, vagy ott megtámadott egyén jogait védi, hanem a demokratikus nyilvánosság szabályait határozza meg” (1018/2012. [V.30.]).

Az egyéni jogsérelmeket okozó médiaszolgáltatói magatartást elbíráló döntésekből az következik, hogy az egyén méltósága, amennyiben az adott

ügyben csak egyéni érdek sérül, nem tartozik a közigazgatási jog által védendő általános értékek közé. A vizsgált ügyekben a

„médiahatóság által a műsorszám közönsége érdekében biztosított intézményes alapjogvédelem szükségessége nem merült fel”. „...nem állapítható meg az Smtv. 14. § (1) bekezdésének megsértése alapjául szolgáló közérdek sérelme (ami az emberi méltóság intézményes védelmében való hatósági fellépést szükségessé tenné)” (905/2012. [V.16.]).

Ez az értelmezés az alkotmánybírói gyakorlat alapvetően összhangban áll. Ugyanakkor továbbra is kifogásolható az a jogalkalmazói gyakorlat, amely részleteiben nem bontja ki, hogy az adott ügyekben miért nem azonosítható közérdeksérelem. A közérdek hiányának pusztá megállapításán túl ugyanis a határozatokban a hatóság továbbra sem ad fogódzót a beavatkozási küszöb kiszámítható, az újságírói, szerkesztői döntésekben követhető tartalmáról.

A vizsgált időszakban egyetlen esetben ítélte úgy a hatóság, hogy a közérdek sérelme miatt szükség van a beavatkozásra. A Hír Televízióban sugárzott *Riasztás* című bűnügyi magazin egy gyermekbántalmazási ügyet dolgozott fel úgy, hogy az anya és annak élettársa a bántalmazott gyermek jelenlétében számoltak be az esetről, majd a riporter magát a kislányt faggatta. Az ügy kapcsán korábban már született elmarasztaló döntés a TV2-vel szemben is. A Médiatanács a Hír Televízió műsorával kapcsolatban is megállapította az emberi méltóság megsértését, és 700 000 forint bírság megfizetésére kötelezte a médiaszolgáltatót (907/2012. [V.16.]). A beavatkozás indokaként definiált közérdeket a hatóság a következő módon azonosította:

„A gyermekek (kiskorúak) egészséges, zavartalan fejlődése olyan társadalmi érdek, amely indokolja esetükben a közérdekű jogérvényesítést, azaz a méltóság és az emberi jogok intézményes védelmét, a hatósági fellépést.”

4.2.2. Gyűlöletkeltés, kirekesztés

A hatóság megítélése szerint csak egyéni jogsérelmet okozó médiaszolgáltatói magatartás tehát jellemzően nem vezetett médiahatósági fellépéshez. E jogalkalmazói értelmezés mellett még nagyobb jelentőséget kapott az a kérdés, vajon a hatóság a közösségek sérelmét, kirekesztését felvető ügyekben hogyan foglal állást. A vizsgált időszakról megállapítható,

hogy ahol a bejelentők – köztük az Alapvető Jogok Biztosa – szerint a médiaszolgáltató tevékenysége valamely közösség sérelmének kérdését vetette fel, a Médiatanács, legalábbis formálisan, gyakorolta a hatáskörét. Lefolytatta a hatósági ellenőrzést, de elmarasztaló döntést egyetlen esetben sem hozott.

A vizsgált időszakban komoly társadalmi vitát váltott ki a közszolgálati M1 csatornán vetített Pesty Fekete Doboz *A cigány–magyar együttélés* című dokumentumfilmje, amely miatt számos civil szervezet élt bejelentéssel. A szervezetek az emberi méltóság és a gyűlöletkeltés tilalmának megsértését kifogásolták. Érveik szerint a film végtelenül leegyszerűsítve foglalkozott a romák integrációs problémájával, a magyarok mellett létező roma világot jó és rossz cigányokra osztva mutatta be, ahol a jók ítéletet mondtak a társadalmi elvárásoktól eltérő magatartást tanúsító rossz cigányokról.

A Médiatanács nem találta jogsértőnek a műsort, mivel a

„műsorszám nem egységesen tünteti fel antiszociális, összeférhetetlen, bűnözői életvitelű közösségként a cigányságot, mindössze a roma kisebbség egyes, a problémát testközelből megélt tagjainak véleményét közvetíti a közönség felé. Az emberi méltóság sérelméről az ehhez hasonló műsorokban akkor lehetne szó, ha a műsor egy teljes társadalmi csoport (a teljes roma közösség) másodrendűségére, egyenlő emberi méltóságától való megfosztására, annak hiányára vonatkozó tartalommal bírt volna.” Kimondta továbbá, hogy *„a műsorszám az emberi méltóság megsértése mellett nemcsak a gyűlöletkeltésre, hanem kirekesztésre sem volt alkalmas a roma közösséggel szemben, hiszen eleve nem annak egészét, hanem csak egy részét állította be negatív színben, az elítélendő jelenségeket pedig nem faji alapon ítélte meg, illetve nem a közösség kulturális beállítottságának tudta be (tekintettel a jelentős számban felmutatott pozitív példákra is)”* (924/2012. [V.23.]).

A műsor kapcsán az Alapvető Jogok Biztosa is vizsgálódott. Jelentésében^[24] a médiahatóság álláspontjával ellentétes eredményre jutott:

„A filmmel kapcsolatosan az egyik legaggályosabb körülmény, hogy roma emberek mondanak negatív értéktételeket a roma közösségről. Ez ugyanis a többség számára még hitelesebb, még inkább sztereotípiakerősítő hatású. A Médiatanács formálisan vizsgálta ugyan az ügyet, de nem volt figyelemmel a műsorszám kontextusát adó szociológiai, szociálpszichológiai és médiatudományi szempontokra és

körülményekre... nem örködött az egyenlő méltóság érvényesülése felett.”

Az ombudsman a Jelentésében a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszaesések orvoslására kérte fel a Médiatanács elnökét.

„...tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Médiatanács fokozott szakmai gondossággal, a vonatkozó szakirodalmi megállapítások és emberi jogi standardok figyelembevételével járjon el a jövőben, a kiszolgáltatók csoportok egyenlő méltóságának védelme érdekében folytatott alapjogvédelmi feladatának gyakorlása során, különös tekintettel azokra a társadalmi kérdésekre, ahol a probléma érzékeny jellege a közbeszédtől jelentősen eltérő, azonban az alapjogi mérce alapján megfelelő megközelítést tesz szükségessé.”

Összegzésként megállapítható, hogy a Médiatanács visszafogott joggyakorlata nem egyértelműen a demokratikus nyilvánosság érdekeit szolgáló jogalkalmazói attitűdre utal. Amíg az egyének emberi méltóságát tiszteletben nem tartó, nekik egyéni jogsérelmet okozó médiaszolgáltatói magatartás miatti fellépés hiánya a hatóság szoros jogértelmezésével, a különböző jogágakra tartozó jogérvényesítés elválasztásával az esetek többségében magyarázható és elfogadható, addig az alapjogi védelem területén tapasztalható jogalkalmazói attitűd helyessége megkérdőjelezhető.

4.3. Harmadik jelentés az emberi méltóság és gyűlöletkeltés tárgykörben (2012. november–2013. július)

A vizsgált időszakban öt esetben foglalkozott a Médiatanács emberi méltóságot érintő és nyolc esetben gyűlöletkeltő tartalom vizsgálatával. Mind az emberi méltóság megsértése, mind a gyűlöletbeszéd területén egy-egy marasztaló döntés született. Előbbi a TV2-vel szemben bulvár tartalom miatt, utóbbi pedig a *Magyar Hírlappal* szemben egy kisebbségellenes publicisztika okán. Ez volt a második alkalom,^[25] amikor a 2011. január 1-jén hatályba lépett médiaszabályozás alapján szankciót alkalmazott gyűlöletkeltő tartalom közzététele miatt, és először állapított meg törvénsértést sajtóter-mék vonatkozásában.

Az emberi méltóság megsértését megállapító eljárás a TV2 2012. november 7-i *Mokka* című műsorban sugárzott, nagy közfelháborodást keltett nyereményjáték, valamint a reggeli *Tények* műsor miatt, hivatalból indult.

A telefonos nyereményjátékban a kiskorú Szita Bence meggyilkolásának lehetséges indítékairól szavaztatták a nézőket, akik különböző kiállítás- és wellnessbelépőket nyerhettek. A Médiatanács álláspontja szerint a vizsgált műsorszegmensekkel

„a Médiaszolgáltató olyan alapvető normát hagyott figyelmen kívül, mint a kiskorúak emberi méltóságához való joga, amely alapérték tisztelete a társadalmi együttműködés egyik fő fundamentuma”.

A Médiatanács egyértelművé tette, hogy

„az olyan médiatartalmak, amelyek figyelmen kívül hagyják a személyhez fűződő jogokat egy kiskorú gyermek tragédiájának a vizsgált műsorrészlethez hasonló kontextusban (...) történő bemutatása során, nem pusztán a konkrét tartalomban szereplő kiskorú vagy hozzátartozói személyiségi jogait sérthetik, hanem sértik az emberi méltóság »intézményes« védelméhez, az emberi méltóság kultúrájának megóvásához fűződő közösségi érdeket, és így az Smtv. 14. § (1) bekezdését is.”

A határozat az áldozat felfokozott lelkiállapotban nyilatkozó édesanyjának szerepeltetése miatt a kiszolgáltatót helyzetben lévő személyek öncélú, sérelmes bemutatását tiltó rendelkezés megszegését is megállapította. A Médiatanács kiemelte: ez az előírás független az önrendelkezési jog gyakorlásától, és a magatartás értékelésénél azt kell figyelembe venni, hogy a médiaszolgáltató az édesanyját olyan állapotban ábrázolta, amikor egyértelműen megalázó, kiszolgáltatót helyzetben volt. Az anya bemutatására öncélúan, a lelkiállapotát kihasználva, a nézők érzelmeinek fokozása céljából került sor, hiszen nyilatkozata új információt nem tartalmazott.

A Médiatanács összesen 23 millió forint bírságot szabott ki, ami eddigi gyakorlata alapján súlyos büntetésnek tekinthető. Az összeg három szankcióból tevődött össze: 10 millió forint bírságot szabott ki a hatóság a kiskorúak védelmére vonatkozó szabályok megsértése miatt, mivel megítélése szerint magasabb korhatári kategóriába kellett volna sorolni a műsort. 12,5 millió forint bírságot határozott meg a hatóság az emberi méltóság tiszteletének a sérelme miatt, és 500 000 forintot a kiszolgáltatót helyzetben lévők öncélú, sérelmes bemutatása miatt.

A bírósági felülvizsgálat során elsőfokú döntésében a bíróság felülbírálta a hatóság álláspontját, egyedül az emberi méltóság megsértése miatt találta megállapíthatónak a jogsértést, így a bírság összege 12,5 millió forintra csökkent. A másodfokú bíróság helybenhagyta az ítéletet. [26]

A gyűlöletbeszéd elleni fellépés hatósági gyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy a Médiatanács a médiajogi beavatkozás lehetőségét egyre szűkebben határozza meg. A határozatok döntően a gyűlöletkeltés médiajogi és büntetőjogi tilalmának elhatárolása köré szerveződnek. Ennek ellenére a médiajogi és a büntetőjogi beavatkozás közötti különbség, az önálló médiajogi tilalom alkalmazásának meghatározása továbbra sem egyértelmű, mivel a hatóság jogértelmezése egymásnak ellentmondó elemeket tartalmaz. A hatóság több határozatban is kifejtett, az Alkotmánybíróság 165/2011. (XII. 20.) számú határozatából következő álláspontja szerint a gyűlöletkeltés médiajogi és büntetőjogi megítélésénél azonos mérce szerint kell eljárni. Ugyanakkor a Médiatanács szerint ez nem jelenti azt, hogy ami a büntetőjogban jogsértő, az a médiajogban is az, és fordítva. Ezt az ellentmondásos jogértelmezést illusztrálja a vizsgált időszakban az egyetlen elmarasztalással zárult ügy, ahol a hatóság médiajogi szankciót alkalmazott, miközben a közösség elleni izgatás miatt indult büntetőeljárást az ügyészség megszüntette.

Az elmarasztaló döntés – 802/2013. (V.8.) számú határozat – a *Magyar Hírlap* nyomtatott és online verziójában 2013. január 5-én megjelent „Ki ne legyen?” című írás miatt született. A cikk megjelenését heves társadalmi vita kísérte, mivel a cikk szerzőjének a nagyobbik kormánypárthoz való kötődése miatt az ügy politikai jelentőséget is kapott. Az ügy kapcsán bojkottfelhívást tett közzé huszonegy civil szervezet, amelyben felhívták a *Magyar Hírlap* hirdetőit, hogy a jövőben ne reklámozzanak az újságban, amíg a lap nem határolódik el a cikket jegyző Bayer Zsolttól. A szerző működésével kapcsolatban egyébként a korábbi médiatörvény alapján gyűlöletkeltés miatt már született elmarasztaló határozat, a szerzőnek az Echo TV-ben tett, a roma kisebbséget sértő, gyűlöletkeltésre alkalmas kijelentései miatt (1949/2008. ORTT határozat).

A Médiatanács ebben az ügyben állapította meg először sajtótermékkel kapcsolatban a gyűlöletkeltés tilalmának megsértését. Szankcióként 250 ezer forint bírsággal sújtotta a médiatartalom-szolgáltatót, és az újságnak a nyitóoldalon közzétett közleményben tájékoztatnia kellett a közönséget a törvénysértésről. Ugyan a sajtótermékek jogsértéseit alapvetően a társszabályozás keretében kell vizsgálni, a *Magyar Hírlap* azonban nem volt tagja az önszabályozó szakmai szervezetnek, ezért járt el a Médiatanács.

Az írásban a lap publicistája – egy súlyos bűncselekmény apropóján – a roma kisebbség „jelentős részét” bűnözésre hajlamos, kriminalizálódott, a

társadalmi együttélés normáit elvető, Magyarország törvényeit rutinszerűen sértő, emberhez nem méltó viselkedést produkáló csoportként mutatta be.

„A tények pedig ezek: a cigányság jelentős része nem alkalmas az együttélésre. Nem alkalmas arra, hogy emberek között éljen. A cigányság ezen része állat, és állatként viselkedik.” „Az állatok meg ne legyenek. Sehogyan se. Ezt kell megoldani – de azonnal és bárhogyan!”

A Médiatanács szerint a cikkben kifejtett vélemény alkalmas volt a roma közösséggel szembeni gyűlölet keltésére, még akkor is, ha az nem a közösség egészére, „csak” jelentős részére vonatkozott. A „jelentős rész” ugyanis olyan általánosítás, amely a közösség egészére visszahat. Ráadásul a szerző megoldásként a megtorlást, az erőszakot, az önbíráskodást javasolja, ami a demokratikus jogrenddel összeegyeztethetetlen.

„A cikk által közvetített üzenet a Médiatanács álláspontja szerint elérte a jogsértés szintjét, hiszen – magában hordozva a roma kisebbséggel szembeni érzelmek felkorbácsolásának lehetőségét, illetve veszélyét – alkalmas volt nem csak a cigányság »jelentős részével«, de akár a teljes közösséggel szembeni gyűlölet felkeltésére.”

Ebben az ügyben a Médiatanács a gyűlölködő szolás médiajogi határát – az Alkotmánybíróság értelmezését figyelmen kívül hagyva – a büntetőjogi határhoz képest eltérően húzta meg. Úgy ítélte meg, hogy a médiajogi jogsértésnél

„nem tényállási elem, hogy a gyűlölet érzete a közönségben valóban kialakuljon, és ebből következően még kevésbé az, hogy a megtámadott közösséget tényleges – fizikai – sérelem vagy fenyegetés érje”.

A bírósági joggyakorlat ezzel szemben az, hogy a büntetőjogi fellépés akkor indokolt, ha a gyűlölködő közlés valamely csoporttal szemben aktív erőszakra ingerel, azaz az erőszak alkalmazása közvetlenül fenyeget.

4.4. A negyedik időszak (2013. augusztus–2013. december)

2013 augusztusától decemberéig az emberi méltóság megsértésével kapcsolatos ügyet nem tárgyalt a hatóság, és a gyűlöletkeltés tilalmához kapcsolódóan is csak egy korábbi, még az ORTT által az Echo TV-vel szemben elbírált ügyben hozott újabb határozatot. A vizsgált időszak médiakínálatával összefüggésben összesen egy bejelentés alapján indul vizsgálat, amelynek eredményeként a hatóság nem indított eljárást. A bejelentés a Magyar

Televízió 2013. október 24-én sugárzott *Fábry Show* című műsorát érintette, és a korábbiakhoz hasonlóan a nyilvánosságra hozott határozatból nem derül ki, miért nem tartotta indokoltnak a Médiatanács az eljárás megindítását.

Az Echo TV ellen lefolytatott eljárásban a Médiatanács a bíróság intenciónak figyelembevételével megváltoztatta az ORTT 2009-ben hozott döntését. Szankcióként a jogosultság gyakorlásának felfüggesztése helyett pénzbírságot szabott ki (200 000 forint).[\[27\]](#)

4.5. **A jogalkalmazás főbb jellemzői**

A gyűlöletbeszéd kérdésében a hatóság gyakorlata a vizsgált időszakban egységes képet mutat. Beavatkozásra ezen a területen csak kivételesen, néhány esetben került sor. A Médiatanács jogértelmezése egyértelműen azt mutatja, hogy a gyűlöletbeszéd lehetséges médiajogi korlátai ma nem töltik be funkciójukat. Noha a gyűlöletkeltő közlések jelenléte a nyilvánosságban láthatóan nem csökkent az elmúlt években, a Médiahatóság továbbra sem foglalkozik jelenségként a gyűlöletbeszéd kérdésével. Az elmúlt időszak joggyakorlata azt mutatja, hogy a Médiatanács nem lát médiajogilag kezelhető konfliktust ezen a területen.

Az emberi méltóság védelmében a hatósági vizsgálat fókuszja a bulvár jellegű műsorokban tapasztalható határátlépések, különösen a műsorokban megjelenő kiskorúak emberi méltóságának sérelme volt. Hasonlóan a gyűlöletbeszédhez az önálló médiajogi rendelkezés érvényesítésének nincs terepe.

5. **GYERMEKVÉDELEM**

A kiskorúak védelme a médiaszabályozás egyik különös figyelemmel kísért területe, amely kiemelt célként jelenik meg a Médiatanács nyilatkozataiban is. A 2011 januárjában hatályba lépő médiatörvény alapjaiban nem érintette a korábbi gyermekvédelmi szabályok rendjét, de finomította a korhatár-besorolás struktúráját. Kifejezetten a legkisebbek védelmére bevezette a hat éven aluliaknak nem ajánlott kategóriát. A 12-es piktogram esetében egyértelművé tette, hogy az e kategóriába sorolandó tartalmak nem ajánlottak a 12 éven aluliaknak, szülői felügyelettel sem. További érdemi változás, hogy a lineáris szolgáltatásokon túl a törvény a lekérhető audiovizuális

médiaszolgáltatásokra és a nyomtatott és online sajtótermékekre vonatkozóan is megfogalmazott gyermekvédelmi szabályokat.

A határozatok értékelése előtt fontos rögzíteni, hogy a Médiatanács a törvény felhatalmazása alapján 2011 nyarán ajánlásban határozta meg a műsorok korhatári besorolásának szempontjait, rendjét. A dokumentum a korábbi, 2002-ben elfogadott állásfoglalás logikáját követi, legfeljebb helyenként részletesebb. Emellett a Médiatanács a törvény felhatalmazása alapján elfogadott egy másik ajánlást is, amely az ártalmas műsorok kiskorúaktól való elzárásának műszaki megoldásaihoz ad iránymutatást.^[28] Az ajánlásoknak kötelező erejük formálisan ugyan nincs, de a jogalkalmazás során a Médiatanács figyelembe veszi azokat.

5.1. *Első jelentés (2011. január–2012. április)*

A Médiatanács működésének általános jellemzője, hogy a korábbi médiafelügyeleti aktivitáshoz képest visszafogottabb, kevesebb jogsértést megállapító határozatot hoz. Igaz ez a gyermekvédelem területén is, hiszen 2011-ben közel harmadára csökkent az előző években e tárgyban született elmarasztaló döntések száma. 2011-ben összesen 66 határozatban mondta ki a hatóság a gyermekvédelmi szabályok megsértését, 2012 első negyedében 18 ilyen határozatot hozott.

A jogsértést megállapító döntések szinte kivétel nélkül televíziókat érintettek. A határozatok közel felében az RTL Klub és a TV2, együtödében pedig a közszolgálati csatornák jogsértését mondta ki a hatóság. A megállapított jogsértések egyharmadában csak figyelmeztetést alkalmazott a Médiatanács, és nem szabott ki vagyoni szankciót. 2011 nyarától érezhetően csökkentek a büntetések, aminek az a magyarázata, hogy az új médiahatóság az új szabályozási környezet hatálybalépését követően a szankció meghatározása során nem vette figyelembe a korábbi médiafelügyeleti gyakorlat keretében megállapított jogsértéseket.

Ebben az időszakban a Médiatanács még jellemzően a jelenség szinten megragadható problémákra, jogsértésekre reagált. Tudatos médiapolitikai szándéokra utaló beavatkozásnak tekinthető, hogy a jogsértést kimondó határozatok döntő többsége a 16-os kategóriába sorolás elmaradását kifogásolta. A 16-os életkori kategóriához kapcsolódik az időbeli vízvonalas szabály: ezeket a tartalmakat csak este kilenc óra után lehet műsorra tűzni. A hatósági beavatkozás iránya tehát ezekben az esetekben annak a legitim

célnak az érvényesítése lehető, hogy napközben és kora este kerüljenek ki a kínálatból azok a tartalmak, amelyek károsan befolyásolhatják a gyerekek egészséges személyiségfejlődését. Ugyancsak tudatosság fedezhető fel a valóságshow típusú műsorok kezelésében. A vizsgált időszakban három, nagy nézettségű széria is jelen volt a kínálatban. Az RTL Klub 2010 késő ősztől 2011 májusáig sugározta a *ValóVilág4* című műsort, majd 2011 ősztől a *VV5*-öt. A TV2-n pedig 2011. októbertől decemberig volt látható az *Összeesküvők* című műsor. A *VV4* és az *Összeesküvők* is 12-es korhatári besorolás mellett a kora esti műsorsávban volt látható, a *VV5* viszont éppen a hatóság beavatkozása alapján már a késő esti műsorsávba került, 16-os piktogrammal.

A hatóság a műsorok indulásától folyamatosan vizsgálta az adásokat, hétről hétre publikálta egy ún. barométer segítségével a műsorban megjelenő, gyermekvédelmi szempontból aggályos elemek gyakoriságát (alkoholfogyasztás, dohányzás, trágár megnyilvánulások, szexualitás, meztelenség). Ez alapján azokat az adásnapokat kifogásolta, ahol a problémás műsorelemek mennyisége és a bemutatás módja miatt már magasabb életkori kategóriába kellett volna sorolni a műsort.

A hatóság, annak ellenére, hogy folyamatosan követte a műsort, a jogsértésekre meglehetősen késedelmesen reagált. A *VV4* széria kapcsán a műsor befejezését követően három szankcionáló döntés született, és a Médiatanács gyakorlatában kiemelten magas, összesen 278 millió forint büntetés került kiszabásra. A barométer kezdetektől való működtetése alapján joggal merül fel a kérdés, hogy ha ennyire súlyosnak ítélte a megjelenő műsor-folyamot a Médiatanács, miért nem lépett fel korábban a szerkesztési gyakorlat ellen. Miért várta meg a műsor kifutását a szankcionáló döntésekkel? Miért nem próbált beavatkozni korábban? A késedelem következtében a széria a jogsértő formában került a képernyőre, utólag már nem volt orvosolható a kár. A jelenségre ebben az esetben a Médiatanács tehát nem időben reagált, a beavatkozás elmaradása miatt hónapokig a kora esti műsorsávba nem való tartalom került a képernyőre. Tény, hogy a szankciónak a jövőre nézve volt eredménye: a csatorna ugyanis a 2011 őszen újjára indított *VV5* szériát már későbbi időpontban, 16-os piktogrammal sugározta.

Hasonló késedelem jellemezte a TV2-n futó rivális műsorszám, az *Összeesküvők* hatósági értékelését. A jelenségre érdemben reagáló

jogalkalmazói magatartás tehát ebben az esetben sem teljesült, a később kiszabott büntetés összege 18 millió forint volt.

Feltűnő az a médiatanácsi gyakorlat, amely különbséget tett a két csatorna jogsértéseinek megítélésében. Erősen kifogásolható, hogy a gyermekeket veszélyeztető hasonló magatartásért a két csatornát sújtó büntetés mértékében sokszoros a különbség. Míg az RTL Klubnál a hatóság figyelembe vette a korábbi jogsértéseket és a műsorszolgáltatási szerződés rendelkezéseit a szankció megállapításában, addig a TV2-nél azonos jogi környezetben eltekintett a korábbi jogsértések értékelésétől. A TV2 esetében a szankció kiszabása során nem vette figyelembe a jogsértés folyamatosságára, illetve a jogsértés piacra gyakorolt hatására vonatkozó törvényi mérlegelési szempontokat.

5.2. Második jelentés (2012. május–2012. október)

A Médiahatóság a második időszakban arányait tekintve még kevesebb, 24 elmarasztaló határozatot hozott. A kevés döntés mellett változásként értékelhető, hogy miközben korábban a médiafelügyeleti beavatkozás jellemzően a médiaszolgáltatók műsor-kategorizálásával összefüggésben merült fel, ebben az időszakban csupán hét esetben született velük szemben jogsértést megállapító döntés. Az összes többi jogsértést megállapító határozat egy részletszabály, a sajtótermékekben és a médiaszolgáltatók internetes honlapjain a piktogram feltüntetésének kötelezettségéhez kapcsolódott. A Médiatanács ezekben az esetekben a fokozatosság elvét alkalmazva még nem szankcionálta, csak figyelmeztette az érintetteket.

A televíziókat érintő határozatok jellemzően – korábbi időszakhoz hasonlóan – a IV-es kategóriába (16 éven aluliak számára nem ajánlott) sorolás elmulasztását, vagyis az időbeli zóna megsértését kifogásolták. Két esetben a 12 éven aluliak számára nem ajánlott kategória elhangzásának elmaradása miatt lépett fel a hatóság rádiós szolgáltatókkal szemben. A szankcióalkalmazás tekintetében továbbra is az enyhébb eszközök domináltak.

5.3. Harmadik jelentés (2012. november–2013. július)

A vizsgált harmadik időszakban összesen negyvenhét elmarasztaló döntés született, és a korábbi időszakhoz hasonlóan a műsorújságban elmaradt korhatár-besorolási jelölés elmaradása továbbra is meghatározó ügýtípus

volt. A döntések csaknem fele e szabály megsértését kifogásolta. Ebben az időszakban valamelyest nőtt a helytelen besorolásokat megállapító határozatok száma. Az ügyek többségét kitevő téves korhatári besorolás, illetve a nem megfelelő időpontban való vetítés elsősorban a 16 éven aluliaknak nem ajánlott kategóriával kapcsolatban merült fel. Az elmarasztalások fele ezt a besorolást érintette, de jelentős volt a 18 éven aluliaknak nem ajánlott kategóriával összefüggésben megállapított jogsértések száma is. A korábbiakhoz képest a jogsértések most elsősorban az önálló filmalkotások besorolásaihoz kapcsolódtak.

Az egyetlen kiugróan magas bírságot (10 millió forint összeggel) egy gyermekgyilkosság körülményeiről szóló – az emberi méltóság védelménél már tárgyalt – műorszám nem megfelelő korhatári besorolása miatt szabta ki a Médiatanács.[29] A bíróság azonban a felülvizsgálat[30] során a jogsértést nem látta megalapozottnak, és törölte a megállapított szankciót. A többi esetben a bírságok jellemző összege 50 000 Ft és 1 millió Ft között mozgott.

5.4. *Negyedik időszak (2013. augusztus–2013. december)*

2013 második felében jelentősen csökkent a gyermekvédelmi alapú jogsértést megállapító határozatok száma: összesen kilenc esetben állapított meg a hatóság jogsértést. Az ügytípusok arányai sem változtak, a csekély számú ügy közel fele továbbra is a műsorújságbeli jelölések elmaradásához kapcsolódott. A műsorok besorolása miatt egy nagy összegű bírságot szabott ki a hatóság: az RTL Klubon hétköznapokon a kora esti órákban jelentkező *Éjjel-nappal Budapest* című műsorfolyam két adásnapjával összefüggésben állapított meg a hatóság helytelen besorolást. A határozat indokolása szerint ezt a két műsort a szexualitásra utaló elemek és az erőszak, elsősorban a verbális erőszak bemutatása miatt kellett volna a 16 éven aluliaknak nem ajánlott kategóriába sorolni. A két jogsértő műsorra tekintettel viszonylag magas, 14 375 000 forint összegű bírságot állapított meg a hatóság.

5.5. *A jogalkalmazás főbb jellemzői*

Az elmúlt három évben fokozatosan csökkent a médiahatóság gyermekvédelmi tárgyú jogsértést kimondó határozatainak száma. 2013-ra a korábbi médiahatóság gyakorlatához képest a jogsértést kimondó döntések száma töredéke a 2010 előtti esetszámnak. A csökkenés hátterében nyilvánvalóan

megjelenik a médiafelügyeleti tevékenység látható szűkülése, a jogsértést ki-
mondó határozatok számának általános csökkenése. Ugyanakkor nincs
tudomásunk olyan jelentős kínálatbeli változásról, amely a hatósági
beavatkozás ilyen csökkenését önmagában igazolná.

A gyermekvédelem marginalizálódása mellett a médiafelügyelet elvett
fókusza is kifogásolható. Kezdetben még a médiakínálatban jelenséggént
azonosítható problémákra reagált a jogalkalmazási gyakorlat, 2012-től azon-
ban nagyfokú aránytalanság jellemezte a médiafelügyeleti tevékenységet.
A médiahatóság figyelmét láthatóan egy kis részletszabály, a műsorok
kategóriájának műsorújságbeli megjelenése kötötte le.

[1]Az elemzés háttéranyagait Bencsik Márta készítette.

[2] Lásd később.

[3] Állami reklámköltés 2008–2012; Szelíden foglyul ejteni – Lány cenzúra és az állam
szerepe a magyar médiában; a Mérték elemzéseit a médiahatóság frekvencia pályázattal
gyakorlatáról.

Ezeket lásd <http://www.mertek.eu>

[4] A Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete (MEME) tagjainak interneten
elérhető, lekérhető médiaszolgáltatásainak elemzése a kiskorúak védelmének szempontjából
(2012. március)

<http://mediatorveny.hu/dokumentum/488/>

www.meracus.elso.kutatas.tarsszabalyozas.2012.elkuldott.pdf

A gyermekek és a kereskedelmi világ – a szülők szemszögéből (2012. szeptember) Önsza-
bályozó Reklám Testület- Reklám Világszövetség Magyar Tagozat

[5] Bírósi Határozatok Gyűjteménye, <http://birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara>

[6] <http://mediatorveny.hu/>

[7]Hozzá kell tenni ehhez, hogy az idézett alkotmánybírósi határozat a kiegy-
ensúlyozottság követelményének előírását kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatókkal,
valamint azokkal a kereskedelmi rádiókkal és televíziókkal szemben találta indokoltnak,
amelyek véleményformáló ereje jelentős.

[8] Az RTL Klub, TV2, a Class FM kivételével ilyen az összes magyar joghatóság alatt álló
rádió és televízió.

[9] A Magyar Televízió 2011. április elsejei Híradója a magyar médiaszabályozás egyik leg-
főbb külföldi bírálójának, Cohn-Bendit európai zöldpárti politikusnak a sajtótájékoztatójáról
tudósított. A híradásban – a tényeket durván meghamisítva – arról számoltak be, hogy a
német-francia képviselő az állítólagos pedofill múltját firtató kérdések előtt elmenekült a
helyszínről. A nyilvánosságra került vágtalan felvételből kiderült, hogy a politikus válaszolt,
majd jó félórával később távozott a sajtótájékoztatóról.

A köztelevíziók 2011. december 3-i esti hírműsoraiban az Emberi Méltóság Társasága által
szervezett eseményen Tökés Lászlóval készített interjú háttéréből Lomnici Zoltán volt főbíró,
a társaság elnökét főnöki utasításra kiretusálták, arcát a bűnözők képmásához hasonlatosan
láthatatlanná tették.

[10] Erre 2011. október 5-én került sor.

[11] 165/2011. (XII.20.) AB határozat.

[12] Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.306/2007/4.; Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.108/2008/4.

[13] „Kérelmező által a Médiatanácsnak is benyújtott kérelemhez csatolt MTI tudósítás a következőket tartalmazta: A Jobbik szerint a történelmi egyházaknak és a kormánynak is ugyanazzal a »vehemenciával« kellene védelmezni például a határon túli magyarokat, amikor atrocitás éri őket, mint ahogyan szerdán kiálltak Személyes adat mellett – jelentette ki szerdai sajtótájékoztatóján az ellenzéki párt szóvivője. Személyes adat döbbenetesnek nevezte, hogy azután, hogy állítólag egy ismeretlen szidalmazta Személyes adat, néhány percen belül a történelmi egyházak közös nyilatkozatot adtak ki és a kormány is közleményt adott ki egy fantom ellen” (1221/2012 [VII.5.] határozat).

[14] Fővárosi Ítéltábla 2.K. 27.419/2012/7.

[15] Kúria Kf.III.37.715/2012/ 11. sz. ítélete.

[16] Az Mttv.181. §-a megosztotta a kiegyensúlyozottsági ügyek elbírálását a Médiatanács és a Hivatal között. Eszerint a kiegyensúlyozottsági kérelmek elbírálására a jelentős befolyásolási képességgel rendelkező (JBE) és a közszolgálati médiaszolgáltatók médiaszolgáltatásai esetében a Médiatanács, más médiaszolgáltatók vonatkozásában a Hivatal rendelkezik hatáskörrel. A Hivatal döntése ellen a Médiatanácshoz lehet fellebbezni, a Médiatanács határozatával szemben bírósági felülvizsgálat lehetséges.

[17] A kilenc panasz közül négyet ugyanaz a környezetvédő szervezet nyújtott be, amelyek már a korábbi médiatörvény alapján működött Panaszbizottság előtt is igen aktív volt.

[18] 46/2007. (VI. 27.) AB határozat.

[19] 165/2011 (XII. 20.) AB határozat.

[20] Lásd 9. lábjegyzet

[21] Lásd 9. lábjegyzet.

[22] 1153/2011. (IX.1.) számú Médiatanács határozat.

[23] A kivétel a Hír Televízió 2012. január 10-én sugárzott *Riasztás* című műsor miatt indult eljárás.

[24] Alapvető Jogok Biztosának Jelentése az AJB-3395/2012. számú ügyben.

[25] Először az Smtv. alapján az Echo Tv-vel szemben szabott ki a Médiatanács 500 000 forint bírságot 153/2011.(IX.1.) számú határozatában, mert a *Világpanoráma* című műsorban a televízió megsértette az emberi méltóság tiszteletét előíró és a gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó rendelkezést. A szerkesztő jegyzetében arról értekezett, „*hogya a legnagyobb társadalmi problémát a magyarokat terrorizáló, ingyenező emberszabású, bűnöző hajlamú romák és az őket bujtogató zsidó kisebbség jelentik*”.

[26] 24.K.30.776/2013/9; 1.Kf.650.287/2013/4.

[27] 1337/2013 (VIII.28.) számú Médiatanács határozat.

[28] A Médiatanács ajánlásait lásd <http://mediatanacs.hu/tart/index/673/Ajanlasok>.

[29] 169/2013 (I.30.) A TV2 *Mokka* című műsora a 10 éves Szita Bence meggyilkolásával foglalkozott. A Médiatanács a döntésben megállapította, hogy a téma érzékenysége, a feldolgozás formája miatt a műsort magasabb, 16 éven aluliaknak nem ajánlott kategóriába kellett volna sorolni.

[30] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.K.776/2013/9. sz. ítélete. A Fővárosi Törvényszék 1.Kf.650.287/2013/4. sz. ítélete.

A Mérték Médiaelemző Műhely sajtószabadság-indexe

1. DEMOKRÁCIA ÉS SAJTÓSZABADSÁG-INDEXEK

1.1. A demokrácia mérése

Bár sokféle demokrácia-index létezik, valamennyi index közös eleme, hogy a demokráciát megkérdőjelezhetetlen értéknek tekinti. A demokráciaindexek készítői világszerte abból a feltételezésből indulnak ki, hogy az ismert államberendezkedési formák közül a lehető legjobb forma a demokrácia. Azokban az országokban tehát, ahol a demokrácia egyes elemei sérülnek, illetve nem működnek megfelelően, ott változtatásra van szükség. Ezekben az országokban helyre kell állítani a demokratikus rendszer működését. A demokráciaindexek egyik funkciója ezért, hogy tükröt tartsanak a politikai elit és a társadalom elé, hogy megmutassák mennyire demokratikusak az egyes országok. A másik funkciójuk, hogy felhívják a figyelmet, ha valamelyik államban csökken a demokrácia szintje. A harmadik és legáltalánosabb funkciójuk pedig a demokrácia terjesztése, népszerűsítése.

A különböző funkciókból következően ezeket az indexeket leginkább összehasonlításra használják. Az összehasonlítás lehet időbeli vagy térbeli. Az indexek egyfelől azt mutatják meg, hogy egy adott államban miként változik a demokrácia szintje. Az idősoros elemzésekből változások, trendek mutathatóak ki. Másfelől az egyes országok demokratikus rendszerei válnak összehasonlíthatóvá. Ebben az esetben egy rangsort kapunk, amely azt mutatja, hogy melyek a legdemokratikusabb és melyek a legkevésbé demokratikus országok.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy egy demokráciaindex képes-e befolyásolni a politikai elitet vagy a társadalom véleményét. Van-e jelentősége az indexeknek egyáltalán? Az indexek hatása összefügg a készítő szervezetek

szakmai hitelességével, elfogulatlanságával, és persze hírnevével, presztízsével. Sokan és sokszor hivatkoznak ezekre a demokráciaindexekre, politikusok, civil, jogvédő szervezetek, de a gazdasági szervezetek, hitelminősítők is odafigyelnek arra, hogy egy országnak milyen a besorolása. Az indexeket készítő szervezetek ugyanis olyan, világszerte elismert szak tudással és hírnévvel rendelkeznek, amely legitimálja az indexek eredményét. A szervezetek elfogulatlansága és pártatlansága a másik olyan tényező, amely érvényessé és megbízhatóvá teszi az indexek eredményeit. Többek között az Economist^[1], a Bertelsmann Stiftung^[2] vagy a Freedom House készítene demokráciaindexeket.

Nemcsak általános demokráciaindexek léteznek, hanem olyan értékelések is, amelyek a demokratikus értékek egy kiemelt területét vizsgálják, mint a korrupció, az emberi jogok érvényesülése, a sajtószabadság vagy a választás szabadsága.^[3]

Az indexek elkészítésének módszerei sokfélék lehetnek. Általában a kvantitatív és kvalitatív módszereket együtt alkalmazzák. Az indexek készülhetnek közvélemény-kutatással, szakértőkkel készített interjúk alapján, illetve ún. kemény adatok felvételével is, mint a halálesetek vagy a büntetőjogi felelősségre vonások száma, és jogszabályok elemzése alapján is. A módszerek sokféleségét a demokrácia, illetve a demokratikus értékek definiálásának nehézségei magyarázzák. Nincs ugyanis olyan világszerte elfogadott definíció, amely lefedné és magyarázná a különböző demokráciákat. Mindegyik klasszikus demokrácia különbözik egymástól, viszont vannak olyan elemek, melyeket valamennyi demokráciában megtalálhatunk. A demokráciaindexek ezért minimum feltételeket, szempontokat állapítanak meg, és ezek mentén értékelik az egyes országokat. Ilyen minimum feltétel például, hogy kormányt a választáson többséget elért párt, pártok alakíthatnak, hogy léteznek szabad és tisztességes választások, hogy a kisebbségek jogait és az emberi jogokat, a jogegyenlőséget törvény garantálja.

A Freedom House indexe^[4] Robert Dahl poliarchiaelméletén alapul. Dahl szerint a demokrácia elemei közé tartozik az általános választójog, a jogegyenlőség, a szabad és tisztességes választások, az egyesülési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a politikai részvétel lehetősége. Az Economist demokráciaindexé viszont ennél szélesebb definíciót használ, összesen öt kategóriát különböztet meg. Ezek a választási eljárás és a pluralizmus, a szabadságjogok, a kormány működése, a politikai részvétel és a politikai kultúra.

A demokráciaindexek eredménye éppen a fogalom összetettsége miatt nem kétosztható, hanem általában többelemű. Így az Economist megkülönböztet tényleges demokráciát, törékeny demokráciát, hibrid és autoriter rendszereket. A Freedom House pedig szabad, részben szabad, és nem szabad csoportosítást használ az értékelésekor.

A demokráciaindexeket a fogalmi és a módszertani nehézségek miatt gyakran minősítik önkényesnek. Az önkényesség kérdése szorosán összefügg azzal, hogy ezek az indexek percepciót mérnek. A percepció indexek a megkérdezettek véleményét mérik, és nem tényeket. A kemény adatok mérése megbízhatóbb, hiszen mindig ugyanazt az eredményt adja, viszont a válaszok a demokrácia komplexitásának csak egy nagyon szűk szegmensét fedik le. A percepció mérése könnyen megoldható, és jól értelmezhető eredményt ad, a hátránya viszont, hogy kevésbé objektív, hiszen nem tényeket, hanem a megkérdezettek véleményét mutatja meg.

1.2. A sajtószabadság mérése

A sajtószabadságról évente értékelést készít két neves nemzetközi szervezet, a Freedom House és a Riporterek Határok Nélkül.

A Riporterek Határok Nélkül szervezete 179 országban több különböző szempont mentén értékeli a sajtószabadság helyzetét. Ilyen szempont például az újságírók elleni közvetlen, testi erőszak, vagy a sajtószabadság elleni közvetett erőszak, a cenzúra vizsgálata. A médiára nehezedő gazdasági befolyás mértékét, a jogszabályi környezet változásait és az internet szabadságának mértékét is évről évre megvizsgálják. A kérdésekre 150 szakértő válaszol, a válaszadók között újságírók, jogászok, emberi jogi aktivisták találhatóak. Minden válasz egy előre megadott pontszámot ér, minél több pontja van egy országnak, annál rosszabb a sajtószabadság helyzete.

A Freedom House az egyes országok jogi, politikai és a gazdasági környezetét a sajtószabadság szemszögéből vizsgálja. A jogszabályi környezet esetében azt vizsgálják, hogy a szabályozás képes-e hatást gyakorolni a médiatartalmakra, hogy a kormányzat miként használja a szabályozást a média korlátozására. Elemzik továbbá az információs szabadságra vonatkozó szabályozást, az igazságszolgáltatás és a médiahatóság függetlenségét, a médiumok nyilvántartásba vételi szabályait és az újságírói hivatás működését. A politikai környezettel kapcsolatban a média feletti politikai befolyás mértékét, a szerkesztőségek függetlenségét, a médiumok tulajdonosi

háttérét, a cenzúra mértékét, valamint az újságírókkal szembeni büntetőjogi és polgári jogi szabályok szankciórendszerét vizsgálják. A kiválasztott szakértők itt is különböző kérdésekre válaszolnak, a válaszokhoz pedig előre megadott pontszámok tartoznak. A pontozás úgy történik, hogy 0 és 30 pont között szabad, 31 és 60 pont között részben szabad, 61 és 100 pont között nem szabad minősítést kap az adott ország. Amíg a nyugat-európai országokra alapvetően 20 pont alatti értékek a jellemzőek, addig a kelet-európai országok is szabad minősítést érnek el általában, de inkább a 20 és 30 pont közötti kategóriába esnek.

A sajtószabadság-indexek tartalmazzanak kérdőíves adatfelvételen alapuló adatokat, de jellemzően a válaszadóknak a média helyzetéről kialakult percepcióját, véleményét mérik. Ennek oka, hogy a sajtószabadság összetett jelenség, a média szabadságát biztosító jogszabályok mellett befolyásolja a sajtóra nehezedő politikai és gazdasági befolyás, de az újságírók társadalmi megítélése, az öncenzúra jelenségének gyakorisága, vagy a médiavállalatok piaci koncentrációjának mértéke.

A sajtószabadság, csakúgy, mint a demokrácia, mérhető ún. kemény adatokkal, mint például, hogy mennyi a betiltott médiatermékek száma, mennyi az újságírók elleni támadások száma, vagy mennyi a cenzúra miatti peres eljárások száma. A kemény adatok mérése azonban szinte csak azokban az országokban lehetséges, ahol a sajtó nem szabad. Az ilyen kemény adatokkal a sajtóra gyakorolt közvetett gazdasági vagy politikai befolyás mértéke vagy éppen az öncenzúra létezése nem mérhető. Ezek ugyanis látens, rejtett jelenségek, így a láthatóságuk nagyon csekély.

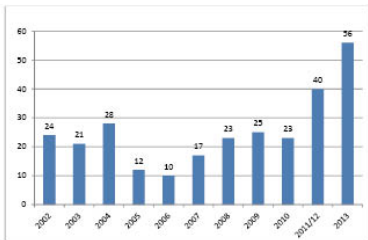
Ugyan a sajtószabadság-index jellemzően inkább a megkérdezettek véleményét méri, és kevésbé a tényeket, ezért az eredménye is kevésbé objektív, mégis nagyon fontos mutatószám. Képes ugyanis egyfelől a sajtószabadság helyzetének időbeli változásait, másfelől pedig a vizsgált országok egymáshoz viszonyított helyzetét megmutatni. Az indexekből a jelentősebb, akár pozitív, akár negatív irányú változások, trendek irányvonala olvasható ki. A kisebb változásokat, a már demokratikus országok sajtószabadságának csekélyebb mozgásait az indexek nem igazán képesek érzékeltetni. Az viszont nagyon pontosan és jól látható, ha egy ország rossz irányba halad.

1.3. A magyarországi sajtószabadság helyzete

1.3.1. Riporterek Határok Nélkül

A Riporterek Határok Nélkül sajtószabadság-indexének elmúlt tíz évben történt változásait megnézve jól látható trendek mutatkoznak meg. Egyfelől az európai értékrend jelentős fölénye látható, hiszen az első 30 ország több mint a fele európai, az első három helyen pedig Finnország, Norvégia és Hollandia osztozik évek óta. Másfelől azonban egyre több olyan európai ország van, ahol évről évre romlik a sajtószabadság helyzete. Idetartozik Olaszország, Görögország, Bulgária és az utóbbi három évben Magyarország is. Törésvonal látszik kialakulni az Európai Unió országai között. Míg Skandináviában, illetve az észak-európai országokban kisebb kivételektől eltekintve (például 2006-ban Dánia az előző évi 1. helyről a 19. helyre esett vissza a Mohamed-karikatúrák megjelenése után az újságírókat ért zaklatások miatt) a sajtószabadság helyzete kiemelkedőnek nevezhető, addig Kelet- és Dél-Európát valamiféle sajtószabadság-deficit jellemzi. A romlás okai sokrétűek, minden ország más és más problémákkal küzd. Olaszországban egyfelől az okozza a problémát, hogy az újságírókkal szemben rágalmazásért vagy becsületsértésért akár börtönbüntetést is kiszabhat a bíróság, másfelől viszont volt olyan időszak, amikor gondot jelentett a maffia média feletti befolyásának mértéke is. Az olasz média meghatározó jellemzője a politikai és a gazdasági érdekek szoros összefonódása. Bulgáriában a média szabályozása, a korrupció és az újságírók elleni közvetlen erőszak okoz gondokat. Görögország esetében pedig a gazdasági válság keltette társadalmi elégedetlenség következményeként érik az újságírókat atrocitások.

A magyarországi sajtószabadság helyzete jelentős mértékű visszaesést mutat. Míg 2012-ben a világ 179 országa közül Magyarország a 40. helyen állt, addig 2013-ben már csak az 56. hely jutott számunkra.



A Riporterek Határok Nélkül szervezet Sajtószabadság-indexe
 A vizsgált országok közül Magyarország helyezései
 (A magasabb érték romló tendenciát mutat!)

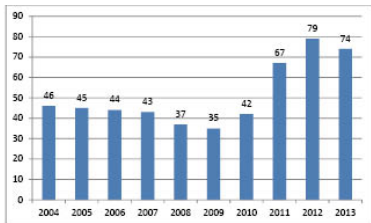
2013 volt a sajtószabadság legrosszabb hazai éve a Riporterek Határok Nélkül felmérése szerint, hiszen 16 helyet rontottunk. 2010-hez képest pedig 33 hellyel kerültünk hátrébb a sajtószabadság-index rangsorában. A drasztikus visszaesés oka egyértelműen a kormánytöbbség új médiaszabályozási modellje és médiapolitikája, amely az indexértékek alapján egyre kevésbé képes a sajtószabadság hazai érvényesülését biztosítani.

Magyarország esetében két trendet különböztethetünk meg. 2010-ig egy az európai értékrendet követő irányvonal mutatkozik meg, amelyben láthatóak ugyan ingadozások, de kiugró változások nem történtek. 2010-ig inkább a sajtószabadságot tisztelő országok közé tartoztunk. 2006-ban kaptuk a legjobb értékelést, ekkor a világ 179 országa közül a 10. helyen végeztünk. 2002 és 2010 között hazánk mindvégig az első harminc ország között volt. Mindez természetesen távolról sem azt jelenti, hogy a sajtószabadság területén ne lettek volna gondok, sokkal inkább arra enged következtetni, hogy addig többé-kevésbé az európai trendek irányába haladtunk. 2011-től ez a trend megváltozott, a sajtószabadság helyzete az elmúlt két évben jelentős mértékben romlott. Úgy tűnik, hogy egyre inkább a sajtószabadságot nem vagy kevésbé tiszteletben tartó országokhoz tartozunk. A Riporterek Határok Nélkül szervezete szerint a magyarországi sajtószabadság romlását egy jól meghatározható esemény, a 2010-ben elfogadott új médiaszabályozás eredményezte.

1.3.2. Freedom House

Annak ellenére, hogy a Freedom House indexében is az első helyeken az Európai Unió tagállamai állnak, a dél-európai országokban mégis csökkent a sajtószabadság mértéke. A sajtószabadság romlása vélhetően a gazdasági válság miatt erősödött fel Spanyolországban vagy Görögországban. A nyugat-európai országok biztosítják a legszélesebb körű sajtószabadságot a világon, 88%-uk tartozik a szabad kategóriába. A politikai és gazdasági erőzítő azonban őket is elérte, hiszen sok helyen nőtt az index során elérhető pontszámok értéke, ami a sajtószabadság helyzetének kismértékű romlását mutatja.

Nyilvánvalóan nehéz nemzetközi sajtószabadság trendekről beszélni, a Freedom House annyit mégis megállapít, hogy két, egymással ellentétes folyamat befolyásolja a sajtószabadság alakulását. Az egyik egy pozitív irányú folyamat, amely az ún. arab tavasz jelenség kapcsán vált láthatóvá. A kommunikációs eszközök újfajta használata, mint a Facebook vagy az sms, növelte a véleménynyilvánítás szabadságát, a politikai kommunikációban való részvétel lehetőségét. A másik folyamat az autoriter rendszerek, mint Kína vagy Oroszország esetében a média feletti politikai befolyás folyamatos növekedése.



A Freedom House Sajtószabadság-indexe

A vizsgált országok közül Magyarország helyezései

(A magasabb érték romló tendenciát mutat!)

A sajtószabadság magyarországi helyzete, csakúgy, mint a Riporterek Határok Nélkül szervezete által készített értékelésben, a Freedom House indexe szerint is jelentősen romlott. 2011-ről 2012-re átkerültünk a szabad kategóriából a félig szabadba. A sajtószabadság helyzetének romlását a szabályozás problémáival, a Klubrádióval kapcsolatos hatásköri döntésekkel magyarázták. A romlás itt is drasztikusnak mondható: amíg 2010-ben még 195 ország közül a 42. helyen álltunk, a pontszámunk pedig 23 volt (0 és 30 pont között minősül szabadnak egy ország), addig 2013-ban már csak a 74. helyen voltunk, és a pontszámunk 36 volt.

2. A MÉRTÉK MÉDIAELEMZŐ MŰHELY SAJTÓSZABADSÁG-INDEXÉNEK KONCEPCIÓJA

A Mérték Médiaelemző Műhely először 2012-ben készítette el a sajtószabadság-indexét, amely három párhuzamos kutatás eredményeiből állt össze. Három populációt vizsgáltunk, újságírókat, médiamedzsereket (médiatulajdonosok, médiavállalkozások vezetői, illetve a médiavállalkozások menedzsmentje), illetve egy országos reprezentatív minta keretében a lakosság sajtószabadságról alkotott véleményét mértük fel. A nagy, nemzetközi sajtószabadság-indexek kialakítása során alkalmazott vegyes módszertanhoz képest tehát mi közvélemény-kutatási eredményekre alapozva készítettük el a saját indexünket. Úgy gondoltuk, hogy a hazai sajtószabadság helyzetének felmérésére a legalkalmasabb módszer a közvélemény-kutatás, viszont annak érdekében, hogy az adatok minél átfogóbb képet adjanak, nemcsak a laikus lakosság véleményét kérdeztük meg, hanem a szakma, az újságírók és a médiamedzserek véleményére is kíváncsiak voltunk. Mindhárom csoport esetében vizsgáltuk, hogyan vélekednek a sajtószabadság állapotáról, a hazai média működési mechanizmusairól, a sajtóra nehezedő politikai és gazdasági nyomásgyakorlás jellegéről, illetve vizsgáltuk az újságírói hivatás társadalmi szerepét, valamint az öncenzúra jelenségét is.

A Mérték sajtószabadság-indexének vizsgálati szempontjai sok hasonlóságot mutatnak a nemzetközi indexekkel, a hasonlóság oka a sajtószabadság fogalmának értelmezési köre. A nemzetközi indexek készítői, illetve mi is alapvető fontosságúnak tartjuk a sajtószabadság megítélésakor a médiát érő politikai és gazdasági nyomásgyakorlás, illetve a cenzúra, az öncenzúra

mértékét, a jogszabályi környezetet, vagy a médiumok tulajdonosi háttérének feltárását. Természetesen vannak eltérések az indexek között, melyek leginkább abból fakadnak, hogy nekünk nem volt célunk a nemzetközi, országonkénti összehasonlítás. Mi arra törekedtünk, hogy a magyarországi sajtószabadság állapotáról adjunk képet, rávilágítva arra, hogy évről évre milyen változások, trendek mutathatóak ki.

Mind a nemzetközi indexek, mint a Mérték saját indexe azért készül, hogy leírja és szembeesítse a nyilvánosságot a sajtószabadság negatív vagy pozitív irányú változásaival. Az indexek véleményünk szerint kifejezetten sok információt képesek adni a változások irányáról és jellegéről, arról, hogy milyen típusú problémák terhelik a hazai sajtószabadság helyzetét. Kutatásunk számos olyan adatot tartalmaz, amely egy-egy problématerületre világít rá, ilyen például az öncenzúra jelensége, vagy a magyar sajtószabadságot leginkább veszélyeztető politikai befolyás mértékének emelkedése. A legnagyobb eredményünk talán éppen az, hogy azokat a problémákat, melyeket sokan leírtak már, mi adatokkal is alá tudjuk támasztani.

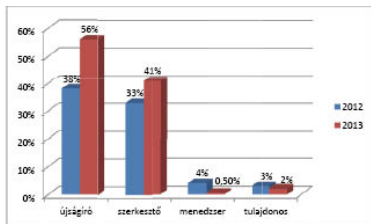
A sajtószabadság állapotának felmérése azonban nemcsak a trendek és irányvonalak megrajzolása miatt fontos, hanem azért is, hogy látható legyen az a hatás, amelyet a médiapolitika változása okoz. Kíváncsiak voltunk ugyanis arra, hogy a média szereplői, illetve a közönség miként reagál az új médiaszabályozás alapján létrejövő modell tevékenységére.

A következőkben a 2012-ben és a 2013-ban felvett adatok összehasonlító elemzését adjuk közre. A lakossági kérdőív reprezentatív mintán készült, míg az újságírói és a médiamenedzseri minta nem. Az újságírók és a médiamenedzserek kérdései szakmai jellegűek voltak, a lakosság esetében pedig olyan kérdéseket tettünk fel, amelyek nem igényeltek külön szakértelmet vagy újságírói szakmai tapasztalatot, így a kérdések száma itt volt a legkevesebb.

Az újságírói adatfelvételt a Mérték Médiaelemző Műhely, a médiamenedzserekre vonatkozó kutatást a Publicus Intézet, a lakossági felmérést pedig a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet végezte. A lakossági minta 2012 áprilisában, illetve 2013 júliusában került felvételre, 1200 fős reprezentatív mintán. A médiamenedzserekre vonatkozó kutatás 2012 szeptemberében és 2013 novemberében történt, 2012-ben 58 fő, 2013-ban pedig 46 menedzser válaszolt kérdéseinkre. A médiamenedzserek esetében vegyes módszert alkalmaztunk, telefoninterjúkat és online kérdőívet. Az online és a telefonos mintát – az eltérő adatfelvételi technika ellenére – összevontan kezeltük, mivel a megoszlások nem különböztek számottevően a részmintákban.

A médiamenedzserekről készült kutatás részletes elemzését a Publicus Intézet készítette el. Elemzésünk menedzserekre vonatkozó megállapítása a Publicus Intézet tanulmányán alapulnak.

Az újságírók közül igyekeztünk minél szélesebb kört elérni, a nyomtatott, illetve az online sajtó, valamint a rádiók és a televíziós csatornák, illetve a közszolgálati médiumok részére is megküldtük az online kérdőívet, törekedve arra, hogy baloldal közeli és jobboldal közeli médiumok egyaránt szerepeljenek a mintában. Alapvetően a hírsajtót kívántuk lefedni, így a bulvársajtó kimaradt a mintából. A kérdőívet a válaszadók anonim módon töltötték ki, ennek következtében nem tudjuk, hogy pontosan mely médiumoktól, milyen arányban válaszoltak. Az újságírók esetében online kérdőíves módszert alkalmaztunk, 2012-ben 124, 2013-ban pedig 192 újságíró töltötte ki a kérdőívet. A lekérdezés 2012 augusztusában és 2013 októberében történt.



Az újságírói minta hivatás szerinti megoszlásai

A válaszadók többsége 2012-ben (56%) budapesti lakos, 13%-uk megyeszékhelyen, 11%-uk pedig vidéki városban élt. A mintában szereplők majdnem háromnegyede (72%) főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkezett.

2013-ban az újságírói háromnegyede (72%) budapesti lakos, 12%-uk megyeszékhelyen, 12%-uk pedig vidéki városban élt. A mintában szereplők elsőprő többsége (90%) főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkezik. A válaszadó újságírók többsége 2013-ban (41%) az online médiában dolgozott, 33%-uk a nyomtatott sajtóban, 11%-uk a kereskedelmi televíziókban,

5%-uk a közszolgálati rádióban, 3%-uk a kereskedelmi, illetve a közszolgálati rádiókban, 2%-uk pedig a közszolgálati televízióban. A válaszadási hajlandóság önmagában is érdekesnek mondható, úgy tűnik, hogy a nyomtatott és az online sajtó újságírói nyitottabbak az attitűdkutatásra, mint a televíziós vagy rádiós újságírók.

Egyetemi diplomával a válaszadók harmada rendelkezett, főiskolai vagy annak megfelelő szintű diplomával pedig 43%-uk.

Az elemzésben mérlegindexet alkalmazunk azért, hogy számszerűsítve mutassuk be a vélemények alakulását. A mérlegindex úgy készült, hogy azoknál a kérdéseknél, ahol egy-egy állítás fontosságára voltunk kíváncsiak, ott az egyáltalán nem fontos –100 pontot, a nem fontos –50 pontot, a fontos +50 pont, a nagyon fontos +100 pontot ért. Ahol pedig a változásra kérdeztünk rá, ott a romlott –100 pontot, a nem változott 0 pontot, a javult +100 pontot ért.

Elemzésünket témákra osztva készítettük el, minden fejezet egy témát dolgoz fel, minden fejezetben külön tárgyaljuk az egyes csoportok válaszainak alakulását, majd a fejezet végén összevetjük a csoportok véleményét.

3. A SAJTÓSZABADSÁG HELYZETE

Mindhárom csoport esetében azt kérdeztük, hogy milyen a sajtószabadság helyzete jelenleg, a válaszokat egytől tízes skálán értékeltük.

A sajtószabadság helyzete a médiamednedserek szerint inkább jónak mondható, hiszen ők az egytől tízes skálán átlagosan 6,2-re értékelték 2013-ban a sajtószabadság állapotát. Ezzel szemben a lakosság (4,6), valamint az újságírók (4,3) véleménye egy kicsivel a középérték alatt maradt.

Az eltelt egy évben érdekes módon a három vizsgált csoportban háromféle módon alakult a sajtószabadság megítélése. A lakosság véleményében nem történt változás, a médiamednedserek véleménye szerint javult, az újságírók értékelésében pedig romlott a sajtószabadság helyzete 2012 óta. A vélemények eltérő alakulása az egyes mintákban különböző okokra vezethető vissza.

Sajtószabadság-index (1–10-es skála)

Lakosság	4,6	4,6	Nem változott
Újságírók	4,8	4,3	Romlott
Médiamednedserek	5,4	6,2	Javult

A lakosság megítélése változatlan, viszont úgy tűnik, hogy továbbra is a pártpreferencia befolyásolja leginkább a vélemények alakulását.

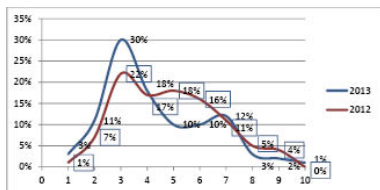
A médiamednedserek esetében a javulás talán annak tulajdonítható, hogy kevesebben érzékeltek politikai nyomásgyakorlást, függőséget a politikától, így a sajtószabadság állapotát is jobbnak ítélték, mint 2012-ben. Ezt a feltételezést támaszthatja alá, hogy 19 százalékponttal csökkent azok aránya, akik úgy vélték, hogy munkahelyük pénzügyi háttere függ a mindenkori politikától, és 11 százalékponttal csökkent azok aránya, akik szerint a politikai nyomásgyakorlás olyan erős, hogy az már korlátozza a sajtószabadságot. Érdekes adat, hogy míg az újságírói mintában a lakóhely egyáltalán nem befolyásolja a sajtószabadság megítélését, addig a médiamednedserek esetében szignifikáns eltérést tapasztaltunk a vidéki és a fővárosi válaszadók véleménye között. A fővárosi médiamednedserek átlagosan 4,7-re értékelték a sajtószabadság helyzetét, míg a vidékiek 6,2-re.

Az újságírók véleményének negatív irányát feltételezésünk szerint a politikai és gazdasági nyomásgyakorlással kapcsolatos vélelmek és tapasztalatok okozhatják. A média politikától és gazdaságtól való függőségét, ha nem is jelentős mértékben, de erősebbnek értékelték a megkérdezett újságírók 2013-ban. Az adatokból az látható, hogy a sajtószabadság állapotának értékei és a médiára gyakorolt politikai és gazdasági nyomásgyakorlás mértékének percepciója szorosan összefügg egymással. Akik úgy érzik, hogy nagy a politikai vagy a gazdasági nyomásgyakorlás mértéke, az átlagnál is rosszabbra értékelték a sajtószabadság helyzetét, azok pedig, akik úgy vélték, hogy a nyomásgyakorlás gyenge erejű, azok az átlagnál jobbnak látták a sajtószabadság állapotát. Ugyanakkor az adatokból is látható, hogy az újságírók véleménye szerint sok kérdésben romlott a média helyzete, valamint az öncenzúrát alkalmazó újságírók aránya is emelkedett az eltelt egy évben.

Arra a kérdésre nem találtunk egyértelmű választ, hogy miért tér el a mednedserek és az újságírók megítélése a médiát érő nyomásgyakorlásban, és hogy ennek következtében miért érzékelik másként a sajtószabadság helyzetét.

3.1. Újságírók

A sajtószabadság állapota nem szignifikáns mértékben, de romlott az újságírók szerint. A változás azonban már jelentősebbnek tűnik, ha az index eloszlását vizsgáljuk. A 3-as értéknél látható egy nagyobb ugrás: míg 2012-ben a megkérdezett újságírók 22%-a adott 3-as értéket a sajtószabadság állapotára, addig 2013-ban már 30%. A közepes vagy annál eggyel jobb értékelések mértéke pedig jelentősen esett a válaszadók körében, az előbbi esetben 18%-ról 10%-ra, az utóbbiban 16%-ról 10%-ra. Növekedett tehát azok aránya, akik a sajtószabadság állapotát inkább rossznak, és csökkent azok aránya, akik kifejezetten jónak értékelik.



Az újságírói sajtószabadság-index megoszlásai

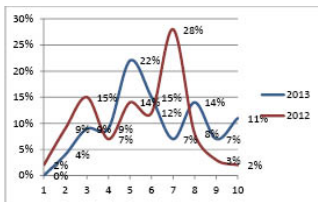
A két legnagyobb mintabeli csoport, az online és a nyomtatott sajtóban dolgozó újságírók egyformán értékelték a sajtószabadság helyzetét, hiszen mindkét csoport átlaga 4,3 volt. A kereskedelmi televízió újságírói egy kicsit jobbnak látták a helyzetet, ők átlagosan 4,9-es értéket adtak. A többi csoport, mint például a közszolgálati televízió és rádió újságírói olyan kevesen szerepelnek a mintában, hogy az ő véleményük nem hasonlítható össze a többi csoportéval.

A sajtószabadság megítélésében jelentős szerepet játszik, hogy milyen erősnek érzékeli a válaszadó újságíró a médiára gyakorolt politikai és gazdasági nyomásgyakorlás mértékét. Minél erősebb a nyomásgyakorlás percepciója, annál rosszabbnak látják a sajtószabadság helyzetét az újságírók. Azok, akik szerint nagyon erős a politikai nyomásgyakorlás átlagosan csak 3,7-re, akik szerint pedig a gazdasági nyomásgyakorlás nagyon erős, csak 3,6-ra értékelték a sajtószabadság helyzetét 2013-ban. Akik úgy vélték, hogy a munkahelyük pénzügyi háttere nagyon erősen függ a mindenkorai politikai

hatalomtól, átlagosan azok is 3,7-es értéket adtak a sajtószabadság állapotára.

3.2. Médiamedvezserek

A menedzserek szerint a sajtószabadság helyzete 2013-ban közelít a jóhoz, hiszen az egytől tízes skálán 6,2-re értékelték. Véleményük szerint az eltelt egy évben bár nem szignifikánsan, de javult a sajtószabadság hazánkban, hiszen 0,8 pontos emelkedés történt. A menedzserek véleménye polarizált, a megoszlás alapján annyi bizonyos, hogy egy év alatt 33%-ról 22%-ra esett azoknak az aránya, akik közepesenél rosszabbra értékelték a sajtószabadság állapotát. Viszont 13%-ról 32%-ra nőtt azoknak az aránya, akik kifejezetten jónak (8–10-es értékek között) értékelték a sajtószabadságot.

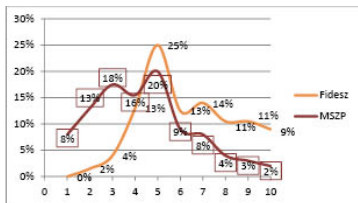


Médiamedvezserek sajtószabadság-indexének megoszlásai

3.3. Lakosság

A lakosság véleménye változatlan 2012 óta: a válaszadók most is a közepesenél egy kicsivel rosszabbra (4,6) értékelték a sajtószabadság állapotát. A sajtószabadság megítélését két tényező befolyásolja érdemben, az egyik a média és a politika összefonódásáról alkotott vélemény, a másik pedig a pártpreferencia. Sem a lakóhely, sem az életkor, sem az iskolai végzettség nem mutat azonban szoros összefüggést azzal, hogy miként látja a közönség a sajtószabadság helyzetét.

Jelentős eltérést tapasztaltunk a vélemények alakulásában attól függően, hogy romlott vagy javult a média és a politika összefonódásának mértéke. Akik szerint romlott a helyzet, és nőtt a politikai befolyás, a sajtószabadság helyzetét átlagosan csak 3,4-re értékelték, ők tehát inkább rossznak látják a helyzetet. Akik szerint viszont javult a média és a politika összefonódásának mértéke, 6,8-ra értékelték a sajtószabadság állapotát, ez a csoport tehát inkább jónak látja a helyzetet.



Lakossági sajtószabadság-index megoszlása pártpreferencia szerint (2013)

A fenti ábra a kormánypártok és a legnagyobb ellenzéki párt szavazóinak sajtószabadságról alkotott véleményeinek eloszlását mutatja. Jelentős a különbség a két párt szavazóinak véleménye között, hiszen a Fidesz szavazói táborának 19%-a értékelte 5-nél rosszabbra a sajtószabadságot, ez az arány az MSZP szavazói között 55% volt. A különbséget a két szavazótábor sajtószabadság-indexének átlagértékei is mutatják, a Fidesz szavazók esetében ez az érték 6,1, az MSZP szavazóinak esetében pedig 4,3 volt. Nemcsak a sajtószabadság társadalmi megítélése nem változott 2012 óta, hanem a két párt szavazótáborának véleménye sem, hiszen az arányok (Fidesz szavazók átlagosan 6-os értéket adtak 2012-ben, az MSZP szavazói pedig 4,3-at) ugyanezek voltak akkor is.

4. A SAJTÓSZABADSÁG ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK SZEMPONTJAI

A következőben azt vizsgáltuk, mely szempontok milyen erővel befolyásolják a sajtószabadság megítélését. Arra voltunk kíváncsiak tehát, hogy a

médiamenedzserek, illetve az újságírók számára milyen fontossággal bírnak az egyes szempontok, melyek a leginkább meghatározóak, és melyek a legkevésbé azok. Az elemzésben mérlegindexet alkalmazunk azért, hogy számszerűsítve mutassuk be a vélemények alakulását.

Ön szerint az alábbiak közül mi szükséges a sajtószabadsághoz?

(egyáltalán nem fontos = -100 pont, nem fontos = -50 pont, fontos = +50 pont, nagyon fontos = +100 pont)

	Újságírók		Médiamenedzserek		
	2012 mérleg	Változás	2012 mérleg	2013 mérleg	Változás
az állami reklámpénzek és támogatások elosztása a médiapiacra átlátható	*	83 pont	*		80 pont
a médiahatóság nem kizárólag politikai pártok jelöltjeiből áll	83 pont	79 pont	-4	75 pont	60 pont -15
a közszereplők szabadon, jogi fenyegetettség nélkül bírálhatók	*	78 pont	*		68 pont
a nyomtatott és online sajtótermékek felett csak a független bíróság gyakorolhat felügyeletet, más szerv nem	80 pont	77 pont	-3	51 pont	43 pont -8
a médiatulajdonosok és a politikai pártok között nincs összefonódás	82 pont	72 pont	-10	67 pont	73 pont +6
a szerkesztőség munkáját etikai kódex szabályozza, amelynek része a tulajdonos, a menedzsment és a szerkesztőség kapcsolatának rendezése	73 pont	69 pont	-4	66 pont	58 pont -8
erős újságírói szakmai szervezetek képviseli az újságírókat	47 pont	67 pont	+20	60 pont	46 pont -14
a szabályozásban jelentős szerepe van az önszabályozásnak	56 pont	60 pont	+4	62 pont	40 pont -22
közpénzből finanszírozott közszolgálati műsorszolgáltatás működik	28 pont	39 pont	+11	42 pont	38 pont -4
az újságíróknak érdemi beleszólása van a főszerkesztő megválasztásába	26 pont	36 pont	+10	19 pont	8 pont -11
a médiatermékek inkább magyar tulajdonban vannak	-48 pont	-47 pont	+1	-3 pont	9 pont +12

4.1. Újságírók

Bár a sajtószabadságot befolyásoló szempontok fontossági sorrendje érdemben nem változott, mégis azt mondhatjuk, hogy bizonyos mértékig módosultak a vélemények. A politika és a média viszonyrendszere, ha nem is szignifikánsan, de vesztett a jelentőségéből, a szakmai függetlenség pedig fontosabbá vált. Két új szempont került a kérdések közé. Az állami reklámpénzek és támogatások átlátható elosztásának feltétele rögtön az első, legfontosabb helyre került a sajtószabadság érvényesülésének rangsorában. A másik új szempontot, a közszereplők szabad bírálhatóságát szintén alapvető fontosságúnak értékelték az újságírók, mivel a harmadik helyre került.

Az adatok továbbra is azt mutatják, hogy a sajtó politikától való függetlensége a legfontosabb eleme a sajtószabadságnak. Az első négy helyen olyan feltételek állnak, amelyek a sajtó függetlenségének biztosítékai, és amelyek közé a politikai és gazdasági közszereplők szabad bírálhatósága is besorolható.

A média és a politika kapcsolatában változásnak lehetünk tanúi, ez talán a lágy cenzúra jelenségével magyarázható. Az a tény, hogy a média és a politikai pártok közötti közvetlen összefonódás 10 pontot vesztett a jelentőségéből, az állami reklámpénzek átlátható elköltése került viszont az első helyre, arra enged következtetni, hogy az újságírók észlelik a lágy cenzúra jelenségét.

Úgy tűnik, hogy 2012-höz képest az újságírók egyre fontosabbnak vélik a szakmai függetlenséget, 20 ponttal nőtt ugyanis az újságírói szakmai szervezetek képviselőit jelentősége a 2012-es adatokhoz viszonyítva. Ugyancsak jelentős mértékben 10 ponttal növekedett annak a jelentősége, hogy az újságíróknak legyen beleszólása a főszerkesztő megválasztásába, és ha csak kismértékben is, de az önszabályozásnak is nőtt a szerepe. Ezzel szemben viszont az etikai kódex, amely szintén a szakmai függetlenség egyik tényezője, bár nem jelentős mértékben, de vesztett a fontosságából. Valószínűleg az újságírók úgy reagálnak a külső környezetre, annak hatásaira, hogy úgy érzik, csak a saját szakmai integritásukban bízhatnak, ez okozhatta a szakmai függetlenség jelentőségének növekedését.

4.2. Médiamenedzserek

A menedzserek szerint a sajtószabadság alakulásában továbbra is a politikai függetlenségnek van a legnagyobb jelentősége. Ugyan valamennyi, a kutatásban felsorolt feltételt fontosnak tartják a sajtószabadság érvényesülése szempontjából, hiszen az értékek minden esetben pozitívak, mégis az látszik az adatokból, hogy a feltételek többségének kisebb jelentőséget tulajdonítottak, mint 2012-ben.

A legerősebben az önszabályozás sajtószabadságban betöltött szerepe csökkent. A szempontok jelentőségének csökkenése közepette viszont a médiatermékek magyar tulajdonlását számottevően fontosabbnak érezték a menedzserek, mint korábban. Megkockáztathatjuk azt a feltételezést, hogy a médiamenedzserek mintha jobban alkalmazkodtak volna a médiapolitikai környezethez, és a vélemények változását az okozta, hogy saját elvárásaikat a környezethez igazították.

4.3. A vélemények összevetése

A média működését közelről ismerő újságírók és médiamenedzserek a sajtószabadságot leginkább befolyásoló tényezőnek még mindig a politikai függetlenséget tekintik. A szakmai függetlenség jelentőségéről viszont eltérnek a vélemények. Az újságírók számára e kérdés egyre fontosabbá válik, a médiamenedzserek véleménye viszont éppen fordított irányú, hiszen szerintük ezek a szempontok immáron kevésbé fontosak, mint 2012-ben voltak. Az eltérő irányú változás oka talán a hivatásgyakorlás különbségeiben rejlik. Lehetséges, hogy az újságírók úgy vélik, hogy a külső környezettel, a politikával szemben nincs más eszközük, mint a szakmai függetlenség megőrzése, erősítése. A médiamenedzserek számára viszont az újságírók szakmai függetlensége nem annyira fontos, ráadásul a függetlenséget akár az üzleti működést zavaró tényezőnek is tarthatják. Érdekes fejlemény, hogy a médiamenedzserek a politikai függetlenség mellett egyre fontosabbnak tekintik a médiatermékek magyar tulajdonlását.

5. A MÉDIA MŰKÖDÉSÉNEK MEGÍTÉLÉSE

A következőkben arra kerestük a választ, hogy az előző évhez képest a három csoport hogyan értékeli a média általános működését. Ezért olyan alapvető állításokat fogalmaztunk meg, amelyek meghatározzák a média állapotát, és

megismerhetővé teszik a média működését. 2012-ben a viszonyítási pont az új médiaszabályozás volt, azaz arra kérdeztünk rá, hogy a szabályozás bevezetése óta az általunk felsorolt tényezők tekintetében mi és hogyan változott. Mivel az elmúlt egy évben nem történt ilyen meghatározó változás, külön viszonyítási pontot nem jelöltünk meg, hanem azt szeretnénk volna megtudni, hogy az idő múlásával érzékelték-e változást a vizsgált csoportok. A menedzserek és az újságírók esetében ugyanazokat a kérdéseket tettük fel, a lakosság esetében viszont kevesebb kérdést, mivel úgy véltük, hogy bizonyos kérdések túlságosan szakmaiak. Az elemzésben mérlegindexet alkalmazunk azért, hogy számszerűsítve mutassuk be a vélemények alakulását.

Hogyan változott? (romlott = -100 pont, nem változott = 0 pont, javult = +100 pont)

2012.	Újságíró			Médiamenedzser		
	2013.	Változás	2012	2013	Változás	
a médiavállalkozások és a politikai pártok összefonódása	-60 pont	-83 pont	-23	-40 pont	-39 pont	+1pont
az újságírói munka megbecsültsége	-59 pont	-81 pont	-22	-49 pont	-41 pont	+8 pont
a közszolgálati médiaszolgáltatás minősége	-69 pont	-79 pont	-10	-16 pont	-4 pont	+12 pont
a médiavállalkozások működési feltételei	-65 pont	-77 pont	-12	-45 pont	-39 pont	+6 pont
az újságírói munka jogi feltételei	-67 pont	-70 pont	-3	-22 pont	-17 pont	+5 pont
a megjelenő vélemények sokszínűsége	-47 pont	-65 pont	-18	-15 pont	+2 pont	+17 pont
a médiahatóság működésének kiszámíthatósága	-50 pont	-50 pont	-	-24 pont	+15 pont	+39 pont
a gyermekekre ártalmas tartalmak mennyisége	8 pont	-18 pont	-26	+38 pont	+7 pont	-31 pont

5.1. Újságírók

Az újságírók egy kivételével valamennyi általunk felsorolt állítás esetében úgy érzékelték, hogy romlott a helyzet 2012 óta. A politika és a média összefonódásának megítélésében történt negatív irányú elmozdulás talán az újságíróknak a médiapiaci változásokkal kapcsolatos véleményét tükrözi. 2013 egyik jelentős híre, majd végül eseménye volt a TV2 kereskedelmi

csatorna eladása, elképzelhető, hogy ez a hír hatott az újságírók válaszára. Az újságírói munka megbecsültségének ilyen erős gyengülésére (-22 pont) viszont nem számítottunk. Az okok talán a politikai és gazdasági nyomásgyakorlás percepciójának erősödésében, az állami hirdetések átláthatatlan rendszerében kereshetők. Elképzelhető, hogy minél inkább erősödik a nyomásgyakorlás érzése, annál inkább érzik úgy az újságírók, hogy a hivatásuk megbecsültsége, presztízse csökken.

5.2. Médiamenedzserek

A médiamenedzserek szerint az eltelt egy évben inkább javult a média általános helyzete, a kérdések egy részénél a javulás kismértékű, a másik felénél viszont jelentősnek mondható. A menedzserek véleménye szerint egyedül a gyermekekre ártalmas tartalmak mennyiségében történt negatív irányú változás. A változást talán a bulvár médiában dolgozók negatív véleménye okozta, mivel az ő véleményátlaguk negatív, a közéleti médiában dolgozóké viszont pozitív volt.

Pozitív változás leginkább a médiahatóság kiszámítható működésében történt, a változás mértéke itt 39 pont volt. Azt, hogy a menedzserek miért látják 2013-ban ennyivel jobbnak a hatóság működését, nem tudjuk. Lehetséges, hogy a hatóság jobban teljesített, mint korábban, és a menedzserek véleménye ezt tükrözi. De az is lehetséges, hogy a médiahatósággal szembeni negatív várakozások, illetőleg azok elmaradása miatt vélik úgy a menedzserek, hogy javulás történt. Rosszabbra számítottak, és mivel az nem következett be, így pozitív irányú folyamatként értelmezik a helyzetet.

5.3. Lakosság

Ugyan a sajtószabadság megítélése nem változott a közönség véleménye szerint, mégis azt láthatjuk, hogy a média működését egyöntetűen jobbnak ítélik, mint 2012-ben. Leginkább az újságírói munka megbecsültsége és a közszolgálati média minősége javult a közönség véleménye szerint. Annak ellenére, hogy az újságírók saját megbecsültségüket kifejezetten rosszabbnak értékelik, a lakosság körében javulás mutatkozik.

Hogyan változott? (romlott = -100 pont, nem változott = 0 pont, javult = +100 pont)

	2012	2013	Változás
az újságírói munka minősége, megbecsültsége	-24 pont	-15 pont	+9
a közszolgálati médiaszolgáltatás minősége	-14 pont	-5 pont	+9
a gyermekekre ártalmatlan tartalmak mennyisége	-12 pont	-5 pont	+7
a megjelenő vélemények sokszínűsége	-17 pont	-15 pont	+2
a médiavállalkozások és a politikai pártok összefonódása	-26 pont	-25 pont	+1

5.4. Vélemények összevetése

A három vizsgált csoport, az újságírók, illetve a médiamenedzserek és a közönség véleménye erősen eltér egymástól, hiszen az újságírók szerint a média helyzete jellemzően rosszabb, mint 2012-ben. A lakosság és a menedzserek szerint viszont kifejezetten jobb. Az eltérés természetesen magyarázható azzal, hogy az újságírók közelebbről látják a média működését, a közönség pedig láthatóvá teszi a problémákat, anomáliákat is. A lakosság ezzel szemben távolabbról szemléli az eseményeket, és nincs annyi információ birtokában. A menedzsereknél azonban nincsen szó erről. Náluk talán a vélemények polarizáltsága magyarázhatja a változást, mivel az adatok azt mutatják, hogy egyes médiamenedzserek mind a nyolc szempontnál romlást érzekeltek, míg mások minden szempontnál javulást.

6. A MÉDIÁRA NEHEZEDŐ POLITIKAI ÉS GAZDASÁGI NYOMÁS

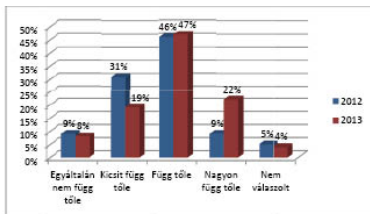
A politikai és gazdasági nyomásgyakorlás, azaz a média függetlensége a sajtószabadság alakulásának szempontjából talán a legmeghatározóbb terület. A szakma véleménye megegyezik abban, hogy a sajtószabadságot a médiára nehezedő gazdasági és politikai nyomás befolyásolja legerősebben. Így ebben a témakörben több kérdésre is kíváncsiak voltunk, mint például a nyomásgyakorlás mértékére, irányára, eszközeire, forrására, vagy éppen a nyomásgyakorlással kapcsolatos személyes tapasztalatokra. Arra nem vállalkoztunk, hogy a nyomásgyakorlás tekintetében pontos definíciót adjunk, ez ugyanis szinte lehetetlen feladat lenne, inkább azt szerettük volna feltárni, hogy a három vizsgált csoport mit és hogyan érzékel a médiára nehezedő nyomásgyakorlás jelenségéből.

6.1. Újságírók

Összességében megállapíthatjuk, hogy az újságírók a médiára nehezedő politikai, illetve gazdasági nyomásgyakorlás mértékét egyre erősebbnek érzik. A politika hatása azonban még mindig erősebbnek látszik, mint a gazdasági befolyás. Valamiféle kettőség olvasható ki az adatokból, hiszen az újságírók szerint a politika hatása erősebbnek tűnik a gazdaságénál, a nyomásgyakorlás eszközei között azonban mégis az állami hirdetési döntések szerepe a legjelentősebb. Lehetséges, hogy az állami hirdetések körüli transzparencia hiánya vezetett oda, hogy az újságíró erősnek látja az állami, azaz politikai befolyást, de azt is érzékeli, hogy a befolyás inkább közvetetten, gazdasági eszközök útján érvényesül.

Az alábbi ábra azt mutatja, hogy 2013-ban 12%-kal csökkent azok aránya, akik szerint a munkahelyük pénzügyi háttere kicsit függ a politikától, viszont 13%-kal nőtt azok aránya, akik úgy látják, hogy a függés nagyon erős. Amíg 2012-ben a válaszadó újságíróknak csupán 55%-a értékelte úgy, hogy a munkahelyének pénzügyi háttere függ valamilyen módon (függ és nagyon függ értékek összesen) a politikától, addig ez az arány 2013-ra 69%-ra nőtt. A politikának a média pénzügyi hátterére vonatkozó befolyása tehát nőtt az újságírók szerint.

Mennyiben függ az Ön munkahelyének pénzügyi háttere a mindenkori politikától?

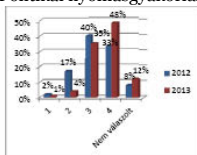


A médiára nehezedő politikai és gazdasági nyomásgyakorlás közül az újságírók a politikai jellegűt értékelték rosszabbra. 2012 óta majdnem 15 százalékponttal 48%-ra nőtt azok aránya, akik olyan erősnek vélik a politikai nyomást, hogy az már korlátozza a sajtószabadság érvényesülését. Bár az

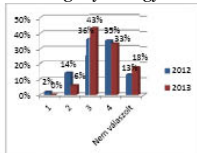
újságírók véleménye szerint a gazdasági nyomásgyakorlás mértéke is erősödött 2012 óta, a változás mégsem annyira jelentős, mint a politika esetében. A válaszadóknak továbbra is a 33%-a értékelte a gazdasági nyomásgyakorlás mértékét a sajtószabadságot veszélyeztető mértékűnek. Az egyértelműen látható az adatokból, hogy az újságírók úgy érzékelik, hogy mind a gazdasági, mind a politikai nyomásgyakorlás mértéke növekedett 2013-ban.

Ön szerint Magyarországon milyen mértékű a médiára gyakorolt nyomásgyakorlás? (Az 1-es érték azt jelenti, hogy nincs nyomásgyakorlás, a 4-es érték pedig azt, hogy olyan erős a nyomásgyakorlás, hogy az korlátozza a sajtószabadság hazai érvényesülését.)

Politikai nyomásgyakorlás mértéke



Gazdasági nyomásgyakorlás mértéke



Érdekes, hogy mind a politikai, mind pedig a gazdasági nyomásgyakorlás esetében nőtt a nem válaszolók aránya 2013-ban. Ez jelentheti azt, hogy nem tudják megítélni a nyomásgyakorlás mértékét, de azt is, hogy valamilyen okból nem akarnak válaszolni a kérdésre.

6.1.1. A nyomásgyakorlás eszközei

A nyomásgyakorlás eszközeinek sorrendje az elmúlt két évben nem változott, inkább az egyes eszközöknek tulajdonított jelentőségben történt elmozdulás. A gazdasági eszközök szerepe, még ha csak egy hajszálnyival is, de fontosabb lett, mint a politikai eszközöké. A lány cenzúra jelenlétét igazolhatja, hogy az újságírók szerint a nyomásgyakorlás területén az állami hirdetési döntések szerepe egyre fontosabb. Ugyancsak a pénzügyi eszközök jelentőségét támasztja alá az is, hogy a magánhirdetői döntések nyomásgyakorlásban betöltött szerepe a mérlegindex alapján tíz ponttal, a hirdetőik közvetlen befolyása pedig 7 ponttal növekedett. A politikai eszközök közül a politikusok közvetett befolyása, illetve a médiahatóság döntéseinek vagy inkább azok lehetőségének szerepe szintén növekedett.

Milyen erős Ön szerint az alábbi eszközök szerepe a médiára gyakorolt nyomásgyakorlásban? (mérlegindex: nincs semmiféle szerepe a nyomásgyakorlásban = -100 pont, nagyon erős szerepe van = +100 pont)

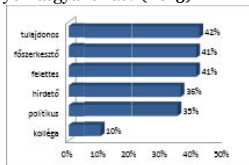
	2012	2013	Változás
az állami hirdetési döntések (hirdetésmegvonás kritikus tartalom miatt, baráti tartalom jutalmazása)	+44 pont	+54 pont	+10
a politikusok közvetett nyomása, a főszerkesztőn, menedzsmenten keresztül az újságírókra	+28 pont	+36 pont	+8
a különböző médiahatósági döntések szerepe (bírságok, engedélyek, frekvenciaengedélyek)	+21 pont	+29 pont	+8
a hirdetőik közvetett a főszerkesztőn és a menedzsmenten keresztül gyakorolt befolyása	+26 pont	+27 pont	+1
a magánhirdetői döntések (hirdetésmegvonás kritikus tartalom miatt, baráti tartalom jutalmazása)	+9 pont	+19 pont	+10
a politikusok nyomása közvetlenül az újságírókra (telefonok, közvetlen kapcsolatok)	+4 pont	+7 pont	+3
a hirdetőik közvetlen befolyása az újságírókra	-11 pont	-4 pont	+7

6.1.2. A nyomásgyakorlás forrásai

Annak ellenére, hogy a médiát érő nyomás mértéke növekedett, illetve hogy a válaszadók fele nyilatkozott úgy, hogy vele is előfordult, hogy érte politikai vagy gazdasági befolyás a munkája során, nem igazán lehet beazonosítani azt, aki valamilyen módon hatni akar az újságíró munkájára. A következő táblázatban azt mutatjuk meg, hogy milyen mértékben forrásai a

nyomásgyakorlásnak a felsorolt szereplők. Három csoport különíthető el egymástól: a tulajdonos, főszerkesztő és a felettes. Ők a legjelentősebb forrásai a nyomásgyakorlásnak. A hirdető és a politikus utánuk következik, nem sokkal elmaradva, és természetesen a közvetlen kolléga az, akitől a legkevésbé számíthat az újságíró nyomásgyakorlásra.

Kérjük, értékelje, hogy kitől és milyen mértékben érkezett a nyomásgyakorlás? (2013)



Amennyiben azokra szűkítjük a vizsgálatot, akik személyesen tapasztaltak politikai nyomásgyakorlást, akkor az arányok csak kevésbé változnak, de árnyaltabb képet kapunk. A főszerkesztők és a tulajdonosok kerülnek az első csoportba, 55%-kal. A politikus és a felettes 50%-ban forrása a befolyásolásnak, a hirdető pedig csak 39%-ban.

6.1.3. Személyes tapasztalat

Akik személyesen tapasztalták meg a politikai nyomásgyakorlást, azok aránya a teljes mintában változatlanul 50% körül mozog. A nyomásgyakorlás pedig ismételten inkább a szerkesztők felé irányult, viszont mindkét csoportban nőtt a személyes tapasztalatokkal rendelkezők aránya.

Ön személyesen tapasztalt-e újságírói munkája során politikai nyomásgyakorlást az elmúlt egy évben?

2012 2013

Szerkesztő között 63% 67%

Újságíró között 51% 60%

A nyomtatott sajtóban dolgozó újságírók voltak a legerősebb politikai nyomásgyakorlásnak kitéve, 73%-uk személyesen is találkozott a politikai befolyásolás jelenségével. Ugyanakkor az online újságírók körében ez az arány sokkal alacsonyabb volt, mindössze 47%-uk tapasztalt politikai nyomásgyakorlást a munkája során.

Nemcsak a személyes tapasztalatokra, hanem a nyomásgyakorlás céljára is kíváncsiak voltunk. A politikai nyomásgyakorlás leggyakrabban (47%) ügyek elhallgatására irányult, legritkábban (28%) pedig nevek, termékek, cégek nevének kihagyására.

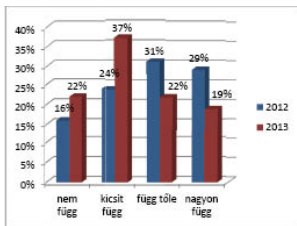
A 2012-es adatfelvétel eredményeiből okulva nemcsak a politikai, hanem a gazdasági nyomásgyakorlás személyes tapasztalataira is rákérdeztünk. A teljes minta 50%-a személyesen is tapasztalt már gazdasági nyomásgyakorlást a munkája során, a szerkesztők között 72% volt a személyes tapasztalatokkal rendelkezők aránya, az újságírók között csupán 52%.

A válaszok alapján a gazdasági nyomásgyakorlás célja igencsak sokféle, egyfelől a tartalom befolyásolására irányul, például a tulajdonosi-hirdetői érdekeket sértő, veszélyeztető témák elkerülése, a rejtett promóció megjelenítése, a hirdető pozitív színben való feltüntetése. Másfelől fenyegetéssel, a hirdetések megvonásának kilátásba helyezésével érvényesül. Az újságírókat a gazdasági nyomásgyakorlás közvetlenül egzisztenciális fenyegetés formájában is éri, mint a munka elvesztése, fizetésemelés elmaradása.

6.2. Médiamedzserek

A menedzserek szerint javult a munkahelyük pénzügyi hátterének függése a mindenkori politikától, hiszen 2012-ben még 60% érzékelt függést (függ tőle és nagyon függ tőle összesen), 2013-ban ez az arány már csak 51%. Azok aránya, pedig akik szerint ez a függőségi viszony nagyon erős, 10 százalékponttal csökkent.

Mennyiben függ az Ön munkahelyének pénzügyi háttere a mindenkori politikától?



A sajtószabadság javuló megítélésével együtt a politikai és gazdasági nyomásgyakorlás mértékében is javulást érzekeltek a menedzserek. Jól látható, hogy a politikai nyomás esetében mind az erős, mind a legerősebb értéknél csökkent a válaszadók aránya 2012 óta, azaz egyre kevesebben érzékelnek politikai nyomást. A gazdasági nyomásgyakorlás esetében is a csökkent azok aránya, akik szerint nagyon erős a nyomásgyakorlás mértéke.

	<i>Politikai nyomásgyakorlás mértéke</i>		<i>Gazdasági nyomásgyakorlás mértéke</i>	
	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Nincs nyomásgyakorlás	6%	20%	4%	9%
2	15%	20%	12%	24%
3	43%	35%	44%	42%
Legerősebb a nyomásgyakorlás	37%	26%	40%	24%

6.2.1. A nyomásgyakorlás eszközei

Valamennyi eszköz szerepe csökkent a menedzserek véleménye szerint, ennek oka vélhetően a nyomásgyakorlás mértékében érzett csökkenés lehet. A legerősebb hatást a hirdetőik közvetetten, a főszerkesztőn és a menedzsmenten keresztül gyakorolt befolyása, valamint a politikusok közvetett nyomása tekintetében érzekeltek a megkérdezettek. Érdekes fejlemény, hogy a menedzserek éppen a gazdasági nyomásgyakorlás eszközei (állami és magánhirdetői döntések) esetében látták úgy, hogy szignifikáns mértékben csökkent a szerepük a nyomásgyakorlásban.

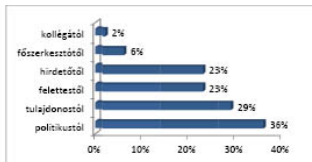
Milyen erős Ön szerint az alábbi eszközök szerepe a médiára gyakorolt nyomásgyakorlásban? (mérlegindex: nincs semmiféle szerepe a nyomásgyakorlásban = -100 pont, nagyon erős szerepe van = +100 pont)

	2012	2013
Az állami hirdetési döntések (hirdetésmegvonás kritikus tartalom miatt, baráti tartalom jutalmazása).	+52 pont	-10 pont
A magánhirdetői döntések (hirdetésmegvonás kritikus tartalom miatt, baráti tartalom jutalmazása).	+10 pont	-33 pont
A politikusok közvetett nyomása, a főszerkesztőn, menedzsmenten keresztül az újságírókra.	+39 pont	+9 pont
A politikusok nyomása közvetlenül az újságírókra (telefonok, közvetlen kapcsolatok)	+5 pont	-24 pont
A hirdetőik közvetlen befolyása az újságírókra.	-13 pont	-33 pont
A különböző médiahatósági döntések szerepe (bírságok, engedélyek, frekvenciaengedélyek).	+22 pont	+2 pont
A hirdetőik közvetett a főszerkesztőn és a menedzsmenten keresztül gyakorolt befolyása.	+26 pont	+10 pont

6.2.2. A nyomásgyakorlás forrásai

Csakúgy, mint az újságíróknál, itt is három csoportot tudunk megkülönböztetni, az első és legkevésbé fontos két forrás a kolléga és a főszerkesztő. Ez nyilvánvalóan a menedzserek médiavállalkozásokban betöltött szerepével, funkciójával magyarázható. A második csoport, akiknek ha nem is jelentősen, de azért van már szerepe a nyomásgyakorlásban, a hirdető és a felettes, de leginkább a tulajdonostól és a politikustól ered a nyomásgyakorlás.

Kérjük, értékelje, hogy kitől és milyen mértékben érkezett a nyomásgyakorlás? (2013)



Mindez arra enged következtetni, hogy a menedzserek talán azért érzik kisebbnek a nyomásgyakorlás eszközei közül az állami és magánhirdetői döntések szerepét, és a legerősebbnek a politikusok közvetett befolyását, mivel a nyomásgyakorlás a politikából és a tulajdonostól származik leginkább.

6.3. Lakosság

A politikai nyomásgyakorlás mértékében nem történt érdemi változás a lakosság megítélése szerint, az arányok nagyon hasonlóak mindkét évben.

Nyomásgyakorlás mértéke a politikai pártok irányából

(Az 1-es érték azt jelenti, hogy nincs nyomásgyakorlás, a 4-es érték pedig azt, hogy olyan erős a nyomásgyakorlás, hogy az korlátozza a sajtószabadság hazai érvényesülését.)

2012 2013

1	3%	5%
2	9%	10%
3	33%	36%
4	44%	41%
Nem tudja	10%	7%

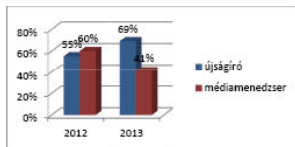
Ahogy a sajtószabadság-index esetében, itt is a vélemények alakulásának legerősebb magyarázó tényezője a pártpreferencia. A Fidesz szavazóinak 20%-a látta úgy 2013-ban, hogy a médiára gyakorolt politikai nyomásgyakorlás mértéke nagyon erős, ez az arány az MSZP szavazói között 61% volt, a teljes lakossági mintában pedig 41%. Jól látható tehát, hogy a Fidesz-szavazók között alulreprezentáltak azok, akik kritikusan vélekednek a

médiára gyakorolt politikai nyomás mértékéről, az MSZP szavazói között pedig felülreprezentáltak.

6.4. Vélemények összevetése

A menedzserek és az újságírók véleménye eltér a politikai és gazdasági nyomásgyakorlás mértékében, az újságírók erősebbnek, a menedzserek gyengébbnek érzékelik azt. A véleménykülönbség összefügg a sajtószabadság-index alakulásával. A menedzserek jobbnak látják a sajtószabadság helyzetét, ezzel egyidejűleg a politikai és gazdasági nyomásgyakorlás mértékét is gyengébbnek érzik. Ezzel szemben az újságírók erősebbnek látják a nyomásgyakorlást, és rosszabbnak ítélik meg a sajtószabadság helyzetét is.

Nemcsak abban más a két csoport véleménye, hogy mekkora a nyomásgyakorlás ereje, hanem abban is, hogy az eltelt egy évben milyen irányban változott a helyzet. A médiamenedzserek véleménye szerint mindkét esetben csökkent a nyomásgyakorlás mértéke, az újságírók szerint mindkét esetben nőtt, bár inkább a politikai befolyást érzik nagyobbak.



Azok aránya, akik szerint a munkahelyük pénzügyi háttere függ a mindenkori politikától

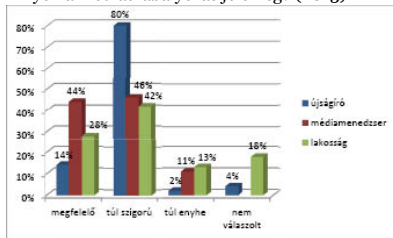
Jelentős a különbség a két csoport között abban is, ahogyan a munkahelyük pénzügyi hátterének politikai függőségét látják. Egyfelől az újságírók több mint kétharmada látja úgy, hogy a munkahelyük függ a politikától, míg a menedzsereknek kevesebb mint fele érzi ugyanezt. Másfelől az eltelt egy évben ellentétes irányba mozogtak a vélemények, a menedzserek véleménye javult, az újságíróké romlott.

Érdekes adat továbbá, hogy a lakosság, azok tehát, akiknek nincs közvetlen információja, csak feltételezése a politikai nyomás mértékéről, rosszabbnak látja a helyzetet, mint a menedzserek. Amíg a lakosság 46%-a szerint nagyon erős a politikai nyomás a médiában, addig a menedzsereknél ez az arány 26%.

7. MÉDIASZABÁLYOZÁS

2012-ben alapvetően az új médiaszabályozás rendszerével, annak az újságírói munkára gyakorolt hatásaival kapcsolatos válaszokra voltunk kíváncsiak. A szabályozás rendszerének vizsgálata azonban értelmét veszítette 2013-ban, hiszen érdemi változás nem történt a szabályozásban, ezért több kérdést kihagytunk a kérdőívől. Mivel véleményünk szerint a média működését és a sajtószabadság alakulását alapjaiban befolyásolja a jogszabályi környezet, így azt szerettük volna megtudni, hogy az újságírók, a médiamenedzserek és a lakosság véleménye szerint a média területén milyen mélységű szabályozásra lenne szükség. A kérdésünk tehát arra irányult, hogy a jelenlegi szabályozás megfelelő-e, vagy annál szigorúbb vagy enyhébb normarendszer szükséges.

Milyen a médiaszabályozás jelenleg? (2013)



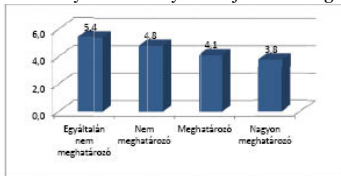
7.1. Újságírók

Az újságírók több mint háromnegyede szerint nem megfelelő a jelenlegi médiaszabályozás rendszere, úgy vélik, hogy túlszabályozott a média területe, és a jelenleginél kevesebb jogszabályi előírásra lenne szükség. A szabályozás és a sajtószabadság megítélése között erős a kapcsolat, hiszen azok az újságírók, akik szerint a jelenleg hatályos médiaszabályozás megfelelően biztosítja a média normális működését, 5,9-re értékelték a sajtószabadság helyzetét, míg azok, akik szerint kevesebb tiltásra és előírásra lenne szükség, rosszabbnak látják a sajtószabadság helyzetét (4,1).

A fenti markáns vélemény ellenére meglepő, hogy az újságíróknak csak kicsivel több mint fele (53%) véli úgy, hogy a médiaszabályozás befolyásolja a munkáját, viszont 30%-uk szerint a szabályozás egyáltalán nem meghatározó. A médiaszabályozásnak az újságírói munkára gyakorolt hatása elég stabilnak tűnik, hiszen 2012-höz képest az arányok szinte semmit sem változtak (akkor a minta 34%-a mondta azt, hogy a médiaszabályozás nincs hatással a munkájára, és 48%, hogy meghatározó).

Bár úgy látszik, mintha az újságírói tevékenység és a médiaszabályozás között nem lenne szoros kapcsolat, ha az adatok mögé nézünk, akkor azt tapasztaljuk, hogy a szabályozás munkára gyakorolt hatása és a sajtószabadság megítélése között van összefüggés.

Mennyire meghatározó a munkája szempontjából a mindenkori médiaszabályozás? – Milyen a sajtószabadság helyzete jelenleg? (2013)



A sajtószabadság megítélése fordítottan arányos azzal, hogy az újságíró mennyire tartja fontosnak a médiaszabályozás munkájára gyakorolt hatását. Akik szerint tehát a médiaszabályozás nem meghatározó, a sajtószabadság helyzetét kicsivel közepes fölé értékelték, akik viszont úgy vélték, hogy a szabályozás erősen hat a munkájukra, azok már inkább rossznak ítélték meg a sajtószabadság állapotát.

7.2. Médiamenedzserek

A menedzserek többsége (46%) szerint túl szigorú a jelenlegi médiaszabályozás, de nem sokkal marad el ettől azoknak a véleménye, akik szerint megfelelő (44%). Úgy tűnik, hogy a szabályozás szigorúsága összefügg a sajtószabadságról alkotott képpel, azok a menedzserek, akik szerint megfelelő a szabályozás az átlag (6,2) felett, 7-re értékelték a sajtószabadság helyzetét, azok viszont, akik szerint túl szigorú, átlag alattira, 5,2-re.

7.3. Lakosság

Bár a közönség médiaszabályozásról alkotott véleménye sokkal polarizáltabb, mint az újságíróké, mégis itt is a legtöbben (42%) úgy gondolták, hogy kevesebb szabályozásra lenne szükség. A válaszok értékelését nehezíti, hogy a lakosság 35%-a úgy nyilatkozott, hogy egyáltalán nem tájékozott a médiával kapcsolatos jogszabályok területén, viszont csak 8%-a vélte magát nagyon tájékozottnak.

A pártpreferencia azonban itt is sokat magyaráz, a Fidesz szavazói felülreprezentáltak azok között, akik szerint megfelelő a média jelenlegi szabályozása, az MSZP szavazói viszont azok között felülreprezentáltak, akik szerint kevesebb tiltásra és előírásra lenne szükség.

Milyen médiaszabályozásra van szükség? (2013)

	<i>Fidesz MSZP</i>	
A tiltások és előírások se nem túl szigorúak, se nem túl enyhék, megfelelően biztosítják a média normális működését	42%	20%
A jelenleginél kevesebb jogszabályi tiltásra és előírásra van szükség.	29%	61%
A jelenleginél több jogszabályi tiltásra és előírásra van szükség.	15%	10%

A lakosság véleménye tehát kevésbé szakmai, mintsem politikai és összefügg a sajtószabadságról alkotott képpel. Azok, akik megfelelőnek látják a média szabályozását közepesnél kicsivel jobbra (5,6) értékelték a sajtószabadság helyzetét, akik szerint viszont kevesebb előírásra lenne szükség, azok 4,3-ra.

7.4. Vélemények összevetése

Az újságírók és a médiamenedzserek nagyon különbözően vélekednek a médiaszabályozásról. Amíg a menedzserek 46%-a szerint túl szigorú a szabályozás, azaz kevesebb tiltásra és előírásra lenne szükség, addig az újságíróknak a 80%-a gondolja ugyanezt. Azok között, akik szerint a szabályozás megfelelő, több mint háromszoros az eltérés: harmadannyi újságíró véli megfelelőnek a jogszabályi kereteket, mint menedzser. Abban viszont egyezik a két csoport véleménye, hogy azok a menedzserek és újságírók, akik szerint túl szigorú a szabályozás rosszabbnak látják a sajtószabadság helyzetét is. A lakossági vélemények esetében is igaz, hogy akik szerint túl szigorú a szabályozás, azok kevésbé elégedettek a sajtószabadsággal, mint a többiek. A lakossági véleményeket azonban erősen befolyásolja a pártpreferencia.

8. A MÉDIA PLURALIZMUSA

Nem a médiában megjelenő konkrét tartalomról alkotott véleményekre voltunk kíváncsiak, hanem általában arra, hogy vannak-e elhallgatott jelenségek a magyar médiában. Mindhárom csoport esetében megkérdeztük ezért, hogy a magyar médiában vannak-e elhallgatott jelenségek, vagy pedig a sajtóban minden téma a valódi súlyához mérten jelenik meg.

Ön szerint a magyar médiában minden téma, jelenség a valódi súlyához mérten jelenik meg?

	Újságírók		Menedzserek		Lakosság	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Nem, vannak elhallgatott jelenségek	77%	75%	96%	97%	80%	75%
Igen, a médiumok többségében így van	6%	5%	4%	3%	13%	17%
Nem válaszolt	17%	20%	-	-	7%	8%

A válaszok aránya egyik csoport esetében sem változott érdemben. Az újságírók és a menedzserek nagy többsége továbbra is úgy véli, hogy vannak elhallgatott jelenségek, érdekes viszont, hogy az újságírók kevesebben látják ilyen rossznak a médiatartalmakat, illetve hogy a minta egyötöde nem válaszolt a kérdésre.

A lakosság véleménye sem változott számottevően, egy kicsivel csökkent azok aránya, akik szerint vannak elhallgatott jelenségek, és körülbelül

ugyanennyivel nőtt azok aránya, akik szerint minden téma a valódi súlyához mérten jelenik meg. Ebben az esetben is erősen hat a pártpreferencia a lakossági vélemények alakulására: a Fidesz szavazóinak 56%-a szerint vannak elhallgatott jelenségek, ez az arány az MSZP szavazói között 83%.

9. ÚJSÁGÍRÓI HIVATÁS

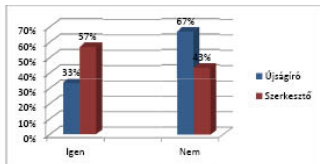
Fontosnak tartottuk, hogy az újságírók médiáról alkotott képe mellett megjelenjen az újságírói hivatás is, mint témakör. Azt szerettük volna megtudni, hogy miként látják az újságírók a saját hivatásukat.

9.1. Öncenzúra

Amíg 2012-ben még a válaszadó újságíróknak „csak” 22%-a válaszolta, hogy újságírói munkája során már elhallgatott vagy elferdített politikai, gazdasági tény, annak érdekében, hogy elkerüljön valamilyen hátrányos következményt, addig ez az arány 2013-ban már 34% volt. A sajtószabadság megítélése és az öncenzúra alkalmazása között lényegi az összefüggés, azok ugyanis, akik alkalmaztak öncenzúrát, 3,7-re, azok pedig, akik nem, 4,8-ra értékelték a sajtószabadság állapotát.

Az öncenzúra úgy tűnik, hogy a nyomtatott sajtóban van jelen leginkább, az ott dolgozó újságírók 53%-a hallgatott el tényeket, hogy valamilyen hátrányos következményt elkerüljön. Az online sajtóban viszont a legkisebb azok aránya, akik öncenzúrát alkalmaznak (27%).

Előfordult-e már az újságírói gyakorlatában, hogy valamely politikai/gazdasági tény elhallgatott/elferdített, annak érdekében, hogy elkerüljön valamilyen hátrányos következményt? (2013)



A szerkesztők majdnem kétszer akkora arányban alkalmaznak öcenzúrát, mint az újságírók. Ez összhangban van a politikai és a gazdasági nyomásgyakorlás feltárt módszereivel, a média befolyásolását célzó üzenetek ugyanis nem közvetlenül az újságírókhoz, hanem inkább a szerkesztőkhöz érkeznek.

9.2. Hivatástudat, hivatásszeretet

Etikai, szakmai kérdésekben a válaszadó újságírók véleménye kifejezetten egységesnek mondható. Egyedül a tulajdonos korrupciós ügyeinek feltárása esetében láthatunk némileg nagyobb véleménybeli eltérést.

Helyesen cselekszik-e

Igen Nem

az az újságíró, aki az ügyészségi kihallgatáson sem nevezi meg azt a forrását, akitől az információt kapta?	92%	8%
az a főszerkesztő, aki lapjában beszámol a tulajdonos korrupciós ügyeiről, habár a munkaköri leírásában szerepel az a kitétel, hogy lojálisnak kell lennie a munkaadójához?	83%	17%
az az újságíró, akinek magánvállalkozása egy politikus honlapját üzemelteti?	9%	90%
az az újságíró, aki egy értékes információ fejében azt ígéri az ügyben érintett forrásának, hogy kedvező képbent tünteti fel a cikkben?	7%	93%

Sokféle válasz érkezett arra a kérdésre, hogy mi az, amit az újságírói hivatásban szeret. A sok szempont mégis két kulcsfogalom köré csoportosítható, az egyik a függetlenség, a másik a véleményformálás. A függetlenség fogalma itt alapvetően nem szakmai függetlenséget, hanem a hivatásgyakorlás jellegét, annak a szabad, változatos és érdekes módját jelentette. Véleményformáláson pedig az információk összegyűjtését, az igazság keresését,

konkrétan az írást és természetesen az írással elért hatás kiváltását értették az újságírók.

Örülne-e ha a gyermeke az újságírói hivatást választaná?

Milyen a sajtószabadság helyzete?

Igen 43% 4,6

Nem 57% 4,1

Az újságírók kicsivel több, mint fele (57%) nem örülne annak, ha a gyermeke is ezt a hivatást választaná. A döntést nem befolyásolja sem az, hogy milyen médiumban dolgozik a válaszadó, sem a betöltött pozíciója. Azonban azoknak, akik alkalmaztak már öncenzúrát, a 63%-a, azoknak, pedig akik személyesen tapasztaltak politikai nyomásgyakorlást, a 60%-uk nem szeretné a gyermekét újságírói pályára küldeni. A negatív tapasztalatok összefüggnek a sajtószabadságról alkotott véleménnyel is: akik örülnének, ha a gyermekük is újságíró lenne, jobbnak érzékelik a sajtószabadság helyzetét, mint azok, akik nemmel válaszoltak.

[1] The Economist Intelligence Unit's index of democracy, http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf

[2] Trasformation Index BTI, <http://www.bti-project.org/bti-home/>

[3] Például idetartozik a Transparency International által készített Corruption Perception Index (CPI), az Amnesty International által készített Human Rights Reports, a Freedom House által készített Freedom of the Press Index.

[4] <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/methodology>

A médiapolitika és a médiaszabályozás hatása a médiatartalomra*

1. A KUTATÁS CÉLJA

A Mérték Médiaelemző Műhely egész tevékenységének elsődleges célja az volt, hogy bemutassa a mindenkori médiapolitikának a médiumok működésére gyakorolt hatását. Azt vizsgáltuk, hogy a 2010-ben történt médiaszabályozási, intézményi változások milyen reakciókra készítették az egyes médiumokat. Arra is kíváncsiak voltunk, történt-e változás a médiumok tartalmában, összetételében. Minden médiapolitikai beavatkozás végső soron a médiatartalom, a közönséghez eljutó médiakínálat befolyásolására irányul. A médiapolitika végső mércéje ezért a médiakínálat, a médiatartalom: az a médiapolitika. Azt feltételeztük, hogy a médiapolitika olyan mélyreható változásaira, mint aminek 2010-ben tanúi lehettünk, minden médium reagál, és ennek a műsor-politikai döntésekben is nyoma van. Elemzési módszereket kerestünk ennek igazolásához, és ezek között – ahogyan az eredmények is mutatják – kiemelt jelentőségű a tartalomelemzés. A következőkben bemutatjuk, hogy az új médiapolitika hatására miként változott a hírműsorok és hírportálok tartalma, és azt is, hogy ennek felderítéséhez milyen módszereket alkalmaztunk.

Kutatásunk során a legnagyobb eléréssel rendelkező médiumokban empirikus kutatási eszközökkel vizsgáltuk meg a politikai-közéleti tartalmak megjelenését a második Gyurcsány- és a második Orbán-kormány meghatározott, kommunikációs szempontból összehasonlítható időszakokban. Ehhez többek között a közéleti tartalmak arányával, a kormányzati üzenetek megjelenésével, a kormányzat és az ellenzék megjelenésével, a televíziós, rádiós és online hírszolgáltatások tematikája közötti eltérésekkel és a hírügynökség szerepével kapcsolatos különbségek vizsgálatát választottuk. A közéleti tartalom általános vizsgálatán túl kiválasztottunk egy témát, a forintgyengülést, és a hozzá kapcsolódó gazdasági-társadalmi folyamatokat.

Ezen ügy mentén mutatjuk be a kormányzati és ellenzéki kommunikáció médiaábrázolásának különbségeit. Ez a tanulmány jelentősen rövidített változata a 2012-ben megjelent, a Mérték és a Publicus Intézet együttműködésében elkészített elemzésnek.^[1] Az összefoglaló az elemzés lezárását követő időszakkal hangsúlyozottan nem foglalkozik, így nem is vizsgálja, hogy azóta milyen az egyes médiumok közéleti tájékoztatásának gyakorlata és minősége. Nem foglalkozik többek között az RTL-híradók közéleti súlyának növekedésével.

A forintgyengülés a két választott, 2008-as és 2011-es, 16-16 napos időszakban lényegében hasonló politikai fontossággal és társadalmi-gazdasági relevanciával jelent meg – ez tette lehetővé az összehasonlítást. A közéleti hírek elemzésén túl tehát megvizsgáltuk a legfontosabb magyarországi médiumok szerepét egy komoly társadalmi krízishelyzet ábrázolásában, abban, hogy milyen szerepet vállaltak egy konfliktushelyzet értelmezésében, megértésében. Kérdés, hogy a média elősegítette-e azon racionális viták megszületését, ami nélkül nem beszélhetünk felelős döntéshozatalról sem a nagypolitika, sem az átlagember szintjén. Vizsgálatunk összességében arra irányult, hogy képet kapjunk arról, mennyiben felel meg a média a plurális tájékoztatás – jogi és társadalmi – elvárásának, valamint hogy ismeretek átadásával, társadalmi jelenségek, folyamatok elmagyarázásával, a társadalom reflektivitásának (önkritikus szembenézésének) elősegítésével képes-e betölteni alapvető demokratikus funkcióit.

A kutatás eredményei hozzájárulnak ahhoz, hogy árnyaltabb képet kapjunk az olyan ismert jelenségekről, mint a hírszolgáltatás bulvárosodása, egyes politikai szereplők alul-, míg mások felülreprezentálása, politikai, gazdasági összefüggések be nem mutatása vagy az esetleges politikai manipuláció.

2. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA

Az általunk tapasztalt médiapolitikai változások médiatartalmakra gyakorolt legfontosabb hatásai a következők voltak:

A broadcast hírműsorok esetében 2008-hoz viszonyítva 2011-re jelentősen lecsökkent a közéleti tartalmak aránya. Míg 2008-ban a közéleti hírek aránya a három esti híradó átlagában 47,5 százalék volt, 2011-re a közéleti témájú hírek alig több mint az összes hír negyedét (27,1 százalék) tették ki,

míg a bulvárhírek aránya kétharmad fölél, 67,9 százalékra nőtt. Ugyanakkor az online hírportálokön emelkedett a közéleti hírek aránya.

Bár a broadcast hírműsorok esetében csökkent a közéleti hírek aránya, a hírek hossza ezzel egyidejűleg nőtt. Kevesebb, de hosszabb híreket láthatunk a televíziókban, amely a kormány hírcsináló szerepét erősítette fel. Annak ellenére, hogy a Fidesz–KDNP-kormány és a Fidesz tagjai számszerűleg kevesebbet szerepeltek 2011-ben (mivel eleve kevesebb a közéleti hír), mint 2008-ban az MSZP-kormány tagjai, mégis nagyobb időtartamban tudták kifejteni álláspontjukat, szerepléseik ugyanis hosszabbak voltak.

A közszolgálati csatornák hírműsorainak manipulatív, propagandandisztikus hatása a 2010 előtti helyzethez képest erősödött. A közmédia 2011-ben kifejezetten ráerősített a kormányzati kommunikációra, a kormányzati kommunikációs fordulatokat beépítette a saját híryanagába. Ugyan az M1 híradója jóval informatívabb a kereskedelmi tévéknél, de alig haladja meg a hírszolgáltatói szerepkört, erősen propagandisztikus, néha kis-, néha nagyobb mértékben manipulatív. A korábbi híradókhoz képest egyértelmű visszalépés történt minden téren. Már a bulvárhírek számának látványos növekedése is sokat elárul a változások jellegéről, ennél azonban súlyosabbnak tűnik az, hogy milyen látványosan csökkent a gazdaságpolitikai hírek súlya és színvonala.

Az online hírportálok nagyobb arányban használták az MTI anyagait, mint 2010 előtt, viszont a két nagy hírportál, az *Index* és az *Origo* tartalmában nem mutatkozott jelentősebb eltérés. A 2008-as és a 2011-es időszakra egyaránt igaz az, hogy a kvalitatív elemzés nem tárt fel igazán lényeges tartalmi eltérést az *Origo* és az *Index* hírfolyamában. Mindkét portál alapvetően ugyanazokról a hírekről, történésekről tudósított a forintgyengülés kapcsán, sőt még a hírforrásuk is többnyire ugyanaz volt. A különbségek a háttér-információkat, elemzéseket tartalmazó saját írásokat nézve sem nagyon jelentősek, és ezekben az írásokban is találtunk átfedéseket a megszólaltatott és/vagy idézett szakértők, illetve információforrások között. Megállapítható tehát, hogy az online média két legjelentősebb portálja között inkább csak stílus különbségek voltak.

3. A MÓDSZERTANRÓL

A kutatás a 2008. október 7. és 22. közötti időszakot veti össze a 2011. október 31-től november 16-ig tartó időszakokkal. A forint 2008 júliusának közepén (ekkor a forint minden korábbinál erősebb volt) kezdett el fokozatosan gyengülni, de igazán csak szeptember végén kezdődött el a zuhanás. Az euró követte a mozgást, de kisebb kilengéssel, sőt a 2011-es extra frankerősödésnél (80%) az euró csak feleannyira erősödött (40%-ra). A vizsgált 2008-as időszakban folyamatosan emelkedett az euró- és frankárfolyam. 2011-ben ugyancsak a vizsgált időszakban történt egy hirtelen gyengülés, ebben az időszakban érte el csúcspontját a forint, amit később korrigált.

Összegezve tehát, mindkét vizsgált időszak már egy forintgyengülési folyamatba illeszkedett, vagyis a gyengülés nem hatott meglepetésként, ugyanakkor ez idő alatt a gyengülés hirtelen fölgyorsult. A második szakasz pedig olyan szempontból is különleges, hogy a forint, inkább a frank tekintetében, extrém magasságba jutott. Ez igazából a frankhitelesek ügye miatt volt nagyon kényes. Összevetve például a 2008-as adatokkal (akkor 186 forint volt a frank, míg 2011-ben már 250 fölé ment), a visszafizetési probléma jóval súlyosabbá vált.

Az elemzés során kvalitatív és kvantitatív eszközökkel is dolgoztunk. Ezek eredményei egymást kiegészítve lehetővé tették, hogy a hírfolyam más-más aspektusainak jellemzőit tudjuk elemezni.

A vizsgálat alatt minden, a már említett időszakra eső fő hírműsort megvizsgáltunk az M1 *Híradó*, az RTL *Híradó*, a TV2 *Tények*, az MR1 *Déli Krónika* és az M1 *Este* című műsorában.^[2] Ezek a magyar broadcast média legnézettebb és egyben legnagyobb hatású, így megkerülhetetlen műsorai. Az *Este* kivételével az összes műsor esetében kétszer 16 adást elemeztünk. Az *Estét* hétvégén, illetve ünnepnapokon nem sugározzák, így abból 12, illetve 10 adás vizsgálatára került sor. Összesen tehát 150 adásban kb. 72-73 óra sugárzott hírműsort elemeztünk. A vizsgálati egység minden hírműsor esetében egy hír volt. Így a vizsgálat során összesen 2363 hír került az adatbázisba.

Az online médiumok esetében is ezt a két időszakot vetettük össze. A vizsgálatba két, egyértelműen a legolvasottabb és legnagyobb befolyásoló hatással bíró híroldal, az *Index* és az *Origo* összesen négy rovatát, az *Origo* Itthon és Gazdaság, valamint az *Index* Belföld és Gazdaság rovatát vontuk be. A vizsgálat tárgyát képezte a kiválasztott időszakban megjelent összes hír elemzése. Ez összesen 2409 online hír elemzését jelenti.

3.1. *A médiarendszert alakító külső tényezők*

A kvantitatív elemzés célja, hogy mérhetővé alakítsuk a vizsgált hírműsorokban megfigyelhető szerkesztői elveket, a műsorvezetői, riporter szerepfelfogásokat, és a vizsgált két időszak közötti változásokat is ily módon tudjuk összehasonlítani. Ennek érdekében a hírműsorokat egy előre meghatározott kódutasítás[3] alapján kódolták kutatóink. Többek között rögzítésre került, hogy a hír szerepelt-e a headline-ban, kapcsolódott-e az előző hírhez, mi volt a hír típusa (közéleti; bulvár; egyéb), illetve hogy ki volt a hírsínálól (agenda-setter) szervezet.

A kutatás során több hírtípust különböztettünk meg, ezek a következők voltak:

Közéleti hírek: Azokat a híreket tekintettük közéletinek, melyekben az állam, a kormányzat, a politikai élet képviselői megjelentek, velük összefüggésben hangzottak el információk, valamint a hír foglalkozott a gazdaság, a társadalom eseményeivel vagy az azokra ható folyamatokkal.

Bulvárhírek: Azokat a híreket tekintettük bulvárnak, melyek bűnesetekről, balesetekről, hírességekkel kapcsolatos eseményekről, valamilyen természeti jelenségről, katasztrófáról vagy rekordokról számoltak be.

További, az elemzés során használt kifejezések definíciója:

Broadcast média: Ezen értjük összefoglalóan a kutatásban szereplő „sugárzott” médiumokat és műsoraikat, azaz az M1 *Híradó* és *Este*, TV2 *Tények*, RTL *Híradó* és MR *Déli Krónika*.

Frame (keret, gondolati keret): A kommunikációban és különösen a politikai kommunikációban használt szakkifejezés, olyan „mentális struktúrák, melyek befolyással vannak arra, hogy miként látjuk a világot”. Tehát a gyakorlatban olyan szavak és kifejezések használata, amelyek segítenek a felmerült, gyakran bonyolult gondolatokat elhelyezni egy meglévő kognitív struktúrában. Ezzel lényegében automatikusan kijelölik a befogadó számára a „gondolati kereteket”. [4]

Agenda-setter (hírsínálól): Aki a híreket generálja, az irányítani tudja a közéletet, a közbeszédet, és kevésbé kényszerül védekezésre, nem fut az események után. A kutatás során tehát hírsínálónak tekintettük azokat a személyeket, szervezeteket, akik az adott hír esetében a

közéleti térbe vonták az adott témát vagy egy már ott lévő téma újabb szegmensét.[5]

3.2. **Kvalitatív módszertan**

Az online és a broadcast tartalmak kvalitatív elemzése során eltérő módszertani megközelítéseket alkalmaztunk. Egyrészt azért, mert az online cikkeknel értelemszerűen rendelkezésünkre állt az írott szöveg, másrészt viszont azért, mert az online tartalmak elemzése során elsősorban az volt a célunk, hogy feltárjuk a forintgyengülésről szóló hírfolyam tartalmi, értelmezési kereteit (szakszóval a frame-eket). Az online tartalmak elemzése során ezért elsődlegesen a forintgyengülés témához valamiképpen kapcsolódó forrásokra koncentráltunk.

Az *Origón* és az *Indexen* megjelenő írások elemzésünk idején már csak az archívumokban voltak elérhetőek, így szigorúan csak a tartalmakkal tudtunk foglalkozni. Arról már nem állt rendelkezésünkre információ, hogy az első megjelenéskor mely írások voltak elérhetőek a főoldaláról is, és hogy ott milyen kontextusba ágyazottan jelentek meg az elemzett írások, már ha egyáltalán elérhetőek voltak a címoldaláról is. Ez azonban nem korlátozza az elemzés elsődleges célját, azt, hogy feltárjuk a forintgyengülés online kommunikációjában megjelenő frame-eket.

A broadcast tartalmak kvalitatív elemzése során figyelembe vettük az összes hírt, ám elsősorban itt is az árfolyamváltozással összefüggő hírekre fókuszáltunk a kiválasztott mintában. Vagyis, míg a kvantitatív vizsgálat kis túlzással egy teljes média-tartalomelemzést végzett, addig a kvalitatív elemzés elsősorban a fő kutatási témát vizsgálta, hiszen az általános tendenciákat a kvantitatív vizsgálat jól kimutatta.

A műsorok szövegének legépelet anyaga nem állt rendelkezésre. Ez a tény, illetve a két médiumtípus közötti eltérések következtében az online és a broadcast kvalitatív elemzésében megfigyelhető némi módszertani különbség. Mindazonáltal ez a két típus összehasonlító vizsgálatát nem korlátozta. A broadcast műsorok elemzése során minden adásról alapos jegyzetet, majd a jegyzetekből kivonatot készítettünk. Mindegyik tartalmazott egy rövid összefoglalót is, ami részint egy általános jellemzés volt az adásról, valamint kiemelte a legfontosabb momentumokat. Így a 150 adásból összesen 58-at (ebből három volt Este) vizsgáltunk részletesen, ennyiben fordultak elő vonatkozó hírek. Áttekintettük az adott napi hírben előforduló

gazdasági híreket is, és ilyenkor más közéleti híreket is vizsgáltunk. Végül a kivonatok alapján készült el a kvalitatív elemzés.

Az elemzés és a vizsgálat egy általunk kialakított szempontrendszerre épült, mely különböző hírszolgáltatói funkciókat különböztetett meg, és amely valamiféle irányadó szempontrendszerként segített a hírműsorok értelmezésében:

Hírszolgáltatás: Gyakorlatilag hírügynökségi tevékenység folytatása, akár átvéve a híreket valamelyik hírszolgáltatótól, vagy saját információra alapozva rövid hír közlése eseményről, közleményről anélkül hogy annak háttéréről, illetve a mögötte húzódó összefüggésrendszerrel szót esne. Ez lényegében lefedi a médiumok alapvető tájékoztatási feladatát.

Kontextualizálás

A., Alapesetben egyszerű ismeretterjesztést jelent, vagyis az aktuális hírt kiegészítik értelmező információkkal, például időbeli, térbeli összehasonlítás történik, egyéb kiegészítő adatokat ismertetnek, elmagyaráznak egy-egy bonyolultabb fogalmat, stb. Például a devizahitelezésről szólva elmondja a híradó, hogy 4000 milliárd forint devizahitelt vettek föl az emberek (2008. október 19., M1 Híradó), ami egyévnnyi nyugdíjra és egészségügyre fordított költségeknek felel meg.

B., A másik esetben, nevezzük elemző ismeretterjesztésnek, a híradó már összefüggések egyszerű elmagyarázására is törekszik. Például a TV2-ben (2008. október 13) elmagyarázzák, hogy azért csökken a gázolaj ára, mert válság van, csökken a termelés, ezért csökken a kereslet, csökken tehát az ár is. Ez például arra is jó példa, hogy megmutassa, a kontextualizálás alapvetően fontos feladata a híradónak. Hiszen a néző önmagában az ár csökkenését hallva, gondolhatja azt, hogy ez a magyar gazdaságpolitika hatékonyságának a következménye, miközben kiderülhet, hogy szó sincs erről.

Objektivitás

A, Alapszinten csupán a kiegyensúlyozottságról van szó, vagyis hogy a hírben minden érintett fél, közügyek esetén a különböző politikai pártok képviselői, szimpatizánsai egyaránt többé-kevésbé súlyuknak megfelelő mértékben szót kapnak-e, vagy legalább véleményük elhangzik-e.

B., Az objektivitás komplexebb módjáról, más szóval reflektivitásról akkor beszélünk, mikor a szereplőket szembesítik olyan ismeretekkel, melyek cáfolják, módosítják az állítását, vagy közvetlenül őt magát, vagy

csak közvetve oly módon, hogy a híradóban elhangzó adatok, vélemények cáfolják vagy megerősítik az állítását.

Propaganda: Nem a kiegyensúlyozatlanságot, illetve valamiféle elfogultságot nevezünk propagandának, hanem azt a nyilvánvaló törekvést, mikor a szerkesztőség valamelyik politikai szereplő kommunikációs céljainak kiszolgálójává válik, vagyis szándékosan ráerősít az üzeneteire, leplezetlenül azonosulva vele. Erre rengeteg példa akad az M1 Híradó adataiban, főleg a 2011-esben, de akadnak „jó” példák a 2008-as időszak alatt is.

Manipuláció: Manipulatívnak tartjuk az olyan hírt, mely inadekvát helyen (kontextusból kiragadva), ellenőrizetlenül, reflektálatlanul, adott esetben durván sértő anyagokat közöl egy közéleti szereplőről – személyről, szervezetről, ügyről, eseményről vagy akár általánosságban egy csoportról –, azzal a céllal, hogy hiteltelentse, és ezzel a reflektálás lehetőségét is elvegye tőle.

4. AZ ONLINE MÉDIA ELEMZÉSE

Az online tartalmak esetében azt láthatjuk, hogy a forint árfolyamváltozásával foglalkozó hírek aránya csökkent, ami akár azt is jelezhetné, hogy kisebb figyelem irányult erre a típusú közéleti tartalomra, azonban ezzel egy időben az ilyen hírek hossza megnőtt a két vizsgált időszak között. Ebből arra következtetünk, hogy a 2008-as villámcsapásszerű változások hasonló interpretálásához képest 2011-ben a média e szegmensét egy higgadtabb értékelés jellemezte, a korábban óráról órára változó helyzet és annak az újságírók és elemzők által sem ismert következményei egy más típusú újságírást követelt vagy vont maga után. Mindeközben azt tapasztaltuk, hogy a közéleti tartalmak aránya növekedett, tehát nem a tartalomtól fordultak el a vizsgált tartalomszolgáltatók.

2011-re a vizsgált hírportálokon a forint árfolyamának változásával kapcsolatos írások szinte kizárólag a gazdasági rovatban jelentek meg. Ezzel lényegében csak gazdasági kérdésként kezelték az ügyet. A kérdés politikai dimenziója így csökkent, hiszen belpolitikai rovatokban egyáltalán nem foglalkoztak a témával.

A politikai palettáról az online média gazdasági rovatában szereplőként szinte csak a kormány és a Fidesz politikusai jelentek meg 2011-ben. Így

elmondható, hogy ez a terület erősen kiegyensúlyozatlanná vált. A Fidesz kormánypártként lényegesen láthatóbb volt a gazdasági élet változásainak kommunikálása terén, mint 2008-ban az MSZP. Ugyanakkor ez a szerep nem előzmények nélküli, hiszen a Fidesz vezető ellenzéki erőként is igen erős médiajelenléttel bírt.

A 2008-as és a 2011-es időszakra egyaránt igaz az, hogy a kvalitatív elemzés nem tárt fel igazán lényeges tartalmi eltérést az *Origo* és az *Index* hírfolyamában. Mindkét portál alapvetően ugyanazokról a hírekről, történeésekről tudósított a forintgyengülés kapcsán, sőt még a hírforrásuk is többnyire ugyanaz volt. A különbségek a háttér-információkat, elemzéseket tartalmazó saját írásokat nézve sem nagyon jelentősek, és ezekben az írásokban is találtunk átfedéseket a megszólaltatott és/vagy idézett szakértők, illetve információforrások között. Megállapítható tehát, hogy az online média két legjelentősebb portálja között inkább csak stiláris különbségek voltak. Bármelyiket is olvasta egyedülként valaki, gyakorlatilag ugyanazok az információk, illetve politikai üzenetek jutottak el hozzá. Ez persze nem jelenti azt, hogy a két portál értékrendje, politikai hozzáállása lényegében teljesen azonos. A szerkesztőségek attitűdje azonban leginkább csak a stiláris elemekben, eldugott (fél-) mondatokban, mondhatni „a sorok között” jelent meg.

A 2008-as forintgyengülés időszakában a témához kapcsolódó cikkek egy része mind az *Origón*, mind az *Indexen* a kormányoldal és az akkor ellenzékben lévő Fidesz álláspontját is közvetítette. 2011-ben viszont már nem jelentek meg markánsan az egyes meghatározó szereplők álláspontjai. A témához kapcsolódó cikkek elsöprő többsége mindkét hírportálon MTI-híryananyag volt, ami a portálok gazdasági rovataiban jelent meg, és többnyire csak szárazon tudósított a történeésekről. A szerkesztőségek által is támogatott álláspontokat a hosszabb saját cikkekben leltünk – az *Origo* valamivel több és következetesebb ilyen álláspontot közvetített, mint az *Index*.

2008-ban az *Indexen* tipikusan sajátos ironikus stílusban megírt cikkek jelentek meg a forintgyengülés tematikában, és általában a közéleti témákban is, míg az *Origóra* inkább egy kicsit szárazabb, tárgyilagosabb stílus volt jellemző. Ez utóbbi igaz a 2011-es hírfolyamra is, az *Index* viszont bulváriányba mozdult el korábbi sajátos ironikus stílusáról.

A 2008-as forintgyengülés időszakában a spekulációstámadás-forogatókönyv volt hivatott elterelni a figyelmet a kormány felelősségéről, 2011-ben viszont elsősorban a hitelminősítőknak jutott a bűnbak szerep.

A két legnagyobb hírportál mindkét elterelő kommunikációban partner volt, noha feltehetőleg nem tudatos megfontolásból. Egyszerűen csak vevők voltak ezekre az elterelő hírekre, hiszen így közérthetően tudtak tudósítani a forintgyengülés lehetséges okairól. Nem kellett bonyolult és bizonytalan makrogazdasági okfejtésekkel fárasztani magukat és az olvasóikat.

4.1. *Kvalitatív észrevételek*

A vizsgált időszakokban összesen 2402 cikk jelent meg az index.hu és az origo.hu belföldi, belpolitikai, illetve gazdasági híreket közlő rovataiban: 2008-ban 1276 db cikk, 2011-ben pedig 1126 db cikk. E hírfolyamból 695 db cikk kapcsolódik valamiképpen a forintgyengülés témához.

A közel 700 cikk többsége rövid vagy közepes hosszúságú írás, melyeket mind az *Origo*, mind pedig az *Index* tipikusan az MTI hírszolgáltatásából vett át. Az *Index* esetében viszonylag gyakori megoldás, hogy az MTI-től, illetve más hírügynökségektől átvett anyagokat minimális átszerkesztés után saját hírként jelölve publikálnak. Az *Origo* kerüli ezt a gyakorlatot, de itt is előfordul az, hogy az MTI-anyagokból szerkesztett összeállításokat saját anyagként jelölik.

A közéleti cikkek negyede hosszabb, elemzéseket, háttér-információkat is közlő írás. Ez az arány a forintgyengülés témához kapcsolódó írásokra is jellemző. Az *Index* estében a Belföld és a Gazdaság rovatok közt e tekintetben nincs különbség, az *Origo* esetében viszont több hosszú, háttér-információkat is közlő, illetve a szerkesztőség által fontosnak tekintett összefüggéseket is feltáró közéleti tárgyú írás jelent meg az Itthon rovatban, mint a Gazdaság rovatban.

A kvalitatív elemzésben elsősorban ezeket a hosszabb – a szerző(k) nevével, illetve saját cikként jelölt – írásokat vizsgáltuk, hiszen elsősorban ezek mutatják meg a hírportálok szerkesztőinek viszonyulását a közéleti témákhoz és szűkebben a forintgyengülés tematikához is. Az *Index*nél különösen gyakori, de az *Origónál* sem ritka, hogy átírják az MTI-től vagy más hírforrásoktól átvett anyagok címét, és ezek az átírt címek is tükrözik a szerkesztőségek attitűdjét.

Mind az *Index.hu*, mind pedig az *Origo.hu* elsősorban a gazdasági rovataiban foglalkozott a forintgyengüléssel, illetve a kapcsolódó témákkal. Ugyanakkor az azért figyelemre méltó, hogy a két legjelentősebb hazai hírportál 2011-ben gyakorlatilag teljesen száműzte a témakört a belföldi,

belpolitikai híreket közlő felületeiről, és a gazdasági rovatokban is kisebb súllyal szerepelt a téma, mint 2008-ban. Ebben természetesen szerepet játszik az is, hogy 2008-ban a világgazdasági válság hírei széles kontextust adtak a forintgyengüléshez kapcsolódó híreknek. Továbbá a jelentős árfolyamgyengülés is sokkal inkább újdonság volt a portálok és magyar közvélemény számára, mint 2011-ben.

A forintgyengülés témához kapcsolódó hírek aránya az összes hírhez viszonyítva a két legjelentősebb magyar hírportálon

<i>Felület</i>	<i>2008</i>	<i>2011</i>
Index/Belföld	12,8%	2,5%
Origo/Itthon	7,8%	0,8%
Index/Gazdaság	35,3%	26,3%
Origo/Gazdaság	30,7%	42,7%

A kvalitatív elemzés azonban rámutat még egy különbségre: 2008-ban sokkal inkább a politika napirendjére került a forintgyengülés, mint 2011-ben. Az akkori ellenzék nagy erővel igyekezett a kormány felelősségét hangsúlyozni. Mindemellett 2008-ban a kommunikációs harc inkább pártpolitikai szinten zajlott, 2011-ben viszont inkább szakpolitikai, gazdaságpolitikai szinten folytak a viták.

2008-ban az ellenzék üzenetének vezérmotívuma az volt, hogy az ország eladósodásáért és a bizalomhiányért felelős Gyurcsány Ferenc lemondása lenne a megoldás. A kormányoldal vezérmotívuma: baj van, fogjunk össze. 2011-ben a politikusok is elsősorban gazdasági, gazdaságpolitikai keretek közt beszéltek a forintgyengülésről. Az ellenzék a kalandor, „unortodox” gazdaságpolitika következményének látta, láttatta a forintgyengülést, míg a kormányoldal a magyar gazdasági szabadságharc egyik fronteseményeként tekintett a forintgyengülésre.

4.2. *Politikai keretek*

A 2008-as kormányoldali kommunikációban az volt a leghangsúlyosabb elem, hogy: válság van, össze kell fogni. Az árfolyamgyengülés közvetlen hatásait pedig különböző mentőötletekkel próbálták kezelni, melyekkel elsősorban a leginkább érintett devizahiteleseknek ígértek segítséget. A „baj

van, össze kell fogni” gondolat jegyében Gyurcsány Ferenc útjára indította a nemzeti csúcson nevezett kezdeményezést, és ez, illetve a nemzeti csúcson elhangzottak nagyon jelentősen hatottak a válságról, illetve konkrétan a forintgyengülésről szóló hírek politikai interpretációira.

A csúcs összehívásáról végül is az MSZP kongresszusán született döntés. Erről az *Index* (2008. október 11.) így tudósított: „Az MSZP-kongresszus pénzügyi elemző vitává alakult át, úgyhogy a pártbajokat elnyomták a világgazdasági zűrök. ...a Magyarországot fenyegető baj összezárta a párt amúgy egyre pártosabb sorait. Egy találó hasonlat szerint a világgazdasági válság Gyurcsánynak az, ami a New York-i ikertornyok porba om-lása volt Bushnak.” Az *Index* jellemzően ironikus felhangokkal számolt be a nemzeti csúcs összehívásáról, illetve a kormányoldal egyéb „baj van, fogjunk össze” gondolat jegyében született lépéseiről. A saját szerkesztőségi írások egyszerű politikai PR-fogást láttak, láttattak a kezdeményezésben. Néhány jellemző cikkcím: „Tölgyessy: Gyurcsány az árvízi hajós szerepében”, „Az MSZP bemutatja: Gyurcsány, a válság ura”, „Török Gábor: Gyurcsány a nemzeti csúcson is szerepformálásra használja”, „Harrach: Gyurcsány mindenre rárepül”.

Az *Origo* sokkal visszafogottabban tudósított a nemzeti csúcs összehívásáról, mint az *Index*, de azért itt is megjelent az ironikus felhang: „Népfronttal kezelné a válságot Gyurcsány”, „Pár hónap alatt orvosolná az ország bajait Gyurcsány”. A tipikusnak tekinthető cikkcímek azonban szárazan tárgyilagosak voltak: „Szombatra hívta össze Gyurcsány a csúcson”, „Egész napos lesz a nemzeti csúcs”, „Felvértezve küldi a csúcsra Gyurcsányt az MSZP”. (Tipikusnak tekinthető címek az *Origo* hírfolyamából: 2008. október Az mindkét portál értékelésében megjelent, hogy a nemzeti csúcs egy sikeres esemény volt, és a korábbi ironikus felhangok is eltűntek. Azért volt sikeresnek mondható, mert az azon résztvevő politikus és nem politikus gazdasági szereplők, szakértők (elsősorban Demján Sándor) megszólalásai tudatosították a közvéleménnyel azt, hogy tényleg nagy a baj, és a válságkezelésről szóló diskurzust így valamennyire sikerült kimozdítani a pártpolitikai adok-kapok szintről. „Hasznos a nemzeti csúcs, mert egy kifejezetten válságos pillanatban egyrészt a világnak azt üzeni, hogy minden ellenkező híresztelés ellenére képesek leülni egymással a magyar politikai szereplők, másrészt talán sikerült itthon valamelyest tudatosítania, hogy nagy a baj, mondta Török Gábor politikai elemző.” (*Index*, 2008. 10. 18) A 2008-as ellenzéki kommunikáció fő irányát a következő

idézet jelzi a legpontosabban (*Index*, 2008. október 21.): „*A forinttal nincsen nagyobb baj, a forinttal akkor lesz baj, hogyha nem tudjuk a bizalmi válságot megoldani. A miniszterelnök-csere a megoldása a forintválságnak. Ezzel a bizalmi helyzettel, amiben most a miniszterelnök és kormány van, nem lehet a forint esését megakadályozni... egy jobb vezetéssel viszont megoldható a bizalmi válság, megvédhető a forint is.*” Ezt az álláspontot is közvetítette mindkét portál. Ráadásul kommentárok és ironikus felhangok nélkül. A nemzeti csúcs után azonban már nem előrehozott választásokat szorgalmazott a Fidesz, hanem „csak” Gyurcsány Ferenc leváltását: „*A Fidesz elnöke ezért azt kérte az MSZP-től, hogy sürgősen oldja meg a vezetési válságot, gondoskodjon arról, hogy cselekvőképes vezető álljon az ország élén, mert másként elkerülhetetlen, hogy a forint megroppanjon, meginduljon a gazdaság visszaesése, és több mint 200 ezer ember állása veszélybe kerüljön*” (*Origo*, 2008. október 21). A cikk címe is beszédes: „*Orbán: Gyurcsány miatt gyenge a forint*”.

A két legnagyobb hírportál közvetítette a válsággal és a forintgyengüléssel kapcsolatos legfontosabb politikai üzeneteket, és bármelyik portálról is tájékozódott valaki, úgy ismerhette meg az álláspontokat, hogy közben egyik szerkesztőség sem próbálta erőteljesen befolyásolni, manipulálni az olvasók véleményét.

4.2.1. Régiós valuták

A vizsgált időszakokban csak kevés cikk foglalkozott a forintárfolyam, illetve a régió többi devizaárfolyamának összehasonlításával, és a régió gazdaságainak összevetése is fehér hollónak számít a két legjelentősebb magyar hírportálon. Ez egyaránt igaz a 2008-as és a 2011-es forintgyengülés időszakára.

A 2008-as hírfolyamban ritkán felbukkanó régiós összehasonlításokban a többi ország inkább negatív, mint pozitív példa. Az *Origo* inkább figyel a régió többi országára, illetve általában is a „nemzetközi helyzetre”, mint az *Index*. „*Magyarország sérülékenyebb, mint a régióból Lengyelország vagy Csehország, hiszen gyengébb a magyar belső kereslet és a fiskális szigor, így a spekuláció számára túl könnyű célponttá válik – jelezte Raffaella Tenconi, a Dresdner Kleinwort londoni elemzője*” (MTI, 2008. október 10. A cikk címe az *Origón*: *Hitelességi problémái vannak az országnak. Az Index nem közölte a hírt.*) „*A magyar és az izlandi gazdaság helyzete közötti*

hasonlóságokat azonban Sueppel is »távolinak« nevezte, és ő is kijelentette: Magyarországnak nincsenek problémái az adósságszolgálat teljesítésével. Hozzátette: Magyarország gondjai »eltörpülnek« olyan országokéi mellett, mint Ukrajna vagy Románia” (Origo, 2008. október 15.).

2011-ben viszont csak „bezzeg ők”-értelemben került bele régiós összehasonlítás az online médiában megjelenő cikkekbe: „A forint gyenge bokszó – miért maradt le a magyar pénz a régióban?” „...a környékbeli országok devizái már javulni tudtak októberben, a forintot azonban húzta a végtörlesztés és a bizonytalanságot okozó politikai gyakorlat.” „Egy jó, erős bokszó ugyanúgy kap pofonokat, gyomrosokat, de állja az ütéseket, a forint gyenge bokszóként viselkedett eddig” (Origo, 2011. november 14.). „Magyarország a világválság legnagyobb vesztese, míg Lengyelország ki-mondottan jól jött ki a krízisből” (Index, 2011. november 1., Magyarország a világ vesztese).

A két legnagyobb hírportál nem érezte feladatának azt, hogy régiós összehasonlításokkal tágítsa az olvasók szemléletét. Ez abból is adódik, hogy mindkét szerkesztőség elsődlegesen külső hírforrásokból merítette a forintgyengüléshez kapcsolódó írásokat, és e külső források (elsődlegesen az MTI) csak nagyon ritkán közöltek régiós összehasonlításokat.

4.2.2. Eladósodottság

„Az eladósodottság eredményeként bekövetkező forintgyengülés” gondolata nagyjából azonos súllyal jelent meg a két hírportálon.

A forintgyengülés okai között 2008-ban a legtöbb megszólaló szakértő és elemző kiemelte Magyarország nagymértékű eladósodottságát. Ennek a felvetésnek azonban volt politikai felhangja is, hiszen a Fidesz gyakorta bírálta az MSZP–SZDSZ-kormányokat amiatt, hogy kormányzásuk időszakában nagyon megszaladt az államadósság. Külsőadósság-félelmek miatt zuhant a forint: „A jelentősen romló gazdasági környezet, a szűkülő magyarországi devizahitelezés, illetve azon félelmek miatt zuhant ma 5-6 százalékkal a forint, hogy nőttek a magyar állam külső adósság visszafizetésével kapcsolatos félelmek – írja kommentárjában a Financial Times” (Index, 2008. október 12.). „Magyarország azért van bajban, mert a múltban túlköltekezett: 2006-ban az éves államháztartási hiány elérte a GDP 9,3 százalékát, de mivel ez az idén a várakozások szerint 3,4 százalékra csökken, a

közadósság a GDP mintegy 65 százaléka körül mozog majd – írja a *The New York Times*” (Origo, 2008. 10. 17.).

Az online médiából tájékozódók megtudhatták, hogy az ország eladósodottsága kiszolgáltatottá teszi a magyar gazdaságot és a magyar valutát, az viszont nem igazán lett kifejtve a két legnagyobb hírportálon, hogy pontosan miért, miként és mennyire adósodott el az ország.

4.2.3. Bizalomhiány (bizalomvesztés)

Az eladósodottság mellett a bizalomhiány is gyengítette Magyarország és a magyar deviza helyzetét. A nemzeti csúcs, illetve a konkrét kormányzati és jegybanki lépések legfontosabb külföldi befektetőknek szóló célja pedig éppen a bizalom erősítés volt. A bizalomhiány bemutatása teljesen egybeesett a Fidesz kommunikációs céljaival. A kormányoldal kommunikációs céljait inkább a bizalomépítő, bizalom erősítő lépések közzététele szolgálta. Ezért aztán nagyon is figyelemre méltó az, hogy mindkét portálon jelentek meg bizalomhiányt bemutató és bizalom erősítő lépésekről szóló írások.

„Magyarország ma a sebezhetőnek tartott fejlődő országok közé tartozik. A lassú növekedés, a viszonylag magas infláció, a kisebbségi kormányzás és a költségvetési politika múltbeli hitelvesztése miatt kockázati megítélésünk továbbra is rosszabb a többi visegrádi országénál” (Index, 2008. október 9.). „Az izlandi helyzetet már lehet valutaválságnak vagy államcsődnek minősíteni, nálunk ez a helyzet nem fenyeget – értenek egyet a szakértők. ...más okok vezettek az izlandi korona bebukásához, mint amelyek a mostani forint- és részvénygyengülés mögötti pánikhoz. Magyarország elsősorban azért bűnhődik most, mert a rossz makró mutatók mellett hiteltelen gazdaságpolitika folyt éveken át, ez pedig, pláne egy olyan helyzetben, amikor a bizalom mindenkivel szemben nagyon alacsony a pénzügyi piacokon, visszaüt” (Index, 2008. október 22.).

A bizalom erősítés azért is volt nagyon fontos, mert ez érdemben csökkentette a forintra nehezedő spekulációs nyomást is. A bizalomhiány mint magyarázat valamivel nagyobb súllyal jelent meg az *Index* hírfolyamában, mint az *Origón*.

4.2.4. Devizahitelek

A devizahitelek problémái nagyjából azonos súllyal és jelleggel jelentek meg az *Index* és az *Origo* 2008-as hírfolyamaiban, és 2011-ben sem volt érzékelhető eltérés e tekintetben a két hírportál között. A forintgyengülés először és a legközvetlenebbül a devizahiteleket érintette. Az árfolyamgyengülés közvetlen hatásaként családok tízezrei kerültek nagyon nehéz helyzetbe a hirtelen megugró törlesztőrészletek miatt. A politikusok lépéskényszerbe kerültek. Valamit tenniük kellett a probléma kezelése érdekében, noha a gazdasági racionalitás mellett szólt, hogy a devizában eladósodottak viseljék az árfolyam-ingadozás terheit. Már csak azért is, mert a forint zuhanórepülése előtt nyertesei voltak a devizahitelnek, és még a 2008-as gyengülés után sem voltak rosszabb helyzetben azoknál, akik forintban vettek fel hiteleket.

„A devizahitelekkel kapcsolatos kormányzati intézkedések egyike lehet a futamidők módosítása. Erről Veres János pénzügyminiszter beszélt vasárnap. (...) Támogatásról nincs szó – mondta a miniszter” (MTI, 2008. október 19.). *„Gyurcsány Ferenc a devizahiteleket érintő három lépésből álló csomagot jelentett be. Veres János pénzügyminiszter a kereskedelmi bankok vezetőivel és a Bankszövetség tisztségviselőivel megállapodott egy olyan pakkbán, amelynek célja, hogy meggátolja a devizahitelt felvevők terheinek egekbe emelkedését. Jövő héten írják alá a megállapodást, a kormány nem törvényt hoz, de rábírja a bankokat, hogy minél egyszerűbb, világos eljárásokat alakítsanak ki a három intézkedés keretében”* (Index, 2008. október 22.). *„A miniszterelnök három könnyítési módot említett: az adós kérésére a törlesztési időszak megváltoztatható, és meghosszabbítható. Ha a devizahiteles át akar térni forinthitelre, akkor ezt a bankok külön költség felszámítása nélkül megteszik. A bankok az adós kérésére a törlesztést átmenetileg csökkentik, illetve felfüggesztik a törlesztési kötelezettséget”* (Origo, 2008. október 22.).

A tervnek persze nem mindenki örült, és mindkét portálon megjelentek az ironikusan fanyalgó hangok Gyurcsány Ferenc terveivel kapcsolatban. Ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy a devizahitelek megsegítéséhez kapcsolódó híreket az *Origo* valamivel barátságosabban tálalta, mint az *Index*: *Választási cukorka a devizahitelek mentőcsomagja* (Index, 2008. október 22.); *„...ez a mostani bejelentés inkább a 2010-es választásokat tartja fókuszban, mintsem a pénzügyi stabilitást”* (Origo, 2008. október 22.).

A devizahitelesek megsegítése ügyében a 2011-es hírfolyamban leginkább csak egyszerű közlések jelentek meg a két hírportálon. „Szijjártó Péter hangsúlyozta: a végtörlesztés részleteinek kidolgozásánál szem előtt tartották, hogy pénzügyileg tartható megoldás jöjjön létre, ezt úgy érték el, hogy tehermegosztás van a bankok és a hitelt felvett családok között, vagyis kizárták azt, hogy valaki egyedül viselje a terhet” (MTI, 2011. november 2.). Ugyanakkor a bankrendszert érintő veszélyek is jelen voltak a hírfolyamban: „A végtörlesztés nagyon lerontja a bankrendszer stabilitását, és aláássa a jobbiztonságot, ezzel végső soron a gazdasági növekedést gyengíti – olvasható az Európai Központi Bank (EKB) végtörlesztésről készített elemzésében” (Index, 2011. november 8.). „Az elmúlt másfél évben, a választások óta a kormány lényegében háborút viselt a bankok ellen. A kormányzati retorika visszatérő eleme volt, hogy a bankoknak meg kell fizetniük a korábbi években elért nyereségükért, és az, hogy a bankszektor a devizahitelezés felfutásának fő felelőse” (Index, 2011. november 3.).

Az elmúlt 8 év bírálata természetesen a devizahitelesek problémái kapcsán is előkerült. Járai: Nem értette a devizahitelezés veszélyeit az előző kormány: „A 2002 és 2010 között hivatalban lévő kormányok esetleges érdekeltségeik miatt nem akarták érteni a lakosság devizában való eladósodásának problémáját – jelentette ki a jegybank korábbi elnöke. Járai Zsigmond szerint a jegybanknak akkor alig volt eszköze az eladósodás megakadályozására, a pénzügyi felügyelet viszont nem tett semmit ellene” (Origo, 2011. november 3.).

A végtörlesztés olyan súlyos fenyegetést jelentett a bankrendszerre, hogy az már Magyarország hitelbesorolására – és így a forint árfolyamára – is hatott. Ezt felismerve a kormány elkezdett kitáncolni az ügyből, és ezt közvetítette mindkét hírportál. „A forint szempontjából pozitív hírként értékelte a Napi Gazdaság Online által megkérdezett elemzők többsége azt, hogy a kormány nem rúkkol elő új végtörlesztési javaslattal, hanem megvárja a bankszövetség javaslatát. Egyesek szerint ez az alku volt az ára a leminősítés elkerülésének, a forint mégsem lódult meg” Index, 2011. 11. 07., Titkos alkuval úszhatja meg Magyarország a leminősítést) „Az aggódó külföldi befektetők és egy »határozott hangnemben« folytatott beszélgetés Orbán Viktor és Csányi Sándor között – banki források szerint ezek kellett ahhoz, hogy lezáruljon a pénzügyi intézetek és a kormány között hónapok óta dúló hidegháború. A bankok lázasan dolgoznak a devizahiteles probléma megoldásán, és az első közös találkozó után azt ígérik,

bármit is javasolnak a kormánynak, az »csak jobb lehet« a végtörlesztésnél”Origo, 2011. 11. 09., Csányi és Orbán titkos tárgyalása is kellett a bankháború végéhez.

A végtörlesztéssel kapcsolatos ellenérvek, kritikák valamivel nagyobb súllyal kerültek bemutatásra az *Origo* hírfolyamában, mint az *Indexen*. Ennél azonban figyelemre méltóbb az, hogy az *Origón* is csak idézték az ellenérveket, saját szerkesztőségi anyagok nem említették, illetve bírálták a végtörlesztést. Azonban az is megállapítható, hogy az *Indexen* és az *Origón* is sok olyan írás jelent meg, amelyik a végtörlesztés miatti aggodalmakról, kritikáról tudósított, miközben a végtörlesztés nagyszerűségét ecsetelő írás egyáltalán nem jelent meg a forintgyengüléshez kapcsolódó hírfolyamban.

4.2.5. Hitelminősítők

A 2011-es forintgyengülés előzménye és kísérő jelensége az volt, hogy a legnagyobb hitelminősítő intézetek több lépésben leminősítették Magyarországot adósságkockázati besorolását, ami végül is a „bóvli” kategóriába került. E tényt aztán sokszor és sokféleképpen az Orbán-kormány orra alá dörgölték a különböző kormányellenes tüntetéseken, illetve az online közösségi oldalakon. A két legnagyobb magyar hírportál azonban csak visszafogottan, MTI-hírek alapján számolt be a leminősítésekről.

Orbán Viktor és kormánya viszont szívesen használt háborús retorikát a gazdasági kérdésekben is, így aztán egyáltalán nem meglepő, hogy az arc és név nélküli spekulánsok helyett ekkor a konkrét hitelminősítőknak jutott a bűnbak szerep. Egy példa a háborús retorikára: „Egy kérdésre válaszolva a miniszterelnök azt mondta, a növekedési csata lesz a következő, amit az országnak meg kell vívnia, mert e nélkül nem tud kilábalni a válságból.” „Kell egy növekedési terv, már dolgozunk rajta” (*Origo*, 2011. november 10., a cikk címe: Orbán szerint kezdődik a növekedési csata). A bűnbak szerep azért is áll jól a hitelminősítőknak, mert a szélesebb közvélemény nem ismeri a meglehetősen bonyolult döntési szempontjaikat és működésüket sem. Az *Origo* 2011. november 1-jén *Körbeszaglásszák az országot* címmel közölt hosszabb elemző cikket, mellyel megpróbálták oszlatni a homályt: „Ha egy ország kötvényt, állampapírt kíván kibocsátani, azaz hitelt akar felvenni, akkor felkéri a hitelminősítőket, hogy világítsák át, adjanak osztályzatot az új kibocsátású értékpapíroknak. Ha nem vesz fel kölcsönt a pénzpiacról az állam, akkor évente egyszer értékelik az ország adósságát a hitelminősítők,

értelemszerűen a már kibocsátott adósságot sorolják be valamelyik adósmínősítési kategóriába. (...) Érdekesség, hogy nemcsak a programot koordinálja az ÁKK, hanem ő fizet a hitelminősítő cégnek azért, mert jelentést ad ki az országról. Egy- vagy kétéves keretszerződést köt az ÁKK a hitelminősítővel, amely alapján a hitelminősítő cégek vállalják, hogy valamennyi új állampapír kibocsátásakor besorolják az országot valamilyen adósmínősítési osztályba.”

A cikkben azonban felbukkannak azok a szempontok és érvek is, melyek alkalmassá teszik a hitelminősítőket a bűnbak szerepre: „Pókerarccal kérdeznak, jelentéseket írnak, minősítenek, véleményük pedig országok sorsát döntheti el. Számos kritika éri a működésüket, az EU egyenesen le akarja cserélni őket. (...) A 2008 őszi kirobbant válság óta azonban egyre gyakrabban esik szó arról, hogy az EU saját hitelminősítő intézetet kíván létrehozni. A politikusok egyik érve az, hogy három amerikai, pontosabban angolszász hátterű cég ne dönthesse európai államok sorsáról.” „Közel százhuszmillió forintot fizetett Magyarország négy hitelminősítőnek tavaly a szolgáltatásaiért – derült ki az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) [Origo]-nak küldött válaszából” (Origo, 2011. november 3.).

A kormány gyorsan reagált a leminősítésekre (MTI, 2011. november 2.). Már az a cím is beszédes, amivel az Index leadta az MTI-anyagot: *Szijjártó: Bizonyos pénzügyi körök érdekeit sértjük. Az Origo Szijjártó szerint sértettség miatt lehet magyar leminősítés címmel közölte ugyanezt az MTI-anyagot. „Magyarország jelenlegi gazdasági teljesítménye, és a magyar gazdaságpolitikai döntések »semmilyen módon nem indokolnak semmiféle leminősítést« – válaszolta egy kérdésre. Kiemelte azt is: Magyarország annak a két európai uniós tagállamnak az egyike, amelyben csökken az államadósság, emellett 2012-ben az ország költségvetési hiánya a legjobbak között lesz az Európai Unióban.”* A hitelminősítők hitelességének megkérdőjelezése azért is fontos volt a kormánynak, mert leminősítéseik, illetve leminősítési szándékaik indoklásaiban mindig megemlítették azokat a kormányzati lépéseket, amelyek rontották Magyarország gazdasági pozícióit. Különösen ilyen lépés volt a végtörlesztés bevezetése.

A hírportálokon azonban (az Origón és az Indexen egyaránt) nagyobb súlyt kaptak a hitelminősítők hitelességét megkérdőjelező írások, mint a hitelminősítők érvei. „A Fitch közleményében több körülménnyel indokolja a kilátásrontást, többek között azzal, hogy Magyarország különösen kitett az eurózóna romló gazdasági körülményeinek nyitott gazdasága, nyugat-

európai tulajdonú bankszektora és magas külső és államadóssága miatt. A közlemény szerint több kormányzati intézkedés és a végtörlesztés megrengette a befektetők bizalmát, amelytől leginkább függ egy ország középtávú finanszírozhatósága” (Origo, 2011. november 11.).

A kormány viszont folyamatosan azt hangoztatta, hogy nincs ok a leminősítésekre, a hitelminősítők indoklásaira pedig egyáltalán nem reagált. „A miniszterelnök szóvivője szerint 2012-ben a magyar költségvetés hiánya három százalék alatt lesz, amelyre jövőre mindössze hét uniós tagországban lesz példa, ezért Szijjártó Péter szerint semmi nem indokolja azt, hogy a világ legnagyobb hitelminősítője negatív megfigyelés alá vette Magyarországot” (Origo, 2011. 11. 12..).

Összegezve azt mondhatjuk, hogy a hírportálokon több olyan írás jelent meg, amelyik bűnbakként beszélt a hitelminősítőkről, mint ahány írás a hitelminősítők döntéseinek háttéréről tett említést. A kormány, illetve a Fidesz tehát sikeresen ültette el ezt a gondolatot a közvéleményben. A bűnbakkeresés persze nem állt meg a hitelminősítőknél. Jó példa erre a következő MTI-hír (2011. november 12.). A hír címe az *Origón*: *Büntetni akarja Magyarországot a pénzügyi világ Parragh László szerint*, az *Index*en pedig: *Parragh: A pénzügyi világ hajszát folytat Magyarország ellen*.

5. TELEVÍZIÓS ÉS RÁDIÓS HÍRMŰSOROK ELEMZÉSE

Ahogy láttuk, az online médiában a közéleti tartalom – bár kiegyensúlyozatlanabb lett – nem szorult háttérbe, sőt valamelyest erősödött is három év alatt. Ez a broadcast média esetében nem mondható el, a vizsgált mutatók eredője egyértelmű képet rajzol ki számunkra: a közélet hírei elvesztik vezető szerepüket, háttérbe szorulnak, és súlyuk is csökken a broadcast médiumokban. Ez a változás a közszolgálati adókra is jellemző, igaz, nem abban a drasztikus mértékben, mint amit a kereskedelmi televíziók esetében lehet tapasztalni.

A kereskedelmi híradók műsoridejének már ötödét sem érte el a közéleti tartalom, és ezek a hírek a műsorok második felébe szorultak, a 2008-as híreknél rövidebben, kevésbé alapos feldolgozottsággal kerülnek képernyőre. Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy 2011-ben a bulvárhíreket dolgozták fel olyan terjedelemben és alapossággal, mint az a közéleti hírek esetében volt megszokott korábban.

A vizsgált 2008-as időszakban a közéleti és bulvárhírek aránya a három esti híradó átlagában közel azonos mértékű volt. Közéleti hír 47,5 százalékban, bulvár 47,2 százalékban szerepelt a hírműsorokban. 2011-re ez az arány jelentősen megváltozott: a közéleti témájú hírek alig több mint az összes hír negyedét (27,1 százalék) tették ki, míg a bulvárhírek aránya kétharmad fölé, 67,9 százalékra nőtt.

Mindezen változások ráadásul olyan közegben történnek, amikor az M1 híradója kivételével – mely egyébként az egyik legóvatosabb a változások terén a vizsgált hírműsorok közül – minden műsor nézettsége, hallgatottsága jelentősen csökkent. [6]

2011-re a hírműsorokban megmaradt kevesebb közéleti hír ebből a szempontból közelebb került a politikához, hiszen a hírcsinálók nagyobb arányban köthetők valamely politikai szereplőhöz, mint az 2008-ban volt megfigyelhető. Jellemző, hogy a politikai szegmensből a legnagyobb arányban a kormány lépett fel a hír kezdeményezőjeként. 2008-ban a kormány kezdeményezte az ilyen jellegű hírek 23,8 százalékát, további 3,3 százalékát az akkori kormánypárt, az MSZP. Tehát az akkori kormány és kormánypárt összesen 27,1 százalékát kezdeményezte a híreknek. A Fidesz a hírek 2,9 százalékában jelent meg kezdeményezőként, az akkor már a koalícióból kilépett SZDSZ 2 százalékban, az LMP 0,6 százalékban, és további 3,5 százalék jutott az MDF-nek.

2011-ben ez a helyzet jelentősen változott. A kormány egyedül többször jelent meg kezdeményezőként, mint 3 évvel korábban a kormány és kormánypárt együtt. A 27,8 százalékos kormányzati érték mellé további 7 százalékos aránnyal a Fidesz vagy annak politikusai jelentek meg mint hírcsinálók. A két szereplő egyesített értéke így 34,8 százalék, azaz a közéleti hírek több mint egyharmadában a kormány vagy a jelenlegi kormánypárt szerepelt hírcsinálóként. 2008-hoz képest az aktuális legnagyobb ellenzéki párt (2011-ben az MSZP) aránya is növekedett, 5,9 százalékra. Rajtuk kívül az LMP 4,9 százalékkal, a Jobbik 3 százalékkal és a DK 3,8 százalékkal jelent meg a hírműsorokban hírcsinálóként.

A szereplések esetén azt figyelhettük meg, hogy ha csak a szereplési számokat vizsgáljuk, a második Gyurcsány-kormány tagjai (különösen Gyurcsány Ferenc és Veres János) nagyobb arányban szerepeltek a hírműsorokban, mint a jelenlegi kormány és a kormánypárti szereplők összesen. Emellett az is látszik, hogy a hírek elszemélytelenednek, lényegesen csökkent a hírenkénti szereplők száma. Eközben az is megfigyelhető, hogy 2008-ban az

ellenzék vezető ereje, a Fidesz jóval nagyobb teret kapott, mint 2011-ben az MSZP, nem beszélve a többi ellenzéki pártról.

A megjelenési időket elemezve más megvilágításba kerülnek a szereplési arányok 2008 és 2011 között. Annak ellenére, hogy a mostani kormány és a Fidesz tagjai számszerűleg kevesebbet szerepelnek (mivel eleve kevesebb a közéleti hír), mint 2008-ban az MSZP-kormány tagjai, mégis nagyobb időtartamban tudják kifejtetni álláspontjukat, a jelenlegi szerepléseik ugyanis hosszabbak. Ez az arányeltolódás leginkább az M1 híradójában és a *Déli krónikában* figyelhető meg. Ez utóbbi azért különösen fontos, hiszen a közéleti tartalmak hossza – ahogy azt már láttuk – lecsökkent, viszont a közszolgálati hírműsorokban 2011-ben a kormány és a Fidesz képviselői valamivel több időben szerepelnek, mint az akkor még hosszabb közéleti tartalomban szereplő kormány és MSZP tagjai. Az arányaiban lényegesen nagyobb szelvet tudnak kihasítani magunknak a közéleti hírekből.

A forintárfolyam változásával, illetve a gazdaság más szegmensével foglalkozó hírek aránya az összes hír 4,7 százalékáról 3,3 százalékra csökkent. Ennél is nagyobb csökkenést mutat a gazdasági hírek előfordulási aránya: a 2008-as 21,5 százalékos szint csökkent 6,3 százalékra. Kevésbé csökkent a két, már említett kategórián kívüli közéleti hírek aránya: 21,1 százalékról 17,6 százalékra.

5.1. Kvalitatív észrevételek

5.1.1. Az első vizsgált időszak: 2008. október 7–22.

A terjedelmi korlátok miatt itt most csak a közszolgálati televízió, az M1 híradójának elemzését ismertetjük.

A vizsgált M1-híradók több mint fele, tíz foglalkozott a forintgyengüléssel, melyek közül négynek a headline-jában is szerepelt a téma. Az M1 Híradónál rögtön feltűnik az egyenlenség, egyes gazdasági hírblokkok kidolgozottságban és színvonalban is feltűnő eltérést mutattak. Az M1 Híradó, ha nem is túl gyakran, de használt háttéradatokat, azonban komplex magyarázó beszámolókkal, nemzetközi összehasonlításokkal nem fordultak elő. Összefüggésrendszerek elemzése, magyarázata időközönként megtörtént, de nagyon felszínes módon, éppen csak általános szinten érintve egy-egy kérdést. Ezzel együtt összességében mindenképpen az M1 Híradó a leginformatívabb a vizsgált broadcast médiumok közül.

Bár a kormánykritika rendszeresen megjelenik, és különösen egy-két híradásban hangsúlyos módon, mégsem tekinthető kifejezetten kormánykritikusnak a *Híradó*. Konkrét intézkedésekkel kapcsolatos számonkérés, a felelősség fölvetése, a döntéshozók szembesítése a tetteikkel és azok következményével nem történik meg. Szó esik az eladósodottság, túlköltekezés, devizahitelezés elengedésének kérdéséről, de a problémák kifejtése nem olyan szintű, hogy az alapján a számonkérés fölmerülhetne, nincsenek összefüggésbe hozva konkrét kormányzati intézkedésekkel. A kormányzati felelősség annyiban vetődik föl, hogy milyen intézkedésekre volna szükség ahhoz, hogy az ország túljusson ezeken a problémákon (mintha a problémák keletkezéséhez a kormánynak nem volna semmi köze). Ez a közvetett kritika valamelyest árnyalja, de nem módosítja igazán azt a kormányzat által sugallt alapfeltevést, hogy komoly változtatásra – megszorításra – csupán a válság miatt van szükség.

Külön érdemes szólni egy hosszú stúdióbeszélgetésről, ami Nouriel Roubinivel (2008. október 17.), egy nemzetközi hírű pénzügyi elemzővel készült a *Híradó* stúdiójában. Roubini ebben az időben mint Dr. Végzet, vagyis a forint elleni spekuláció fő alakjaként jelent meg a magyar médiában, de ebben a beszélgetésben már mint elismert elemzőt mutatták be. Ilyen jellegű stúdióinterjúra a vizsgált híradókban (leszámítva *Az Estét*) egyáltalán nem került sor, ami önmagában jelzésértékű. Hisz éppen ezek az interjúk lennének alkalmasak arra, hogy komolyabb összefüggéseket megértsen a néző, vagy például, hogy politikai szereplők számonkérése megtörténjen. (*Az Este* jóval kisebb nézettségű az M1 *Híradónál*, így nem pótolja azt a hiányt, hogy legalább egy témáról részletesebb, elmélyültebb tájékoztatást kapjon a néző.) Említést érdemel a hazai viszonylatban mindenképp magas színvonalú, korrekt és reflektív műsorvezetői munka, ami legalábbis ennél az interjúnál tapasztalható volt. Az interjúban a műsorvezető rákérdezett arra, hogy ki a felelős az ország sérülékenységeért, mire a szakértő felsorolta mindazokat az okokat, melyek lényegében a kormányzat felelősségét bizonyítják, egyszersmind cáfolva a kormányzati kommunikációt, mely a válságra igyekezett hárítani a gazdasági bajokat, illetve a népszerűtlen kormányzati intézkedéseket a válsággal próbálta indokolni. Talán ezt nevezhetjük a *Híradó* legreflektívebb pillanatának, ugyanakkor, ha valaki végignézi az interjút, azt látja, hogy a szakértő nagyon óvatosan, finoman fogalmaz, ami miatt az interjú szembesítő ereje nem túl erős. Ehhez egy olyan híradós munkára lett volna szükség, ami adatokkal, összefüggések

föltárásával, politikusok megkérdezésével stb. alakít ki egy összképet. Ez viszont már nem történt meg. Az interjú kapcsán ugyanakkor fölvetődik a kérdés, hogy miért éppen Roudinit hívták be a stúdióba, akire a kormány forint elleni spekulációra építő kampánya irányult, és akit konkrétan erről amúgy nem kérdeztek.

Ekkor a vizsgált M1 híradóknál semmiképpen sem tapasztalható egy tendenciózus és torzító kormánypropaganda, inkább csak az, hogy néhány alap kormányzati üzenet, vagy legalábbis olyan üzenet, ami a kormányzati kommunikációnak megfelel, áthatja a híradókat. Ugyanakkor egyáltalán nem marginális hírként közölnek erősen kormánykritikus elemeket is. Viszonylag – különösen a többi híradóval való összevetésben – komoly mértékben jelen volt a hírekben az MDF és SZDSZ, ezzel is árnyalva a Fidesz felvetéseit.

A Fidesz a legtöbb híradóban megszólal, miszerint a kormány távozzon, alkalmatlan, legyen adócsökkentés, megszorításellenesség stb. Orbán érezhetően ennél konstruktívabb szerepet kap, de igazából a Fidesz politikájáról nem tudunk meg semmit. Mindez persze részben következik a Fidesz kommunikációs stratégiájából, de a *Híradó* részéről mintha kísérlet sem történt volna arra, hogy a Fidesz politikájáról többet is megtudjunk – legalábbis néhány hangzatos ígéreten és a kormány távozását mantraszerűen ismétlő jelszón kívül.

A *Híradó* viszonylag sokat, de teljesen reflektálatlanul foglalkozott a nemzeti csúcs kérdésével, ami így valóban lehetőséget adott Gyurcsány Ferencnek, hogy konstruktív, pozitív szerepben lépjen föl. A Fidesz kritikája – miszerint ez csak egy kommunikációs trükk – tehát nem volt teljesen alaptalan, a *Híradó* pedig közvetve – azáltal, hogy reflektálatlanul nagy teret adott egy ilyen, nagyrészt kommunikációs célokat szolgáló rendezvénynek – kiszolgálta a kormányzati kommunikációs célokat. (Persze közszolgáltatóként a közvetítés lényegében kötelesség volt.)

Ezekben a napokban a nagyvállalkozó Demján Sándor, a VOSZ elnökeként, nagyon aktív szerepet vállalt a közéletben – a nemzeti csúcs résztvevőjeként, az M1 *Híradó* (más nem) megszólalásainak különösen, mondhatjuk akár, feltűnően nagy teret adott. A műsorban megjelenik még a nagycsaládosok egyesülete képviselőjének – konstruktív – kritikája a kormányzati megszorításokkal kapcsolatban. A szándék, hogy civil szervezetek is teret kapjanak a médiában, mindenképp értékelendő, de a megszólalás inkább csak jelzésértékkel bírt, nem kapott komolyabb hangsúlyt. Mindenesetre érdemben ellenpontosza a többi szereplőt.

A megszólalók többsége támogatja vagy konstruktívan kritizálja, és nem kifejezetten támadja a kormány intézkedéseit. Feltűnő, hogy a kormány felelőssége egyáltalán nem vetődik föl. A költségvetési plafonról például rengeteg szó esik, de arról már nem, hogy az elmúlt években milyen óriási mértékben túlköltekezett az állam, és ez hogyan vezetett az eladósodottsághoz.

Az M1 Híradó ekkor összességében informatív, kormányzati irányba némileg elfogult, de nem tendenciózusan propagandisztikus, helyenként reflektív. Azonban regionális összehasonlítások nincsenek, tágabb összefüggések magyarázata hiányzik, a kontextualizálás alacsony fokú.

5.1.2. A második vizsgált időszak 2011. október 31. – november 16.

Kilenc híradót vizsgáltunk részletesen, öt headline-ban szerepelt a forintárfolyamról hír.

A híradókat uralta a görög és olasz válság, emellett Magyarország leminősítése kapcsán a gazdaságpolitikáról szóló vita. Ebben a kormány az európai adósságválságot és örökölt terheket jelölte meg a forintgyengülés okaként, a jelenlegi gazdaságpolitikát pedig kifejezetten sikeresnek állítja be, eközben az ellenzék pedig a jelenlegi gazdaságpolitikát kritizálva, a forintgyengülésben, illetve általában a rossz mutatókban a kudarc jelét látja.

Ami kifejezetten új és erősen megjelenő keret – összevetve a kereskedelmi tévékkel (bár a TV2 már pedzegette) –, az a hitelminősítők „minősítése”, illetve általában annak a narratívának az erőteljes hangsúlyozása, miszerint Magyarországot nemzetközi körök (spekulánsok, befektetők, hitelminősítők) támadták meg. Általában – a kormányzati kommunikációnak megfelelően – érvényesül egyfajta háborús retorika. Emellett feltűnően sokat foglalkoznak Kínával, sokszor teljesen inadekvát mennyiségben.

Az M1-es híradó a kereskedelmi tévék összehasonlításában jóval informatívabb, közéletibb jellegű, bár összességében itt is csökken a gazdasági hírek aránya. Egy-két híradó e téren versenyre kel még a kereskedelmi tévék sekélyességével is.

Feltűnő viszont, hogy a külpolitikai eseményekről szóló hírek pl. az olasz válságról sokszor elemzőbbek, árnyaltabbak, mint a hazai hírek. Számos oka lehet ennek, amit most nem firtatunk, viszont az, hogy a görög és olasz, illetve általában az EU-válságnak nagy teret szentel a híradó, elsősorban

csökkenti, de persze árnyalja és részben magyarázza a magyarországi helyzet súlyosságát.

Sok rövid, kifejtetlen és reflektálatlan hír jellemzi a híradót. Adatsorokat, összehasonlításokat mutatóban tartalmaz. A válság és Magyarország leminősítése uralja a híradókat, ebből fakadón összecsúszik a forintgyengülés híre és a gazdaságpolitika ügye. A kettő összefüggésének esetleges megmagyarázására a *Híradó* nem is tesz kísérletet. Gyakorlatilag a pártok és a kormány üzeneteit közvetíti, egyértelműen, tendenciózusan erősítve a kormányzati kommunikációt. Nem ismerünk meg összehasonlító adatsorokat, részletesebb elemzéseket. Sok ugyan a megszólaló (szakértők, politikusok), de ezek nem egy problémakör kibontását segítik, hanem csak leteszik a voksukat valamely – többnyire kormányzati – álláspont mellett.

A híradó elképesztő durván támadja a hitelminősítőket. Egy egész sor elítélő véleményt sorakoztat föl a kormánytól szakértőkön át az EU-ig, mely kétségbe vonja minősítői jogkörüket és kompetenciájukat, ugyanakkor a hitelminősítőket nem kérdezi meg, és amúgy sem tudunk semmi lényegeset a hitelminősítés módjáról. Nincsenek komplex értelmezések, minden a kormányzati szándéknak megfelelően a jó és rossz közötti harc részeként értelmeződik. Nemcsak a gonosz hitelminősítők, a spekulánsok ellen harcolunk, hanem a deficittel szemben is („csatát nyert az ország a deficittel szemben”, 2011. 11. 10-ei headline hír). Gyakorlatilag mantraszerűen sulykolja a fő kormányzati üzenetet a *Híradó* (államadósság-csökkentés, deficitcsökkentés, alkalmatlan hitelminősítők), alátámasztva azt a legkülönbélebb referenciákkal: EU-s állásponttal (az EU is föl kíván lépni a hitelminősítőkkal szemben, 2011. 11. 14.), elemzőkkel (Bod Péter Ákos, Buda Cash brókerceg), érdek-képviseleti vezetővel (Parragh László) és persze kormánypolitikusokkal. A durván megtámadott hitelminősítők álláspontja például egyáltalán nem jelenik meg, a kép nem árnyalódik.

Az ellenzéki álláspont kap valamekkora teret, de véleményük kifejtésére nem kapnak lehetőséget, többnyire meg sem szólalnak, csak rövid összefoglalóban tudósít a híradó álláspontjukról. Így az ellenzék a megszokott destruktív ellenzéki szerepbe ragad. Véleményt persze senki nem fejt ki a híradóban, a kormányzati álláspontot támogatók sem, csupán súlyuk jóval nagyobb a hírekben, mint az ellenzékieké, és azáltal, hogy sokféle szereplő erősíti meg a kormányzati álláspontot, kialakul egy látszólag „objektív” kép arról, hogy a kormánynak van igaza.

Jellemző példa erre, hogy miután számtalan szereplővel elmondatták, hogy a forint gyengülése nemzetközi hatásoknak, eladósodottságnak, spekulációnak stb. a következménye, rövid hírben közölték, hogy Gyurcsány Ferenc tagtoborzó körútra indult, ahol azt hirdeti, a forint gyengülésének oka a kormány rossz gazdaságpolitikája. Egy ilyen információ kontextusából kiragadva egyetlen dolgot jelent, hogy Gyurcsány az ország elleni támadást kihasználva próbál népszerűséget szerezni. (Ezt hívjuk egyébként rátakaró hírnek az elemzés egyéb részeiben.) Egy másik szerkesztői fogás, hogy a gazdaságpolitikáról szóló ellenzéki kritikát teljesen külön blokkban kezeli, mint amire vonatkozik. Vagyis nem az ország leminősítése ügyének hírblokkjában helyezi el, hanem teljesen máshol (november 2-i adás). Ezzel pedig ráerősít arra, hogy az ellenzék destruktív szerepbe kerüljön, nem beszélve arról, hogy meggátolja az összefüggések megértését.

Erdemes megemlíteni a november 13-i adást, ahol számos ellenzéki kritika vetődött föl a rövid hírek szintjén, pl. az MSZP kormányzati gazdaságpolitikát érintő kritikája, vagy az LMP vádja az MVM-ben történt visszaélésekkel kapcsolatban, vagy akár a Balsai-jelentés, aminek kapcsán éles vita bontakozott ki az MSZP és a Fidesz képviselői között. Ám egyik hírt sem bontotta ki hosszabban a *Híradó*, miközben nem jelentéktelen ügyekről volt szó. Ugyanakkor hosszú riport készül a „gyümölcsöző” magyar–kínai gazdasági kapcsolatokról, beruházásokról, rengeteg megszólalóval, miközben csupán előzetes tárgyalások folytak mindenféle konkrétumok nélkül. Teljesen egyértelműen a hír a kormányzati frame, a *keleti szél* része volt, aminek a híradó igyekezett teret adni, ahelyett hogy a valóban érdemleges hazai ügyeket fejtette volna ki részletesen.

Igazán durva manipulációval a november 14-i plázastophír kapcsán találoztunk. Itt egy kusza és konkrétumokat nélkülöző összeesküvés-elméletet taglalt a híradó, miszerint egy bizonyos „befektetői kör” tartja kézben a beruházásokat és él vissza a helyzetével. Ezt a hírt csúszttatták rá arra a beszámolóra – ami amúgy korrekt volt –, miszerint a plázák uralják a kiskereskedelmi forgalom túlnyomó részét, és ami a plázastophírra reagált. Gyakorlatilag korrupcióval, visszaélésekkel vádolták meg a plázákat. Senkit nem kérdeztek meg a plázák részéről, semmilyen hivatalos eljárás nem bizonyította a visszaélést, konkrét bizonyítékkal a híradó sem állt elő, arról nem is szólva, hogy a plázák építése és a plázában folyó kereskedelem két különböző ügy.

Elmondható, hogy a közmédia kifejezetten ráerősít a kormányzati kommunikációra, a kormányzati kommunikációs fordulatokat beépíti saját híryanagába. Az M1 *Híradó* jóval informatívabb a kereskedelmi tévéknél, de alig haladja meg a hírszolgáltatói szerepkört, erősen propagandisztikus, néha kis-, néha nagyobb mértékben manipulatív. A korábbi híradókhoz képest egyértelmű visszalépés történt minden téren. Már a bulvárhírek számának látványos növekedése is sokat elárul a változások jellegéről, ennél azonban súlyosabbnak tűnik az, hogy milyen látványosan csökkent a gazdaságpolitikai hírek súlya és színvonala.

6. ÖSSZEGZÉS

A közéleti tartalmakon belül a forint árfolyamával foglalkozó hírek aránya is jelentősen csökkent a broadcast médiában, igaz, a közéleti tartalom arányvesztése sokkal drasztikusabb, mint a forinttal foglalkozó tartalom hasonló vesztesége. A forinttal foglalkozó hírek a közéleti tartalomhoz hasonlóan egyébként is jelentősen vesztek pozícióikból, súlyukból. A hírműsorok szerkesztése során ezek a hírek is hátrébb szorultak, rövidebb időtartamban beszélnek róluk. Időarányuk 2011-re 3 százalék alá csökken, a 2008-as több mint 7 százalékról. Ezeket a híreket sokkal kevésbé kötik valamelyik – jellemzően kormányzati – szereplőhöz 2011-ben. A legelterjedtebb, hogy senkihez sem köthető, egyszerű gazdasági hírként, röviden foglalkoznak a témával. Ez 2008-ban kevésbé volt jellemző, és az ez irányú változások leginkább a közszolgálati műsorokban volt megfigyelhető, ahogy az is, hogy ezekben az adásokban nagyobb arányban használnak rátakaró híreket a forintárfolyam-változásaival kapcsolatban.

A kutatás összességében igazolta a feltevésünket: a televíziók hírszerkesztési gyakorlata igazodott a médiapolitikai környezethez. Semmi mással nem magyarázható a közéleti hírek ilyen nagy arányú és gyors kiszorítása a híradókból. Sem a bulvárosodás általános jelensége, sem a közönség közélettel kapcsolatos érdektelensége nem lenne elegendő ehhez a változáshoz. A Fidesz médiapolitikai célkitűzéseinek – legalábbis rövid távon – tökéletesen megfelelt a legnagyobb elérésű csatornák híradásainak semlegesítése, amihez akár is elegendő lehetett. Az elemzés után időszakban az RTL Klub híradóiban érzékelhetően nőtt a közéleti tájékoztatás súlya. Másfelől viszont a TV2 zavaros tulajdonosváltása arra utal, hogy a jövőbeli

médiapolitikai célkitűzések ennél messzebb mennek, egészen a második legnagyobb kereskedelmi televízió híradásainak közvetlen befolyásolásáig. A könyv kéziratának lezárásakor már készülnek az e feltevéseket igazolni próbáló tartalomelemzések.

[1]A teljes tanulmány elérhető: Közéleti tartalom az új médiatörvény hatályba lépése előtt és után, http://mertek.eu/sites/default/files/reports/kozeleti_tartalom.pdf

[2]A televíziók és a Magyar Rádió naponta általában több hírműsort sugároz. Mi azonban ezek közül a legnagyobb hatásúakat választottuk ki. Azaz a híradók közül az estieket, és krónikák közül pedig a délit.

[3]Ennek összeállításakor felhasználtuk többek között egy Vicsék Lilla és egy Vásárhelyi Mária által korábban használt kódutasítás egyes részeit.

[4]George Lakoff, *Moral Politics*, 1996

[5]Dr. Max McCombs – Dr. Donald Shaw, „The agenda-setting function of mass media”. *Public Opinion Quarterly* 36 (2), 1972

[6]Ez összefüggésben van azzal a jelenséggel, hogy a három földi sugárzású tv folyamatosan veszít a nézőtáborából a kábelcsatornák javára.

* A Mérték Médiaelemző Műhely és a Publicus Intézet közös kutatásának összefoglalása. Az összefoglalót szerkesztette Navratil Szonja.

Újragondolt nyilvánosság – médiaszabályozási koncepció [\[1\]](#)

A Mérték Médiaelemző Műhely kutatásai számos információt tártak fel a nyilvánosság torzulásairól, a médiapiac lerombolásáról, az újságírói mozgástér folyamatos szűkítéséről. Ezek az eredmények háttérül szolgáltattak a médiaszabályozási és a médiapolitikai keretek újragondolásának. Összesen hét szabályozási vitaanyag készült el, ezek közül ötöt (médiahatóság, médiapiac szabályozása, önszabályozás, médiaoktatás, közszolgálatosság) a Független Médiaközponttal együttműködésben, illetve az EGT/Norvég Civil Támogatási Alap, valamint az Ökotárs és partnerei támogatásával állítottunk össze. A vitaanyagokat online elérhetővé és kommentelhetővé tettük, szerveztünk hozzájuk egy-egy nyilvános vitát, végül a beérkezett véleményeket beépítettük az eredeti vitaanyagokba. E szabályozási koncepció az állam legfontosabb feladatát a társadalmi jelenségek feltárásában és bemutatásában látja, kiemelt célkitűzésnek tekinti az önkényes jogalkalmazás kockázatának csökkentését, számol a médiapiaci torzulások hosszú távú hatásaival, nem mond le a közszolgálati intézményrendserről, a médiarendszer alakításában támaszkodik a médiaoktatásra és a szintén megújuló önszabályozásra, a médiarendszer jövőjét végső soron a jogállami keretek közé visszaterelt, a társadalmi párbeszédet előmozdítani képes rendszerként vázolja fel.

1. A MÉDIASZABÁLYOZÁS CÉLJA

Milyen összefüggés van a nyilvánosság állapota és a demokrácia minősége között?

A nyilvánosság és a média szabályozási és szakpolitikai kereteinek újragondolását nem csak az teszi elkerülhetetlenné, hogy a 2010-ben elfogadott médiatörvények és a jelenlegi kormányzat médiapolitikája – adott esetben a

korábbi időszakokban kialakult problémákra építve, azokat felerősítve – a médiarendszer szerkezetének egyoldalú politikai érdekek mentén történő átalakításával, illetve a médiarendszer minden szereplőjét fenyegető kiszámíthatatlan, az önkényes beavatkozásoknak teret adó jogi keretekkel a nyilvánosság súlyos torzulásait okozza. Újragondolásra van szükség azért is, mert úgy tűnik, a társadalmi nyilvánosság ma Magyarországon csak korlátozottan képes betölteni a demokrácia működtetésével kapcsolatos szerepét. A polgárok jelentős része nem jut hozzá azokhoz az információkhoz és háttérismeretekhez, amelyek a kormányzat tevékenységének értékeléséhez szükségesek. Ennek természetesen csupán részben oka az, hogy a legnagyobb elérésű csatornák túlnyomó többsége a közéleti tájékoztatásban csak igen visszafogottan vagy éppen politikailag nem semleges módon vesz részt. Az okok között legalább ilyen jelentős, hogy a közönség nagy része nem is mutat nagyobb érdeklődést a közügyek iránt annál, mint amit a legnagyobb elérésű csatornák kielégítenek.

Ehhez kapcsolódó, de a nyilvánosság állapotát önmagában is jelentősen befolyásoló tényező, hogy alig történik kísérlet az ütköző álláspontok, egymás mellett álló kinyilatkoztatások helyett érdemi, konszenzuskereső párbeszédre alakítására. A média pusztán visszatükrözi a társadalmi és a politikai megosztottságot, és hagyja, hogy a társadalmi, szakmai viták kizárólag politikai csatározásként jelenjenek meg a nyilvánosság előtt. A média a rendszerváltást követően nem tudott a valóságra reflektáló, kritikus, az egyes eseményeket összefüggéseiben is látó és láttató tényezővé válni. Valójában megmaradt a politikai üzenetek egyszerű közvetítőjének.

Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a médiarendszerek világszerte átalakulnak, az átalakuló, egyre nagyobb mértékben digitális és online médiával kapcsolatos kérdésekre az aktuális helyzettel Magyarországon is választ kell találni. A médiáról való gondolkodást az elmúlt időszakban teljesen kitöltötte a hazai helyzet értékelése. A jövőbeli szabályozási és szakpolitikai keretek tervezéskor ennél biztosan messzebbre kell tekinteni.

A médiaszabályozás és a médiapolitika kiindulópontja csakis a média szabadsága lehet. Az indokolatlan mértékű és kiszámíthatatlan szabályozás szükségszerűen az újságírók és a szerkesztőségek, illetve a nyilvános fórumokon megszólaló minden felhasználó véleménynyilvánítási lehetőségeinek és hajlandóságának jelentős csorbulásához vezet, és ezzel egyúttal akadályozza a közönség teljes körű tájékozódását. A média szabadságának alapvető része a médiarendszer szereplőinek esélyegyenlősége, mind a piacra

lépés és a piaci mozgáster kialakítása, mind a szankcióalkalmazás során. Csak így alakulhat ki az a sokszínű médiakínálat, amely a polgárok számára biztosítja a közügyekben való eligazodást és részvételt.

A magyar Alkotmánybíróság 1992 óta a demokratikus közvélemény kialakításában és működtetésében határozza meg a mediaszabályozás feladatát, anélkül hogy a demokratikus közvélemény tartalmát definiálta volna. Az Alkotmánybíróság szerint „[a] sokszínű nézetek jelenléte a plurális, demokratikus társadalom lényege. A változatos hangok lehetőséget nyújtanak az autonóm egyén számára a választásra, az egymással versengő érvek felvonultatása pedig hozzájárul a felmerülő társadalmi probléma mielőbbi megoldásához” [18/2004. (V. 25.) AB hat.]. Így végső soron a demokratikus közvélemény teszi lehetővé „az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban” [30/1992. (V. 26.) AB hat.]. A sajtó funkciója, hogy „közhatalom birtoklása nélkül gyakoroljon »nyilvánosságkontrollt« az állami szervek működése felett, és jelezze a nyilvánosság számára a demokratikus működés zavarait, torzulásait”, és ezen túlmenően segítse elő „az egyéni véleményalkotáshoz elengedhetetlen közlések, a közérdekű információk teljességének nyilvánosságra [kerülését], a »hivatalos helyes állásponton« alapuló monopolisztikus »közvélekedés« kialakulásának [elkerülését]” [165/2011. (XII. 20.) AB hat.]. Timár János a vitaanyaghoz fűzött véleményében a demokratikus közvélemény következő értelmezését adja: „a közvélemény – amely a különböző vélemények közötti megosztottságot mutatja – a társadalom adott pillanatban leírható vélemények együttesét jelenti, és a követelmény az, hogy ez megosztott legyen, és a média(szabályozás) feladata, hogy ezt a megosztottságot (pluralizmust) segítse”.

A média demokratikus funkcióit legutóbb a Freiberga-jelentés foglalta össze: „A demokratikus jogállam fundamentuma a polgárok egyenlő joga arra, hogy közvetlen és közvetett formában részt vegyenek a közös akaratképzés folyamataiban. Így különösen a szabad választásokon, a tisztviselők megválasztásán és elszámoltatásán keresztül lehetőségük legyen a részvételre. Ami azonban csak akkor teljesül, ha az információhoz való hozzáférés szabad, és ezáltal megfelelően biztosított a véleményalkotás lehetősége. A demokrácia alapja a plurális, jól informált nyilvánosság és a média tágabb értelemben ennek a nyilvánosságnak az alakítója, szerkesztője, és e szerepből fakadóan jelentős hatalmat képvisel a társadalomban.”

A média szabadsága természetesen nem csak a közügyeket érintő közlések szabadságát biztosítja, a közügyekben való eligazodásnak és részvételnek

pedig nem a tömegkommunikáció az egyetlen fóruma. A magyar társadalom problémáinak jelentős része ugyanakkor a párbeszéd-képtelenségre – a közös ügyek nem kizárólag érzelmi alapú megvitatásának, a konszenzusra törekvésnek a hiányára – vezethető vissza. Ennek megoldásában a média képes segítséget nyújtani. A szabályozási és médiapolitikai kereteket úgy kell kialakítani, hogy ne akadályozzák, illetve lehetőség szerint ösztönözzék a média e tevékenységét.

Van-e ma társadalmi szerepe a médiának, és ha igen, az hogyan határozható meg?

Álláspontunk szerint a média jelenleg csak korlátozottan képes arra, hogy a *társadalmi párbeszéd* színteréül szolgáló nyilvánosságot teremtsen. Társadalmi párbeszéd, a közügyek megvitatását biztosító társadalmi nyilvánosság nélkül nincs demokrácia. E nyilvánosság elengedhetetlen feltétele annak, hogy a közügyekről tényeken alapuló, érvelő, nyitott, a különböző álláspontokat közelíteni, vagy legalább a felek számára kölcsönösen érthetővé tenni képes vita alakuljon ki.

A Mérték koncepciója szerint a társadalmi párbeszéd többet jelent a plurális mediakínálat alkotmányos követelményénél. Jelent egyrészt olyan mediakínálatot és média-szerepfelfogást, amely a különböző álláspontok számára valódi vitalehetőséget biztosít, önmaga is kritikusan, reflexíven reagál a politikai és a gazdasági rendszer felől érkező üzenetekre, törekszik a folyamatok megértésére és megértetésére, és összességében aktív, ösztönző szerepet vállal a végletes társadalmi és politikai megosztottság megszüntetésében. A társadalmi párbeszéd ugyanakkor a közönséggel szemben is elvárást jelent. Megvalósulásának feltétele, hogy a közönség tagjai képesek nyitottan, de egyúttal kritikusan viszonyulni a média üzeneteihez. E hosszabb távú célkitűzés megvalósulását a médiaoktatástól, a tudatos médiafogyasztás erősítésétől várjuk. Álláspontunk szerint a média és a közönség változása a közéleti szereplők nyilvánosságához, vitához, szakmaisághoz való viszonyának változását is kikényszerítené, nyilvánvalóan hosszú idő elteltével.

Milyen médiapolitikai lépések korlátozzák a média társadalmi funkciójának érvényesülését?

A nyilvánosság torzulásait megalapozó médiapolitikai lépések közül a következőket emeljük ki:

- a véleménynyilvánítás határainak folyamatos szűkítése, a beavatkozási küszöb bizonytalanná tétele, ami a nyilvános közlésekkel kapcsolatban túlzott óvatossághoz, releváns vélemények eltűnéséhez vezet;
- a közszolgálati média működésének és felelősségi viszonyainak átláthatatlanná tétele és a működés érdemi ellenőrzésének kiiktatása, ami a közszolgálati feladatok ellátását teljesen ellehetetlenítette;
- a hírügynökségi tevékenység átalakítása, a közszolgálati hírszolgáltatás centralizációja, ami közvetve a médiarendszer egészében veszélyezteti a tájékoztatás sokszínűségét;
- elfogult, önkényes és átláthatatlan frekvenciapályáztatás, ami a rádiós piacon a tulajdonviszonyok jelentős átalakításához, a politikai és a gazdasági érdekek minden korábbinál szorosabb összefonódásához vezetett;
- a médiapiaci szereplők gazdasági mozgásterének átláthatatlan alakítása (nem nyilvános díjcsökkentés, a médiakoncentrációs szabályok önkényes alkalmazása), ami közvetve jelentősen hozzájárult a közéleti tartalmak arányának és minőségének drámai csökkenéséhez a kereskedelmi televíziók híradóiban;
- az egyébként is válságban lévő hirdetési piac manipulálása, ami jelentősen növeli a médiapiaci szereplők politikai függését;
- a médiaoktatás helyzetének jelentős gyengítése, ami hosszú távon akadályozza a kritikus közönség létrejöttét.

A jelenlegi médiakínálat, figyelembe véve a tényleges fogyasztói szokásokat, mennyiben felel meg a média társadalmi szerepével kapcsolatos elvárásoknak?

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a médiakínálat sokszínűsége a tájékozottságnak és az azt feltételező társadalmi párbeszédnek csak az alapfeltétele, de nem az egyedüli biztosítéka. A kutatások azt mutatják, hogy míg jelenleg a közönség jelentős része a legnagyobb elérésű tartalomszolgáltatásokon kívül más hírforrásokat nem vesz igénybe – a tájékozódás

érdekében további erőfeszítéseket nem tesz –, addig e hírforrások sem átfogó tájékoztatást nem biztosítanak, sem a társadalmi párbeszédet nem ösztönzik. A széles körben elérhető közéleti tartalmak mennyisége és minősége tehát nincs összhangban a közönség által a közéleti tájékozódás érdekében tett erőfeszítésekkel. Az egyébként – hírtematikájú médiaszolgáltatásokban, nyomtatott és online sajtótermékekben – elérhető sokszínű információk megismeréséért, összegyűjtéséért és összevetéséért a közönség kisebb része tesz erőfeszítéseket, így önmagában a széles kínálat nem elegendő a társadalmi párbeszéd megvalósulásához.

A közönség tájékozódással kapcsolatos attitűdjének alakításában a médiapolitika eszközei korlátozottak. A tudatos, értő médiahasználat előmozdítása ugyanakkor éppen ebbe az irányba jelent előrelépést.

A média társadalmi szerepének érvényesítése milyen mértékű állami beavatkozást indokol?

Félrevezetőnek érezzük azt a vitát, amely a média, illetve a nyilvános közlések egyéni vagy társadalmi jelentőségének kiemeléséről, és ehhez kapcsolódóan az állami beavatkozás terjedelméről szól. A jelenlegi médiaszabályozás alapvetően a tájékozódáshoz való jog szélesítésére, a demokratikus közvélemény megvalósítására hivatkozva vont a szabályozás körébe a korábban több tevékenységet és szolgáltatást. A közlés egyéni szabadsága és a közönség tájékoztatáshoz, tájékozottsághoz való joga közötti ellentét ugyanakkor legfeljebb annak a médiarendszernek a sajátossága, amelynek működését az erőforrások szűkössége határozza meg. A hozzáférési lehetőségek jelentős bővülése akkor is a tájékozódási lehetőségek szükségszerű bővülését és ezzel a szabályozási mozgástér szűkülését hozza, ha figyelembe vesszük a továbbra is fennálló vagy újonnan felmerülő gazdasági és műszaki hozzáférési akadályokat. Álláspontunk szerint ezért a sokszínű és kiegyensúlyozott tájékoztatásnak is a legfőbb garanciája a közlés és a média szabadságának legszélesebb biztosítása, a médiarendszert alakító állami beavatkozás jelentős szűkítése.

Mi a szerepe a kereskedelmi médiaszolgáltatásnak a társadalmi párbeszéd alakításában?

A társadalmi párbeszéd megvalósításában az egyes médiumok szerepe természetesen eltérő.

Egyértelműen nem jelenthető ki, hogy az országos kereskedelmi televíziók kizárólag jogi kötelezettségüknek eleget téve vesznek részt a közéleti tájékoztatásban. Újonnan indult csatornáik ugyanis jogi kötelezettség nélkül

is sugároznak hírműsorokat, a közéleti tartalmak viszonylag magas arányával. [2] A kereskedelmi televíziók infotainment jellegű hírműsorai elvileg lehetnek a tájékoztatás és a társadalmi párbeszéd fontos színterei, az általuk elért igen magas közönségaránnyal legalábbis e funkció ellátásának egyik feltétele teljesül. Azonban, ahogy Timár János rámutatott, e hírműsorok sokszor még az infotainment kategóriába sem illeszthetők, mivel közéleti tájékoztató szerepet nem is próbálnak betölteni, még kevésbé a kritikus, reflektáló tájékoztatás szerepét. Abban a helyzetben, amikor a közönség közel 70%-a számára a kereskedelmi televíziók jelentik a legfőbb tájékozódási forrást, e médiaszolgáltatók nem tehetik meg, hogy nem néznek szembe társadalmi felelősségükkel. Esetükben a híradási kötelezettség fenntartását, akár a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét a jövőben is indokoltnak tartjuk, ugyanakkor tisztában vagyunk vele, hogy a vázolt problémák jogi eszközökkel a jövőben sem oldhatók meg. A társadalmi felelősség nem írható le pusztán jogi kötelezettségek gyűjteményeként.

A vállalkozások működését korlátozó újabb előírások helyett a Mérték álláspontja szerint elsősorban az állami torzításoktól mentes hirdetési piac, a politikai és a gazdasági érdekek szétválasztása biztosíthat a társadalmi felelősség, a tájékozottság illúzióját keltő műsorszámok helyett a közügyekben való eligazodást előmozdító tájékoztató funkció felvállalásához szükséges feltételeket.

Az elmúlt néhány évben a hazai médiapiac lényeges átalakulásának, átalakításnak lehettünk tanúi. A folyamat eredményeként megszűnt a verseny az országos rádiós piacon a Neo FM fizetésektelenné válása, valamint a korábban versenytársnak tekinthető zeneirádió-hálózatok háttérbe szorulása, megszűnése miatt. A Class FM piaci – sőt, a Neo FM frekvenciáinak újrahatszámításával immár jogi – monopóliuma nem pusztán a piacszerkezetben megjelenő gazdasági veszély miatt jelent kockázatot. Ez kihat a tájékoztatás sokszínűségére, színvonalára is: az NMHH 2013 elején nyilvánosságra hozott felmérése szerint a Class FM – más módon híreket alig fogyasztó közönséget is elérő – hírműsoraiban a kormányoldal jelenléte 94%-os volt. Ugyancsak jelentős változás a budapesti rádiós piac átstrukturálása, amely a közösségi rádiózás fogalmának kifordításával együtt nem segíti a plurális tájékozódást, a társadalmi párbeszéd színhelyéül szolgáló nyilvánosság megteremtését. 2013–2014 fordulóján a médiarendszer és a nyilvánosság szerkezeti szintű torzulásának kockázata az országos televíziós piacon, valamint az országos és megyei napilapok piacán végbement nem

átlátható tranzakciókkal igen nagy mértékben tovább nőtt. Ezeket a súlyos torzulásokat jogállami eszközökkel legfeljebb hosszú távon, a normális piaci fejlődés feltételeinek megteremtésével, a tájékoztatási tevékenységre vonatkozó kötelezettségek következetes érvényesítésével lehet legalább részben helyrehozni.

Mi a szerepe a közszolgálati médiaszolgáltatásnak a társadalmi párbeszéd alakításában?

A társadalmi párbeszéd, a társadalmi nyilvánosság elsődleges fórumává a közszolgálati médiának kell válnia. Bármennyire gazdag a rendelkezésre álló hírforrások választéka, bármennyire interaktívá váltak a nyilvánosság digitális terei, a közügyek megvitatásának mindenki számára hozzáférhető új fórumai egyelőre a digitális médiarendszerben is legfeljebb részlegesen alakultak ki. Annak ellenére, hogy a közszolgálati médiával kapcsolatos hazai tapasztalatok nem adnak okot a közszolgáltatással kapcsolatos túlzott bizakodásra, meggyőződésünk, hogy a nyilvánosság jelenlegi állapotában szükség van egy jól működő, a digitális tartalomszolgáltatási lehetőségeket hatékonyan kihasználó, tisztességes, a társadalmi párbeszéd iránt elkötelezett közszolgálati tartalomszolgáltatási rendszerre.

Mennyiben járulnak hozzá az online szolgáltatások a társadalmi párbeszéd kialakulásához?

A társadalmi párbeszéd egyre fontosabb, bár továbbra is viszonylag jól körülhatárolt társadalmi csoportokat elérő és a társadalmi megosztottságon túllépni csak kivételesen képes terei a különböző típusú online tartalomszolgáltatások. Az online tartalmak elérésének lehetőségei az elmúlt években jelentősen szélesedtek. E szolgáltatások álláspontunk szerint tartalmi oldalról nem igényelnek sajátos, az általános jogi kereteken túlmutató szabályozási beavatkozást. A szabályozás kialakítása során ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az online tartalomszolgáltatások is ki vannak téve az állami szervek és a piaci szereplők egyoldalú beavatkozásainak, mint az adatsomagok szűrése és blokkolása, illetve az egyes adatsomagok eltérő feltételekkel való továbbítása.

A médiaszabályozáson túl a társadalmi párbeszédet ösztönző szabályozási környezet kialakításához milyen egyéb jogi eszközök, intézmények átgondolására van szükség?

A nyilvános kommunikáció szabályozásában a médiatörvényeken túl tágabb jogi eszközrendszer is érintett. Ennek egy része a szólást korlátozó, más része az információhoz való hozzáférést és az információ terjesztését

segítő eszköz. A médiaszabályozás új alapokra helyezése során nem kerülhető meg ennek a tágabb eszközrendszernek a vizsgálata sem. Ennek részeként például szükség van a személyiségvédelem polgári jogi eszközrendszerének és alakuló jogalkalmazási gyakorlatának értékelésére, a személyiségi jogvédelem dekriminalizálására, a gyűlöletkeltő közlések korlátozásának eszközei, az információszabadságot érintő szabályozás, a szerzői és szomszédos jogi intézményrendszer, a kommentekkel kapcsolatos szabályozás és gyakorlat.

2. A MÉDIATARTALOM SZABÁLYOZÁSA

A vázolt koncepció főbb elemei

1. A korábban szigorúan szabályozott médiumok jogi terheit is csökkenteni kell a megváltozott fogyasztási és technikai környezet miatt.
2. Sajátos médiajogi szabályozásra és médiajogi szankciók kilátásba helyezésére legfeljebb az európai közösségi jog által egyértelműen elvárt esetekben van szükség.
3. Az önszabályozás minden médium esetében megfelelően helyettesíteni képes a sajátos médiajogi előírásokat. Elfogadhatónak tartunk azonban egy olyan állami felügyeleti megoldást, amelynek célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a szabályozással érintett társadalmi jelenségek médiabeli megjelenésének figyelemmel kísérése, nyilvános megvitatása, napirenden tartása. Erre egy ombudsman jellegű intézmény lenne alkalmas.
4. Az emberi méltóság általános, alapvető jellegű médiajogi védelmére nincs szükség. Legfeljebb abban az esetben fogadható el a médiajogi szabályozás, ha az emberi méltóság egyes konkrét elemeit nevesíti a szabályozás. A részletszabályok kidolgozása és érvényesítése megvalósítható az önszabályozás keretében.

5. A személyiségvédelem büntetőjogi eszközei – a rágalmazás, a becsületsértés és a kegyeletsértés büntetőjogi tényállásai – aránytalanul korlátozzák a vélemény- és sajtószabadságot, ezért indokolt e szabályok megszüntetése.
6. Az új polgári törvénykönyv a közszereplők személyiségi jogainak védelmét a véleménynyilvánítási és a sajtószabadságot sértő módon korlátozza. E szabályozás helyett a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatra épülő, világos szabályozási megoldást kell kidolgozni.
7. A gyűlöletbeszéd elleni fellépésben mind a közösségek védelmét, mind a sajtószabadságot jobban szolgálná egy hatékonyabb, az alkotmánybíróági mércéhez jobban igazodó büntetőjogi jogalkalmazás, és ezzel párhuzamosan a médiajogi rendelkezés megszüntetése.
8. A gyűlöletkeltő közlésekkel szemben a legfontosabb feladatnak a jelenség alapos feltárását és folyamatos napirenden tartását tartjuk, és itt is elfogadhatónak ítéljük a gyűlöletbeszéddel szembeni önszabályozási megoldásokat.
9. A gyűlöletbeszéd ellen az új polgári törvénykönyvbe beemelt polgári jogi eszköz a véleménynyilvánítási és sajtószabadság aránytalan korlátozását jelenti.
10. A kiegyensúlyozottság követelménye a közszolgálati médiaszolgáltatásban, illetve azon kereskedelmi szolgáltatások esetében lehet indokolt, amelyek a kevésbé tudatos hírfogyasztási szokásokkal rendelkező közönséget is elérik; e körbe az országos általános tematikájú szolgáltatások tartoznak.
11. A kiegyensúlyozottság tartalmának pontosabb meghatározása, illetve annak számonkérése az érintett szolgáltatók bevonásával, önszabályozás – a jelentős befolyásoló erejű televíziók és rádiók esetében kötelező részvételen alapuló önszabályozás – keretében oldható meg. Az állami beavatkozás lehetősége csak az

önszabályozási rendben hozott döntések végrehajtásának biztosítására korlátozódik. A közszolgálati intézményrendszerben önálló, intézményen belüli szabályozási és ellenőrzési megoldásokat lenne célszerű kialakítani.

12. Az állami szerepvállalásnak ki kell lépnie a pusztán kontrolláló, jogsértés esetén büntető megközelítéséből, és aktív szerepet kell vállalnia a médiaműveltség, médiatudatosság valamennyi korosztály körében zajló fejlesztésében.

A médiatartalom szabályozásának általános keretei

A médiatartalom közvetlen szabályozása a médiaszabadság, a szerkesztői, újságírói tevékenység korlátozásának legerőteljesebb eszközei. A jogalkotónak ezért minden esetben óvatosan kell eljárnia, amikor megválasztja a rendelkezésre álló szabályozási eszközöket, kialakítja az egyes rendelkezések tartalmát, és meghatározza a kiszabható szankciókat. E döntései minden esetben a vélemény- és sajtószabadság, illetve az azzal szemben álló más alkotmányos értékek közötti mérlegelés eredményei, amelyek kijelölik a vélemény- és sajtószabadság határait.

A médiatartalom szabályozása számos jogszabály és jogterület párhuzamos alkalmazásával valósul meg, amelyek együtt, egymással kölcsönhatásban határozzák meg a médiabeli közlések szabadságának határait. Fontos elvárás a szabályozással szemben, hogy a lehető legnagyobb mértékben pontos, egyértelmű és kiszámítható iránymutatást adjon a szabályozás címzettjei, az újságírók és a szerkesztőségek számára, azaz zárja ki az önkényes jogalkalmazás lehetőségét. A kilátásba helyezett szankciók pedig csak arányos mértékben nehezíthessék a jogsértő tartalomszolgáltató működését.

A koncepció olyan szabályozási kérdésekkel foglalkozik – emberi méltóság, gyűlöletbeszéd, kiegyensúlyozottság, gyermekvédelem –, amelyek nem önmagukban, jogi problémaként érdekesek, hanem a mögöttük meghúzódó társadalmi jelenségek tükröként. A „szabályozás” célja egyik esetben sem pusztán az, hogy korlátokat állítson a média működése elé. Ráadásul a vizsgált kérdéseket összetett jogi eszközrendszer veszi körül, amely eszközrendszerben az általános polgári jogi és büntetőjogi megoldásokat a médiajogi rendelkezések inkább csak kiegészítik.

A technikai fejlődés eredményeként a hétköznapi médiafogyasztásban egyre kevésbé válnak el a különböző médiumok. Míg a jogalkotó korábban könnyen talált igazolást arra, hogy a televízió és esetleg a rádió működését a tartalomszabályozás területén is szigorúbban szabályozza, addig ma az ezt alátámasztó a műszaki, gazdasági, médiafogyasztási indokok fokozatosan érvényüket veszítik. Ebből számunkra – szemben a 2010-es médiatörvényeket megalkotókkal – egyértelműen az következik, hogy a korábban szigorúan szabályozott médiumok jogi terheit is csökkenteni kell.

Részben a technikai, részben az európai közösségi jogi környezet következménye, hogy a tartalomszolgáltatások könnyen kihúzzhatják magukat az egyes nemzeti szabályozások alól. A magyar televíziós piacon ez a folyamat nagyrészt lezajlott, így a televíziós műsorszolgáltatások szabályozása alig néhány szolgáltatást érint. Az online tartalomszolgáltatások közül eddig éppen azok bújnak ki a magyar szabályozás alól, amelyek működésében gyakoriak a jogsértések. A velük kapcsolatos eddigi szabályozási kudarcok élesen rámutatnak arra, hogy a szabályozás szigorával a médiarendszer alapvető sajátosságait nem lehet megváltoztatni, viszont a véleményszabadság súlyos korlátozása az egyébként jogszerűen működő szolgáltatók tevékenységét nehezíti meg.

Minderre tekintettel a szabályozási koncepció alapvető kiindulópontja, hogy sajátos médiajogi szabályozásra és médiajogi szankciók kilátásba helyezésére legfeljebb az európai közösségi jog által egyértelműen elvárt esetekben van szükség. A médiajogi előírásokkal kapcsolatban nem az a kérdés, hogy kell-e a nyomtatott és az internetes sajtót szabályozni – meggyőződésünk, hogy nem kell –, hanem ma már egyértelműen az, hogy kell-e a televíziós és rádiós tartalmakat ilyen előírásokkal szabályozni. Az egyes témaköröknél is kifejtett álláspontunk az, hogy az önszabályozás minden médium esetében megfelelően helyettesíteni képes a sajátos médiajogi előírásokat. Mivel azonban a szabályozás alapvető fontosságú társadalmi értékekre és problémákra reagál, elfogadhatónak tartunk egy olyan állami felügyeleti megoldást, amelynek célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a szabályozással érintett társadalmi jelenségek médiabeli megjelenésének figyelemmel kísérése, nyilvános megvitatása, napirenden tartása. Álláspontunk szerint erre egy ombudsman jellegű intézmény lenne alkalmas. Az intézményi kérdésekkel a koncepció következő fejezetei foglalkoznak.

A koncepció néhány tartalomszabályozási kérdést nem részletez. Nem foglalkozunk külön a reklámszabályokkal és a különböző műsorkvótákkal,

mivel e területen az európai közösségi szabályok alapján, az azokban biztosított legkedvezőbb feltételekkel kell kialakítani a hazai szabályozást. A rádiók számára előírt magyar zenei kvótát a hazai zeneipar számára biztosított forrásként fenntarthatónak tartjuk, azzal, hogy a jelenleginél differenciáltabb, különösen a nem nyereségérdekelt szolgáltatók sajátos helyzetét figyelembe vevő szabályozást tartunk indokoltnak.

Nem foglalkozunk továbbá az alkotmányos rend tiszteletben tartásával mint önálló médiajogi előírással. Annak ugyanis álláspontunk szerint nincs helye egy leendő szabályozásban. Egyfelől túlságosan általános, tartalma pontosan nem meghatározott. Másfelől nem különül el lényegesen az emberi méltóság és a gyűlöletkeltés elleni védelemtől, az Alkotmánybíróság is e két kategória mentén körvonalazta a norma tartalmát.

Az emberi méltóság védelme

Szükség van-e az emberi méltóság médiajogi szabályozására?

Az emberi méltóság alaptörvényben rögzített védelme számos jogszabályon, elsősorban a polgári törvénykönyvön vagy a büntető törvénykönyvön, illetve az adatvédelmi szabályozáson keresztül érvényesül. Ezeket a szabályozási eszközöket egészítik ki a médiajogi eszközök: míg a polgári jogi és büntetőjogi keretben a sértett személy indíthat eljárást saját emberi méltóságának, illetve személyiségi jogainak védelmében, addig az emberi méltóság médiajogi védelme során a sértett igényétől, sőt az egyéni jogsérelem bekövetkezésétől függetlenül kerül sor állami beavatkozásra. A médiajogi védelem a médiához tartozó eljárása keretében, médiajogi szankciókkal valósul meg, amelyek a korábbi és a jelenlegi médiatörvényben is meglehetősen általános, alapvető jellegű rendelkezések alkalmazásán alapulnak.

Az Alkotmánybíróság a 46/2007. (VI. 27.) számú határozatban a médiajogi szabályozást a rádiós és televíziós műsorszolgáltatók esetében alkotmányosnak ítélte. Ezt az új médiatörvényeket vizsgáló 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban az audiovizuális médiaszolgáltatókra vonatkozóan megerősítette, a nyomtatott és az online sajtótermékek esetében azonban a szabályozást alkotmányosértőnek találta. Megállapította, hogy „*az emberi méltóság érdekében történő korlátozás szükségessége ezeknél a sajtótermékeknél is fennáll, ám esetükben az emberi méltóságot megfelelően védik a személyes jogérvényesítést biztosító jogszabályok*”. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az emberi méltóság védelmével kapcsolatban is

támaszkodik a médiahatásra mint érvre: „*az emberi gondolkodásra, a társadalmi folyamatokra különleges hatással bíró audiovizuális média esetében szükséges és arányos korlátozás az effajta sajátos hatósági fellépés biztosítása.*” Az átalakuló médiarendszerben álláspontunk szerint a médiahatás egyre kevésbé megbízható kiindulópont, és nem alkalmas arra, hogy önmagában igazolja az audiovizuális médiát általában korlátozó szabályozást.

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság médiajogi védelmével kapcsolatban azt kell vizsgálni, hogy „a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket” (46/2007. [VI. 27.] AB hat.). A médiajogi szabályozás tehát nem egy konkrét személy emberi méltóságát hivatott védeni, hanem az emberi méltóságot mint általánosan megragadható értéket. A médiahatóság az emberi méltóság sérelmét bármely egyéni jogsérelemtől függetlenül vizsgálhatja. Vizsgálata alapvetően arra irányul, hogy a képernyőn megjelenő tartalom milyen üzenetet közvetít az emberi méltóságról, illetve annak egyes elemeiről, például a magánélethez való jogról. A védelem tárgya nem az egyes személyek méltósága, hanem „az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrája”. A médiahatósági beavatkozás elsősorban nem a sértett, hanem a közönség érdekében történik.

Az Alkotmánybíróság érvelése a jogalkalmazói gyakorlatban igen széles mozgásteret biztosít a beavatkozási küszöb kialakításához. Az emberi méltósághoz való jog tartalmát ráadásul a mindenkori társadalmi felfogás jelentősen befolyásolja és folyamatosan alakítja, ami szintén bizonytalanná teszi a beavatkozási küszöböt. Az alkotmánybírósági döntéshez igazodni próbáló hatósági joggyakorlat a viszonylag szűk, az egyéni jogérvényesítési lehetőségeket elsődlegesnek tekintő beavatkozás irányába mozdult el, ennek ellenére is kijelenthető, hogy az emberi méltóság médiajogi védelmét nem sikerült kiszámítható, világos, minden esetben alkalmazható tartalommal megtölteni. Döntéseiben a hatóság nem dolgozta ki megnyugtatóan azt a szempontrendszerrel, amely egyértelművé tenné, mikor számíthat a szolgáltató büntetésre, hol húzódik a médiaszabadság határa.

Az emberi méltóság médiajogi védelmének fenntartásával kapcsolatban azt kell mérlegelni, hogy az jelent-e olyan többletvédelmet, aminek érdekében megengedhető a sajtószabadság korlátozása akár egy bizonytalan tartalmú rendelkezéssel is.

Kétségtelen, hogy a médiajogi szabályozás sajátos irányból és sajátos beavatkozási eszközökkel közelít a problémához, de az emberi méltóság mint alkotmányos érték e nélkül is teljes körű védelmet élvez. A kérdés megválaszolása másfelől nem független a szabályozást érvényesítő intézményi, hatósági keretektől. Elvileg kialakítható egy olyan intézményi struktúra, amely e komplex mérlegelési kérdésben a sajtó és véleménynyilvánítás szabadságát kellő súllyal veszi figyelembe, és a mérlegelés szempontjai között nem jelenik meg politikai szándék. A hazai tapasztalatok alapján azonban nagy az esélye annak, hogy ilyen intézményi struktúrát nem lehet létrehozni. Ez erős érv az önálló médiajogi rendelkezés és a médiahatósági szankcióalkalmazás ellen.

Ezek alapján a Mérték álláspontja az, hogy az emberi méltóság általános, alapelvi jellegű médiajogi védelmére nincs szükség. Legfeljebb abban az esetben fogadható el a médiajogi szabályozás, ha az emberi méltóság egyes konkrét elemeit nevesíti a szabályozás – ahogyan a jelenlegi médiatörvény nevesíti a kiszolgáltatott helyzetben lévők védelmét –, és ezzel a beavatkozás lehetősége kiszámíthatóvá válik.

Az emberi méltóság ilyen elemeinek azonosítása és a részletszabályok kidolgozása, illetve ezek érvényesítése megvalósítható az önszabályozás keretében.

Az emberi méltóságot sértő közlésekkel kapcsolatban is megfontolható egy hatósági eszközökkel nem rendelkező, akár az önszabályozással összekapcsolódó független médiaombudsman bevonása. A médiaombudsman szerepe e területen is elsősorban a figyelemfelhívás, a közéleti vitában való érdemi részvétel, a szakmai alapon megfogalmazott tájékoztató pontok rögzítése lehetne.

A személyiségi jogok védelmének jelenlegi eszközei arányos mértékben korlátozzák-e a sajtószabadságot?

Az újságírói, szerkesztőségi napi gyakorlatot az emberi méltóság médiajogi védelménél a személyiségvédelem polgári jogi és büntetőjogi eszközei, valamint az adatvédelmi szabályozás nagyobb mértékben befolyásolják. Az elmúlt évek kapcsolódó jogalkotása, különösen az új Polgári Törvénykönyv, az e területeken felmerülő problémákat nem oldották meg, sőt az újságírói mozgásteret tovább szűkítették, és még inkább bizonytalaná tették.

A Mérték mindenekelőtt egyetért azzal az állásponttal, hogy a személyiségvédelem büntetőjogi eszközei – a rágalmozás, a becsületsértés és a kegyeletsértés büntetőjogi tényállásai – aránytalanul korlátozzák a

vélemény- és sajtószabadságot. A következetesen alkalmazott polgári jogi jogkövetkezmények önmagukban is megfelelően elrettentőek.

A sajtó-helyreigazítás szabályozásában annak ellenére nem orvosolta a jogalkotó a hosszú évek óta kifogásolt problémákat, hogy a 2009-ben elfogadott, de hatályba nem lépett Polgári Törvénykönyv megfelelő szabályozási megoldásokat tartalmazott.[3] A sajtó-helyreigazítással kapcsolatban egyértelművé kell tenni, hogy a sajtó az általa pontosan közölt tudósításokért, mástól származó közlések pontos idézéséért nem tehető felelőssé. Az internetes helyreigazításokkal kapcsolatban pontosítani kell a szabályozást, a helyreigazító kérelem benyújtásának határidejére, valamint a helyreigazítás közzétételének módjára és időtartamára vonatkozóan.

A sajtó-helyreigazításhoz is kapcsolódó, de a médiabeli közléseket általában érintő szabályozási kérdés a közszereplők személyiségi jogi védelme. Korábban ezt a kérdést alapvetően az alkotmánybírói gyakorlat rendezte, ami fokozatosan és korántsem következetesen épült be a bírói jogalkalmazásba. Az új polgári törvénykönyv ugyan önálló rendelkezésben foglalkozik a kérdéssel,[4] ez a rendelkezés azonban a korábbi, szabályozatlan helyzethez képest is súlyos visszalépés. A szükségesség/arányosság teszt beépítése a törvénytövegbe, illetve az emberi méltóságra utaló külön kitétel bizonytalan határokat szab a közlés szabadsága előtt. Ezen a ponton is érdemes utalni a hatályba nem lépett 2009-es polgári törvénykönyvre, ami az alkotmánybírói gyakorlattal összhangban álló, a sajtószabadságot maradéktalanul tiszteletben tartó megoldást tartalmazott.[5] A Mérték álláspontja szerint a 2014 márciusában hatályba lépett polgári törvénykönyv a közszereplők védelmét a véleménynyilvánítás- és a sajtószabadságot sértő módon szabályozza. E szabályozás helyett a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra épülő, világos szabályozási megoldást kell kidolgozni.

A szerkesztőségek és a médiavállalkozások részéről jelentős bizonytalanság és aggodás kíséri a(z) – értelmezésünk szerint a nem vagyoni kártérítés helyett igénybe vehető – sérelemdíj intézményének bevezetését. A sérelemdíjnak a vélemény- és sajtószabadságra gyakorolt hatása kizárólag a jövőbeli joggyakorlat alapján lesz megítélhető. Az intézmény elvileg alkalmas lehet a sértettek részére egyszerű és hatékony jogorvoslatot biztosítani, feltéve hogy a bíróságok megfelelő módon figyelembe veszik az érintett médium, szerkesztőség vagy újságíró magatartásának felróhatóságát, valamint az egyes médiumok gazdasági teljesítő képességét.

A jelenlegi adatvédelmi szabályozás nincs tekintettel arra, hogy az újságírói munka jelentős részben személyes adatok kezeléséből áll. Ez nemcsak az olyan, nagy figyelmet kapott esetekben okoz nehézséget, mint a rendőrök képmásának közlése miatt indított eljárások, hanem az újságírói tevékenység egészében jelentős bizonytalanságot okoz. Álláspontunk szerint az újságírói tevékenységhez kapcsolódó személyesadat-kezeléseket önállóan, a sajtószabadság lehető legszélesebb érvényesülését szem előtt tartva lenne célszerű szabályozni.

Az elmúlt időszakban több eljárás indult felhasználói kommentek miatt online tartalomszolgáltatások üzemeltetőivel szemben, sőt olyan bírósági ítélet is született, amely megállapította a szolgáltató felelősségét az egyértelműen felhasználótól származó hozzászólás miatt. Ez súlyosan korlátozza az internetes sajtószabadság érvényesülését. A jelenlegi szabályozási környezet a gyakorlat alapján nem nyújt megfelelő védelmet a tartalomszolgáltatóknak, ezért feltétlenül pontosításra szorul. Egyértelművé kell tenni, hogy a felhasználói kommentekért a tartalomszolgáltató legfeljebb abban az esetben tehető felelőssé, ha egy nyilvánvalóan jogsértő hozzászólást annak ellenére nem tesz hozzáférhetetlenné, hogy erre vonatkozóan bejelentést kapott volna.

A gyűlöletbeszéd

A rendelkezésre álló szabályozási eszközök a gyűlöletkeltő közlésekkel szemben megfelelő védelmet jelentenek-e?

A szélsőséges, egyes társadalmi csoportokkal szemben gyűlöletkeltő médiaközlések súlyos társadalmi problémák lenyomatai. Meggyőződésünk, hogy e társadalmi problémák orvoslásának a gyűlöletkeltő közlések jogi tilalma egyáltalán nem elsődleges, és nem is hatékony eszköze. A gyűlöletkeltő közlések ugyanakkor hozzájárulnak a társadalmi problémák elmélyítéséhez, ezért azokra valamiféle, tág értelemben vett szabályozási, médiapolitikai megoldással reagálni kell. A szabályozási, médiapolitikai eszközök alapvető célját ugyanakkor nem a szankcionálásban, hanem a gyűlöletkeltő közlések mint jelenségek azonosításában, a társadalmi probléma napirenden tartásában és a problémára adható megfelelő válaszok megtalálásának előmozdításában látjuk.

A gyűlöletbeszéd tilalmának célja az egyes társadalmi csoportok, a különböző szempontok mentén meghatározható kisebbségek, végső soron az

egyenlő emberi méltóság védelme. A gyűlölködő közlésekkel szemben többféle jogi eszköz vehető igénybe. Az önmagában is összetett büntetőjogi szabályozás mellett 1996 óta médiajogi eszközök is rendelkezésre állnak, és az új, 2014 márciusában hatályba lépő polgári törvénykönyv ezeket polgári jogi eszközökkel is kiegészíti.

A gyűlöletbeszéd médiajogi szabályozásának szükségességéről nem alakítható ki megalapozott álláspont a gyűlöletbeszéd büntetőjogi és polgári jogi szabályozásának vizsgálata nélkül. Egy leendő szabályozás során a különböző jogterületek összhangját meg kell teremteni, pontosan definiálva az egyes jogágak szabályozási céljait, a szabályok egymáshoz való viszonyát.

Ma már kimondható, hogy sem a büntetőjogi, sem a médiajogi szabályozás és gyakorlat nem hatékony, nem szolgálja az egészségesen reflektáló közvélemény kialakulását. A büntetőjogi beavatkozási küszöb – az alkotmánybírósági gyakorlat tükrében is – indokolatlanul magas, és a médiához tartozó gyakorlat sem reagál megfelelően a gyűlöletkeltő, kirekesztő közlések mindennaposá válásának jelenségére. Ez nehezíti a társadalmat feszítő problémák megtárgyalását, a társadalmi párbeszéd elindulását.

A közösség elleni izgatás büntetőjogi gyakorlata valójában az Alkotmánybíróság által meghatározott, önmagában is szigorú mércéhez képest is megszorítóan értelmezi a tényállást. Az Alkotmánybíróság a közösség elleni izgatást az erőszak érzelmi előkészítéseként határozza meg, ami a köznyugalom megzavarása mellett nagyszámú egyéni jog megsértésének veszélyét is hordozza (30/1992. [V. 26.] AB hat.). Bár az Alkotmánybíróság több határozatában az egyéni jogsérelem „közvetlen és nyilvánvaló veszélyét” határozta meg a büntethetőség feltételeként, a jogalkalmazói gyakorlat ezt is megszorítóan értelmezte. A bíróság és az ügyészség szerint a gyűlöletre uszítás olyan gyűlölet felkeltésére irányul, amely aktív tevékenységbe megy át, azaz aktív, tevékeny gyűlöletre izgatást jelent. Az Alkotmánybíróság határozataiból azonban nem következik, hogy ez kizárólag erőszakos magatartásra felhívással valósulhat meg, különös tekintettel arra, hogy a közlés hatását annak körülményei is befolyásolják.

Álláspontunk szerint a hatályos büntetőjogi megoldás is lehetőséget ad a jelenleginél szélesebb beavatkozásra, és megfelelő eszköze lehet a gyűlöletbeszéd elleni fellépésnek.

Az új polgári törvénykönyv lehetővé teszi, hogy valamely közösséghez tartozással összefüggésben a közösséget súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a közösség bármely tagja bírósághoz

fordulhat, akár sérelemdíjat és kártérítést követelve.^[6] Ez a rendelkezés a véleménynyilvánítás- és sajtószabadság aránytalan korlátozása. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által 2007-ben elfogadott hasonló szabályozást alkotmány sértőnek találta (96/2008. [VII. 3.] AB hat.). A most elfogadott rendelkezés az alkotmánybírói elvárásoknak szintén nem felel meg. Továbbra is „parttalan” a véleményszabadság korlátozása, mivel bárki bármely közösséghez tartozónak vallhatja magát, aminek ellenőrzésére jogi megoldás nem dolgozható ki, és a szabályozás nem zárja ki akár meglehetősen nagyszámú párhuzamos keresetindítás és kártérítésre kötelezés lehetőségét. Mindez együtt az egyes médiumok ellehetetlenítésének veszélyét jelenti. Álláspontunk szerint az alkotmányos elvárásoknak mindenben megfelelő, a közösség minden tagja számára nyitva álló polgári jogi eszköz aligha dolgozható ki.

Szükség van-e a gyűlöletbeszéd médiajogi szabályozására?

A médiajogi szabályozás szükségességével kapcsolatban az az alapvető kérdés, hogy az mivel és hogyan egészíti ki az egyéb jogi eszközöket, és a gyűlöletkeltő közlések visszaszorításához való hozzájárulása arányban van-e a szabályozás mediaszabadságot korlátozó hatásával. Miközben a gyűlöletkeltő vélemények médiajogi szabályozásának legitim célja, hogy a médiumok ne váljanak a gyűlölködés szócsovévé, ne erősítsék fel az egyenlő emberi méltóságot sértő, egyes társadalmi csoportokkal szembeni gyűlöletkeltő véleményeket, bármely szabályozással szemben legalább ilyen fontos elvárás, hogy az ne gátolja a társadalmilag érzékeny témák közbeszédben való megjelenítését.

A gyűlöletbeszéd médiajogi megítélésében a mai napig nem alakult ki egységes, kiszámítható joggyakorlat. A korábbi és a hatályos médiajogi szabályokat egyaránt vizsgálta és a sajtószabadság alkotmányos korlátozásának találta az Alkotmánybíróság. Határozatai azonban nem adnak egyértelmű iránymutatást a médiajogi rendelkezés pontos értelmezéséhez. A médiához tartozó gyakorlatban született néhány fontos, határkijelölő döntés, de ezekkel párhuzamosan születtek a szabályozási cél félreértéséről árulkodó döntések is. Nagyrészt eseti szemlélet jellemezte és jellemzi a joggyakorlatot, és e hatósági attitűd alapján társadalmi-kommunikációs jelenséggként a médiában megjelenő gyűlöletkeltés nem ragadható meg.

A gyűlöletkeltést tiltó médiajogi rendelkezésről az Alkotmánybíróság két határozatban (1006/B/2001. AB hat.; 165/2011. [XII. 20.] AB hat.) is úgy foglalt állást, hogy az tartalmilag, a beavatkozási küszöb meghatározásában

megegyezik a közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállásában leírt magatartással. Az Alkotmánybíróság 2007-ben – meglehetősen vitatható érveléssel – ugyanakkor azt is rögzítette, hogy médiajogi jogkövetkezmény alkalmazására olyan esetben is sor kerülhet, amikor a büntetőjogi tényállás nem lenne alkalmazható. Indokolása szerint nem engedhető meg, hogy a médiumok a gyűlölködő közlések „hangerősítői” legyenek. Érvelésében a televíziós, illetve mozgóképes tartalmak közönséget befolyásoló hatását, illetve a médiajogi szankcióknak a büntetőjogi jogkövetkezményeknél enyhébb jellegét hangsúlyozta. A médiahatásra való hivatkozást azonban ebben az esetben sem tartjuk megalapozottnak, a médiajogi szankció alkalmazása pedig végső soron a médium elhallgatásához is vezethet, így annak enyhébb jellege is igencsak vitatható. Ezt az érvelést azonban az Alkotmánybíróság 2011-ben felülírta, és a hatályos médiajogi szabályozást minden elemében a büntetőjogi mércéhez kötötte. Ebből egyrészt az következik, hogy a médiajogi gyűlöletkeltés-tilalom jelenleg legfeljebb abban tér el a büntetőjogi szabályozástól, hogy a szankció címzettje a médiaszolgáltató, maga a médiajogi szankció pedig a médiaszolgáltatás jellegéhez igazodik, tartalmában eltér a büntetőjogi szankcióktól. Másrészt azonban az újabb alkotmánybíróági határozatból nem következik, hogy a médiatörvény jelenlegi rendelkezéseitől eltérő szabályozással ne lehetne a büntetőjoginál enyhébb mércéhez visszatérni.

A gyűlöletkeltés médiajogi tilalmát a médiahatóság a régi és az új médiatörvény keretei között is önálló, a büntetőjogi normához képest szélesebb szankciót biztosító beavatkozási lehetőségként alkalmazta: olyan esetekben is megállapította a jogsértést, ahol büntetőjogi felelősségre vonás nem történt és nem is történhetett volna. Médiajogi szankciót rendszerint olyan közlések miatt szabott ki a hatóság, amelyek nem tartották tiszteletben az egyenlő emberi méltóságot, illetve hozzájárultak a többségi társadalomban az adott csoporttal szembeni negatív előítéletek elmélyítéséhez.

A jogalkalmazás csak akkor teljesítheti a szabályozás céljait, ha nem elégszik meg az egyes közlések önmagukban való vizsgálatával. Nem hagyható figyelmen kívül a kifogásolt közlés kontextusa, a műsorkörnyezet, a szerkesztői felelősség körében hozott döntések. Nem mindegy, hogy milyen szerkesztői szándék olvasható ki a kontextusból, ahogy az sem, hogy a gyűlöletkeltő tartalom egy megszólaltatott riportalany szájából, érzékelhetően nem szerkesztőségi álláspontként jelenik meg, vagy éppen ellenkezőleg, a műsorvezető közléseként.

Megállapítható, hogy a gyűlöletbeszéddel szembeni szabályozási eszközök közül jelenleg legszélesebb körben a médiajogi eszközök alkalmazására kerül sor. Ez visszavezethető a büntetőjogi szabályozás túlzottan szigorú értelmezésére, és egyúttal azt a látszatot kelti, hogy a médiajogi eszközök nélkül nem marad hatékony védekezési lehetőség a gyűlölködő közlésekkel szemben. Ugyanakkor a médiahatósági gyakorlatból nem látszik az a következetes, kiszámítható beavatkozási küszöb, amely a sértett társadalmi csoportoknak megfelelő védelmet jelentene, a tartalomszolgáltatók számára pedig garantálná a beavatkozás arányosságát.

Álláspontunk szerint így mind a közösségek védelmét, mind a sajtószabadságot jobban szolgálná egy hatékonyabb, az alkotmánybírósági mércéhez jobban igazodó büntetőjogi jogalkalmazás, és ezzel párhuzamosan a médiajogi rendelkezés megszüntetése.

Mivel a médiában megjelenő közlések értékelésénél sajátos szakmai, etikai szempontok is felmerülnek, és mivel a gyűlöletkeltő közlésekkel szemben a legfontosabb feladatnak a jelenség alapos feltárását és folyamatos napirenden tartását véljük, a médiajogi szabályozás helyett elfogadhatónak tartunk a gyűlöletbeszéddel szembeni önszabályozási megoldásokat. Ezek megfelelően reagálni tudnak arra a sajátosságra, hogy a gyűlölködő közlés a médiában jelenik meg, a médiajogi korlátozásnál azonban enyhébb mértékben korlátozzák a médiaszabadságot. Az önszabályozás a gyűlöletbeszéd visszaszorításában egyúttal olyan reakcióként is értelmezhető, amely állami, jogi beavatkozás helyett szakmai, társadalmi válaszként jelenik meg a gyűlölködő közlésekkel szemben.

Az önszabályozás során a megfogalmazható cél, hogy a jól definiált, az identitás szabad gyakorlását nehezítő társadalmi nyomásnak kitett kisebbségi csoportokkal szembeni súlyos megkülönböztetést, lealacsonyító, faji alapon történő bemutatást kell korlátozni. A javasolt megoldás előrelépést jelenthet a közbeszédben megjelenő előítéletes gondolkodás okozta társadalmi károk csökkentésében is.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye

Szükség van-e a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének előírására minden médiaszolgáltatásra, illetve egyes médiaszolgáltatásokra?

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye a médiatörvényen kívül más jogszabályból nem következik, ezért – szemben az emberi méltóság és a

gyűlöletbeszéd szabályozásával – ebben az esetben nem merül fel, hogy az általános jogi keretek helyettesíthetik a médiajogi szabályozást. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye azt a célt szolgálja, hogy a közönség tagjai pártatlan, sokoldalú tájékoztatás alapján alakíthassák ki saját álláspontjukat. Ennek érdekében a szabályozás erőteljesen korlátozza a szerkesztői szabadságot, hiszen olyan álláspontok közlését is kikényszeríti, amelyekkel a szerkesztőség, illetve a médiatulajdonos nem ért egyet.

E szabályozás a rádiózással és a televíziózással kapcsolatban jelent meg a médiaszabályozásban, méghozzá abban a médiarendszerben, amelyben kizárólagos vagy meghatározó szerepe volt az analóg földfelszíni műsor-szórásnak. A nyomtatott sajtóval kapcsolatban a kiegyensúlyozottság követelménye iránti szabályozói igény sehol sem merült fel. Abban az esetben, ha a sajtó szabadsága önmagában garantálja a különböző álláspontok megjelenését, akkor az ezt ösztönző állami beavatkozásra nincs szükség. Akkor sem, ha a hangok sokfélesége még nyilvánvalóan nem biztosítja, hogy minden hang a társadalmi súlyával arányos mértékben jelenjen meg, és valóban eljusson a közönséghez.

A rádiós és televíziós tájékoztatás kiegyensúlyozottsága, pártatlansága iránti igényt az e médiumok szabályozását megalapozó hagyományos érvek, a terjesztési kapacitások szűkössége és a média hatása támasztja alá. Az Alkotmánybíróság 1992-es határozata szerint a rádió és televízió esetében „az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek szűkösségével”: a kevés rendelkezésre álló kapacitást úgy kell felhasználni, hogy azokon minden vélemény esélyt kapjon a megjelenésre. Ezzel összefüggésben a szabályozás indoka az is, hogy a széles tömegeket egy időben elérő üzenetek a véleményformálásban kiemelt szerepet töltenek be.

Ezek az érvek ma már biztosan nem érvényesek. A médiarendszer egészére a kapacitások bősége és a közönség figyelmének fragmentálódása jellemző. Ma már egyetlen médiatípus esetében sem állítható, hogy valamely véleménynek egy konkrét tartalomszolgáltatásból való kirekesztése egyúttal jelentősen csorbitaná e vélemény esélyeit a nyilvánosság elérésére.

A kiegyensúlyozottság ugyanakkor könnyebbé is teszi a közönség számára a tájékozódást. Tudatos, az ütköző álláspontokat akár különböző médiumokban is kereső közönséget feltételezve nincs szükség olyan hírforrásra, amelyből egy helyen ismerhetők meg az eltérő vélemények. A jellemző fogyasztói magatartás azonban nem ez. Ezt figyelembe véve az egy műsorfolyamon belül érvényesülő kiegyensúlyozottság (belső pluralizmus) nagyobb eséllyel

biztosítja az átfogó tájékozódás lehetőségét, és ilyen módon elvileg elősegítheti a társadalmi párbeszédet is.

Az Alkotmánybíróság 2007-ben a hatályos médiatörvényhez képest jóval szűkebb körben tartotta alkotmányosnak a kiegyensúlyozottság előírását. Megállapította, hogy e kötelezettséget a jogalkotó a közszolgálati médiaszolgáltatással, illetve azokkal a kereskedelmi rádiókkal és televíziókkal szemben írhatja elő, „amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik” (1/2007. [I. 18.] AB hat.). A közszolgálati médiaszolgáltatás funkciója, a társadalmi párbeszéd alakításában játszott szerepe feltétlenül indokolja a kiegyensúlyozottság követelményének fenntartását. A kereskedelmi rádiókkal és televíziókkal kapcsolatos alkotmánybírósági megközelítés elvileg képes lehet összhangba hozni a kiegyensúlyozottságot megalapozó érvek erodálódását és a tényleges fogyasztói magatartáshoz igazodó tájékoztatási tevékenységet.

A jelentős véleményformáló erőt a hatályos szabályozás – nem a kiegyensúlyozottság, hanem más tartalmi előírások rögzítése végett – a szolgáltatás típusa és elérése alapján határozza meg, a legnagyobb nézettségű, illetve hallgatottságú televíziókat és rádiókat sorolva ebbe a körbe. Mivel a legnagyobb elérésű rádiók és televíziók a Mérték kutatásai alapján valóban a tájékozódás fontos forrásai, ezért ez a szabályozási módszer, nyilvánvalóan leegyszerűsítő jellege ellenére is, alkalmas lehet a kiegyensúlyozottsági kötelezettség címzettjének meghatározására. E legnagyobb elérésű szolgáltatások hírszolgáltatásai ráadásul azok, amelyek a híreket kevésbé tudatosan kereső médiafogyasztókat is elérik. A kötelezettek körének meghatározásában szempont lehet a hírszolgáltatással elért közönség aránya is. Az azonban semmiképpen nem lehet cél, hogy minden, híreket szolgáltató rádió és televízió a kötelezettség hatálya alá essen. Leginkább azon kereskedelmi szolgáltatások esetében lehet ez indokolt, amelyek a kevésbé tudatos hírfogyasztási szokásokkal rendelkező közönséget is elérik; e körbe az országos általános tematikájú szolgáltatások tartoznak.

Mi a tartalma a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének?

A tájékoztatás kiegyensúlyozottságának a joggyakorlatban nem alakult ki egységes értelmezése. Már a korábbi szabályozási környezetben is megfigyelhető volt az eljárások száma alapján, hogy az intézmény társadalmi beágyazottsága gyenge, a kiegyensúlyozottsági panaszok a panaszosok viszonylag szűk köréből érkeznek; ez a tendencia az új médiatörvények keretei között is fennmaradt.

A tájékoztatás kiegyensúlyozottsága értelmezhető az adott témát érintő minden releváns álláspont formális bemutatásának lényegében mennyiségi, a megszólalók számával és a megszólalások időtartamával mérhető kötelezettségeként; a jelenlegi hatósági gyakorlat ebbe az irányba mutat. Értelmezhető azonban olyan minőségi követelményként is, amely a megszólalóknak az adott álláspont képviselésére való alkalmasságát és a közlés körülményeit is figyelembe veszi; a korábbi jogalkalmazói gyakorlat, ha nem is következetesen, de ezt az irányt követte. A korábbi és a jelenlegi gyakorlat közötti további fontos különbség, hogy a korábbi gyakorlatban a ténszerűség és tárgyilagosság követelményét nem teljesítő tájékoztatás nem minősülhetett kiegyensúlyozottnak, addig az újabb gyakorlat a ténszerűség és tárgyilagosság követelményét szigorúan leválasztja a kiegyensúlyozottságról. Az újabb értelmezés figyelmen kívül hagyja, hogy e követelmények logikailag szorosan kapcsolódnak egymáshoz: ha egy közlés valótlan, akkor szükségszerűen nem jelennek meg benne a valós tények, illetve az ezt képviselő hangok, ennél fogva kiegyensúlyozatlan is. A formális értelmezés mellett a kiegyensúlyozottság követelménye csak korlátozottan tölti be funkcióját a demokratikus közvélemény, illetve a társadalmi párbeszéd kialakításában, a mélyebb tartalmi elemzésen alapuló értékelés viszont szükségszerűen szubjektív. Miután a Mérték a mediaszabályozás legfontosabb céljaként a társadalmi párbeszéd kialakításához való hozzájárulást határozta meg, ezért a magunk részéről a kiegyensúlyozottságot minőségi, a közlés lehető legtöbb jellemzőjét figyelembe vevő követelményként határozzuk meg.

A hangok teljes körű „kiegyensúlyozása” persze sem nem lehetséges, sem nem kívánatos. Nem lehetséges, mert az egyes álláspontok társadalmi súlya nem mérhető, és nem kívánatos, mert nem segíti, sőt akadályozza az új hangok megjelenését. A kiegyensúlyozottság követelményének gyakorlata másfelől tartósan azt mutatja, hogy e jogintézményt néhány, az esetek többségében szélsőséges politikai párt vagy érdekcsoport használja saját médiamegjelenésének erősítésére. Ez egyfelől a jogintézmény súlyos gyengeségeit, végső soron diszfunkcionális jellegét igazolja, másfelől arra is rámutat, hogy a szélsőséges politikai erőkkel kapcsolatos, alapvetően a be nem mutatáson, elhallgatáson alapuló szerkesztőségi gyakorlat nem feltétlenül a kívánt eredményre vezet. A szélsőséges álláspontok megfelelő ellenpontozással történő bemutatása és megvitatása hosszú távon a velük szembeni fellépés hatékonyabb eszköze lehet, és elkerülhetővé teszi, hogy az ilyen

álláspontok képviselői a nem kellően kiegyensúlyozott tájékoztatás áldozataiként tűnjenek fel.

Ha elfogadjuk, hogy egyes médiaszolgáltatások esetében mégis indokolt a kiegyensúlyozottság kötelezettségének fenntartása, akkor sem feltétlenül részletes jogi előírásokra és hatósági jogérvényesítésre van szükség a kötelezettség érvényesítéséhez. A jogintézmény eddigi története azt is mutatja, hogy a szabályozás minősége jelentős mértékben függ az alkalmazásáért felelős intézményi keretektől; sem az ORTT panaszbizottsága, sem a Médiatanács nem jelentett, illetve jelent garanciát a szabályozás hatékony érvényesülésére.

A kiegyensúlyozottság tartalmának pontosabb meghatározása, illetve annak számonkérése álláspontunk szerint az érintett szolgáltatók bevonásával, önszabályozás keretében oldható meg. Az önszabályozási rendszerben való részvétel kötelezettségként írható elő a jelentős befolyásoló erővel rendelkező szolgáltatók esetében. A közszolgálati intézményrendszerben önálló, intézményen belüli szabályozási és ellenőrzési megoldásokat lenne célszerű kialakítani. A többi érintett szolgáltatásra vonatkozóan a kiegyensúlyozottság tartalmát és a panaszkezelés rendjét valamiféle kiegyensúlyozottsági kódex határozná meg. Ezzel a kiegyensúlyozottság jogi előírás helyett egyre inkább szakmai, etikai előírásként jelenne meg, és a szerkesztői szabadság kisebb mértékű korlátozása mellett is betölthetné a nyilvánosság alakításával kapcsolatos funkcióját. Az önszabályozási mechanizmus mellett a jogi keretek állami beavatkozásra, szankcióalkalmazásra pusztán az önszabályozási rendszerben hozott döntések végrehajtásának elmulasztása esetére adnak lehetőséget, a tájékoztatás kiegyensúlyozottságának hatósági mérlegelésére nem.

Gyermekvédelem

A médiaszabályozás legkevésbé vitatott feltevése, hogy a gyerekek védelemre szorulnak a személyiségfejlődésüket veszélyeztető médiatartalmakkal szemben. Az állam és különösen a médiajog lehetőségei természetesen e területen is korlátozottak. Az ártalmas tartalmakkal szembeni védelemben a tudatos szülői odafigyelés és a célzott oktatási programok mellett a jogi előírások csak kiegészítő, támogató szerepet tölthetnek be, e területen is figyelembe véve a változó műszaki környezetet és médiafogyasztási szokásokat.

A médiaszabályozás célja kettős: könnyen kezelhető információt adni a műsortartalom jellegéről, illetve korlátozni a gyerekek hozzáférési lehetőségeit meghatározott tartalmakhoz. A jelenlegi jogi szabályozás, bár lényegét tekintve követi a közös európai szabályozás logikáját, számos helyen változtatást igényel. A Magyarországon bevezetett életkori kategóriák mára elfogadottnak tűnnek, ugyanakkor a konkrét szabályok szintjén felülvizsgálatra szorul a rendszer. Szükséges a Médiatanács jogkörébe tartozó besorolást segítő ajánlás és a jogszabályi kategóriarend koherenciájának, belső logikájának megteremtése. Kiemelt figyelmet kell továbbá fordítani a megváltozott műszaki környezetre és médiapiaci értékláncnak megfelelő elvárások kialakítására; a szabályozás nem róhat teljesíthetetlen, illetve kizárólag a médiaszabadság aránytalan korlátozásával megvalósítható kötelezettséget egyetlen médiapiaci szereplőre sem.

A digitális médiakínálat és a korosztály médiahasználati szokásai alapján szükséges a gyermekvédelem horizontális szemléletének erősítése. A multitasking, illetve a terjedő mobil médiahasználat, az új kommunikációs technikák és az ezekre ráépülő tartalomszolgáltatások miatt egyre kevésbé adekvát a címkézett televíziós szolgáltatás kiemelése és a szabályozás közép-pontjába állítása. Az állami szerepvállalásnak ki kell lépnie a pusztán kontrolláló, jogsértés esetén büntető megközelítéséből, és aktív szerepet kell vállalnia a médiaműveltség, médiatudatosság valamennyi korosztály körében zajló fejlesztésében. Ennek keretében a jelenlegi hatósági rendszerből kilépve az audiovizuális politika részeként kell együttműködni az állami intézményrendszer más, gyermekvédelmi, oktatási, oktatáspolitikai intézményeivel. Az új szemléletmód hozadéka, hogy a gyermekvédelmi szabályok érvényesítését valódi – és semmiképpen sem médiumfüggő – társszabályozás keretében kell és lehet megoldani. Egy leendő szabályozás kapcsán végig kell gondolni egy komplex gyermekvédelmi intézményrendszer kialakítását, amely átvehetné a speciális médiaszabályok érvényesítését is a médiahatóságtól.

A médiaműveltség fejlesztésének kiemelt területe az új technológiák által teremtett kommunikációs tér kreatív, a közösségi együttműködést és a közösség életében való aktív szerepvállalást segítő kompetenciák fejlesztése. Az önmagáért felelősséget vállalni tudó, a közösségi együttélésre alkalmas személyiség kialakulásának elemi feltétele a médiaműveltség. Ehhez elengedhetetlen az állami források megjelenése, a médiakínálat a szervezett oktatás és a civil kezdeményezések támogatása.

3. 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. A 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 szülessenek. 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.

Melyek azok a hazai sajátosságok, 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.

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 teremtett, 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 becstornázását elősegítik.

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 elképzelésük, számos politikai jellegű kérdés megoldását hagyták rá a hatóságra. Ez mára odavezetett, 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 médiapolitikai keretek törvényi szintű rendezésével kapcsolatban Rozgonyi Krisztina mutat rá arra, hogy „a médiapolitikai döntések rögzítése során a lehető legnagyobb körültekintéssel kell kiválasztani azokat a tárgyköröket, ahol erre sor kerülhet, annak érdekében, hogy ezek az új szabályok a későbbiekben ne válhassanak a fejlődés korlátaivá, ne »betonozódhassanak be«”. A kiszámítható, mégis rugalmas, a piaci folyamatokat indokolatlanul nem akadályozó, de más módon sem torzító

szabályozási keretek kialakítása ezzel együtt elsősorban a jogalkotó felelőssége.

- 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 számolniuk a döntéshozóknak a döntéseikkel okozott sérelmekért, károkért. Timár János véleménye szerint e szervezeti megoldások mögött „[a] politika szándéka feltehetően az volt, hogy a nyilvánosság számára is sokszor jól érzékelhető döntéseket olyan szerkezeti rendszerben oldja meg, amely formálisan eltávolítja tőlük, ugyanakkor informális csatornákon lehetővé teszi a »pillanatnyilag tetsző« döntések meghozatalát. Az informális befolyásolás működésének fontos feltétele a felelősség nélküli döntéshozatalban történő részvétel.” 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 Médiatanács a szabályozási kereteket tekintve, illetve a tényleges személyi összetétel és működés alapján ezt a követelményt sem teljesíti; Timár János megfogalmazásában e hatóság létrehozásával „egy egyszínűbb, az államnak jobban kiszolgáltatott piaci működés megteremtése, illetve a közbeszéd átalakítása, a valós közéleti tematika eltüntetése volt, és a Médiatanács ezt a feladatot láthatóan sikeresen oldja meg.”

- 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 *mediatartalom felügyeletében*^[7] viszonylag széles mérlegelési joggal, de mégis hagyományos hatósági eszközökkel felügyelik és adott esetben szankcionálják a médiaszolgáltatókat, másrészt a *mediapiac 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 a médiarendszer szereplőinek működésébe. E szankciókat jellemzően a médiaszolgáltatóval szemben szabja ki a hatóság, és jellegükben igazodnak a médiaszolgáltatási tevékenységhez.

A mediatartalom és a mediapiac felügyelete mellett a médiahatóságok más, a mediatartalom és a mediapiac felügyeletéhez szükségszerűen kapcsolódó mediapolitikai feladatokat is elláthatnak, a mediapiaci folyamatok elemzésétől a szakmai párbeszéd előmozdításán át a jogszabályvéleményezésig. E mediapolitikai feladatok között a Mérték – ahogy erről a

későbbiekben még szó lesz – kiemelt jelentőségűnek tartja a médiaoktatással, tudatos médiafogyasztással kapcsolatos állami feladatokba való bekapcsolódást.

Rozgonyi Krisztina véleményében az „önálló szabályalkotást” is a médiafelügyeleti szervek jellemző feladataként határozza meg. A normaalkotás ugyanakkor álláspontunk szerint mindössze az egyes feladatok ellátásának lehetséges eszköze, amely az adott jogrendszer sajátosságainak megfelelő módon és terjedelemben áll a hatóság rendelkezésére. A hatályos médiatörvény a médiát érintő, alkotmányos jelentőségű kérdésekben az NMHH/Médiatanács részére nem ad jogalkotási felhatalmazást. Az ilyen felhatalmazás formai szempontból mindenképpen alkotmányos aggályokat vetne fel, ugyanakkor elvileg segíthetné a sokszor bizonytalan tartalmú törvényi keretek világos, egységes értelmezését. Ez az értelmezés azonban hosszabb távon a hatósági és a bírói jogalkalmazás eredményeként is kialakulhat. Ennek kockázata valójában nem nagyobb, mint egy normaként rögzített rossz vagy éppen alkotmányosértő értelmezésé. A Mérték koncepciójával összességében a jogalkotási és a jogalkalmazási hatáskörök világos különválasztása, a médiahatóság eszközrendszerének egyértelmű meghatározása és korlátozása áll összhangban.

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 idesorolható a reklámok felügyelete is, amiben a fogyasztóvédelmi hatóságnak és a versenyhatóságnak is vannak hatáskörei. A piacsabályozási 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 piacsabályozás területén a piacra lépéssel kapcsolatos feladatok mindegyike kizárólagos médiahatósági hatáskörbe tartozik, a rádiós frekvenciák pályáztatása mellett ideértve 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 aszerint 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.

A piacsabályozási 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 piacsabályozás 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. Az általános modellek természetesen nagyon változatos egyedi megoldásokból vezethetők le; Rozgonyi Krisztina véleményét idézve „nemcsak Európában, de világszerte sem jöttek létre olyan megoldások, amelyek egy az egyben átvehetőek lennének, és azonos módon működnének az egyes országokban”.

A fenti „médiahatósági feladatok” ellátásának mind a mai napig legjellemzőbb szervezeti megoldása az *önálló médiahatóság*, amely a médiatartalommal és a médiapiaccal kapcsolatos valamennyi felügyeleti, szabályozó hatósági 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 szabályozó hatóságok*, amelyek különböző szervezeti megoldásokkal, de végső soron egy intézményen belül gyakorolják a médiarendszer és a távközlési piac felügyeletét. Sajátos esete e 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 mediaszabályozás 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 mediarendszertől 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 nagyszámú 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 médiapiaccal kapcsolatos felügyeleti feladatok decentralizálása, az egyes – nagyrészt médiumfüggetlen – 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 fókusza 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 kapcsolatban a sajátos médiajogi előírások visszaszorítására, az önszabályozás erősítésére, valamint egy nem hatósági, szankcióalkalmazási jogkörökkel működő ombudsmani intézmény kialakítására tettünk javaslatot. Erre támaszkodva 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 médiaszabadságot is kevésbé korlátozza, kisebb szabályozási nyomást jelent a médiaszolgáltatókra.

Timár János szerint ez a megoldás segít megszüntetni azokat a „szerepvavárokat”, amelyek abból erednek, hogy a médiafelügyeleti szerv „az egyik pillanatban »végrehajtó«, a másik pillanatban »irányító« szerepben” hoz döntéseket. Álláspontja szerint „ez szükségessé teszi annak tisztázást, hogy melyek azok a feladatok, amelyek függetlenséget igényelnek, és amelyeket testületi megoldás formájában lenne érdemes kezelni”. Rozgonyi Krisztina egyetért azzal, hogy a decentralizált felügyelet biztosítani képes „a lehető legkevesebb önkényes, szubjektív, politikailag befolyásolható döntéshozatalt és működést”. Timár János a felvázolt rendszer előnyeként rögzíti, hogy „[a] decentralizálással egyes médiaszabályozási területek a jelenleginél nagyobb súlyt is kaphatnak, hiszen más szervezeti rendbe, más formai és tartalmi környezetbe kerülhetnek”.

Az előzőekben 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 médiaszolgáltatási irányelv tartalmaz ugyan elvárást az ilyen tartalmakkal szembeni fellépésre, de az irányelv nem követeli meg ezek önálló médiajogi tényállásként való rögzítését.

Timár János ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a gyűlöletbeszéd és az emberi méltóság olyan jogalkalmazási terület, ahol „az intézményi felelősségnek jóval nagyobb jelentősége van, mint az egyéni felelősségnek. Létezhet olyan sajátos jogviszony, ahol a jogvita tárgya nem az egyén konkrét sérelmének megállapítása, hanem egy intézmény jogsértő magatartásának a megítélése.” Bencsik Márta és Timár János szerint az e kérdéseket érintő polgári jogi és büntetőjogi jogalkalmazásban nem kellően hangsúlyos „a médium felelősségének kérdése”, és ez továbbra is indokolja a médiahatósági, testületi jogalkalmazást. A médiatartalom szabályozásával kapcsolatban a Mérték arra a következtetésre jutott, hogy a médiahatósági gyakorlat mindeddig nem tudott kiszámítható, egységes értelmezési kereteket kialakítani, ezért nem is válhatott a – szintén következtelen, felülvizsgálatra szoruló – polgári jogi és a büntetőjogi bírósági jogalkalmazás hatékony kiegészítőjévé. Összességében nagyobb mértékben korlátozza a társadalmilag fontos kérdések megvitatását, mint amilyen mértékben hozzájárul az érintett társadalmi csoportok és az egyének védelméhez. Erre tekintettel e médiahatósági hatáskörök fenntartását nem tartjuk a médiaszabadság arányos korlátozásának.

Mindezekre figyelemmel álláspontunk szerint a végső esetben szankcióalkalmazást is igénylő felügyeleti feladatok nagy része *szétesztható 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 médi-
umtípusok köré szerveződő önszabályozó szervezetek lát-
nák el, amelyek koordinációját, valamint az önszabályozás-
sal meg nem oldott feladatokat egy önálló grémium
felügyelné. A testület nem pusztán a gyermekvédelmi fe-
ladatokért lenne felelős, hanem a médiaműveltség fe-
jlesztéséhez kapcsolódó feladatokat is ellátna. A grémium a
médiapolitikai döntéshozó szerv, a gyermekvédelmi
felügyeleti intézményrendszer, az oktatásügy, az iparági
szereplők, a médiaombudsman és a civil világ által delegált
tagokból állna.
- A reklámidő, a szponzoráció és a termékelhelyezés sza-
bályainak ellenőrzése a fogyasztóvédelmi hatósághoz
kerülhetne.
- A politikai hirdetésekkel kapcsolatos jogalkalmazási felada-
tokat elláthatja a – jelenlegihez képest nyilván teljesen
átalakított – Országos Választási Bizottság, illetve az aláb-
biakban felvázolt médiapolitikai döntéshozó testület.
- A médiakoncentrációt 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 in-
tézmény, amelynél a médiarendszerrel kapcsolatos minden információ rendelkezésre áll, és ilyen módon legalább elvileg képes komplex mé-
diapolitikai célokat megvalósítani. Van továbbá néhány gyakorlati kérdés, amelyek megválaszolása nélkül a modell nem valósítható meg.

- Az egyik a *monitoringrendszer* üzemeltetése: minden médi-
atartalommal kapcsolatos felügyeleti tevékenység
feltételezi egy műsorfigyelő és -elemző rendszer
működtetését, amelyhez minden érintett jogalkalmazó
hozzáfér. Ki kell tehát jelölni egy intézményt e 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 monitoringrendszer működtetése az itt felvázolt koncepcióban leginkább a távközlési hatósághoz vagy a médiaombudsmanhoz osztható feladat.

- Az együttműködés a következő gyakorlati nehézség. A közös monitoringrendszer 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. Egyetértünk Rozgonyi Krisztinával abban, hogy a korábbi tapasztalatok alapján „a médiafelügyeleti feladatokat ellátó egyes intézmények közötti koordinációt és garanciáit részletesebben kell kidolgozni”.
- Míg a hatályos szabályozási és intézményi környezetben a médiaszolgáltatások minden jogsértő magatartására a médiahatóság által kiszabott médiajogi szankció lehet a válasz, a széttagolt modellből az egységes szankciórendszer hiányzik. Egyes magatartások esetében, ideértve 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. Bencsik Márta szerint az egységes szankciórendszer hiánya anomáliákhoz vezet, Timár János pedig kockázatként arra utal, hogy „csökkenhet a beavatkozás körüli figyelem, az egy helyről érkező »állami bunkó« hiányában”. Ezeket a kockázatokat a Mérték összességében nem tartja nagyobbaknak a médiáhatósági szankcióalkalmazás kockázatainál.

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. A frekvenciák elosztásával összefüggő feladat továbbá a műsor-szolgáltatási engedélyek – amelyek formájukat tekintve akár közigazgatási szerződések is lehetnek – betartásának ellenőrzése, az abban foglaltak megsértésének szankcionálása.

Az e feladatokat ellátó intézmény összetétele és működési módja is függ attól, hogy milyen témákban és mekkora önálló mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Abban az esetben, ha a pályáztatási és kapacitáselosztási 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 az egyes frekvenciák elosztása *kizárólag objektív szempontokat* követ, akkor a pályáztatás maga, továbbá a műsor-szolgáltatási engedélyben foglaltak ellenőrzése 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. A szabályozási koncepciónak 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. Ugyancsak e testület ellenőrizné a jelentős befolyásoló erővel rendelkező szolgáltatók részvételét a kiegyensúlyozottságot vizsgáló – a médiatartalom szabályozásánál felvázolt – önszabályozó szervezetben. Az e feladatok ellátásához szükséges kapacitásokat elegendőnek tartjuk a távközlési hatóságon belül fenntartani. 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 szabályozásánál 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 javasolt ombudsman jellegű intézmény nem valamely hatóság vagy minisztérium részeként, hanem *kizárólag a parlamentnek alárendelve* működik, illeszkedve az általános közjogi keretekhez. Tevékenységében 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. A vitaanyaghoz érkező vélemények mellett foglaltak állást, hogy az egyedi panaszok kivizsgálásának lehetőségét a médiaombudsman esetében is fenn kell tartani. Ezt

a lehetőséget a Mérték koncepciója nem zárna ki. Ugyanakkor az intézmény létrehozásánál, működési feltételeinek kialakításánál számolni kell azzal, hogy az egyedi panaszok kezelése jelentős erőforrást igényel, ami nem veszélyeztetheti a társadalmi jelenségek nyomon követésének képességét. Rozgonyi Krisztinával egyetértve elismerjük, hogy e koncepció „gyakorlat híján kockázatokat is magában rejt”.

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 médiatartalom szabályozásával kapcsolatban szintén kizárólagos – bár a jelentős befolyásoló médiaszolgáltatók számára kötelező, esetükben a döntések végrehajtásának elmaradásához állami kényszert is fűző – 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 mozgásteret nem szűkül a törvény végrehajtására; nem médiumtípus, hanem szabályozási feladat (gyermekvédelem, reklámszabályozás stb.) mentén szerveződnek; az önszabályozó szervezetek működésében érdemi garanciák biztosítják a közhatalomtól és a piaci szereplőktől való függetlenséget.

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, a 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. Nem célunk 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 mindenkori politikai tagoltságát tükrözze. A testületet olyan önálló költségvetés alapján finanszírozzák, ami biztosítja, hogy a működési feltételeit kormányzati intézkedéssel ne lehessen év közben módosítani. A tagok nem újraválaszthatók, de rotációs rendszer biztosíthatja a szakmai folytonosságot.

A későbbiekben felvázolt médiapiac-szabályozási elképzelések alapján a hatóság piacszabályozási feladatainak ellátásából nagyrészt 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.

4. A MÉDIAPIAC SZABÁLYOZÁSA

A vázolt koncepció főbb elemei

1. A médiarendszer szerkezetét és a médiavállalkozások gazdasági mozgásterét befolyásoló szabályozás jelentős mértékben hat a médiakínálat sokszínűségére. Eszközeit tekintve piacsabályozás ugyan, céljai alapján azonban nem elsősorban a gazdasági feltételek alakítására, hanem azon keresztül a plurális médiarendszer kialakítására irányul. A piaci folyamatokat ezért kizárólag olyan mértékben és módon kell médiajogi eszközökkel befolyásolni, ami a médiapolitikai, alkotmányos célok eléréséhez elengedhetetlen.
2. A magyar médiarendszer számos olyan adottsággal és örökölt problémával küzd, amire a szabályozásnak reagálnia kell, és ez egyben korlátozza más országok legjobb gyakorlatainak adaptálhatóságát. Szabályozási elképzeléseinket ezért nem az elméletileg ideális megoldásokhoz, hanem a piaci realitásokhoz és tapasztalatokhoz igazítottuk. Törekedtünk ugyanakkor arra, hogy a szabályozási megoldások ne kizárólag a jelenlegi piaci és szabályozási visszasságokra reagáljanak, és e visszasságok miatt ne nehezítsék a jogszerűen és piaci megfontolások mentén működő szolgáltatók helyzetét.
3. Ahogy a szabályozási koncepció egészében, úgy a piacsabályozással kapcsolatban is a jogalkalmazó mérlegelési mozgásterének lehető legszűkebbre szabását, a lehető legkiszámíthatóbb szabályozási környezet kialakítását tartottuk szem előtt. A koncepció írása során az is világossá

vált, hogy a piaci szereplőkkel való mélyebb konzultáció nélkül számos részletszabály nem dolgozható ki.

4. A piacra lépés szabályozásával kapcsolatban a koncepció a sajtótermékek önkéntes bejelentését, illetve a rádiós frekvenciák pályáztatását emeli ki. Az önkéntes nyilvántartásba vételi lehetőség célja, hogy mindazok a szolgáltatók, amelyek élni szeretnének az újságírókra vonatkozó jogi garanciákkal, ezen a módon egyértelművé tehesék ezt a szándékot. A rádiós pályázatokat a jelenleginél kötöttebb, a hatóság és a piaci szereplők számára egyaránt kisebb rugalmasságot biztosító, ugyanakkor egyszerűbb és kiszámíthatóbb eljárásban javasoljuk lefolytatni. A szabályozási koncepcióban vázolt pályáztatás hosszabb időtávra meghatározott frekvenciagazdálkodási terv alapján, kizárólag objektív, mérhető értékelési szempontok mentén zajlik, és a pályázati eljárásban kialakított működési feltételektől való eltérésre nagyon szűk körben ad lehetőséget. Közösségi műsorszolgáltatóként kizárólag helyi szolgáltatások működhetnek, terjeszkedési lehetőség nélkül.
5. Egyszerűsíteni és szűkíteni javasoljuk a műsorterjesztőket terhelő továbbítási kötelezettségeket, amelyek álláspontunk szerint kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatás meghatározott szolgáltatásaira, valamint a helyi közösségi szolgáltatásokra terjednek ki. Mivel a tartalomszolgáltatók és a műsorterjesztők közötti viszony teljes részletességgel nem szabályozható törvényi szinten, ezért a továbbítási kötelezettséggel kapcsolatban felmerülő viták rendezésére a jövőben is fenntartanánk egy vitarendező fórumot, a távközlési hatóság és a médiafelügyeleti szerv által delegált tagokból.
6. A médiakoncentráció korlátozásában is a jelenleginél kiszámíthatóbb megoldásokat javasolunk. A televíziós piacon a közönségarány alapján meghatározott beavatkozási

küszöböt fenntarthatónak látjuk. Azonban a beavatkozási küszöb elérése esetére egyetlen, mérlegelés nélkül alkalmazható, könnyen ellenőrizhető – bár piaci és médiapolitikai szempontból nem optimális eszközt – helyeznénk kilátásba, nevezetesen a legkisebb nézettségű szolgáltatás elidegenítését. A különböző médiapiacokon átnyúló koncentráció korlátozásában visszatérnénk a számszerűen meghatározott tulajdonosi korlátokhoz, azzal, hogy a piacon látható, a politikailag motivált médiavállalkozások által követett kereszttulajdonlási – és azzal együtt keresztfinanszírozási – folyamatok visszaszorításának fontos eszköze az állami reklámköltések átláthatóvá tétele is. A műsorterjesztési és a tartalomszolgáltatási piac közötti vertikális koncentráció korlátozása helyett a terjesztési kapacitásokhoz és a tartalomszolgáltatásokhoz való diszkriminációmentes hozzáférés feltételeinek kialakítását javasoljuk. A médiahatóság versenyjogi eljárásokba való olyan bevonását, amely a versenyhatóságra kötelező döntésben végződik, megszüntetni javasoljuk, nyitva hagyva a pluralizmus mérésének megfelelő módszertanáról folytatott nyilvános vita lehetőségét.

Mi a médiapiac szabályozásának célja és eszközzrendszere?

A médiapiac szabályozása közvetlenül alakítja a médiavállalkozások gazdasági mozgásterét és a médiarendszer szerkezetét. Így nemcsak az egyes médiapiaci szereplők által elérhető erőforrások mértékét befolyásolja, hanem hosszú távon a nyilvánosság működését meghatározó alapvető kereteket is. A médiarendszer szabályozói alakítása azokon a platformokon lehet a leghatékonyabb, amelyek az állam rendelkezési körébe tartozó műszaki kapacitásokat használnak. A műsor-szolgáltatási célú frekvenciák elosztása nyilvánvalóan a legerőteljesebb és leghatékonyabb beavatkozás a piac szerkezetébe. Ez az eszköz azonban alapvetően az analóg műsor-szóráshoz kapcsolódik, így jelenleg már csak a rádiós piacok alakítására alkalmas. A piacra lépés és a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés feltételei a sokcsatornás platformokon – ideértve a digitális földfelszíni

platformot – szintén befolyásolhatók, elsősorban meghatározott tartalom-szolgáltatások kötelező továbbításának előírásával. A piacszabályozási eszközök között általánosan alkalmazott eszköz a médiakoncentráció korlátozása, ami a piacra lépési eljárás keretében és/vagy a médiapiaci tranzakciók ellenőrzése során biztosít beavatkozási lehetőséget a szabályozó részére a piac működésébe. A jogalkotó a médiapiaci bevételek felhasználásába is beavatkozhat, amire a korábbi és a jelenlegi médiatörvényekben egyaránt találunk példát, elsősorban a reklámbevételek meghatározott aránya hazai műsorkészítési célú felhasználásának előírásával. A közvetlen szabályozási eszközök mellett a médiaszolgáltatások számára előírt tartalmi elvárásoknak és korlátoknak, illetve azok számonkérésére kialakított eszköz- és intézményrendszernek is van piacalakító jelentősége.

A médiarendszer szerkezetét és a médiavállalkozások gazdasági mozgásterét befolyásoló szabályozás jelentős mértékben hat a médiakínálat sokszínűségére. A médiapiaci forrásokhoz való hozzáférés aránytalan korlátozása, illetve a médiavállalkozások sajátos terheinek aránytalan mértéke az egyes vállalkozásoknak a tartalombeszerzéshez és tartalom-előállításához rendelkezésre álló forrásait szűkíti. A médiarendszer szerkezetének alakítása jelentősen befolyásolja az egyes álláspontok esélyét a közönség, a nyilvánosság elérésére. A médiapiac szabályozása körébe sorolt eszközök ezért végső soron nem is gazdasági, hanem médiapolitikai célokat szolgálnak. A médiarendszer szereplőinek gazdasági mozgásterét a jogalkotó – demokratikus médiapolitikai kereteket feltételezve – annak érdekében alakítja sajátos médiajogi szabályokkal, hogy ezen keresztül a plurális médiarendszer, a sokszínű tartalomkínálat megvalósulását segítse elő. Bencsik Márta a vitaanyaghoz írt véleményében úgy fogalmaz, hogy „a piac alakítsa magát a kereslet és kínálat alapján, és csak ott kell fellépni, korlátozó szabályokat alkotni, ahol a piaci folyamatok már a sokszínű médiakínálatot veszélyeztetnék”. A piacszabályozási eszközökkel való visszaélés hosszú távon legalább olyan mértékben torzítja a nyilvánosságot, mint a médiatartalom túlzott, öncenzúrára kényszerítő szabályozása. A jelenlegi kormányzat médiapolitikájában éppen a médiapiac, a médiarendszer szerkezetét alakító beavatkozások adnak okot a legnagyobb aggodalomra.

A médiapiac szabályozásának az alkotmányos elvárások mellett a piaci realitásokat is figyelembe kell vennie. A szabályozás ugyanis működő piacokat érint, amelyek ráadásul nem is azonos szabályozási igényekkel rendelkeznek. A médiavállalkozások terheinek meghatározása során

nemcsak a gazdasági válság hatásaival kell számolni, hanem a televíziós piacon a szolgáltatók további elvándorlásának lehetőségével is. A rádiós piacon kialakult sajátságos, a piac túlpolitizáltságából eredő szerkezeti problémák külön figyelmet igényelnek, és olyan jogállami megoldásokat, amelyek egyúttal megakadályozzák a piactorzulások hosszú távú rögzülését. A print és az online média piacának sajátságos szabályozására a jövőben nem lesz szükség.

A reklám, a szponzoráció és a termékelhelyezés szabályozásában az európai közösségi jogi előírások által a lehető legszélesebb gazdasági mozgástér biztosítását támogatjuk, a részletszabályok kidolgozásában a joggyakorlatból származó tapasztalatok hasznosíthatók. A reklámszabályozás területén a jelenlegihez képest egyetlen területen tartjuk szükségesnek a jelentős módosítását, ez pedig az állami reklámköltések szabályozása, e témakörrel külön dokumentumban, az ún. „lány cenzúra” elemzése keretében foglalkozunk.

Melyek a hazai médiapiacnak azok a jellemzői, amelyeket a piacsabályozás kialakítása során figyelembe kell venni?

A magyar médiarendszer számos olyan adottsággal és örökölt problémával küzd, amire a szabályozásnak reagálnia kell, és ez egyben korlátozza más országok legjobb gyakorlatainak adaptálhatóságát.

Az első és legfontosabb jellemző a piac viszonylagosan kis mérete, ami erősen a méretgazdaságosság elérése és a konszolidáció irányába hajtja a piaci szereplőket. Ezt az elmúlt években felerősítették a gazdasági válság reklámpiaci hatásai. A konszolidáció azonban – legalábbis tulajdonosi szinten – éppen a sokszínűség ellen hat. Más iparágakhoz hasonlóan itt is hiányzik az erős és tradicionális magyar tulajdonosi réteg, amely a minőséget tekintén alapértéknek: az elmúlt két évtizedben felépült magyar tulajdonú médiabirodalmak nagyrészt politikai lojalitással értek el sikereket. Számos esetben nem a szakmai szempontok, hanem a rövid távú politikai érdekek határozzák meg a működést. Elemzéseinkben arra mutattunk rá, hogy e folyamatok a rádiós piacon a piaci alapú működést az elmúlt években lényegében felszámolták, és hasonló folyamatok más piacokon is érzékelhetőek. A rádiós piac a tartósan fennmaradó pályáztatási gyakorlat miatt hosszabb távon is a politikai befolyásolás lehetőségének leginkább kitett piac.

A függetlenséget leginkább a külföldi tulajdonban lévő erős médiavállalatoktól lehet elvárni, de egyrészt a magyarországi menedzsment éppúgy része lehet a magyarországi politikai játszmáknak, mint magyar tulajdonos

esetében, másrészt a külföldi befektető elsősorban pénzügyi eredményeket vár el a leányvállalatoktól, nem pedig némileg megfoghatatlan függetlenséget és szakmaiságot. A külföldi szakmai befektetőket ráadásul folyamatosan meg kell győzni arról, hogy tevékenységüket jogi értelemben is Magyarországon, a magyar médiaszabályozás alapján végezzék. Minél kevésbé kötődnek az egyes szolgáltatók és vállalkozások Magyarországhoz, annál kevésbé képes a médiapolitika a legitim célkitűzéseit hatékonyan megvalósítani, a piacon maradó szereplők esetében pedig annál erőteljesebb lesz a gazdasági és a politikai érdekek közötti összefonódás.

Az állam hirdetési felületek vásárlásával segíti a baráti médiumokat, de a kormányzatnak vannak más eszközei is arra, hogy segítsen vagy éppen ellehetetlenítsen médiavállalatokat. Jó példa erre a 2013 tavaszán nyilvánosságra hozott reklámadó terve, amely néhány médiumot, elsősorban a német tulajdonban lévő RTL Klub Zrt.-t, aránytalanul sújtott volna, ezzel párhuzamosan segítette volna a csatorna versenytársait.

A médiapolitikának segítenie kell abban, hogy a médiavállalatok és az állami szféra közötti partneri, szakmaiságon alapuló viszony alakuljon ki, ne pedig a háttér-megállapodások és a kölcsönös előnyök rendszere határozza meg a piacszabályozási döntéseket. Jelenleg sajnos az állam nem segíti a független és minőségi tartalomszolgáltatást, hanem kifejezetten olyan környezetet teremt, amelyben a médiavállalatok kiszolgáltatottak, és túlélésük érdekében kénytelenek részt venni a politikai játszmákban. A médiavállalkozásokra leginkább a konfliktuskerülő magatartás jellemző, igyekeznek elkerülni az állammal való konfrontációt. A kiszámítható és korrekt médiapolitika egyik jele lenne, ha az elmúlt években külföldi székhelyre költözött televíziós médiaszolgáltatók visszatérnének a magyar joghatóság alá, ez azt mutatná, hogy a magyar szabályozás minősége, kiszámíthatósága versenyképes lenne más európai országkéval.

A műsorterjesztés piacán az elmúlt években viszonylag élénk verseny jött létre, a digitális átállással minden háztartás számára elérhetővé vált a különböző sokcsatornás műsorterjesztési platformok közötti választás lehetősége is. E piacot néhány, saját tartalomszolgáltatásokat is működtető, jellemzően több platformot üzemeltető, kiterjedt infrastruktúrával és ügyfélkörrel működő vállalkozás dominálja. Az egész iparágat sújtják a távközlési szektort érintő különadók, ami szükségszerűen visszafogja az innovációkat. A kis műsorterjesztők piaci helyzetét tovább nehezíti a vertikális integráció, így a tartalmak beszerzéséről sokszor a konkurens terjesztőkkel kell tárgyalniuk.

Sajátos, a piac működését befolyásoló szabályozási problémára hívta fel a figyelmet Timár János. Az ORTT-ről írt, de a Médiatanácsra is érvényes megállapítása szerint „a médiahatóság számára a piac egy ismeretlen, kezelhetetlen, végül is figyelmen kívül hagyható entitás volt. A piaci elemek a médiapolitikai célkitűzéseket rongáló hatásként jelentek meg, így a testület vagy küzdött ellenük, vagy egyszerűen nem vett róla tudomást.” Így például „a magas műsorszolgáltatási díj elutasítása (országos kereskedelmi televíziók pályáztatása) vagy elfogadása (országos kereskedelmi rádiók második pályáztatása) rövid távú politikai érdekek, és nem a gazdasági racionalitás, valós piaci elemzés mentén történt”; „a hatóság a gazdasági válságra gyakorlatilag nem reagált, a digitális átállás piacalakító hatására nem készült”. Ez a piaci magatartás önmagában is súlyos károkat okozott a médiapiac egészének.

Összességében az elmúlt években a magyar médiapiac megítélésünk szerint igen kedvezőtlen irányba fejlődött. A fenti folyamatok mind a gazdasági fenntarthatóságot, mind a plurális médiarendszer működését veszélyeztetik. Timár János véleményében továbbá arra is felhívja a figyelmet, hogy „[h]iányzik egy olyan áttekintő piaci elemzés, amely választ adhatna arra a kérdésre, melyek azok az elemek a kialakult piacon, amelyekhez mindenképpen hozzá kell nyúlni. Lehetséges ugyanis, hogy a status quo érintése nélkül a »kedvezőtlen irány« nem változtatható meg, azaz a piac »egyszeri« újrarendezése is szabályozási kérdés lehet”. Ilyen újrarendezésre az országos rádiós piacon a monopolhelyzet megszüntetése miatt feltétlenül szükség van. A helyi rádiós piacokon a közösségi státusz felülvizsgálata – ahogy erről a későbbiekben még lesz szó – önmagában is érdemben alakítaná a piacszerkezetet. Minden ilyen beavatkozás rejt azonban alkotmányos és egyéb jogi kockázatokat. Az elmúlt időszakban kialakított torz piacszerkezet feltehetően csak hosszabb idő alatt alakítható át a társadalmi párbeszédet szolgáló struktúrává.

Szükség van-e a sajtótermékek nyilvántartásba vételére?

A sajtótermékek nyilvántartásba vétele az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérti a sajtószabadság alkotmányos értékeit, az ehhez kapcsolódó bírósági felülvizsgálat lehetősége biztosítja, hogy ne történhessék az állam részéről olyan lépés, amely jogszerűtlenül korlátozza a piacra lépés lehetőségét. Az Alkotmánybíróság azonban ezen a megállapításon túl nem foglalkozott a piacra lépés témakörével, például azzal, hogy szükséges-e a nyilvántartásba vétel, milyen hozadéka, milyen hátránya van ennek az

eljárásnak a piac egészének működése szempontjából. Nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság, hogy a bejelentés a jogszerű működés előfeltétele, annak elmulasztása szankciót von maga után, így alkotmányjogi értelemben biztosan korlátozza a sajtó működését. A jogintézmény a digitális médiapiacra kiürült, ugyanakkor felesleges fenyegetettséget jelent a nyilvánosságban megjelenő szereplők számára.

Álláspontunk szerint a nyilvántartásba vételi eljárás nélkülözhető eleme a mai szabályozási rendnek. Az Alkotmánybíróság is pusztán azzal érvelt a fentartása mellett, hogy az „a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása”. A döntés azonban a szükségesség indokait nem rögzíti. Szükségesnek a nyilvántartásba vétel legfeljebb annyiban mondható, amennyiben „egyértelművé teszi a sajtótermék kiadójának, alapítójának kilétét, a sajtótermékért felelős személyt, megkönnyítve a sajtópiaci szereplők egymás közötti, valamint a sajtótermék és magánszemélyek közötti jogviták rendezését”. Ugyanezt a célt regisztráció nélkül is el lehet érni, nevezetesen az impresszum feltüntetésének kötelezettségével.

A sajtótermékek alapítójával, kiadójával szemben támasztott összeférhetetlenségi szabályok rögzítése alkotmányosan nem indokolható, ráadásul a hatályos törvényben szereplő személyi kör a nyilvánosság működése szempontjából nem bír jelentőséggel.

A hatósági nyilvántartást át kell alakítani egy önkéntes bejelentésen alapuló rendszerre, amelynek egyedüli funkciója a sajtótevékenységhez kapcsolódó jogok és kedvezmények biztosítása. Így például az újságírói forrásvédelem azokat az orgánumokat illetné meg, amelyek szerepelnek a nyilvántartásban. A sajtótermékek nyilvántartásának intézménye hatóság által kikényszeríthető kötelezettségből átalakul egy jogokat keletkeztető önkéntes regiszterre. A szabályozásnak garantálnia kell ugyanakkor, hogy a nyilvántartásban szereplő adatok a mindenkor tényleges helyzetnek megfeleljenek.

Piaci szereplők részéről az az észrevétel érkezett a vitaanyaggal kapcsolatban, hogy a piaci elemzések, illetve a piaci tranzakciók szempontjából továbbra is nagy a sajtónyilvántartás jelentősége. A Mérték álláspontja szerint a piaci szempontból releváns szereplők a fenti módon kialakított önkéntes nyilvántartásban is regisztrálnának, így a piaci érdekek nem sérülnének.

Mindez a sajtótermék fogalmának újragondolását is szükségessé teszi. Az önkéntes bejelentésen és a bejelentés alapján járó előnyökön alapuló

szabályozási rendszerben kisebb a jelentősége annak, hogy az adott sajtótermék gazdasági tevékenység keretében jön-e létre.

Milyen eljárásban és milyen szempontok mentén valósítható meg a rádiós frekvenciák pályáztatása?

A médiafelügyelet átalakításával kapcsolatban arra a következtetésre jutottunk, hogy a szabályozási és alkotmányos kockázatok leginkább a médiafelügyeleti szervek mérlegelési lehetőségeinek jelentős szűkítésével csökkenthetők. A piacsabályozási megoldások kialakításánál ez azt jelenti, hogy a piacra lépés és a médiakoncentráció korlátozása is jól mérhető és könnyen ellenőrizhető szempontokhoz kötött, a lehető legnagyobb mértékben kizárva a szubjektív mérlegelési lehetőségeket.

A frekvenciák elosztása során a mérlegelési mozgástér szűkítése kétlépcsős döntéshozatali eljárásban valósítható meg. Médiapolitikai döntést kell hozni először arról, hogy mely frekvenciák milyen vételkörzettel milyen jellegű (kereskedelmi vagy közösségi) műsorszolgáltatás nyújtására használhatók fel. A korábbi és a jelenlegi médiaszabályozási környezetben ezt a döntést a médiahatóság hozta és hozza meg az egyes pályázati felhívások megfogalmazása során. A korábbi és a hatályos médiatörvény is előírja ugyan frekvenciatervezést, ami tervezhetővé és átláthatóvá tenné e döntéseket, azonban ilyen tervet a médiahatóság soha nem készített. A terv hosszabb időszakra rögzítené a rádiós piac szerkezetét, kiszámítható, tervezhető versenyfeltételeket teremtve a szereplők számára, és – Timár János véleményét idézve – egyúttal lehetővé tenné annak „végig- és újragondolását, hogy hol mit kellene változtatni”. A korábbi és a jelenlegi szabályozási környezetben ráadásul e médiapolitikai döntés korántsem lenne végleges. A médiaszolgáltató kezdeményezésére ugyanis a médiahatóság vételkörzet-bővítéssel, illetve hálózatba kapcsolódáshoz való hozzájárulással az adott médiaszolgáltatási jogosultság vételkörzetét, egyéb szerződés módosítással pedig a médiaszolgáltatás bármely feltételét megváltoztathatja. A szerződés módosítás feltételeit és eljárását a médiatörvény nem szabályozza. Mindez egyfelől rugalmas médiapiaci viszonyokat hoz létre a piaci szereplők előnyére, másfelől jelentősen csökkenti a pályáztatási rendszer kiszámíthatóságát és átláthatóságát, és így piactorzító hatású.

A frekvenciák elosztásával kapcsolatos második döntés magának a frekvenciát használó médiaszolgáltatónak a kiválasztása. E kiválasztás szempontjait ugyan az előző médiapolitikai döntés befolyásolja, de arról leválasztható, önálló döntésről van szó. A kiválasztás történhet a pályázók

közötti árverseny alapján, történhet médiatartalmi szempontok alapján, illetve – ahogyan most is – ezek kombinációjaként. Az európai pályázatási gyakorlatban sem kizárólagos árversenyre, sem más alternatív frekvenciaelosztási megoldásra, így sorsolásra sem találunk példát. E döntésre a szabályozó ugyanis minden esetben úgy tekint, mint a plurális médiarendszer kialakításának meghatározó eszközére. A plurális médiarendszer mint szabályozási cél megvalósítható pusztán annak rögzítésével is, hogy a pályázatok közül azt kell nyertesnek nyilvánítani, amelyik a sokszínűséget a legnagyobb mértékben támogatja. Kialakítható ugyanakkor jól mérhető, objektív szempontok alapján is, amelyek a frekvencia használatáért fizetett díjra és meghatározott, számszerűsített műsortartalmi elvárásokra egyaránt vonatkozhatnak. Ez a jelenlegi gyakorlattól abban tér el, hogy a döntéshozó számára nem biztosít ellenőrizhetetlen mérlegelési lehetőséget, például olyan kiválasztási szempontokkal, mint a „műsorterv” minden további mérce nélküli értékelése.

Álláspontunk szerint a médiarendszer szerkezetét érintő médiapolitikai döntéseket önállóan és hosszabb távra vonatkozóan célszerű meghozni, és e döntéstől elválasztva célszerű dönteni az egyes frekvenciák elosztásáról. A pályázók közötti kiválasztás kizárólag átlátható, objektív pontozás alapján történhet, ami magát a pályázati folyamatot is jelentősen leegyszerűsíti, szabványosítja. Törvényben célszerű rögzíteni azokat a lehetséges szempontokat, amelyek közül a döntéshozó az egyes pályázati felhívásokban az adott piac szempontjából megfelelőket kiválaszthatja. Ilyen, mérhető és kalkulálható szempont lehet például a szöveges tartalom aránya, a helyi vonatkozású tartalom aránya, a saját tartalom aránya. A kereskedelmi rádiókkal szembeni műsortartalmi elvárások nem hagyhatják figyelmen kívül e rádiók médiafogyasztásban betöltött szerepét, másfelől az ellenőrzésük során nem támaszthatnak aránytalan végrehajtási terheket sem a piaci szereplőkre (adatszolgáltatás, archiválás), sem a hatóságra. Bencsik Márta véleményét idézve a kiválasztási szempontokkal kapcsolatos alapvető elvárás, hogy „teljesíthetők legyenek és a médiaszolgáltatás jellegéhez illeszkedjenek”.

A frekvenciák mint közjavak használata továbbra is köthető arányos díjfizetési kötelezettséghez. A bevételek arányában kifejezett díjfizetési kötelezettség rugalmasan alkalmazkodik ugyan a változó piaci feltételekhez, az összetett tulajdonosi struktúrák és reklámértékesítési megoldások miatt azonban az érvényesítése nehézkes. Az árverseny átláthatóságát, tisztaságát is jobban

szolgálja a fix díj, és összességében ez áll közelebb a hatósági mozgáster minimalizálását követő koncepciókhoz is.

A felvázolt rendszerben a piacszerkezet jól kalkulálható és átlátható. A pályázók információval rendelkeznek a piacon lévő és a potenciális versenytársak számáról, a piac várható fejlődési irányairól. A jelenlegi piacra lépési szabályozás a piac szerkezetének alakításában nagy szabadságot biztosít a piacon lévők számára: hálózatba kapcsolódással és vételkörzetbővítéssel folyamatosan alakíthatják saját gazdasági mozgásterüket és a piaci struktúrát. Az a döntés, hogy a kereskedelmi rádiók számára a terjeszkedés lehetősége továbbra is biztosított legyen-e, megalapozottan a frekvenciaterv kialakításánál hozható meg. Álláspontunk szerint a frekvenciaterv maga tartalmazhat kifejezetten hálózatos műsorszórásra fenntartott frekvenciákat, amelyek fölött a hálózatos műsorszolgáltató egyetlen pályázat keretében rendelkezési jogot szerezhet, és maga dönthet az egyes frekvenciák használatának feltételeiről. Ez üzleti szempontból jól kalkulálható környezetet teremt, aminek fejében az a minimumelvárás megfogalmazható, hogy napi egy hírblokkot a hálózat minden tagja helyi hírek sugárzására fordítson. A piaci szereplők más jellegű terjeszkedésének álláspontunk szerint nincs helye.

A pályáztatási rendszer megkerülésének bevett eszköze a nyertes pályázó és a hatóság közötti szerződések utólagos módosítása. Álláspontunk szerint a jövőben a vételkörzettel, a fizetendő díjjal és a műsorszervezettel kapcsolatos szerződési rendelkezések nem módosíthatók, legfeljebb bírósági úton, ha ennek feltételei teljesülnek. A szabályozásnak rendeznie kell továbbá a jogosult vállalkozás tulajdonosi szerkezetében bekövetkező változások médiapiaci következményeit is. Az érintett vállalkozás fölötti irányításszerzés esetén álláspontunk szerint indokolt új pályázati eljárás lefolytatása.

A közösségi műsorszolgáltatás a Médiatanács pályáztatási gyakorlatában lényegében elvesztette eredeti jelentését. Meghatározott közösségek szolgálata helyett a médiahatóság által preferált szolgáltatók terjeszkedésének eszközévé vált. Ezt a közösségi médiaszolgáltatások újradefiniálásával, valamint az ilyen jellegű szolgáltatások terjeszkedési lehetőségeinek jelentős szűkítésével tartjuk orvosolhatónak. A közösségi médiaszolgáltatás álláspontunk szerint olyan helyi médiaszolgáltatás, amely valamely kisebbségi, kulturális vagy más, jól definiált közösség sajátos médiafogyasztási igényeit elégíti ki – nem pedig bármely homályos közszolgálati feladat ellátására irányul –, és ebből következően nagyobb vételkörzetben nem működhet. Ez

visszatérést jelentene a közösségi műsorszolgáltatás eredeti funkciójához, és jelentősen csökkentené a médiapolitikai visszaélések kockázatát.

A frekvenciatervben közösségi médiaszolgáltatás céljára meghatározott médiaszolgáltatási jogosultságok elosztásába, illetve a közösségi médiaszolgáltatás feltételeinek ellenőrzésébe bevonhatók maguk a közösségi médiaszolgáltatók. Erre különösen a pályázatok értékelése, illetve a közösségi vállalatok teljesülésének vizsgálata során kerülhet sor, alapvetően a pályázató hatósággal való együttműködés keretében. A pályázató köteles lenne kikérni a közösségi médiumok szervezetének véleményét, és attól csak kivételesen indokolt esetben, meghatározott többséggel térhetne el.

Indokolt-e egyes tartalomszolgáltatók számára terjesztési kapacitások kötelező rendelkezésre bocsátása?

A különböző műsorterjesztő platformok üzemeltetőire a jogalkotó az európai jogi keretek alapján is kiróhat ún. továbbítási kötelezettségeket, azaz kötelezheti arra, hogy meghatározott műsorszolgáltatásokat az általa elért minden háztartáshoz eljuttasson (must carry). A szabályozás célja, hogy az alapvető tájékoztatói és kulturális igényeket kielégítő tartalomszolgáltatások univerzális elérhetőségének biztosításával mozdítsa elő a sokszínű tájékozódás lehetőségét. A versengő platformok és az elérhető tartalomszolgáltatások választékának bővülésével a szabályozás alkotmányos célja egyre kevésbé teszi szükségessé az állami beavatkozást. Az elmúlt években az is nyilvánvalóvá vált, hogy számos, egyre nagyobb elérésű műsorterjesztő hálózat (műhold, IPTV) műszaki jellemzői nem teszik lehetővé a helyi tartalmak célzott továbbítását. A 2010-es médiatörvény ráadásul pontatlanul határozta meg a továbbítási kötelezettség alá eső szolgáltatások körét, ami a szabályozási hibát kihasználó műsorszolgáltatók és a műsorterjesztők között megoldhatatlan vitához, majd gazdaságilag megint nehezen indokolható törvénymódosításhoz vezetett. Nagy Nóra véleményében rámutat, hogy a szabályozás jelenleg is indokolatlanul korlátozza a kábelkapacitások hatékonyabb, társadalmi szempontból is hasznosabb felhasználását. Mindezek alapján álláspontunk szerint továbbítási kötelezettségek megállapítására csak a jelenleginél szűkebb körben van szükség.

Az európai közösségi jog a továbbítási kötelezettség alá eső tartalomszolgáltatások kijelölését ésszerű és egyértelműen meghatározott közérdekű célokhoz köti. A feltételeknek a tartalomszolgáltató számára előre láthatóaknak, objektíveknek és megkülönböztetésmenteseknek kell lenniük. E feltételeknek a közszolgálati médiaszolgáltatók törvényben meghatározott

közszolgálati műsorszolgáltatásai kétségtelenül megfelelnek. Bármely más műsorszolgáltató must carry kötelezettség alá vonása – összhangban a hatósági mérlegelés minimalizálására való törekvésünkkel is – kizárólag pontosan meghatározott és számon kérhető feltételek teljesítése esetén indokolt. Álláspontunk szerint a piaci helyzet nem indokolja, hogy a helyinél nagyobb vételkörzetű médiaszolgáltatók e körbe tartozzanak, és a helyi médiaszolgáltatók közül is csak azok, amelyek számszerűsített műsortervbeli vállalásokkal hozzájárulnak a helyi tájékozódás sokszínűségéhez. A továbbítási kötelezettségek szabályozásának ezenfelül nem célja, hogy médiavállalkozások piacra jutását és piaci forrásokhoz (programdíjhoz) való hozzáférést szolgálja. Ugyanakkor célszerű lenne megvizsgálni, hogy a különböző platformokon megfelelő műszaki megoldásokkal van-e lehetőség a helyi műsorkínálat megjelenítésére.

A hatályos szabályozás hiányossága, hogy a továbbítási kötelezettséghez kapcsolódóan nem rendezi a tartalomszolgáltató és a műsorterjesztő közötti együttműködés feltételeit. A műsorterjesztő oldalán felmerülő költségekre és a médiaszolgáltató programdíjigényére általános jogszabályi meghatározást nem célszerű adni, és a szabályozásnak – a jelenlegi megoldástól eltérően – nem kell kiiktatnia a piaci mechanizmusokat. Mivel a törvényben rögzített árképzési és egyéb hozzáférési feltételek az egyes esetekre vonatkozó konkrét megoldást nem adhatnak, a mindkét fél számára ésszerű és méltányos, az adott piacon és az adott tartalomtípusra egyébként alkalmazott piaci feltételeket figyelembe vevő terjesztési feltételek kialakítása speciális vitarendezési eljárás fenntartását indokolja. Az eljárásban hírközlés-szabályozási és médiapolitikai szempontokat egyaránt figyelembe kell venni, ezért a vitarendező fórumot célszerű a távközlési hatóság és a médiafelügyelet átalakításánál felvázolt médiapolitikai döntéshozó testület által delegált tagokból összeállítani.

A hazai médiapiac jellemző jelensége, hogy a műsorterjesztési piac meghatározó szereplői saját tartalomszolgáltatási portfóliót is kialakítanak. Erre az esetre a hatályos médiatörvény is előírja az érintett médiaszolgáltatások bármely műsorterjesztő részére történő felajánlásának kötelezettségét, sőt, ehhez kapcsolódóan a megállapodás feltételeit is rendezi, a gyakorlatban azonban – feltehetően joghatósági és összetett tulajdonosi szerkezetekre visszavezethető okokból – ezek az előírások eddig nem befolyásolták a piaci folyamatokat. A sokszínű tájékoztatásnak és a plurális médiarendszernek fontos garanciája az elérhető terjesztési hálózatok,

platformok sokfélesége, és ennek egyik feltétele, hogy a közönség számára vonzó tartalmak a versengő hálózatokon jelen legyenek, a tartalomszolgáltatók ne diszkriminálják az egyes platform-üzemeltetőket. A jelenlegi felajánlási kötelezettségre vonatkozó szabályozás kudarcának tanulságai alapján olyan szabályozási környezet és vitarendezési fórum kialakítása indokolt, amely elsősorban a műsorterjesztők közötti indokolatlan megkülönböztetést tiltja, és legfeljebb ehhez ad néhány szempontot (pl. vertikális integráció mértéke, a médiaszolgáltatás által elért közönségarány).

Nagy Nóra a műsorterjesztési piac problémájaként azonosította a médiaszolgáltatások csomagban történő – nagykereskedelmi, a műsorterjesztők felé irányuló – értékesítését, ami a médiaszolgáltatási piac koncentráltasága miatt jelentősen gyengíti a kábelszolgáltatók alkupozióját.

Egyetértünk Nagy Nóra javaslatával, amely szerint a médiaszolgáltatók a műsorterjesztőkkel kötött szerződéseikben legyenek kötelesek általános szerződési feltételeket alkalmazni. Ez a műsorterjesztők és a médiaszolgáltatók közötti kapcsolatokat a jelenleginél lényegesen átláthatóbbá tenné. Ahogy azonban erre Nagy Nóra is rámutat, ez olyan, a médiaszolgáltatók gazdasági érdekeit jelentősen érintő szabályozási teher lenne, amely ismét erősíthetné a médiaszolgáltatók elvándorlási szándékát. Másfelől egyáltalán nem biztos, hogy az európai közösségi jog alapján a médiaszolgáltatók sikerrel támadnának egy ilyen kötelezettséget.

Véleményében Nagy Nóra arra is felhívja a figyelmet, hogy a műsorterjesztési piac „egyre erősödő problémája, hogy a médiaszolgáltatók a tartalom után díjat igényelnek, ugyanakkor ezen tartalmak számos esetben az interneten vagy más platformon ingyenesen is elérhetők a nézők számára”. Sőt, „[a]mennyiben az előfizető a tartalmat közvetlenül szerzi be, és a kábeles műsorterjesztő már csak a hozzáférési szolgáltatást biztosítja, úgy az eddigi működés teljes változására kerül sor”. A következő időszakban a műsorterjesztési piac, sőt a médiapiaci értéklánc egésze gyökeresen megváltozhat, aminek következtében teljesen új üzleti modellek kialakítására van szükség. A hatályos szabályozásban még a fogalmak is hiányoznak az olyan új típusú (*over-the-top*, *OTT*) szolgáltatások leírására, amelyek a műsorterjesztőket megkerülve, platformfüggetlenül juttatnak el audiovizuális tartalmakat a néző tetszőleges készülékére. E piaci feltételek a közeljövőben a műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés szabályozásának teljes felülvizsgálatát alapozzák meg. A műsorterjesztők piaci helyzetének gyengülése a szabályozásban betöltött – nemcsak a sokszínű

médiakínálat kialakításával összefüggő, hanem például a gyermekekre ártalmas tartalmak kiszűrésével is kapcsolatos – jelenlegi szerepüknek is változnia kell. A szabályozó szempontjából ez azt jelenti, hogy a médiaszolgáltatások után a tartalomterjesztés is az értéklánc olyan elemévé válik, amelynek szabályozásával egyre kevésbé biztosítható a médiapolitikai célok hatékony elérése.

Milyen szabályozási megoldások lehetnek alkalmasak a hazai médiapiaci koncentráció korlátozására?

A médiakoncentráció korlátozása azt a célt szolgálja, hogy a piaci szereplők sokféleségének biztosításával, a médiapiac szerkezetének alakításával járuljon hozzá a médiakínálat és a vélemények sokszínűségéhez. Ennek érdekében a piacra lépés során, a piaci terjeszkedést szolgáló tranzakciók ellenőrzése keretében, valamint a médiavállalkozás belső növekedésének korlátozásaként a szabályozó olyan küszöbértékeket állapít meg, amelyek elérése esetén a vállalkozás további piaci pozíciókat nem szerezhet, illetve valamilyen módon gondoskodni köteles a médiakínálat sokszínűségének erősítéséről.

A hatályos szabályozás a rádiós és a televíziós piac koncentrációjával kapcsolatban eltérő beavatkozási küszöböket határoz meg, az egyidejűleg több – az értéklánc különböző szintjein elhelyezkedő (vertikális) vagy egymást kiegészítő (diagonális) – médiapiacot érintő koncentrációkat gyakorlatilag nem korlátozza. Az új médiatörvény megteremtette a médiapiaci tranzakciók médiapolitikai értékelésének lehetőségét. A szabályozás alapkonceptiója nagyrészt elfogadható, sőt fenntartható, a részletszabályok kidolgozottsága és a szabályozás érvényesülése azonban súlyos hiányosságokat mutat. A rádiós piaci koncentrációkorlátozást a Médiatanács jogalkalmazói gyakorlata folyamatosan, meghatározott piaci szereplők érdekében tendenciózusan megkerüli, a televíziós piacot érintő szabályozás részletszabályai – esetleges alkalmazásuk esetén – kiszámíthatatlan jogi környezetet hoznak létre, a médiapiaci tranzakciók médiatanácsi ellenőrzése pedig szakmaiatlan és teljes mértékben önkényes. A hazai médiapiacon a vélemények sokszínűségét legnagyobb mértékben egyes, a különböző médiatípusok közötti összefonódások veszélyeztetik, amelyek mögött politikailag motivált médiavállalkozások állnak; e jelenségre a szabályozás semmilyen választ nem ad.

A televíziós piaci koncentráció szabályozásának jelenlegi koncepciója álláspontunk szerint a jövőbeli szabályozás számára is elfogadható: az elért éves közönségarány alapján történő korlátozás megfelelően mérhető és

számon kérhető, bevált külföldi szabályozási megoldásokat követ, reagál – még ha leegyszerűsítve is – az egyes médiavállalkozások véleményformáló képességére, és nem korlátozza aránytalanul a piaci szereplők mozgásterét. A médiakoncentrációt érintő joggyakorlatban eddig az sem okozott nehézséget, hogy az érintett médiavállalkozások egyes médiaszolgáltatásai nem magyar joghatóság alatt működnek. [8]

A jelenlegi beavatkozási küszöb várhatóan a jövőben sem alapoz meg szabályozói beavatkozást, de annak esetleges felülvizsgálata kizárólag a piaci folyamatok részletes elemzése alapján képzelhető el. A szabályozás súlyos hiányossága, hogy a beavatkozási küszöb elérése esetére kilátásba helyezett intézkedések nem kellően világosak, az esetleges eljárás kimenetelét bizonytalanná, kalkulálhatatlanná teszik.

A rádiós piac lényegesen kisebb mérete, jelentős tagoltsága és eddigi tapasztalatai alapján egyszerű, könnyen alkalmazható médiakoncentrációs szabályokra van szükség. A szabályozás kialakítása során azt is figyelembe kell venni, hogy a helyi rádiókkal kapcsolatos bármely szabályozási elvárás ellenőrzése jelentős erőforrást igényel a hatóság oldalán, illetve nem hatékony. A rádiós piaci koncentrációkorlátozás mindezek alapján továbbra is alapozható az elnyerhető engedélyek számára. A szabályozás célja, hogy a tulajdonosi összefonódás ne írja felül a piaci terjeszkedéssel szembeni – az előző pontban vázolt – korlátozásokat, ugyanakkor ne az éppen gazdaságilag is leggyengébb piaci szereplőket korlátozza aránytalan mértékben. A szabályozás célja elsősorban annak a biztosítása lehet, hogy a helyi rádiós műsorszolgáltatások valóban kötődjenek a helyi közönséghez, ne pusztán egy központi tartalomszolgáltatás helyi adaptációi legyenek. E célkitűzés elérésének a tulajdonosi korlátok előírása korántsem a leghatékonyabb módja, a tartalom folyamatos monitorozását feltételező más – például a szerkesztőségek önállóságát, a tartalom helyi jellegét hangsúlyozó – megoldások azonban az eddigi tapasztalatok alapján a gyakorlatban hatékonyan nem érvényesíthetők. Az engedélyek számának ésszerű korlátozása közvetve képes hozzájárulni e célkitűzés eléréséhez. A koncepció a piaci szereplőkkel való konzultáció nélkül arra nem vállalkozik, hogy pontosabb beavatkozási küszöbökre tegyen javaslatot.

Mivel a helyi nyilvánosság a helyi piacok mérete miatt szükségszerűen kevesebb szolgáltatást tart el, koncentráltabb, ezért indokolt az egyes helyi piacokon az azonos tulajdonosi érdekeltségbe tartozó médiaszolgáltatások – ideértve az önkormányzati médiaholdingokhoz tartozó médiumokat is –

számának korlátozása. A korlátozás mértékét a piac méretétől függően indokolt meghatározni, a különböző médiatípusokat érintő kereszttulajdonlásra is figyelemmel. Ilyen módon korlátozható az összes médiatípusra kiterjedő helyi (önkormányzati) médiaholdingok működése, ami azonban nem jár a kereszttulajdonlás teljes kizárásával. A koncepciónak nem célja, hogy a megszerzhető médiaszolgáltatási jogosultságok pontos számát és az egyéb piaci pozíciókat meghatározza.

Az általunk felvázolt szabályozás egészének fontos alapelve a szabályozói, hatósági mérlegelési mozgástér minimalizálása. A médiakoncentráció közönségarányon alapuló korlátozása alapvetően olyan szabályozási koncepcióba illeszkedik, amely szerint a médiakoncentrációs küszöbérték elérése esetén a sokszínűséget biztosító intézkedésekkel biztosítható, hogy a médiaszolgáltató piaci pozíciója ne veszélyeztesse a plurális médiarendszert. Ezek az intézkedések érinthetik a műsortartalmat, illetve a médiaszolgáltató szolgáltatásainak összetételét. A hatályos magyar szabályozás pontosan meg nem határozott műsortartalmi intézkedéseket helyez kilátásba, ezek viszont minden esetben széles hatósági mérlegelést és jelentős ellenőrzési terhet jelentenek. A német szabályozás a médiaszolgáltató műsoridejének egy részét adja át független harmadik feleknek, valamint független műsortanács felállítását helyezi kilátásba; a gyakorlatban ezek az intézkedések is a szolgáltató és a hatóság közötti folyamatos alku eredményeként formálódnak. A plurális médiarendszer kialakításának nem a leghatékonyabb eszköze az érintett médiaszolgáltató által nyújtott szolgáltatások összetételének befolyásolása, de ez igényli a legkisebb mérlegelési és ellenőrzési jogosultságot a hatóság oldalán. Az ilyen jellegű beavatkozás átlátható, világos eredményre vezet, ami ráadásul jól mérhető. Álláspontunk szerint ezért elegendő annak kilátásba helyezése, hogy a médiakoncentrációs küszöbértéket elérő vállalkozás további médiaszolgáltatási jogosultságot nem szerezhet, és meghatározott időn belül köteles a legkisebb közönségarányt elérő szolgáltatását tőle független harmadik fél részére eladni, illetve ennek kudarca esetén e jogosultságról lemondani.

A jelentős befolyásoló erejű szolgáltatásokra vonatkozó, a médiakoncentráció korlátozását kiegészítő szabályozás álláspontunk szerint a jövőben is fenntartható. A szabályozási koncepció más részeiben is amellet foglaltunk állást, hogy a legnagyobb elérésű szolgáltatások arányos mértékben vegyék ki a részüket a társadalmi párbeszédet szolgáló nyilvánosság

működtetésében. A jelentős befolyásoló erejű szolgáltatások szabályozása jelen piaci körülmények között e célkitűzés teljesítésére alkalmasnak tűnik.

A hazai médiapiaci koncentráció fő hajtóereje jelenleg a politikailag motivált vállalkozások médiapiacokon átívelő terjeszkedése. A kereszttulajdonlási korlátozásokat erre figyelemmel célszerű kialakítani, úgy, hogy eközben a szabályozás indokolatlanul ne korlátozza a különböző médiapiacok közötti szinergiákra épülő üzleti modellek alkalmazását. A valódi piaci szereplők üzleti döntéseinek indokolatlan korlátozása, piaci lehetőségeik ésszerűtlen szűkítése ugyanis – e szereplők kivonulásával, portfóliójuk eladásával – szintén a politikailag motivált vállalkozások térnyerését erősítheti. Be kell látnunk, hogy a politikailag motivált médiavállalkozások (oligarchák) médiapiaci térnyerése jogállami eszközökkel nem állítható meg, és még inkább nem fordítható vissza; a Mérték koncepciója ugyanakkor nem jogállami eszközök alkalmazásával természetesen nem számol. A politikai manipuláció kockázatát, a nyilvánosság és a külső pluralizmus ilyen torzulásait a belső pluralizmus szabályozási eszközeinek, elsősorban a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének – a médiatartalom szabályozásánál kifejtett – újragondolása, a reklámpiaci torzulások felszámolása, valamint a jövőbeli piacra lépési eljárások során az esélyegyenlőség és a pluralizmus szempontjának következetes érvényesítése orvosolhatja, hosszabb távon és a biztos siker ígérete nélkül.

A politikailag motivált kereszttulajdonlási folyamatokat jelentős részben – bár semmiképpen nem kizárólag – a reklámpiaci torzulások magyarázzák. A politikailag irányított állami reklámköltések és azoknak a hirdetési piac egészére gyakorolt hatásai olyan bevételekhez juttatják az érintett szolgáltatáscsoport kereskedelmi szempontból értékes tagjait, amelyek alkalmassak a többi szolgáltatás keresztfinanszírozására. Ezt a problémát alapvetően nem a médiakoncentráció korlátozásával, hanem az állami reklámköltések teljes transzparenciájával célszerű kezelni. Így kerülhető el a további piaci torzulást okozó indokolatlan szabályozói beavatkozás. A vitaanyaghoz érkező véleményekben az állami reklámköltések szabályozásával kapcsolatban több javaslat is megfogalmazódott. Bencsik Márta szerint „kvótát lehetne meghatározni arra, mennyit költhetnek az állami tulajdonú cégek – és maga a kormányzat – egy-egy médiumban hirdetésre, szponzorációra”. Timár János radikális megoldást javasol: „A reklámpiacon való állami részvétel szabályozása viszonylag könnyen megoldható: az államot ki kell tiltani, amit piaci és tartalmi szempontok is szükségessé tesznek.” A Mérték álláspontja

szerint a kormányzati kommunikáció nem szükségszerűen indokolatlan, a részletes szabályozás viszont leginkább a szabályok kijátszására ösztönöz, így első lépésként fenntartjuk azt a javaslatunkat, hogy a reklámköltési folyamat minden eleme, a megrendelőtől az ügynökségen át a közzétevő médiumig legyen köteles nyilvánosságra hozni a reklámozással kapcsolatos minden adatot.

A kereszttulajdonlás korlátozásában az 1996-os médiatörvény szabályozási megoldásához, azaz a pontosan meghatározott összeférhetlenségi helyzetek felsorolásához térnénk vissza. Ez a szabályozási megoldás felel meg leginkább a hatósági mérlegelés minimalizálásának és a kiszámítható piacra jutási és működési feltételek biztosításának. Ebben az esetben sem vállalkozunk azonban arra, hogy a korlátozás számszerű megoldásaira a piaci szereplőkkel való konzultáció nélkül javaslatot tegyünk.

A vertikális koncentráció – a hazai piacon jellemzően a műsorterjesztők és a médiaszolgáltatók közötti koncentráció – médiapolitikai kockázatait az előző pontban kifejtettek szerint alapvetően a diszkriminációmentes, átlátható feltételek alapján biztosított hozzáférés garantálásával javasoljuk kezelni.

A médiapiaci tranzakciók médiahatósági jóváhagyása a 2010-es médiatörvény újdonsága, amelynek eddigi gyakorlata szakmailag értékelhetetlen, piaci szempontból a jövőbeli tranzakciókra semmilyen általános iránymutatást nem tartalmaz, a piaci szereplők tranzakcióit – ahogy ezt több piaci szereplő maga is jelezte a vitaanyaghoz kapcsolódó rendezvényen – teljesen bizonytalanná teszi. Az eddigi gyakorlat alapján az látszik, hogy e szabályozás az önkényes jogalkalmazás egyik legfontosabb forrása, a politikai és gazdasági érdekek összefonódásának átláthatatlan előmozdítója. Kétségtelen, hogy hasonló szabályozási megoldásra más európai országokban is találunk példát (pl. Egyesült Királyság, Ausztria, Németország), sőt az Európai Bizottság is figyelembe vesz médiapolitikai megfontolásokat a médiapiaci fúziók engedélyezése során. Arról azonban nincs szó, hogy a médiapolitikai megfontolások bevonása a versenyjogi vizsgálatba általános gyakorlat vagy európai elvárás lenne. A Gazdasági Versenyhivatal a 2010-es médiatörvény hatálybalépése előtt is számos médiapiaci ügyben eljár, és döntései kifejezett szándék nélkül is alkalmasak voltak a médiarendszer kialakításával kapcsolatos alkotmányos elvárások kielégítésére. Minderre tekintettel álláspontunk szerint a médiahatóság szakhatóságként való bevonása a médiavállalkozások közötti összefonódások vizsgálatába mellőzhető,^[9]

ami egyfelől nem zárja ki a médiafelügyeleti szerv nem kötelező álláspontjának kikérését, másfelől nem akadályozza annak, hogy a fúziókkal kapcsolatos médiapolitikai szempontok kidolgozásáról – ahogy ezt Gálik Mihály is javasolja a vitaanyaghoz készült véleményében – nyilvános szakmai gondolkodás és párbeszéd induljon el.

5. A KÖZSZOLGÁLATISÁG ÚJRAGONDOLÁSA

A vázolt koncepció főbb elemei

1. A közszolgálati média a rendszerváltást követően nem tudott az átfogó és pártatlan tájékoztatás, a kulturális értékteremtés, a társadalmi párbeszéd megkerülhetetlen fórumává válni. A jelenlegi helyzet nem alakulhatott volna ki, ha a politikai és a szabályozási környezet változásával szemben erős intézményen belüli szervezeti, szakmai, etikai biztosítékokra, illetve a közszolgálati jelentős társadalmi támogatására lehetett volna támaszkodni.
2. Számunkra a közszolgálati küldetés alapvetően a társadalmi párbeszéd előmozdításában, kiteljesítésében áll. Az így értelmezett közszolgálati bármely releváns társadalmi kérdésre bármely megfelelő kifejezési formában és bármely, az adott kommunikációs célt hatékonyan szolgáló platformon reagálhat. Ebben az értelemben a társadalmi párbeszéd előmozdítása a műsorpolitika egészét alakító koncepció, amely egyetlen konkrét műsor-politikai, szerkesztői döntést sem korlátoz, mégis lehetővé teszi egy minden más tartalomszolgáltatástól megkülönböztethető közszolgálati tartalomkínálat kialakítását.
3. Álláspontunk szerint a közszolgálati szabályozása olyan többszintű rendszerben valósulhat meg, amelyben a részletes feladatmeghatározás és ahhoz kapcsolódóan a költségvetési tervezés egy átlátható, a közszolgálati szervezeten

- kívüli szakmai döntéshozatal eredménye. A társadalmi megrendelés keretében tisztázni kell a közszolgálati tartalomkínálat szerkezetét, a közszolgálati feladatellátás körébe tartozó egyes tartalomtípusok arányait (műsorszervezet, tartalomszolgáltatási koncepció), a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges platformok és csatornák számát, a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges finanszírozási forrásokat.
4. A társadalmi megrendelés összeállítására és ellenőrzésére egy olyan testület felállítását javasoljuk, amelyben a tagok egyik harmada a demokratikus legitimációval rendelkező parlamenti pártok delegáltjaiból, másik harmada a civil, kulturális és tudományos szféra szereplőinek delegáltjaiból, harmadik harmada pedig az újságírószakma delegáltjaiból áll.
 5. Álláspontunk szerint a bonyolult intézményrendszer, a politikai döntések elfedése nem jelent garanciát az egyoldalú politikai befolyással szemben. A tulajdonosi jogokat a demokratikus legitimációval és a költségvetési kérdésekben döntési jogkörrel rendelkező Országgyűlés, illetve annak valamely bizottsága gyakorolja. A zártkörűen működő részvénytársaságokra vonatkozó szabályozás lehetővé teszi ún. ügydöntő felügyelőbizottságok létrehozását, amelyek jogosultak az igazgatóság tagjainak megválasztására és visszahívására, és egyes ügydöntő határozatok meghozatala is a felügyelőbizottság előzetes jóváhagyásához köthető.
 6. Az egyes médiaszolgáltatók vezetését háromtagú igazgatóság látja el. Az igazgatóság tagjait a felügyelőbizottság nevezi ki, a társadalmi megrendelésért felelős testület véleményének figyelembevételével. Az igazgatóság elnökét pályázati eljárásban kell kiválasztani. A társadalmi megrendelésért felelős testület az eljárás során azt

vizsgálja, hogy a pályázók szakmai elképzelései összhangban vannak-e a társadalmi megrendelés tartalmával.

7. A külső nyomásgyakorlással szembeni legfontosabb garancia ezért végső soron a közszolgálati intézményrendszerben dolgozók közszolgálati elkötelezettsége, amit álláspontunk szerint a szervezeten belüli, formális és informális szakmai kontroll kiépítésével erősíthető. A koncepció fontos eleme, hogy a jövő közszolgálati médiarendszerében egy széles körű, szervezett vita keretében olyan szakmai etikai-viselkedési kódex szülessen, amely az elmúlt, kudarcos korszak tapasztalatait is felhasználva választ ad a közszolgálati médiarendszerben dolgozó újságírók előtt álló kihívásokra; kialakuljon az a belső intézményrendszer, amely koherens keretet ad a különböző szakmai-etikai vitáknak; és olyan belső önszabályozás alakuljon ki, amely a közönség számára is egyértelmű eljárásrendet állapít meg az esetleges szakmai-etikai hibák esetére.
8. A közszolgálati médiát a jövőben is az állami költségvetésből javasoljuk finanszírozni. Álláspontunk szerint a finanszírozás kereteinek a társadalmi megrendelésről szóló megállapodásban való rögzítése megfelelő garancia arra, hogy a források csökkentésével vagy éppen növelésével ne lehessen politikai befolyást gyakorolni. A társadalmi megrendelést rögzítő szerződésben a parlament 3 évre vállaljon garanciát összességében a közszolgálati médiának juttatott költségvetési forrásról, és ettől az előzetesen garantált forrástól az éves költségvetési vitában csak $+/-1$ százalékkal lehessen eltérni. A 3 évre előzetesen garantált forrás is évente csak $+/-5$ százalékkal változhat az előzőekhez képest.
9. A felvázolt közszolgálati intézményrendszer nem tér el gyökeresen a korábbi magyarországi megoldásoktól és a

jellemző európai modellektől. Éppen ezért jogosan felvethető, hogy alkalmas-e a felvázolt rendszer a korábbi hibák és kockázatok elkerülésére. A centralizált, felülről lefelé építkező közszolgálati intézményrendszernek lehet alternatívája egy alulról építkező rendszer. E modellben a közszolgálati műsorszolgáltatás alapvetően önálló helyi nonprofit műsorszolgáltatók hálózataként működik, amihez – valamiféle hálózatos műsorszolgáltatóként – jelentős műsorgyártási kapacitásokat biztosít egy központi, közpénzzel gazdálkodó szervezet. A rendszer működésének alapfeltétele, hogy legyenek életképes, a folyamatos működéshez szükséges – lehetőleg nem csak állami támogatásokból származó – finanszírozási forrásokkal rendelkező nonprofit médiaszolgáltatók

Milyen okok vezettek a közszolgálati médiaszolgáltatás magyarországi kudarcához?

A közszolgálati média a rendszerváltást követően nem tudott az átfogó és pártatlan tájékoztatás, a kulturális értékteremtés, a társadalmi párbeszéd megkerülhetetlen fórumává válni. Ehelyett – az egyes közszolgálati műsorszolgáltatók és az egyes időszakok esetében természetesen eltérő mértékben – politikai és finanszírozási kényszerek között mozgó, világos küldetéssel nem rendelkező, megújulásra és innovációra alig képes, átláthatatlan, korrupcióval fertőzött intézményrendszer jött létre. A közmédia közszolgálati feladatainak ellátása 2010 után teljesen ellehetetlenült, a jelenlegi helyzet azonban nem alakulhatott volna ki, ha a politikai és a szabályozási környezet változásával szemben erős intézményen belüli szervezeti, szakmai, etikai biztosítékokra, illetve a közszolgálati jellegű jelentős társadalmi támogatására lehetett volna támaszkodni. Ezeknek a belső és külső garanciáknak a hiánya számos kulturális, politikai és szervezeti problémára vezethető vissza.

A magyar helyzet nem egyedi, sőt – az olasz vagy akár a francia közszolgálati médiával kapcsolatos hírekre utalva – még az sem állítható, hogy regionális. Mára sajnos világossá vált, hogy a „közszolgálati jellegű”, mint valamely közszolgálati médiaszolgáltató által nyújtott tartalomszolgáltatás, sikeresen csak meghatározott kulturális, társadalmi, politikai feltételek teljesülése esetén valósítható meg, amely általában is értéknek tekinti az autonómiát, a

párbeszédet és a toleranciát. Ebből számunkra az következik, hogy a jelenlegi hazai környezetben fel lehet vetni olyan alapvető kérdéseket is, amelyek Nyugat-Európában már hosszú ideje nincsenek napirenden: szükség van-e egyáltalán közszolgálati médiára, önálló, országos lefedettségű közszolgálati médiainstéményekre van-e szükség, kiiktatható-e a politikai jellegű felügyeleti rendszer?

A magyar közszolgálati médiára a rendszerváltást követően a politikai szereplők – eltérő mértékben és eltérő eszközökkel – megszerzendő, elfoglalandó zsákmányként tekintettek. Gyakorlatilag a rendszerváltást követő időszak egészéből hiányzott az a politikai kultúra, ami a közszolgálati médiaszolgáltatást a társadalmi viták és a kulturális alternatívák fórumának tekintette volna. Még a folyamatos médiaháborúk legcsendesebb pillanatát jelentő 1996-os médiatörvény is nagyrészt politikai ellenőrzésként értelmezte a társadalmi ellenőrzést, és a törvénnyel kialakított felügyeleti intézményrendszer rövid időn belül teljesen csődöt mondott. Az átpolitikált felügyeleti rendszer szükségszerűen ellehetetlenítette az intézmények normális vezetését és működését, így néhány kivételtől eltekintve – ide alapvetően a közszolgálati rádió szerkezetváltását értve – érzékelhető innovációt a közszolgálati médiaszolgáltatás rendszerében nem sikerült keresztülvinni. Ennek szükségszerű velejárója, hogy a közszolgálati média gazdálkodását folyamatos gyanakvás övezte és övezi. Az átpolitikált intézményrendszer ezen túl a közszolgálati újságírók egyre nagyobb részének – a médiaháború évei alatt már egyébként is kikezdett – szakmai tartását is felőrölte. Mindez 2010-ben egy nyíltan egyoldalú, az intézményi és szakmai autonómiát teljesen kiiktató politikai irányítás kialakításában teljesedett ki, aminek feltartóztatására lényegében kísérlet sem történt a közszolgálati szféra részéről.

A médiatörvény elfogadása után a közszolgálati televízió képtelen volt választ adni a kereskedelmi televíziók megjelenésével kialakult új feltételekre, nézettsége igen gyorsan igen nagy mértékben zuhant. A rádiós piacon ez az összeomlás nem következett be, mivel ott a közszolgálati csatornák kínálata hosszú időn keresztül egyedi tartalommal egészítette ki a kereskedelmi rádiók kínálatát. A közszolgálati médiát ért legnagyobb veszteség, hogy – a televízió már jóval korábban, a rádió alapvetően 2010-től – teljesen elveszítette a hitelességét. A 2010 után érdemben megnövelt költségvetés nem volt alkalmas sem arra, hogy az elveszített közönség egy részét visszanyerje, sem arra, hogy a közszolgálati médiát a hazai minőségi

tartalomgyártás központjává tegye. Ezzel együtt a Mérték kutatásai szerint éppen a közszolgálati média hírműsorai azok, amelyek továbbra is viszonylag jelentős eléréssel, ilyen módon érdemi politikai manipulációs lehetőséggel rendelkeznek.^[10]

A szabályozási koncepció más részei sem számoltak a hazai politikai kultúra és társadalmi környezet gyors változásával, ezért koncepciójukat a szabályozással és a szabályozó intézményekkel szembeni bizalmatlanság határozta meg. Azt ugyanakkor a szabályozási célok között rögzítettük, hogy a társadalmi párbeszéd, a társadalmi nyilvánosság elsődleges fórumává a közszolgálati médiának kell válnia. E két kiindulópont olyan szabályozási koncepciót alapoz meg, amelynek célja a közszolgálati feladatok ellátásának megerősítése, de amely a korábbiaktól eltérő szabályozási és intézményi garanciákkal kísérletezik. A szabályozási koncepció egészéből olyan közszolgálati vezethető le, amely

- műsorkínálatát nem elsősorban a terjesztési csatornák bővítésével, hanem a tartalomgyártással színesíti,
- gazdálkodásában átlátható, műsor-politikai döntéseit minden esetben megalapozott gazdasági tervezéssel is alátámasztja,
- a külső, politikailag szükségszerűen befolyásolt kontroll mellett belső, szakmai jellegű kontroll alatt áll,
- szervezetrendszerében érvényesül az újságírói és szerkesztői autonómia és felelősség.

Milyen feladatai vannak a közszolgálati médiaszolgáltatásnak a jelenlegi médiarendszerben?

Hogyan fogalmazható meg a közszolgálati küldetés a digitális médiarendszerben?

A közszolgálati tartalmának és jelentőségének újragondolása a médiapolitikai dokumentumok és elemzések állandó témája. A közszolgálati küldetés a médiakörnyezet folyamatos változása ellenére jelentős részben állandó elemeket tartalmaz – pártatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás, minőségi szórakoztatás, a kisebbségi csoportok szempontjainak megjelenítése, kulturális értékek bemutatása –, ugyanakkor megoldatlan, megoldhatatlan az a dilemma, hogy a közszolgálati médiumok a lehető

legszélesebb műsorspektrummal a lehető legszélesebb közönséget célozzák-e meg, vagy – mint a piaci kudarcokat kompenzáló szolgáltatás – azokra a rétegtartalmakra koncentráljanak, amelyek más tartalomszolgáltatásokban nem vagy nem elég hangsúlyosan jelennek meg. Az első értelmezés drága, a politikai csatározásoknak kitett, a kereskedelmi médiától egyre kevésbé megkülönböztethető tartalomkínálatához vezet, a második értelmezés pedig azt a kérdést veti fel, hogy a mai médiakínálatból mely tartalmak hiányoznak, és e tartalmak önmagukban képesek-e szélesebb közönséget és társadalmi hatást elérni. A sikeres, közönségüket a digitális médiarendszerben is megőrző közszolgálati médiaszolgáltatások átfogó, sőt folyamatosan bővülő tartalomkínálattal rendelkeznek. Ugyanakkor korántsem ez az egyetlen elem, amiben különböznek a hazai közszolgálati rendszertől, tehát biztosan nem elegendő ebbe az irányba elmozdítani a hazai közmédiát.

Számunkra a közszolgálati küldetés alapvetően a társadalmi párbeszéd előmozdításában, kiteljesítésében áll. Az így értelmezett – az Alkotmánybíróság 1992 óta követett „demokratikus nyilvánosság”-konceptiójára épülő, azt részben továbbgondoló – közszolgálati bármely releváns társadalmi kérdésre bármely megfelelő kifejezési formában és bármely, az adott kommunikációs célt hatékonyan szolgáló platformon reagálhat. Ebben az értelemben a társadalmi párbeszéd előmozdítása a műsorpolitika egészét alakító koncepció, amely egyetlen konkrét műsor-politikai, szerkesztői döntést sem korlátoz, mégis lehetővé teszi egy minden más tartalomszolgáltatástól megkülönböztethető közszolgálati tartalomkínálat kialakítását.

Közszolgálatiágnak a tömegkommunikációs rendszernek azt az elemét tartjuk, amely

- a rendelkezésre álló minden elektronikus kommunikációs platformon, az egyes platformok sajátosságait figyelembe vevő szolgáltatásokkal,
- a különböző forrásokból – akár más médiumok tájékoztatásaiból – származó információkat társadalmi, gazdasági, kulturális, politikai összefüggéseiben megjelenítve, a kevésbé tudatos, passzív hírfogyasztási szokásokkal rendelkező közönség részére is hozzáférhetővé, értelmezhetővé és megvitathatóvá tesz,
- a különböző társadalmi csoportok, kisebbségek, kulturális alternatívák számára is megjelenési lehetőséget és

értelmezési kereteket biztosít, ezzel elősegíti az egyéni és közösségi identitások megfogalmazását, felmutatását, párbeszédét és integrációját,

- jelentős új, saját tartalommal, illetve széles körben elérhető archívumokkal bővíti a médiakínálatot,
- és mindezek kísérőjeként jelentősen hozzájárul a média és a nyilvánosság társadalmi szerepének tudatosításához, megértéséhez.

A közszolgálati intézményrendszer által jelenleg előállított tartalomkínálat a fenti elvárásoknak nem felel meg. A közszolgálati intézményrendszer ma egyetlen, a politikai többség által helyesnek gondolt értelmezési keretet kínál, kirekeszti már azokat az információkat is, amelyek e keretbe nem illeszthetők be, és bármely társadalmi vagy kulturális alternatívát kizárólag e politikai és többségi értelmezési keret viszonylatában, legfeljebb valamiféle mennyiségi ellenpontosításra törekedve ábrázol.

A közszolgálati feladatok részletes, de szükségszerűen esetleges felsorolása helyett két szempontot emelünk ki.

Álláspontunk szerint a közszolgálati intézményrendszer kizárólag akkor töltheti be a feladatait, ha erőforrásainak nagy részét tartalomgyártásra fordítja. A közszolgálati tartalomgyártásba a hazai alkotók legszélesebb körét kell bevonni. A külső vagy belső gyártás dilemmáját alapvetően az átlátható finanszírozás oldhatja fel, amely mindkét esetben a források hatékony felhasználását erősíti. Ehhez Timár János véleményében hozzáteszi: „ez nem pusztán hatékony gazdálkodási kérdés, hiszen a független gyártók jelenléte a sokszínűség szempontjából, azt hiszem, elengedhetetlen (már ha létezik független gyártói kapacitás), ahogy az is elengedhetetlen, hogy a közszolgálati médiaszolgáltató sajátos, csak rá jellemző profilja, szakmai ethosza megköveteli éppen az anyagban tárgyalt szakmai viták, érlelődés mentén a stabil, kialakult belső gyártási bázist.” Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy a külső gyártás a közpénzek nem hatékony, sőt korrump elköltésének fontos terepe, ami a szabályozásban sem hagyható figyelmen kívül.

A külső gyártás indokolt korlátozásának lehetőségeit ezért vizsgálni kell, az erre felhasznált összeg, illetve gyártási költség arányának korlátozásától a műfaji korlátokon át más olyan megoldásokig, amelyek csökkentik a korrupció kockázatát.

A műsorgyártási költségek teljes transzparenciája mellett ki kell építeni azt az ellenőrzési rendszert, amely alkalmas és képes a felhasznált források szükségességének, szakmai megalapozottságának vizsgálatára; erre a társadalmi megrendelés összeállításáért és ellenőrzéséért felelős, a későbbiekben bemutatott testület mellett működő szakmai apparátus lehet alkalmas.

A digitális médiarendszerben kiemelkedő társadalmi értéke van a közszolgálati archívumnak, amit álláspontunk szerint a legszélesebb közönség részére elérhetővé kell tenni, jelentős mértékben támaszkodva az új platformok nyújtotta terjesztési lehetőségekre. Az archívumok társadalmi hasznosításához meg kell teremteni a megfelelő szerzői jogi környezetet.

Milyen eljárásban határozhatók meg a közszolgálati feladatok?

Álláspontunk szerint a közszolgálati szabályozása olyan többszintű rendszerben valósulhat meg, amelyben

- a törvény elsősorban annak a döntéshozatalnak a szervezeti és eljárási kérdéseivel foglalkozik, amelyben részletesen meghatározzák a közszolgálati feladatokat és a finanszírozási forrásokat,
- a részletes feladatmeghatározás és ahhoz kapcsolódóan a költségvetési tervezés egy átlátható, a közszolgálati szervezeten kívüli szakmai döntéshozatal eredménye,
- a feladatmeghatározásból következő műsor-politikai döntéseket pedig világos felelősségi viszonyok mentén a szervezeten belüli vezetők hozzák.

Ez a modell a közszolgálati feladatokat – az azok teljesítéséhez szükséges finanszírozási forrásokkal együtt – valamiféle „társadalmi megrendelés” keretében határozza meg. E modell legismertebb példája a [BBC Royal Charter and Agreement](#), de – részleteiben persze eltérő formában – ezt a modellt követi a francia és a német szabályozás is. A modell előnye a közszolgálati média számára elsősorban az, hogy – kialakításától függően – hosszabb távra műsor-politikai és finanszírozási tervezhetőséget biztosít, és ezzel segíti a nyomásgyakorlás egyes formáinak csökkentését. A „megrendelő” oldalán ez a modell növeli a tervezéshez elengedhetetlen műsor-politikai és pénzügyi átláthatóságot, és ebből következően az elszámoltathatóságot.

A társadalmi megrendelés keretében tisztázni kell

- a közszolgálati tartalomkínálat szerkezetét, a közszolgálati feladatellátás körébe tartozó egyes tartalomtípusok arányait (műsorszerkezet, tartalomszolgáltatási koncepció),
- a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges platformok és csatornák számát,
- a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges finanszírozási forrásokat.

A társadalmi megrendelés hatályának időtartama alatt a tartalomkínálat szerkezetét, a rendelkezésre álló platformok és csatornák számát álláspontunk szerint nem lehet megváltoztatni. Ilyen módon kerülhetők el a médiapolitikai és gazdasági szempontból megalapozatlan, ad hoc döntések, amelyek egyébként a közszolgálati feladatellátást ma jellemzik.

A társadalmi megrendelés időtartamát erre tekintettel úgy kell meghatározni, hogy az ne váljon a médiapiaci változásokhoz való alkalmazkodás akadályává. Álláspontunk szerint a hároméves időtartam a tervezhetőség és a stabilitás mellett megfelelő, folyamatos felkészülési lehetőséget is teremt a változó médiakörnyezethez való alkalmazkodásra. Hangsúlyozzuk, hogy a társadalmi megrendelés semmiképpen nem zárja ki a műsor-politikai szabadságot: a mindenkori tényleges tartalomkínálat meghatározása az intézményi vezetők felelőssége. A megrendelő és a közszolgálati médiaszolgáltató közötti hároméves, a politikai ciklusoktól elváló megállapodás elvileg a nyomásgyakorlás csökkentésére is alkalmas.

A modell kialakításának nehézsége és kockázata, hogy létre kell hozni, ki kell jelölni azokat a szerveket, amelyek felelősek a megrendelés tartalmának kialakításáért, meghatározott jogi formában, megrendelőként a közszolgálati médiaszolgáltatók felé közvetítik a megrendelést, és gondoskodnak az abban foglaltak betartásáról. A közszolgálati megrendelés tartalmának kialakítása egyszerre társadalmi, szakmai és gazdasági kérdés. Ennek nemcsak a társadalmi megrendelést előkészítő testület – következő pontokban vizsgált – összetételében kell tükröződnie, hanem abban is, hogy a megrendelés elfogadását érdemi nyilvános vitának kell megelőznie.

E feladat ellátására olyan testület felállítását javasoljuk, amelyben a tagok egyik harmada a demokratikus legitimációval rendelkező parlamenti pártok delegáltjaiból, másik harmada a civil, kulturális és tudományos szféra szereplőinek delegáltjaiból, harmadik harmada pedig az újságírói szakma

delegáltjaiból áll. A civil, kulturális és tudományos szféra képviselői esetében indokolt egy pályázati rendszer kidolgozása, a közszolgálati médiában létrehozott szakmai szerveződések és a különböző újságíró-szervezetek maguk dolgozhatják ki a rájuk vonatkozó delegálási szabályokat, politikai pártok delegáltjai pedig paritásos alapon kerülhetnének a testületbe. E keretek rögzítésén túl a törvény a testület szakmai összetételét is befolyásolná, és meghatározott arányban vagy számban a média működésével kapcsolatos újságírói, közgazdasági, műszaki, jogi, szociológusi tapasztalattal rendelkező szakemberek részvételét írná elő. A tagok rotációs rendszerben cserélődnek, egy tag legfeljebb két társadalmi megrendelés összeállításában vehet részt. Az egyébként nem folyamatosan működő testület mellett állandó szakértői és adminisztratív háttér működése szükséges. A testület legfőbb feladata a társadalmi megrendelés tartalmának kialakítása, az ehhez szükséges konzultáció lebonyolítása, illetve a közszolgálati mediaszolgáltatóval kötött megállapodás lejárta után az eredmények értékelése. A testület a mediaszolgáltatók napi munkájában nem vesz részt. Persze minden szervezeti garancia ellenére is jogosan teszi fel a kérdést Bencsik Márta: „hogyan lehet azt megoldani, hogy ne váljék a rossz emlékezetű »nagykuratórium«-féle szervezetté”? A testület összeállításának itt ki nem dolgozott részletszabályai – a testület létszáma, a tagokkal szembeni szakmai követelmények, a pártok delegáltjainak aránya stb. – nagy körültekintést igényelnek a normaszöveg majdani megalkotójától.

A társadalmi megrendelésnek minden esetben magában kell foglalnia egy részletes médiapolitikai és gazdasági elemzést. Abban az esetben, ha a megrendelés új szolgáltatás indítására tesz javaslatot bármely platformon, a fenti testületnek – az angol és a német szabályozási megoldáshoz hasonló – elemzést kell végeznie, amelyben vizsgálni kell, hogy

- a javasolt szolgáltatás mennyiben járul hozzá a társadalmi párbeszéd előmozdításához,
- a javasolt szolgáltatás tartalmi és minőségi szempontból hogyan viszonyul az elérhető tartalomkínálat és a tartsalompiaac egészéhez,
- a javasolt szolgáltatás finanszírozási igényei arányosak-e az elérhető eredményekkel.

Ezt a – törvényben részletesen kidolgozott – eljárást a társadalmi megrendelésre vonatkozó megállapodás hatálya alatt is kezdeményezheti a

közszolgálati médiaszolgáltató, ha igazolható, hogy a javasolt szolgáltatás elindításának késedelme jelentősen rontaná a közszolgálati feladatellátás esélyeit.

A társadalmi megrendeléshez minden esetben költségvetést is készíteni kell. Ez a társadalmi megrendelést összeállító testület és a médiaszolgáltató igazgatótanácsa közötti kommunikáció eredményeként jöhet létre. A társadalmi megrendelés megvalósításának költségeit a médiaszolgáltató részletesen, műsортípusonként műsorpercre lebontva számolja ki. A tulajdonosi jogokat gyakorló – a következő pontban bemutatott – felügyelőbizottságnak a költségvetési tervet előzetesen jóvá kell hagynia. A költségvetési terv értékeléséhez a társadalmi megrendelést összeállító testületnek megfelelő pénzügyi és műsorkészítési szakértelemmel rendelkező apparátussal kell rendelkeznie. Az így elfogadott költségvetési tervtől a részvénytársaság éves költségvetései nem térhetnek el.

A társadalmi megrendelést olyan formában kell rögzíteni, ami a megrendelőre és a közszolgálati intézményekre nézve egyaránt kötelező, kikényszeríthető. Olyan megállapodásról, szerződésről van szó, amelyben a megrendelő meghatározza a közszolgálati médiaszolgáltatóval kapcsolatos számon kérhető feladatokat, és ennek fejében a feladatok ellátásához arányos finanszírozási forrásokat biztosít, a közszolgálati intézmények pedig az adott források fejében a közszolgálati feladatokat megvalósító tartalom-szolgáltatásokat nyújtanak. A szerződés álláspontunk szerint három fél között jön létre: a közszolgálati médiaszolgáltató látja el a közszolgálati feladatokat, az Országgyűlés biztosítja az ehhez szükséges finanszírozási forrásokat, a közszolgálati feladatokat meghatározó testület pedig ellenőrzi a feladatok teljesítését.

A társadalmi megrendelés első összeállítása, illetve azzal párhuzamosan az új intézményrendszer kialakítása hosszabb folyamat, amire egyéves átmeneti időszakot célszerű fenntartani, és amely alatt a közszolgálati médiaszolgáltatás a megelőző időszakban kialakított szolgáltatáskínálattal működik.

Milyen biztosítékokkal garantálható a közszolgálati médiaszolgáltatás függetlensége?

Milyen szervezeti garanciák biztosíthatják az átlátható és egyoldalú befolyástól mentes működést?

A közszolgálati médiaszolgáltatás elvileg ellátható gazdasági társasági és közintézményi formában egyaránt. Önmagában az e formák közötti választás nem határozza meg a működés hatékonyságát és függetlenségét. A gazdasági társasági forma mellett szól, hogy annak működése részletes külön szabályozás nélkül is megfelelően szabályozott, és ez a szabályozás az átláthatósággal kapcsolatban is megfogalmaz elvárásokat. Nem látunk olyan indokot, ami a gazdasági társasági, részvénytársasági forma ellen szólna.

Az önálló médiaszolgáltatók számával kapcsolatban a hatékonyság és az autonóm, szakmai felelősségvállaláson alapuló működés közötti egyensúly megteremtésére kell törekedni. Elvileg gazdálkodási és műsor-politikai szempontból is lehet előnye a teljesen egységes közszolgálati médiaszolgáltatásnak – amibe viszont semmiképpen nem értjük bele a hírügynökséget –, de a függetlenség, befolyásolhatóság szempontjából nagyobb védeltséget jelent a kevésbé központosított, szervezeti önállóságra és világos felelősségi viszonyokra épülő intézményrendszer. Azokat az előnyöket, amelyeket az összevont intézményrendszer nyújthat, részben az önálló szervezetek közötti együttműködés is biztosíthatja. Az önálló médiaszolgáltatók száma és az elérhetővé tett szolgáltatások száma között nincs közvetlen összefüggés.

A közszolgálati intézményrendszer általános modellje szerint a működés felügyeletét a társadalmi sokszínűséget megjelenítő testület látja el, amely egyúttal kizárja a közvetlen kormányzati, politikai befolyásolást. A közszolgálati feladatok fenti meghatározásából az következik, hogy ez a testület felelős a társadalmi megrendelés kialakításáért és teljesítésének ellenőrzéséért.

A fentiek szerint a közszolgálati intézményrendszer működési feltételeinek meghatározásában jelentős szerepe van a társadalmi megrendelést összeállító testületnek. Konceptiónkban a társadalmi megrendelés és az ahhoz kapcsolódó költségvetés rögzítése a politikai befolyás kizárásának legfontosabb garanciája. Álláspontunk szerint célszerű a társadalmi megrendelést összeállító és ellenőrző testülettől elkülöníteni a tulajdonosi jogokat gyakorló, állandóan működő szervet. Abban az esetben, ha a társadalmi megrendelés összeállítása és teljesítésének ellenőrzése nem jelent állandó, főállású elfoglaltságot, és megfelelő szakmai és adminisztrációs apparátus támogatja a munkáját, nagyobb esély van a szakemberek szélesebb körének bevonására.

Álláspontunk szerint a bonyolult intézményrendszer, a politikai döntések elfedése nem jelent garanciát az egyoldalú politikai befolyásolással szemben.

A társadalmi megrendelésért felelős testületen kívül ezért nem is javasolunk további komplex intézményi megoldásokat. Konceptciónk szerint – ami ezen a ponton lényegében megegyezik a 2007-ben elfogadott Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia javaslatával – a tulajdonosi jogokat a demokratikus legitimációval és a költségvetési kérdésekben döntési jogkörrel rendelkező Országgyűlés, illetve annak valamely bizottsága gyakorolja. A zártkörűen működő részvénytársaságokra vonatkozó szabályozás lehetővé teszi ún. ügydöntő felügyelőbizottságok létrehozását, amelyek jogosultak az igazgatóság tagjainak megválasztására és visszahívására, és egyes ügydöntő határozatok meghozatala is a felügyelőbizottság előzetes jóváhagyásához köthető. A felügyelőbizottság tagjaira szigorú felelősségi szabályok vonatkoznak, ami feladataik szakszerű és jogszerű ellátásának fontos garanciája. Konceptciónk szerint tehát az Országgyűlés meghatározott eljárásban megválasztja az ügydöntő felügyelőbizottság tagjait, és a közgyűlési hatáskörök jelentős részét a felügyelőbizottság jóváhagyásához köti. A tulajdonosi döntést igénylő kérdésekben a felügyelőbizottság álláspontjától a hatáskörrel rendelkező országgyűlési bizottság csak a kormánypárti és az ellenzéki frakciók képviselőinek meghatározott arányú szavazatával térhet el.

Az egyes médiaszolgáltatók vezetését – a részvénytársaságokra vonatkozó általános szabályoknak megfelelően – háromtagú igazgatóság látja el. Az igazgatóság tagjait a felügyelőbizottság nevezi ki, a társadalmi megrendelésért felelős testület véleményének figyelembevételével. Az igazgatóság elnökét pályázati eljárásban kell kiválasztani. A társadalmi megrendelésért felelős testület az eljárás során azt vizsgálja, hogy a pályázók szakmai elképzelései összhangban vannak-e a társadalmi megrendelés tartalmával. Nem nevezhető ki az a jelölt, akinek a szakmai és gazdasági javaslatát a testület meghatározott többséggel – például a delegáltak mindhárom csoportjának kétharmados szavazatával – elutasítja. A társadalmi megrendelés időtartama alatt az abban foglalt célok súlyos veszélyeztetésére hivatkozva a tagok meghatározott aránya kezdeményezheti az elnök és igazgatóság visszahívását. Az igazgatóság másik két tagját az elnök és a testület véleményének figyelembevételével a felügyelőbizottság nevezi ki.

A közszolgálati intézményrendszerrel kapcsolatos tapasztalatok világosan megmutatták, hogy a gyakorlatban minden szervezeti megoldás igen sérülékeny. A külső nyomásgyakorlással szembeni legfontosabb garancia ezért végső soron a közszolgálati intézményrendszerben dolgozók közszolgálati elkötelezettsége, ami álláspontunk szerint a szervezeten belüli,

formális és informális szakmai kontroll kiépítésével erősíthető. Ennek kereteit elsősorban nem jogszabályok, hanem nyilvános belső szabályozások teremthetik meg, de törvényi szinten is rögzíthetők bizonyos célkitűzések. Ilyen célkitűzés lehet az újságírói és a szerkesztői munka minőségéről folytatott szervezett párbeszéd, a szakmai kiválóság elismerése, a szakmai műhelyek helyreállítása. A közszolgálati újjáépítése során elsődleges szempont ennek a belső építkezésnek a megvalósítása. A formális munkajogi szervezeteken túl létrehozhatók olyan, szakmai alapon szerveződő testületek, amelyek bizonyos műsor-politikai és szervezeti döntésekben véleményezési jogot gyakorolnak.

A korábbi tapasztalatok alapján fontos annak biztosítása, hogy a közszolgálati média átláthatóan működjön. Amellett, hogy az intézmény az információszabadság-törvény hatálya alá tartozik, külön is rögzíteni kell a transzparenciát mint a működés alapelvét. A szerződéses partnereknek is el kell fogadniuk a szerződések nyilvánosságát, üzleti titokra sem a közszolgálati média, sem a szerződéses partner nem hivatkozhat. A szerződéseket külön adatigénylés nélkül is minden esetben teljes egészében nyilvánosságra kell hozni.

Milyen finanszírozási megoldások szolgálják a hatékony és független működést?

A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása az elmúlt közel két évtized során folyamatosan viták tárgya volt. Az érintettek rendszerint alulfinanszírozottságra panaszkodtak, de legalább ennyire nagy probléma a finanszírozás kiszámíthatatlansága: nehezítette a hosszú távú stratégia kialakítását, hogy pénzügyi forrásról a parlament csak az év végén, a költségvetési vita során döntött.

Az alulfinanszírozottság kérdése relatív: önmagában nem lehet valami alulfinanszírozott, legfeljebb csak az ellátandó feladatok tükrében. Az elmúlt években meglehetősen komoly összegekkel gazdálkodott az MTVA, és ez sem a nézettségén, sem a műsorok minőségén nem javított, így az alulfinanszírozottság általános mítoszával ideje leszámolni. Tekintettel arra, hogy a közszolgálati média közpénzből működik, a kormány javaslata alapján a parlamentnek joga van eldönteni, hogy mekkora összegből gazdálkodjon az intézmény, de a céloknak és feladatoknak ehhez nyilvánvalóan igazodni kell. A közszolgálati feladatokhoz igazodó finanszírozás nemcsak az Európai Unió – eddig a magyar közszolgálati intézményrendszerben soha nem teljesített –

elvárása, hanem az alul- vagy éppen a túlf finanszírozás elkerülésének is a legfontosabb biztosítéka.

A finanszírozás mértéke mellett legalább ennyire fontos annak kiszámíthatósága, és az, hogy a közszolgálat ne legyen a mindenkori parlamenti többség által zsarolható. Ennek kapcsán kétciklusú (3 és 1 éves) finanszírozást javasolunk. Egyrészt – a társadalmi megrendelést rögzítő szerződésben – 3 évre vállaljon garanciát a parlament összecszerűen a közszolgálati médiának juttatott költségvetési forrásról, és ettől az előzetesen garantált forrástól az éves költségvetési vitában csak ± 1 százalékkal lehessen eltérni, amennyiben vis maior esemény (pl. államcsőd) nem történik. Másrészt a 3 évre előzetesen garantált forrás is évente csak ± 5 százalékkal változhat az előzőekhez képest, ami négyéves parlamenti ciklusokkal számolva garantálja, hogy egy politikai váltás esetén is többé-kevésbé kiszámítható forrásokkal működhessen a közmédia. Az, hogy ne lehessen egyik évről a másikra 5 százaléknál nagyobb összeggel csökkenteni a költségvetést (és erre is van 3 felkészülési év), alighanem érthető, az talán kevésbé, hogy miért nem növelhető az összeg. Ez biztosítja, hogy az addigi feladatokhoz és működéshez képest ne jelenhessen meg jelentős pluszforrás a közszolgálati médiában egyik évről a másikra, ne válhasson egyik politikai erő kifizetőhelyévé sem, mint ahogy erre oly sokszor volt példa az elmúlt években.

Bencsik Márta e javaslattal kapcsolatban a részletszabályokkal kapcsolatos fontos kérdéseket vet fel: „Köteles-e a döntéshozó parlament elfogadni a megrendelő számításait? Milyen törvényi szabályozással, speciális eljárási/szavazási renddel lehet kivédeni (a koncepcióban részletezettek mellett), hogy maga a törvényhozó Országgyűlés ne lépje át a közszolgálat finanszírozásánál a számára megállapított 1-5%-os módosítási lehetőséget?” Mindezek legfőbb garanciája maga a szabályozás, illetve a felek közötti, kikényszeríthető tartalommal rendelkező szerződés, amely az eljárás minden résztvevőjét, így az Országgyűlést is köti.

A fentiekből egyértelmű, hogy a finanszírozás eddigi rendszerét javasoljuk fenntartani, vagyis a közszolgálati médiát az *állami költségvetésből* kell finanszírozni. Álláspontunk szerint a finanszírozás kereteinek a társadalmi megrendelésről szóló megállapodásban való rögzítése megfelelő garancia arra, hogy a források csökkentésével vagy éppen növelésével ne lehessen politikai befolyást gyakorolni. A szerződéses forma a törvényi előírásnál akár hatékonyabban kikényszeríthető kötelezettséget is jelenthet a felekre nézve.

A *licence fee* (készülék-üzembentartási díj) rendszer sok országban jól működik ugyan, és fontos biztosítéka a közszolgálati intézmény függetlenségének, de semmi nem támasztja alá – legkevésbé a korábbi magyarországi tapasztalatok –, hogy ez önmagában megteremti a közszolgálat függetlenségét. Ráadásul a díj beszedése önmagában is komoly költségekkel jár, a fizetendő háztartások köre, amennyiben azt a tévékészülék tulajdonlásához kötjük, gyakorlatilag meghatározhatatlan. Fontos megjegyezni, hogy egyre kevésbé legitim a díjfizetést a tévékészülék tulajdonlásához kötni, hiszen ma már tévékészülék nélkül, széles sávú hozzáféréssel bármikor fogyaszthatunk közszolgálati tartalmat. (Megjegyzendő, hogy hagyományosan *licence fee* befizetésre építő országokban is felülvizsgálják a finanszírozási rendszert, lásd Finnország esetét.)

Egy másik gyakori vitatéma, hogy végezhet-e *kereskedelmi tevékenységet* a közszolgálati média, és ha igen, akkor a kereskedelmi bevételekért folytatott verseny nem rontja-e a minőséget. Ezt a kérdést az élet többé-kevésbé eldöntötte: bármi is történik, a kereskedelmi bevételek nem lesznek túl jelentősek, a bevételszerkezetben ennek csak kiegészítő szerepe van, és a közszolgálati tévécsatornák alacsony nézettsége, a reklámpiac zsugorodása miatt nem is várható ebben nagy változás. Mindezek alapján azt javasoljuk, hogy folytathasson kereskedelmi tevékenységet a közszolgálati média, és annak keretei maradjanak a jelenlegiek (pl. filmet ne szakíthasson meg reklámblokk). Még ha nem is tesz ki jelentős összeget a bevételből, az az évi néhány milliárd forint is számít, ami ezáltal az adófizetők zsebében marad. Ráadásul hagyományosan vannak olyan műsorok a közmédia csatornáin, és ez alighanem a jövőben is így lesz, amelyeknek kifejezetten van kereskedelmi értékük (pl. sportesemények közvetítése). Timár János e javaslatot azzal egészíti ki, hogy megfontolható egy küszöb meghatározása: a reklámbevétel az összbevételeknek csak meghatározott arányát érheti el, az e fölötti reklámbevételt a közszolgálati médiától el kell vonni. E kiegészítés azonban egy piaci értelemben is jól működő közszolgálati médiát feltételez. Álláspontunk szerint azonban még egy sikeres átalakítás esetén sem mutat a közszolgálati média fejlődése abba az irányba, hogy aránytalanul sok reklámpiaci forrást vonna el más szereplők elől.

A *kereskedelmi műsorszolgáltatók által fizetett* díjból való részesedés nem valós opció. A díj összege jelentősen lecsökkent az analóg földfelszíni televíziós műsorszórás leállításával, és így ennek nem lenne érdemi hatása, nem teremtené meg a politikai döntéshozataltól a függetlenséget.

Milyen különleges feladatai és felelőssége van a közszolgálati újságírónak?
 A közszolgálati médiarendszer kudarcához nem csupán politikai, szabályozási, finanszírozási, intézményi okok vezettek. Fontos szerepet játszottak benne azok az újságírók, szerkesztők, szakmai vezetők is, akik tevékenyen részt vettek ennek a korszaknak az alakításában. Az ő tevékenységüknek, mulasztásaiknak is tulajdonítható, hogy a közmédia sohasem lett a minőségi, független, pártatlan sajtó letéteményese, szakmai színvonalával, tartásával és etikai hozzáállásával összességében sohasem járt elől jó példával. Jobb korszakok kétségkívül voltak, egyes szerkesztőségek esetenként valóban kiemelkedő teljesítményt produkáltak, csakúgy, mint egyes szerkesztők vagy újságírók. Ezek a példák azonban inkább a rendszer ellenében, mint a rendszernek köszönhetően jöhettek létre. Gyakran éppen az ő példájuk, személyes sorsuk, esetleges marginalizálódásuk vagy elbocsátásuk is azt bizonyította, hogy a közmédiában uralkodó többségi szerkesztőségi-szakmai közeg soha nem volt képes megfelelő ellensúlyt képviselni a politikával szemben, és képtelen volt arra is, hogy a politikára gyakorolt kellő nyomás árán kikényszerítse magának azokat a működési kereteket, amelyek közepette független, pártatlan és magas minőségi színvonalon tud dolgozni.

Elmaradtak azok a szakmai beszélgetések, amelyek tisztázták volna, vannak-e az újságírás általában vett feladataihoz, felelősségéhez képest különleges kötelezettségei a közszolgálatban dolgozó újságíróknak. Nem jöttek létre azok a viták, amelyek hozzájárultak volna a minőségi színvonal javításához, többnyire el sem kezdődtek, vagy nem lettek kellőképpen végigtárgyalva az egyes etikai problémákból, esetekből eredő dilemmák sem, amelyek a közszolgálati médiarendszer tisztulásához vezettek volna. Ezekhez a belső vitákhoz tipikusan nem lett volna szükség különleges intézményi megoldásra, politikai támogatásra, vagy még kevésbé pénzügyi támogatásra, a diskurzus elmaradása egyértelműen a közmédia szakmai vezetőinek felelőssége.

A Mérték koncepciójának fontos eleme tehát, hogy a jövő közszolgálati médiarendszerében

- egy széles körű, szervezett vita keretében olyan szakmai etikai-viselkedési kódex szülessen, amely az elmúlt kudarcos korszak tapasztalatait is felhasználva választ ad a

közszolgálati médiarendszerben dolgozó újságírók előtt álló kihívásokra,

- kialakuljon az a belső intézményrendszer, amely koherens keretet ad a különböző szakmai-etikai vitáknak,
- és olyan belső önszabályozás alakuljon ki, amely a közönség számára is egyértelmű eljárásrendet állapít meg az esetleges szakmai-etikai hibák esetére.

Timár János véleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy az 1996-os médiatörvény megteremtette a közszolgálati belső szabályozásának kereteit, amivel azonban a közszolgálati intézmények nem éltek; egyetértünk azzal, hogy „elemzést igényelne az akkori kudarc oka”.

Van-e életképes alternatív intézményi megoldás a közszolgálati feladatok ellátására?

A felvázolt közszolgálati intézményrendszer nem tér el gyökeresen a korábbi magyarországi megoldásoktól és a jellemző európai modellektől. Éppen ezért jogosan felvethető, hogy alkalmas-e a felvázolt rendszer a korábbi hibák és kockázatok elkerülésére. Az intézményként működő, közpénzeket felhasználó közszolgálati minden esetben jelentős irányítási és felügyeleti kapacitásokat feltételez, amelyek soha nem függetleníthetik magukat a társadalmi, politikai, kulturális közegtől.

Komoly érvek szólnak amellett, hogy a közszolgálati intézményrendszerre a digitális médiavilágban nincs szükség. Ezt a választási lehetőséget már a szabályozási célok között elvetettük, alapvetően azért, mert úgy látjuk, hogy egy minden elemében széttagozott nyilvánosság a legszélesebb tartalomkínálat elérhetővé tételével sem képes kiteljesíteni a társadalmi párbeszédet. Ugyanakkor elismerjük, hogy a remélt – nagyon pontosan nem megfogalmazható, idealista – hasznok és a fennálló – sokévtől tapasztalaton alapuló – kockázatok összeméréséből levezethető a közszolgálati intézményrendszer kiiktatása.

A centralizált, felülről lefelé építkező közszolgálati intézményrendszernek lehet alternatívája egy alulról építkező, az amerikai Public Broadcasting Service-hez hasonló rendszer. Az amerikai modellben a közszolgálati műsorszolgáltatás alapvetően önálló helyi nonprofit műsorszolgáltatók hálózataként működik, amihez – afféle hálózatos műsorszolgáltatóként – jelentős műsorgyártási kapacitásokat biztosít egy központi, közpénzzel gazdálkodó szervezet. E modellből sem iktatható tehát ki legalább az a

koordinátor szervezet, amely a közpénzek felhasználásáról dönt. E modell ugyanakkor nemcsak alternatívája, hanem kiegészítője is lehet a hagyományos közszolgálati intézményeknek.

E rendszer működésének alapfeltétele, hogy legyenek életképes, a folyamatos működéshez szükséges – lehetőleg nem csak állami támogatásokból származó – finanszírozási forrásokkal rendelkező nonprofit médiaszolgáltatók. A korábban jól működő hazai közösségi médiaszolgáltatási rendszer az elmúlt években jelentős mértékben visszaszorult, jelen pillanatban nem alkalmas egy ilyen feladat ellátására. Ezzel együtt a szakmai gondolkodásban feltétlenül helye van az alulról szerveződő közszolgálati koncepciójának.

6. A MÉDIA-ÖNSZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES MODELLJEI MAGYARORSZÁGON^[11]

A vázolt koncepció főbb elemei

1. A média csak akkor töltheti be igazi szerepét, ha az állam tartózkodóan, a legszükségesebb elemekre korlátozva lát el tartalomszabályozási tevékenységet. Az önszabályozásra azért is szükség van, mert a média számos, jogilag nem értelmezhető módon is követ el hibákat. Az önszabályozás nem engedékenyebb, mint a jogi szabályozás – sőt, sok esetben jóval szigorúbb és mindenképpen részletesebb –, hanem más logikát követ: az etikára, a pontosságra, a személyiségi jogokra és más minőségi kérdésekre meghatározott szabályok alapján, az esetek körülményeit, az újságírói szakma hagyományait, trendjeit, az elvárható gondosság körét, a műfaji és technikai sajátosságokat és a tartalmi-morális kontextust is képes figyelembe venni.
2. A média önszabályozása sokféle modellben működőképes, nincs egyetlen helyes út. Igazán hatékonyan ott működőképes az önszabályozás, ahol egyrészt az ún. *stakeholderek* mindegyike részt vesz benne valamilyen formában

(aktív alakítóként, finanszírozóként, külső kontrollként stb.), és ahol az önszabályozás több szintje és formája egymásra épülve érvényesül.

3. Fontos elv, hogy sem szavazati súlyban, sem finanszírozásban nem szabad domináns szerephez jutnia egy szereplőnek vagy érdekkörnek sem. A finanszírozásban a hozzájárulási részesedések kidolgozása és rendszeres időközönkénti újratárgyalása az önszabályozókon belüli potenciális konfliktusok forrása.
4. Az önszabályozási modellekkel szembeni leggyakoribb vád, hogy egy saját magát szabályozó és saját maga felett ítélkező iparágat, céhet hoznak létre. Ennek kiküszöbölését az egyes szerkesztőségeken belüli, illetve az önszabályozási rendszer egészében működő garanciák szolgálják, mint a szerkesztőségen belüli etikai kódexek és panaszcsatornák, a szerkesztőségi ombudsmanok, a nyilvánosság, a külső szakértők bevonása a panaszeljárásokba, valamint a médiaombudsman intézménye.
5. Az állam feladata az önszabályozással kapcsolatban elsősorban az, hogy elismeri a média jogi eljárásaitól független, annak nem alárendelt média-önszabályozást, egyúttal az állami támogatási pályázatokon való részvétel feltételeként szabhatja például azt, hogy a szervezet vesse alá magát az önszabályozásnak, publikálja etikai kódexét és éves etikai jelentését, a tulajdonosi transzparenciát bemutató adatokat. Számos országban az állam az önszabályozást részben finanszírozza, általában olyan normatív mechanizmusokon keresztül, amelyek minimalizálják a finanszírozáson keresztüli emberi beavatkozás lehetőségét, és az állami finanszírozás aránya nem haladja meg az önszabályozó szervezet költségvetésének 40%-át.

Mi a média-önszabályozás feladata, milyen helyet foglal el a média jogi rendszerében?

A média kettős természete – egyszerre üzlet és a közjót célzó szolgáltatás – nem egyedülálló. Hasonló kettősség jellemez olyan, részletesen szabályozott iparágakat, mint a magánegészségügy, a gyógyszeripar, a közműszolgáltatások piaca, ezekben mégsem beszélünk önszabályozásról. Ami a médiát ezektől megkülönbözteti és az önszabályozási elemet a szabályozási rendszerben szükségessé teszi, az iparág más sajátosságaiból ered.

A média közszolgáltatási profiljának egyik kitüntetett célja ugyanis a hatalmat gyakorlók – legyen az politikai vagy gazdasági, intézményi vagy egyéni, országos vagy helyi szintű hatalom – és az állam működésének ellenőrzése, illetve a társadalom önismeretének erősítése a különböző, sokszor szükségképpen provokatív vélemények áramoltatásának és ütköztetésének platformjaként.

A részletes állami tartalomszabályozás, különösen, ha ahhoz szankciók társulnak, éppen a hatalom ellenőrzését illetően veszélyezteti a média „örkutya”-szerepét, és e feladat ellátásához szükséges – mindent megkérdőjelezni vágyó, semmit sem készpénznek vevő – újságírói bátorságát. A tartalomszabályozás olyan eszköz, amely a hatalom mindenkori gyakorlóit visszaélésre csábíthatja, és annál inkább az, minél inkább van miért tartania a nyilvánosságtól. Az állam – mint a média alanya és tárgya – nem lehet kizárólagos ellenőrzője a médiának.

A média egyéb sajátosságai is az önszabályozás létjogosultsága mellett szólnak. A média tevékenysége, eredményessége, minősége nem mérhető normatív mutatók szerint. A médiatartalom nem egzakt, normatív leírható alapokon nyugszik, ezért egy törvényszöveg eszközeivel alig megfogható. A médiatartalom kontextus- és helyzetfüggő. Ugyanazok a szavak lehetnek teljesen elfogadhatóak, és válhatnak ki jogos közfelháborodást is, attól függően, hogy milyen helyzetben, szöveggörnyezetben jelentek meg vagy hangzottak el. A kontextus absztrakt szintjével egy törvény nem tud mit kezdeni, és ha mégis megpróbál, abból szükségszerűen olyan, interpretációs szempontból nyitott jogszabályok jönnek létre, amelyek vagy betarthatatlanok, vagy még alkalmasabbak arra, hogy a szabályozó állam mindenkori képviselői visszaéljenek velük. Ez csorbíthatja a sajtó, a véleménynyilvánítás és az információkhoz való hozzáférés szabadságát, márpedig a szabadságjogokat a demokratikus államnak alkotmányos és jogi garanciákkal védenie kell, és meg kell teremtenie az érvényesülésüket elősegítő feltételeket.

A média csak akkor töltheti be igazi szerepét, ha az állam tartózkodóan, a legszükségesebb elemekre korlátozva lát el tartalomszabályozási

tevékenységet. A sajtó-helyreigazítás, a kiskorúak és a sérülékeny csoportok védelme vagy éppen a katasztrófhelyzetekben kötelező tájékoztatás szabályozása ilyen terület lehet. A média által elkövetett visszaélések pedig a polgári és a büntető törvénykönyv keretein belül szankcionálhatóak.

Az önszabályozásra azért is szükség van, mert a média számos, jogilag nem értelmezhető módon is követ el hibákat. Az önszabályozás nem engedékenyebb, mint a jogi szabályozás – sőt, sok esetben jóval szigorúbb és mindenképpen részletesebb –, hanem más logikát követ: az etikára, a pontosságra, a személyiségi jogokra és más minőségi kérdésekre meghatározott szabályok alapján, az esetek körülményeit, az újságírói szakma hagyományait, trendjeit, az elvárható gondosság körét, a műfaji és technikai sajátosságokat és a tartalmi-morális kontextust is képes figyelembe venni. Az önszabályozással az újságírók is védik jogukat a függetlenséghez, hogy az etikai hibákról ne a hatalomgyakorlók a saját világuk logikája alapján, hanem szakmájuk képviselői mondjanak ítéletet.

A média és az üzlet

A média üzleti természete is rejt etikai és szabályozási csapdákat, rövid távon ugyanis a média üzleti és közszolgáltatási természete között gyakran van érdekkonfliktus. Miközben egy adott médiapiaci szereplő nyereségessége fontos garanciája a függetlenségnek, gyakran éppen a profitabilitási cél kerül konfliktusba a média közszolgáltatási funkciójával. Ilyen eset lehet például, amikor egy hirdetőt, a tulajdonost, esetleg a tulajdonos üzleti körének szereplőit érintő negatív információ publikálásáról van szó. Ilyenkor a szerkesztőség kiszolgáltatottsága abban is megnyilvánulhat, hogy a tulajdonos vagy képviselője nemcsak közvetlenül, a tartalom befolyásolásán keresztül, hanem indirekt módon, munkáltatói és pénzügyi döntésekkel fejezi ki nemtetszését. Az önszabályozás ilyen esetekben valamiféle védelmet nyújthat az érdekek konfliktuszónájában rekedt szerkesztőségeknek, és felléphet a tartalom illegitim befolyásolásával szemben.

A média-önszabályozás legfrissebb trendjei azt mutatják, hogy az etikus viselkedés követelményei a médiatulajdonosokra is egyre inkább kiterjednek. A média-önszabályozó testületek egyre több helyen írják elő a médiavállalatok teljes tulajdonosi transzparenciáját – nemcsak a közvetlen tulajdonosra, hanem a teljes tulajdonosi láncra, a végső haszonhúzó magánszemélyekre vonatkozóan is. A média-önszabályozás szereplői közé ma már a tulajdonosokat is beleértik, ezáltal is kifejezve elkötelezettségüket az elszámoltathatóság és transzparencia ügye iránt.

A média és a közönség

A média-ön szabályozás modelljében fontos szerepet játszik a média és a közönség kapcsolata. A média-ön szabályozás egyik legfontosabb funkciója a transzparencia megteremtése, ezáltal a média a közönség számára ellenőrzési lehetőséget kínál. A médiafogyasztó szeretné tudni, hogy a közölt információ megbízható. Ezt úgy teheti meg, ha a média etikai szabályait a szerkesztőség ismerteti vele, a szabályok megsértése esetén pedig kifogásait panaszként megfogalmazhatja.

Az ön szabályozás tehát részben a fogyasztói panaszok kezelésén keresztül valósul meg. A panasz eljárás lehetőséget ad a törvényi úton nem orvosolható, de a fogyasztót zavaró, felháborító rossz minták szankcionálására, illetve – a jogi úton is orvosolható ügyekben – a peres vagy hatósági eljárásnál gyorsabb és olcsóbb. Tekintve, hogy a média iránti társadalmi bizalom javulása nemcsak az újságírók érdeke, hanem a jó minőségi demokrácia egyik legfontosabb indikátora is, az iparági transzparencia és a közönség közvetlen fellépésének lehetősége közérdek is.

Mi a média-ön szabályozás hatóköre?

A média-ön szabályozás legfontosabb funkciói az alábbiak:

- Iparági szakmai és etikai sztenderdek (irányelvek, szabályok, kódexek) kidolgozása és az ehhez szükséges szakmai konszenzus megteremtése, a sztenderdek rendszeres felülvizsgálata, a közönség tájékoztatása és a vitába való bevonása
- Szakmai védelem (jogi, nyilvánosság előtti) biztosítása azoknak az újságíróknak, akiket hivatásuk gyakorlásában indokolatlanul akadályoznak, meghurcolnak, bíróság elé állítanak
- A szabályok megsértésére vonatkozó panaszok gyors és érdemi elbírálása, a döntések nyilvánosságra hozatala
- Speciális területekre vonatkozó vagy eseti irányelvek, ajánlások rendszeres kidolgozása
- A minőségi, etikus, felelős, független és szabad tartalom ügyének képviselője
- A minőségi és etikus sajtó fenntartható fejlődésének támogatása

- A fogyasztói médiatudatosság erősítése
- Szakmai trendek monitorozása, esettanulmányok, jó és rossz gyakorlatok elemzése, kutatása, publikálása

Milyen szervezeti modellt kövessen a média-önszabályozás?

A média önszabályozása sokféle modellben működőképes, nincs egyetlen helyes út. Helyi kulturális és piaci sajátosságok befolyásolják egy-egy modell eredményességét. Igazán hatékonyan ott működőképes az önszabályozás, ahol egyrészt az ún. *stakeholderek* mindegyike részt vesz benne valamilyen formában (aktív alakítóként, finanszírozóként, külső kontrollként, stb.), és ahol az önszabályozás több szintje és formája egymásra épülve érvényesül.

A leghatékonyabbnak tekintett média-önszabályozási modellekben az önszabályozást végző szervezet az iparág bonyolult érdekvizonyait megjelenítő szervezetek közös testületeként működik. Ezek középpontjában többnyire újságírói és szerkesztői szervezetek állnak: ők az önszabályozás és az etikai irányelvek kezdeményezői és őrei. Ahol erős a sajtószakszervezet és/vagy a szerkesztői szervezet, általában fontos szerepet játszik az önszabályozás működtetésében és finanszírozásában. (A legtöbb bejárattott és hatékony önszabályozással rendelkező országban külön sajtószakszervezet és külön szerkesztői egyesület működik, tükrözve a tartalomkészítésben betöltött rokon, de mégis különböző szerepüket). Ahol külön résziparági (napi sajtó, magazinok, televízió, rádió, digitális média, közszolgálati média, közösségi média stb.) vállalati-kiadói szervezetek léteznek, általában mind részesei az önszabályozás ökoszisztémájának, stakeholderként és finanszírozóként egyaránt. A kizárólag újságírók által működtetett és elfogadott önszabályozás nem lehet igazán hatékony a kiadói szereplők elkötelezettsége, részvétele nélkül.

Egyes esetekben a hirdetők szervezetei vagy a reklám-önszabályozó szervezetek is részt vesznek a média-önszabályozásban, és az újabb trend szerint a közvetlen tulajdonosokat (végső haszonhúzókat) szintén be kell vonni az önszabályozás iránt elkötelezett körbe (lásd „a média és az üzlet” bekezdést).

Fontos elv, hogy sem szavazati súlyban, sem finanszírozásban nem szabad domináns szerephez jutnia egy szereplőnek vagy érdekkörnek sem. A finanszírozásban a hozzájárulási részesedések kidolgozása és rendszeres időközönkénti újratárgyalása az önszabályozókon belüli potenciális konfliktusok forrása. Nyugat-Európában általában a kiadói szervezetek

finanszírozzák döntő részben az önszabályozást, ám a döntésekben a csekélyebb pénzügyi hozzájárulást nyújtó újságírói szereplőknek van nagyobb súlyuk.

Az önszabályozási modellekkel szembeni leggyakoribb vád, hogy egy saját magát szabályozó és saját maga felett ítélkező iparágat, céhet hoznak létre. Ennek kiküszöbölését szolgálják a következő garanciák:

- A média-önszabályozási tevékenység nyilvánossága, amelyben a panasz, az eljárás, a döntés nyilvános.
- Nem szakmabeliek bevonása a panaszeljárársba, a vitákba, a tevékenység nyilvános monitorozásába – ez lehetővé teszi a külső kontrollt. Ilyen „laikus” lehet a közönség képviselője vagy külső szereplő, aki médiával összefüggő tudományágak, kutatóműhelyek, civil szervezetek képviselője.
- Független külső kontrollpontok – az ombudsmanhoz hasonló szerepkör – létrehozása. A médiahatóság által ellátott feladatok jelentős részét más hatóságokhoz, adott esetben hatósági jogkör nélkül működő állami szervhez (médiáombudsman), illetve önszabályozó szervezethez lehet telepíteni. Ennek célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a szabályozással érintett társadalmi jelenségek médiabeli megjelenésének figyelemmel kísérése, nyilvános megvitatása, napirenden tartása. A médiáombudsman a média-önszabályozás egyik lehetséges kiegészítő formája.

Az önszabályozás hatékonyságát segíti, ha az iparági irányelveken túl egyes piaci szereplők – szerkesztőségek és kiadók – maguk is működtetnek minőségbiztosítási és etikai garanciákat, belső leírt és számon kérhető sztenderdekkel, illetve eljárásokkal, esetleg belső, szerkesztőségi közönségombudsmannal.

Az önszabályozás lehetséges eszközei tehát – alulról felfelé haladva – az alábbiak:

- Szerkesztőségeken belüli, a szerkesztőség tagjai és a közönség által is ismert, a kiadó által is elfogadott és támogatott, számon kérhető etikai kódexek (szabályok)

- Szerkesztőségeken belüli etikai kontrollpontok, panaszcsatornák működtetése
- Szerkesztőségeken belüli etikai ombudsmanok
- Közös újságírói etikai irányelvek elfogadása, amelyek a szakma tagjai és a közönség által is ismertek és számon kérhetőek, és rendszeresen felülvizsgáltak (ez jelenleg a Főszerkesztők Fóruma)
- Újságírói szervezetek önszabályozási jellegű panaszjelzési és szankciórendszere
- Iparági, különböző stakeholdercsoportokat képviselő szervezetek (a jelenlegi magyar modellben a Főszerkesztők Fóruma mellett a Magyar Lapkiadók Egyesülete, a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete, a Helyi Rádiók Országos Egyesülete, a Helyi Televíziók Országos Egyesülete, az Önszabályozó Reklám Testület, az MRSZ stb., valamint más érdek-képviselési szövetségek és az újságíró-szervezetek) közös önszabályozása
- Országos hatókörrel rendelkező médiaombudsman

Hogyan segítheti elő az állam a hatékony önszabályozást?

Az önszabályozás elméleti alapja éppen a média és az államhatalom modell-szintű érdekkonfliktusára épül, ez indokolja az állami szabályozás korlátozását. A média-önszabályozás hatékonyságához viszont az eddig említett pontokon kívül elengedhetetlen az is, hogy a média túlnyomó, reprezentatív része vesse alá magát e szabályoknak, azaz az önszabályozáson való kívül maradás a normától való eltérésnek látszódjon.

Az állam ebben ösztönző szerepet játszhat. Elismeri a média jogi eljárásaitól független, annak nem alárendelt média-önszabályozást, egyúttal az állami támogatási pályázatokon való részvétel feltételeként szabhatja például azt, hogy a szervezet vesse alá magát az önszabályozásnak, publikálja etikai kódexét és éves etikai jelentését, a tulajdonosi transzparenciát bemutató adatokat. Számos országban az állam az önszabályozást részben finanszírozza, általában olyan normatív mechanizmusokon keresztül, amelyek minimalizálják a finanszírozáson keresztüli emberi beavatkozás lehetőségét, és az állami finanszírozás aránya nem haladja meg az önszabályozó szervezet költségvetésének 40%-át.

A finanszírozás egyéb lehetséges módja lehet, ha az állam az iparág által az önszabályozásra fordított éves összeg meghatározott százalékával egészíti ki a büdzsét vagy a szerencsejáték-bevételek, a médiahatósági bevételek, esetleg a kulturális alapok éves bevételeinek meghatározott alacsony százalékát bocsátja az önszabályozó szervezet rendelkezésére.

7. A MÉDIAOKTATÁS MÉDIAPOLITIKAI SZEREPE

A vázolt koncepció főbb elemei

1. A médiaműveltség mára kilépett az oktatásügy és az informális ismeretszerzés köréből, komplexitása miatt kiemelt helye van a médiaszabályozás terén is. A médiaműveltség kérdése valamennyi korosztályt érinti, és szerepe van a társadalmi folyamatok demokratikus működésében.
2. A médiaműveltség fejlesztése számos állami és nem állami szereplő közreműködését feltételezi: az oktatásügy, a gyermekvédelem, a médiahatóság és a médiaipar, valamint a civil szféra egyaránt érintett a probléma kezelésében.
3. A jövőbeli médiaszabályozásnak explicit módon rendelkeznie kell a médiaműveltség fejlesztéséről. A sokszereplős tevékenység összehangolása, a rendelkezésre álló források optimális felhasználása a gyermekvédelmi médiahatósági feladatokat ellátó grémium feladata kell hogy legyen.

Mi a médiaműveltség, annak mi a jelentősége az információs társadalomban?

Az online és mobil terjesztési platformok megsokszorozódása, az információ mennyiségének robbanásszerű növekedése, a közösségi média által teremtett új információs csatornák, a digitális kreatív tartalmak terjedése alapjaiban alakítja át a médiakörnyezetet és a médiahasználati szokásokat. A változás a társadalom minden rétegét érinti, a digitális média korábban nem tapasztalt mértékben formálja a társadalmat. A neves brit szociálpszichológus, Sonja Livingston a változást a „*the mediation of everything*” jelenségeként definiálta.

E változás eredménye, hogy napjainkra a médiaműveltség kulcskompetenciává vált nem pusztán a fiatal, hanem az idősebb generációk esetében is.

A mára kialakult egyezményes definíció szerint a médiaműveltség mindazon ismeretek és képességek összessége, amelyek lehetővé teszik a médiatartalomhoz való hozzáférést, a médiaüzenet megértését, a média és a médiatartalom kritikai szemléletű értékelését, és az aktív részvételt a nyilvános kommunikáció által nyújtott sokféle kontextusban.

A médiaműveltség napjaink információs társadalmában nem egyszerűen az életminőség megfelelő szintjéhez szükséges képességeket jelenti, hanem a demokrácia működése szempontjából is kiemelt jelentősége van. Ahogy az Európai Unió Bizottságának 2009-ben megjelent ajánlása^[12] fogalmaz: „A demokrácia a polgárok közösségi életben való aktív részvételének függvénye, a médiaműveltség pedig biztosíthatja azokat a készségeket, amelyek az új kommunikációs technológiákon keresztül nap mint nap érkező megannyi információ értelmezéséhez szükségesek.” „A »médiaművelt« társadalom egyszerre lehet ösztönzője és előfeltétele a média pluralizmusának és függetlenségének. A társadalmon belüli vagy társadalmak közötti különféle csoportok különböző nyelveken közölt különféle nézeteinek és eszméinek kifejezése kedvezően hat a sokféleség, a tolerancia, az átláthatóság, a méltányosság és a párbeszéd által képviselt értékekre.”

Az Európai Unió, felismerve az új médiakörnyezet által teremtett helyzetet, több dokumentumban is rögzítette a médiaműveltség jelentőségét és az ehhez kapcsolódó cselekvési terveket, elvárásokat. A már idézett, 2009-ben megjelent ajánlásban kezdeményezte, hogy a médiaoktatás váljék az oktatási rendszer szerves részévé, a tagállamok segítsék az iparági szereplők aktív bevonását a médiaműveltség fejlesztésébe, illetve egyéb tevékenységeken keresztül vállaljanak szerepet a médiaművelt társadalom kialakításában. A dokumentum kiemeli a médiaműveltség fejlesztésében a médiahatóságok szerepét, amelyek az állami szerepvállalás különböző színtereinek, tevékenységének összehangolása mellett az iparági szereplők érdemi részvételének előmozdításában is szerepet kapnak.

Az új médiakörnyezet által teremtett kihívások tehát a hagyományos állami szerepvállaláshoz képest más, új eszközöket igényelnek. Míg korábban a médiapolitika jellemző beavatkozási formája a médiatartalom szabályozása volt, ma már egyre hangsúlyosabban jelenik meg a tudatos, kreatív médiahasználat, az ehhez szükséges ismeretek, készségek megszerzésének támogatása. A médiatudatosság területén új elem, hogy az idősebb korosztályok

számára is a korábbiaknál fontosabbá vált az értő, aktív részvétel lehetőségét biztosító kompetenciák elsajátítása.

Hogy áll ma Magyarországon a médiaműveltség fejlesztésének ügye?

A médiaműveltség fejlesztése számos állami és nem állami szereplő közreműködését feltételezi: az oktatásügy, a gyermekvédelem, a médiához való hozzáférhetőség és a médiaipar, valamint a civil szféra egyaránt érintett a probléma kezelésében. A jelenleg azonosítható egyik hiányosság, hogy a területnek nincs valódi „gazdája”, amely összefogná, koordinálná az egyes területeket érintő tevékenységeket, és megjelenítené, érvényesítené a médiaműveltség-fejlesztés szempontjait az állami intézményrendszerben és döntéshozatali mechanizmusokban.

A magyar oktatási rendszer annyiban kiemelkedő, hogy a médiaoktatás évek óta a formális oktatás része, és az új Nemzeti Alaptanterv további fejlődést ígért azzal, hogy a mozgókép- és médiaismeret már alsó tagozatban is a nemzeti curriculum részévé vált. A Nemzeti Alaptantervet részleteiben kibontó kerettantervi rendszer azonban visszalépésként értékelhető, és elmentmondásos helyzetet teremtett. Megszűnt a tárgy korábbi önálló státusza az általános iskola felső tagozatában, a tantárgyi elemek más tantárgyak, így a magyar-, a történelem- és a rajzórák keretében helyeződnek el. Nincs önálló médiaóra alsó tagozatban sem, ott a rajzórák részeként, minimális óraszámban van jelen a médiaműveltség fejlesztése. Komoly hiányosságok láthatók a tanárképzés, tanártovábbképzés területén. Nincs elég szaktanár, és a tantárgy önálló státuszának megszüntetése sem kedvez a képzési rend fejlesztésének. Emellett az elmúlt 10 évben e területen elmaradtak a tankönyvfejlesztések, hiányoznak a mai médiakörnyezethez és a gyerekek médiahasználati szokásaihoz igazodó tankönyvek és multimédiás tantárgyi segédletek.

Míg más országokban, mint például Németországban, a formális oktatási intézmények mellett a civil szféra is jelentős szerepet vállal a médiaértés fejlesztésében, addig Magyarország e téren is lemaradásban van. Működik ugyan néhány civil szervezet, de hatókörük ma még szűk, és forrásaik is szűkösek.

Az oktatásügy mellett a gyermekvédelem intézményrendszerének szerepe merül fel evidens módon, de a jelenlegi helyzetben a gyermekvédelem területén alig tapasztalható értékelhető, a médiatudatosság fejlesztését célzó tevékenység, és az is nagyrészt civil szervezetek működéséhez kötődik.

Az iparági szereplőknek kifejezett törvényi kötelezettségük a médiaműveltség fejlesztésében jelenleg nincsen. Egyedül a közmédia feladatai között említi a törvény a tudatos médiahasználathoz szükséges ismeretek és képességek megszerzésének elősegítését, azonban a közszolgálati médiumok tevékenységében nem vagy alig jelenik meg ez az elem.

A médiahatóság számára ugyan a jelenlegi médiatörvény előírja a médiaműveltség-fejlesztésben való szerepvállalást, e téren nincsen látványos előrelépés, nem látható az oktatáspolitikával való szoros együttműködés, ahogy a médiaműveltség területén működő civil szféra támogatása is hiányzik. Egyetlen érdemi médiahatósági tevékenység említhető, egy médiaoktatási centrum kialakítása, amely a sajtóhírek szerint a közeljövőben kezdi meg működését.

Összességében tehát rögzíthető, hogy hiányzik az átgondolt állami szerepvállalás ezen a területen: a jogi környezet nem tisztázza a különböző intézmények feladatköreit, és nincs összehangolt, érdemi együttműködés az érintett intézmények között.

Mi lehet a médiapolitika szerepe a médiaműveltség fejlesztése területén?

A komplex, sokféle tevékenységet, így számos állami intézményt érintő feladatként azonosított médiaműveltség fejlesztésében meghatározó szerepe van (kellene lennie) az audiovizuális politikának. A feladatkör számos európai médiahatóság tevékenységében egyre hangsúlyosabban jelenik meg, mind a feladatok koordinálása, mind a megfelelő források biztosítása területén egyre aktívabb szerepvállalás tapasztalható.

Véleményünk szerint egy jövőbeli szabályozás során a gyermekvédelem területén médiahatósági feladatokat ellátó grémium pontosan definiált, sokrétű feladatokat látna el ezen a területen.

Stratégia, kezdeményezés, összehangolás

A grémiumhoz kell telepíteni azokat a feladatokat, amelyek a médiaműveltség-fejlesztés ügyében a komplex állami szerepvállalás hosszú távú tervezését, összehangolását célozzák. A feladatok között megjelenik a kezdeményezés, az érintett más állami szereplők, döntéshozók összehangolt tevékenységének előmozdítása, illetve a médiaműveltség-fejlesztés kérdéseinek megjelenítése az állami intézményrendszerben. Kiemelt terület ezen belül az oktatásüggyel való szoros együttműködés, a médiaoktatás fejlesztését segítő szabályozási környezet kialakításának kezdeményezése, illetve az oktatáspolitikai támogatása a médiaoktatás rövid és hosszabb távú stratégiai tervezése során.

Az állami intézmények mellett fontos pillért jelentenek az iparági szereplők, amelyek érdemi bevonásával, aktivizálásával ugyancsak a grémiumot lehet megbízni.

Kutatás

A médiakörnyezet gyors változása és ehhez kapcsolódóan a médiahasználati szokások alakulása folyamatos kutatási igényt teremt. Egy átfogó, a piaci szempontokon túl a releváns társadalmi változásokra is rákérdező kutatási tevékenység nélkül nehezen képzelhető el a stratégiai tervezés, valamint az állami szerepvállalás céljainak, tevékenységformáinak pontos meghatározása.

A médiaműveltség fejlesztését szolgáló források biztosítása

Az audiovizuális politikának részt kell vállalnia az intézményes médiaoktatás fejlesztésében, amely elsősorban az oktatásüggyel közösen finanszírozott tananyagfejlesztést jelent. Az oktatáspolitikával való szoros együttműködés mellett a leendő grémium jól definiált feladata lenne a hagyományos oktatási rendszeren kívül a médiaműveltség fejlesztés területén működő civil szervezetek tevékenységének támogatása.

A jövőbeli mediaszabályozásnak a bemutatott feladatok tükrében explicit módon rendelkeznie kell a médiaműveltség fejlesztésről, pontosan definiálnia kell az ehhez kapcsolódó feladatköröket, a feladatok megvalósításának szervezeti kereteit, és a címkézett, másra nem fordítható források mértékét. Ezen túl tisztáznia kell a közmédia szerepét és feladatait, valamint a feladatok ellátását biztosító eszközrendszert.

[1] A vitaanyag elkészítése az „Újragondolt nyilvánosság – vitasorozat egy jövőbeni mediaszabályozási keret kialakításáért” című projekt része volt, amely a Független Médiaközpont, az EGT/Norvég Civil Támogatási Alap, valamint az Ökotárs Alapítvány és partnerei támogatásával valósult meg.

A média-önszabályozás lehetséges modelljei Magyarországon című fejezet szerzője Weyer Balázs.

A kézirat szerkesztésében közreműködött Móricz Ilona, valamint a Mérték Médiaelemző Műhely minden tagja.

[2] E megállapítás különösen az RTL2 híradójára érvényes.

[3] 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2:90. § (1) Ha valakiről sajtó útján valótlán tényt állítanak, híresztelnek vagy való tényeket hamis színben tüntetnek fel – a törvényben biztosított egyéb igényeken kívül –, követelheti olyan közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlemény mely tényállítását valótlannak, mely tényállítás megalapozatlannak, mely tényeket tüntet fel hamis színben és melyek a való tények.

(2) A helyreigazítást napilap esetében az erre irányuló igény kézhezvételét követő nyolc napon belül, folyóirat esetében pedig az igény kézhezvételétől számított nyolc napot követően a legközelebbi számban azonos módon, rádiós, televíziós médiaszolgáltatás esetében pedig – ugyancsak nyolc napon belül – a sérelmes közléssel azonos napszakban és azonos módon kell közölni.

(3) Az (1)–(2) bekezdésben foglaltakat kell megfelelően alkalmazni akkor is, ha a jogsértés az internet útján közzétett közleményben történt meg.

[4] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2:44. §2 [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme]

A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.

Az új Ptk. eredeti szövegét részben az Alkotmánybíróság is alkotmány sértőnek találta a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban.

[5] 2009. évi CXX. törvény A Polgári Törvénykönyvről

2:94. § [A jóhírnév védelmére irányadó sajátos rendelkezések]

(1) Ha a közhatalmat gyakorló vagy közfeladatot ellátó személy jóhírnévét és becsületét a közhatalom gyakorlásával, illetve a közfeladat ellátásával összefüggésben sértették meg, a 2:89–92. §-ban foglalt jogkövetkezmények akkor alkalmazhatóak, ha a jogsértés valótlan tény állításával, híreszteléssel vagy való tény hamis színben történő feltüntetésével valósult meg, feltéve, hogy arra a jogsértő szándékos vagy súlyosan gondatlan eljárása miatt került sor; a jogsértő akkor mentesül e jogkövetkezmények alól, ha bizonyítja, hogy eljárása nem volt szándékos vagy súlyosan gondatlan.

(2) Ha olyan közszereplő jóhírnévét és becsületét sértették meg, aki nem gyakorol közhatalmat és nem lát el közfeladatot, az (1) bekezdésben foglaltakat akkor kell alkalmazni, ha a személyhez fűződő jogot a közszerepléssel, illetve az érintett személy közszereplői minőségével összefüggésben sértették meg.

[6] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2: 54. § (5) A közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.

[7] Ennek anyagi jogi vonatkozásait lásd A médiatartalom szabályozása című vitaanyagunkban.

[8] Lásd 1309/2011. (X. 5.) számú MT határozat. Az ügyben az M-RTL 100%-os közvetlen részesedést kívánt szerezni a Cool TV, a Sorozat+, a Reflektor TV, a Prizma TV, a Film+ és a Film+2 csatornák médiaszolgáltatójában, az IKO Romániában, valamint a Muzsika TV médiaszolgáltatójában, az IKO Televisionsben. A Médiatanácsnak a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) részére készített szakhatósági állásfoglalásban mindenekelőtt tisztázni kellett a joghatóság kérdését, mivel az IKO Romania és IKO Televisions Romániában bejegyzett és tevékenykedő vállalkozások. A Gazdasági Versenyhivatal eljárását a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) megalapozza, mivel a törvény hatálya kiterjed a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartására is, ha annak hatása Magyarország területén érvényesülhet. A Médiatanács a Tpvt.-re való hivatkozás mellett további, lényegében a Tpvt. területi hatályra vonatkozó rendelkezésének

alkalmazhatóságát igazoló érvként rögzítette, hogy „a felsorolt csatornák magyar nyelven, magyar tartalomfogyasztók számára készülnek és Magyarország területén elérhetőek, illetőleg miután a médiatartalom-szolgáltatás érintett, releváns piaca a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülése szempontjából a Magyar Köztársaság területére terjed ki, valamint miután a fúzió engedélyezése esetén – amennyiben közvetlenül az M-RTL válna az érintett médiatartalom médiaszolgáltatójává – valamennyi médiaszolgáltatást a Magyar Köztársaságban letelepedett médiatartalom-szolgáltató nyújtaná”. A felek a Médianács, illetve a GVH határozatát nem támadták meg, a származási ország elvének sérelme nem merült fel.

[9] Ezzel ellentétes szakmai álláspontot képvisel Gálik Mihály a vitaanyaghoz készült előkészítő tanulmányában.

[10] Mérték Médiaelemző Műhely: Hírfogyasztás, pluralizmus, demokratikus részvétel. A sokszínű tájékozódás esélyei 2013, <http://mertek.eu/jelentesek/hirfogyasztas-pluralizmus-demokratikus-reszvetel-a-sokszinu-tajekozodas-eselyei-2013>

[11] A fejezet szerzője Weyer Balázs (Főszerkesztők Fóruma).

[12] Az Európai Bizottság Ajánlása egy versenyképesebb audiovizuális és tartalomipar, továbbá egy befogadó tudásalapú társadalom érdekében a digitális környezethez igazodó médiaműveltségről (2009.8.20.).

Médiapiaci folyamatok Magyarországon

I. A MAGYAR MÉDIAPIAC HELYZETE

A magyar média 2008 óta súlyosan megszenvedte a gazdasági válság következményeit. A reklámbevétel a nyomtatott sajtóban 2013-ban 35,8 milliárd forint volt, ami 48 százalékos visszaesést jelentett az öt évvel korábbi szinthez képest. A televízió reklámbevétele 45,6 milliárd forint volt, ami 42 százalékos csökkenés ugyanezen időszakban. Módszertani változások miatt a rádiópiac adatai nem összehasonlíthatóak, de az elmúlt öt évben itt is 25 százalék volt a visszaesés, 2013-ra 8,8 milliárd forintra csökkent a reklámbevétel. Mindezek mellett a digitális média (internet és mobil) reklámbevétele 39,1 milliárd forintot ért el 2013-ra, ez 95 százalékos növekedés 2008-hoz képest (akkor még a mobil tartalomszolgáltatás gyengesége miatt ez a kategória internet néven szerepelt). A közterületi piacon a hirdetési bevétel 20,8 milliárdról 14,4 milliárdra csökkent.[\[1\]](#)

1. *A nyomtatott lapok piaca*

A nyomtatott sajtó piacát hosszú évek óta három nagy nemzetközi befektető uralja, az Axel Springer, a Ringier és a Sanoma. Az eddigi status quo 2014-ben jelentős átalakuláson megy keresztül.

Az Axel Springer és a Ringier összeolvadásának története 2010-ben kezdődött, és sejteni lehetett, hogy az európai piacon is meghatározó jelentőségű két lapkiadó fúziója Magyarországon problémás lehet, hiszen a magyar médiapiac jelentős szereplőiről van szó. Ez a várakozás be is igazolódott, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) szakhatósági állásfoglalása alapján a Médiatanács 2011 tavaszán elutasította a Ringier és az Axel Springer magyarországi leányvállalatainak fúziós kérelmét.

A médiatörvény szerint a szakhatósági állásfoglalás köti a Gazdasági Versenyhivatalt, anélkül nem adható meg az engedély az egyesülésre. A két társaság akkor visszavonta a kérelmet, de tudható volt, hogy nem mondanak le a magyarországi érdekeltségek összevonásáról.

Az érintett cégek hivatalosan[2] is bejelentették 2014 januárjában, hogy a Vienna Capital Partners (VCP) felvásárolja a Ringier és az Axel Springer médiaportfóliójának meghatározó részét, köztük megyei napilapokat, a *Népszabadságot*, a *Nemzeti Sportot*, a *Világgazdaságot*, illetve sport-, női és ifjúsági magazinokat. A VCP mögött a sajtó fideszes hátteret sejt, aminek az alapját leginkább az adja, hogy székhelye ugyanabban az épületben van, mint Fellegi Tamás egykori fejlesztési miniszter és az Infocenter volt tulajdonosa Euroatlantic Solutions nevű kommunikációs tanácsadó cége.[3] A fennmaradó lapokat, így a *Blikket* és népszerű magazinokat a Ringier Axel Springer Magyarország adja ki a jövőben.[4]

Már régóta lehetett hallani a finn hátterű Sanoma magyarországi lappiaci érdekeltségeinek eladásáról is, végül 2014 áprilisában jelentették be, hogy a vevő a Central Fund, egy magyar pénzügyi befektető. Sajtóhírek szerint[5] a befektető célja, hogy a portfólió szétdarabolása után egyenként értékesítse annak elemeit, így várhatóan a legnépszerűbb lapok és online felületek idővel más-más befektetőhöz kerülnek. A három legnagyobb magyarországi kiadóvállalat átalakulásával/tulajdonosváltásával minden kétséget kizáróan jelentős változás alatt áll a magyar lappiac, és bár ezek a folyamatok még nem zárultak le, láthatóan nő a magyar tulajdon aránya.

Kérdés azonban, hogy a tulajdonosváltások hogy érintik a politikai lapok piacát, amelyet ma erősen befolyásol a két legnagyobb párt, a Fidesz és az MSZP. Az országos napilapok piacán három olyan politikai napilap is szerepel, amelyeknek eleve magyar befektetők a többségi tulajdonosai (ezek közül a *Magyar Nemzet* és a *Magyar Hírlap* jobboldaliak, míg a *Népszava* baloldali). A legnagyobb napilap, a *Népszabadság* többségi tulajdonrészének értékesítése folyamatban van, de a kisebbségi tulajdonrész a Szabad Sajtó Alapítványé, ez pedig nem más, mint a Magyar Szocialista Párt alapítványa. A hírek szerint[6] a Szabad Sajtó Alapítvány a jövőben is megtartja tulajdonrészét.

A megyei napilapok piacán a láncszerű tulajdonlás jellemző, a 18 megyét négy kiadó osztotta fel egymás között (Pest megyének nincs saját napilapja). Bár ezzel méretgazdaságból fakadó előnyöket érnek el, a példányszámok folyamatos csökkenése mégis veszélyezteti a jelenlegi rendszer hosszú távú

fenntarthatóságát. Az Axel Springer tulajdonrészét a Vienna Capital Partners veszi meg, míg a Lapcomot a Daily Mailtől vásárolta meg egy offshore hátterű befektető[7] még 2013 elején. Jelentős tulajdonos a megyei lappiacon a német WAZ Media Group, illetve a három megyében jelen lévő InformMédia egy osztrák befektetője.

Az ország egyetlen ingyenes napilapja, a *Metropol* magyar tulajdonban van, a Metro International SA 2011-ben adta el a magyarországi üzletrészt a Megapolis Media Zrt.-nek. A cég tulajdonosa és képviselője Fonyó Károly, akit a magyar sajtó[8] a Fidesz gazdasági holdudvarába tartozó oligarchaként emleget.

A hetilapok piaca tulajdonosi szempontból sokszínűbb, több bal- és jobboldali, illetve liberális hetilap is van, javarészt magyar tulajdonban. A legnagyobb nemzetközi médiavállalatok nem adnak ki politikai hetilapokat, hanem inkább szórakoztató magazinokra és szaklapokra összpontosítanak.

2. **Televíziós műsorszolgáltatás**

Magyarországon hozzávetőlegesen 100 magyar nyelvű televíziócsatorna érhető el, de a piac két legjelentősebb szereplője mind a mai napig az RTL Klub és a TV2. A digitális átállás 2013. októberi lezárultával és így az analóg földfelszíni műsorszórás befejezésével a két csatorna privilegizált helyzete megszűnt, és ma már messze nem olyan kiemelkedő a közönségarányuk, mint korábban volt (2000-ben az RTL Klub és a TV2 együttes közönségaránya a teljes népesség körében még 67,3 százalék volt, 2012-re ez 33,7 százalékra csökkent). A televíziós piac az elmúlt másfél évtizedben fragmentálódott; a nézői ízlés egyre szerteágzóbbá vált, bővült a kínálat, és a műsorterjesztési szolgáltatások fejlődésével mind több háztartás vált sokcsatornássá, azaz a választott csomagtól függően egyre többek számára széles műsorválaszték érhető el.

Az RTL Klub tulajdonosi viszonyait illetően nincs új fejlemény, a csatornát a Magyar RTL Televízió Zrt. üzemelteti, ennek tulajdonosa a német RTL Group.

A TV2 üzemeltetője az MTM-SBS Televízió Zrt., amelynek tulajdonosváltásáról hosszú időn keresztül cikkezett a magyar sajtó, végül 2013 decemberében hivatalosan is bejelentették az eladást.[9] A német ProSiebenSat1 után a cég két felső vezetője, a vezérigazgató Simon Zsolt és a gazdasági igazgató Yvonne Dederick lett az új tulajdonos. Amellett, hogy merőben

szokatlan, hogy egy ekkora céget két felső vezető vásárol meg, a sajtó gyorsan feltárta a tranzakció mögött a fideszes szálát.[\[10\]](#) Ma már ismert, hogy a TV2 megvásárlása eladói hitellel történt, de piaci szempontból a legnagyobb kérdés, hogy milyen módon sikerül majd a nem túl nagy magyar piacon az évek óta veszteséges MTM-SBS Televízió Zrt.-nek kigazdálkodni a hiteltörlesztés részleteit. A TV2 működésének és a szerződés pontos részleteinek ismerete nélkül is megkockáztatható, hogy normál piaci viszonyok között ez az eredmény nem kitermelhető; ahhoz, hogy ilyen jelentős pluszbevétel jelenjen meg a TV2-nél, csak komoly piaci beavatkozással érhető el.

Fontos fejlemény még a magyar televíziós piacon mind a RTL Klub, mind a TV2 esetében az ún. társcsatornák megjelenése és egyre nagyobbá válásuk. Ezeket (pl. RTL II, Cool, Film+, illetve Super TV2, Fem3, Pro4) külföldi székhelyű társaságok üzemeltetik, az egyes csatornák pénzügyi eredményei nem ismertek, de a közönségarány alapján ma már a piac fontos szereplői. A külföldi székhely következményeként ezek a csatornák a magyar médiaszabályozáson kívül állnak, a Médiatanácsnak nincs felügyeleti joga felettük.

Piaci szempontból nem jelentős a közszolgálati csatornák súlya. Bár a hirdetési bevételekről nincs naprakész és pontos adat, de a közönségaránya még összesen, tehát valamennyi közszolgálati csatornát beleértve sem túl magas (2013-ban a teljes népesség körében 14,8 százalék[\[11\]](#)).

3. *Rádiós műsorszolgáltatás*

A rádiópiacot is két országos kereskedelmi adó uralta, miután 2009-ben az akkori médiahatóság, az ORTT döntése értelmében a Class FM és a Neo FM nyerte a két országos kereskedelmi frekvenciát, a korábbi szereplőkkel, a Sláger Rádióval és a Danubius Rádióval szemben. A tulajdonosi szinten az MSZP-hez köthető Neo FM 2012 novemberében a hatóság asszisztálása mellett elvesztette médiaszolgáltatási jogosultságát, a Fidesz-közeli befektetők tulajdonában álló Class FM így egyedüli országos kereskedelmi rádióként maradt a piacon. A monopolhelyzet kialakulásában a Neo FM nyilvánvalóan rosszul tervezett üzleti modellje és a hirdetések elfordulása mellett a Médiatanács utólagos médiaszolgáltatásdíj-változtatása is szerepet játszott, hiszen az egyértelműen a Class FM-nek kedvezett.[\[12\]](#)

Az országos kereskedelmi rádiók piacának átalakítása tervszerűen zajlott, a Médiatanácsnak egyáltalán nem volt célja, hogy verseny alakuljon ki ebben a szektorban.[\[13\]](#) A történet 2013 decemberében végérvényesen lezárult, a

Neo FM frekvenciái a közszolgálati rádióhoz kerültek.[14] Így már nem egyszerűen arról van szó, hogy újra ki kell írni a pályázatot, hanem ha bármikor úgy dönt a mindenkori médiahatóság, hogy új országos szereplőt enged be a piacra, akkor ahhoz a frekvenciaterkép átrajzolására is szükség lesz.

A nyilvánosság működése szempontjából kiemelten fontos három talk rádió, ezek az InfoRádió, a Klubrádió és a Lánchíd Rádió. A Médiatanács nem egyenlő mércével méri ezeket a rádióadókat, holott ha más-más közönséghez szólva is, de mindhárom fontos szerepet tölt be a közvélemény formálásában. A baloldali Klubrádió hosszú időn keresztül teljes bizonytalanságban működött, a rádióadó és a Médiatanács közötti pereskedés a sajtószabadságért folytatott küzdelem jelképe lett.[15] Az évek-en át tartó eljárás végül nyugvópontra jutott, a Klubrádió 2014 februárja óta a 92,9-es közösségi frekvencián működik, így nem kell mediaszolgáltatási díjat fizetnie. A szintén budapesti körzeti rádióként működő InfoRádió már 2012 szeptembere óta közösségi frekvencián szolgáltat, de szemben a Klubrádióval, ezt a médiatanácsi döntést nem előzte meg évekig tartó pereskedés. A Lánchíd Rádió kifejezetten nyertese volt az elmúlt évek médiapolitikájának, adása ma már jelentős területeken érhető el (erről részletesen lásd A Médiatanács frekvenciapályázattalási gyakorlata 2010–2013 c. fejezetet).

A közszolgálati rádióadók versenyképesek, a Kossuth rádió és a Petőfi rádió is jelentős elérésű adók.[16] A közszolgálati televízióhoz hasonlóan a hírszerkesztés egyoldalú, politikailag elfogult.[17]

4. **Online tartalomszolgáltatás**

Az online tartalmak piaca sokszínű, ám a hatását korlátozza a mindössze 57 százalékos internetpenetráció (15+ évesek körében, 2013. augusztus).[18] A piacvezető online hírportál, az index.hu annak a Central European Media & Publishing vállalatnak a része, amely egy, a jobboldalhoz szorosan kötődő bankár tulajdonában van. Legfőbb vetélytársa, az origo.hu tulajdonosa a volt állami monopolista, a Magyar Telekom, amely jelenleg a Deutsche Telekom leányvállalata. Sok független hírforrás létezik, és a közösségi oldalak egyre hatékonyabb hírterjesztőkkel válnak, de az internet sokszínűségét valójában csak azok a felhasználók tudják kihasználni, akik aktívan keresik a különböző tartalmakat.

5. Közterületi piac

A közterületi piac alapvetően marketingkommunikációs felület, a médiapiaci elemzéseknek jellemzően nem része, hiszen nem jelenik meg rajta szerkesztőségi tartalom. Most két ok miatt mégis kivételt teszünk.

Egyrészt a közterületi szektor súlya jelentős a reklámpiacon, és kivételesen erős a Fideszhez közel álló befektetők súlya.^[19] Másrészt már nem igaz, hogy a közterületi plakátokon kizárólag szűken vett marketingkommunikációs üzenetek jelennek meg, hiszen olyan erős az állami intézmények jelenléte, hogy önmagában formálja a nyilvánosságot. A szektor 2014-es eredményeit természetesen még nem ismerhetjük, de a választási kampány szabályainak változása egyértelműen a közterületi piacot hozta helyzetbe,^[20] így az eddiginél sokkal komolyabb szerepet töltenek be a közterületi hirdetések a közvélemény alakításában.

6. Helyi médiapiacok

A helyi piacokra jellemzően kevés figyelem jut a médiapiaci elemzésekben, az ott történtek nem is olyan jól dokumentáltak, mint az országos piac átalakulása. Nemzetközi összehasonlításban még az országos piac is kicsi, a helyi piacok gazdasági jelentősége tehát csekély, ez a médiapiac „long tail” része. A helyi média termékei és szolgáltatásai rendszerint ingyenesek a fogyasztók számára, és hirdetésekéből, illetve önkormányzati támogatásokból tartják fenn azokat.

A White Report-adatbázis alapján a helyi média piaci forgalma 2011-ben a teljes piac 21 százalékát tette ki, és 54,2 milliárd forintnak felelt meg, de ebbe beletartoznak a nemzetközi befektetők tulajdonában lévő megyei lapok is.^[21] A megyei napilappiac a láncszerű tulajdonlásra épül, négy kiadó összesen 18 lapot ad ki. Ezen nemzetközi befektetők érdekeltségeit nem számítva 2011-ben mindössze 20,8 milliárd forintba rúgott a magyar tulajdonban lévő helyi média forgalma, ami a teljes médiapiac 9 százalékát adja.

Ezeknek a helyi vállalatoknak a tulajdonosi szerkezete változó. Egyes esetekben az önkormányzat maga működteti őket, és nem állnak rendelkezésre a vállalat pénzügyi eredményei, mivel az önkormányzati költségvetés részét képezik. Amikor különálló cégeket hoznak létre az önkormányzatok a médiafelület működtetésére, akkor nyilvánosan hozzáférhetőek a pénzügyi eredmények. Ugyan beléphetnek független tulajdonosok is a helyi

médiapiacra, de érdekükben áll lojálisnak lenni az uralkodó helyi hatalommal, vagy legalábbis elkerülni a konfliktust, mivel a kritikus újságírók kedvét szegik mind az önkormányzati, mind pedig az üzleti hirdetőknél.

A korrupcióellenes oknyomozó újságírást folytató online portál, az atlaszo.hu egy cikksorozatát közölte, amelyben a helyi médiának juttatott közfinanszírozással való visszaéléseket tárták fel Magyarország néhány nagyobb vidéki városában.^[22] A cikkekből az derül ki, hogy az önkormányzatok ezekben a városokban helyi médiabirodalmak tulajdonosai, amelyekbe tévécsatornáktól kezdve nyomtatott sajtótermékeken keresztül az online portálokig mindenféle médiatermék beletartozik. Ezek rendszeresen részesülnek jelentős támogatásban és önkormányzati hirdetésekben. A helyi politikusok jól jövedelmező szerződésekkel jutalmazták a lojális médiát és újságírókat, és gyakran közvetlen vagy közvetett módszerekkel avatkoznak be a tartalomkészítésbe.

II. ERŐS JOBBOLDALI JELENLÉT MÉDIATULAJDONOSI SZINTEN

Az elmúlt években számos újságíró próbálta a nyilvánosság elé tárni azt az átláthatatlan médiatulajdonosi érdekhálózatot,^[23] amely igencsak támogató a jelenlegi kormány irányába, és ebből bőséges haszonhoz jut. A jobboldali médiabirodalom főként a nyomtatott sajtót, a rádiós műsorszolgáltatást és a közterületi hirdetési piacot fedi le, de vannak érdekeltségeik a televíziós és az online szektorban is.

A köztéri reklámok – amelyek sok olyan embert is elérnek, akik jellemzően nem fogyasztanak más médiát – szerepe változóban van. Ezek a hirdetések sokáig kereskedelmi marketingeszközök voltak, de – mint korábban már említettük – manapság a közvélemény befolyásolására alkalmas politikai üzeneteket is közvetítenek. A megváltozott szabályozási környezet miatt a 2014-es országgyűlési választások idején a kampányban is kifejezetten megnőtt a szerepük.

A Fideszhez köthető médiabirodalom legfontosabb szereplői Fonyó Károly, Nyerges Zsolt és Simicska Lajos, akiket a független média gyakran csak „oligarchaként” emleget. Kiterjedt érdekeltséggel rendelkeznek különböző iparágakban, kiemelten az építőiparban, létesítményfejlesztésben. Elemzésünk szempontjából a médiában betöltött szerepük különösen fontos,

hiszen a politikaközeli befektetők jelenléte a médiapiacon hatással van a nyilvánosság működésére is.

Simicska Lajost – akit sokan Magyarország legjelentősebb nagytőkésének tartanak – egy médiaipari magazin 2013-ban az ország harmadik legbefolyásosabb médiaszemélyiségének választotta.[24] Orbán Viktor miniszterelnök gimnáziumi barátja, a Fidesz volt kincstárnoka az adóhatóság elnökeként és a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) elnöki tanácsadójaként fontos szerepet játszott az első Orbán-kormány ideje alatt, 1998 és 2002 között is. Ma a Közgép, tehát a kormányzati megbízásokban bővelkedő[25] építőipari óriásvállalat tulajdonosaként ismert, illetve számos más vállalatban is vannak átláthatatlan, közvetett érdekeltségei.

A legbefolyásosabb médiaszemélyiségek listáján tizennegyedik Nyerges Zsolt exügyvéd, aki Simicskával dolgozott együtt az első Orbán-kormány alatt. Szorosan együttműködik vele a szintén Fidesz-közeli Fonyó Károly, aki nyolcadik a legfontosabb médiaszemélyiségek listáján. Fonyó a Simicska-féle érdekkörön belüli Mahir Cityposter köztéri hirdetésekkel foglalkozó vállalat ügyvezetője, és társtulajdonosa egy másik köztéri reklámcégnek, az Euro AWK-nak, amely rendszeres haszonélvezője az állami hirdetési megrendeléseknek.[26] 2011-ben megszerezte a legnagyobb ingyenesen terjesztett napilapot, a *Metropolit* is.

Szintén fontos szereplő Széles Gábor, aki egy 2013-ban megjelent lista szerint[27] Magyarország kilencedik leggazdagabb embere. Széles fideszes kötődése jól ismert a magyar sajtóban, számos lépést tett a kormány támogatása érdekében.[28] Tulajdonában áll a *Magyar Hírlap* nevű jobboldali újság és az *Echo TV* kábelcsatorna.

Lisztkay Gábor három meghatározó jobboldali médiumhoz, a *Magyar Nemzethez*, a *Lánchíd Rádióhoz* és a *HírTV*-hez köthető tulajdonosként, illetve igazgatósági tagként.

Spéder Zoltán nem része a média által oligarchaként emlegetett Fidesz-közeli befektetési csoportnak, de a szaksajtóban olvashatunk arról, hogy tulajdonosként milyen módon gyakorol politikai befolyást az *index.hu* hírportálra.[29] Spéder cége emellett a budapesti *InfoRádiót* is üzemelteti.

Megemlíthető még Vitézy Tamás, a miniszterelnök rokona és jó barátja, az ingyenes terjesztésű *Helyi Téma* kiadójának tulajdonosa.

Az alábbiakban a legfontosabb, a jobboldalhoz köthető médiavállalatokat foglaljuk össze, szektoronkénti bontásban.

7. Nyomtatott sajtó

- A *Magyar Nemzet* a második legnagyobb politikai napilap (a Matesz adatai szerint az átlagos terjesztett példányszám 38 236 darab 2013 utolsó negyedévében). Kiadójának tulajdonosa Liszky Gábor és a Pro-Aurum Zrt., utóbbi Simicska Lajoshoz köthető vállalkozás.[\[30\]](#)
 - A *Metropol* az egyetlen ingyenes napilap, és egyben a legmagasabb példányszámú újság Magyarországon (a Matesz adatai szerint az átlagos terjesztett példányszám 390 904 darab 2013 utolsó negyedévében). A kiadó MTG Metro Gratis Kft. tulajdonosa a Megapolis Media Zrt., ennek egyedüli részvényese és képviselője Fonyó Károly.
 - A *Heti Válasz* politikai hetilap (a Matesz adatai szerint az átlagos terjesztett példányszám 16 780 darab 2013 utolsó negyedévében). A *Heti Válasz* Kiadó Kft. tulajdonosai az Infocenter.hu Média Zrt. és a Mahir Magyar Hírdető Zrt., mindkettő Nyerges–Simicska-kötődésű vállalat.[\[31\]](#)
 - Pédányszám alapján jelentéktelen, országos lapként gyakorlatilag értelemzhetetlen szereplő a napilappiacon a *Magyar Hírlap* (a Matesz adatai szerint az átlagos terjesztett példányszáma mindössze 7923 darab 2013 utolsó negyedévében). A Magyar Hírlap Kiadói Kft. tulajdonosa az SGH Vagyonkezelő Kft., Széles Gábor cége.
 - A *Helyi Téma* hetilap Budapesten és az agglomeráció egy részében jelenik meg, ingyenes újság, az állami tulajdonban álló Magyar Posta juttatja el a postaládákba. A Téma Kiadó Kft. tulajdonosa Vitézy Tamás, aki Orbán Viktor rokona és szintén a Fideszhez közel álló befektető.[\[32\]](#)
 - Az egyik gazdasági napilap, a *Napi Gazdaság* 2013-ban a Fidesz-közeli kutatóintézet, a Századvég Gazdaságkutató Zrt. tulajdonába került.
- Mindezek mellett vannak még olyan lapok a magyar piacon, amelyek nem kifejezetten alkalmasak a közvélemény politikai befolyására, de üzletileg alighanem jelentős hasznot hoznak a vezető kormánypárthoz közel álló tulajdonosaiknak. Jó példa erre a *Magyar Könyha* vagy a labdarúgással foglalkozó *Fourfourtwo* magazin, amelyek feltűnően sikeresek az állami hirdetések megszerzésében.[\[33\]](#)

8. Televízió

- A HírTV hírcsatorna a televízióval rendelkező háztartások 83,5 százalékában[34] elérhető. A közismerten jobboldali csatorna üzemeltetőjének, a HírTV Zrt.-nek vezető tisztségviselője Liszky Gábor.
- Az egyes műsorai alapján sokak által szélsőjobboldalinak tartott *Echo TV* hírcsatorna Széles Gábor tulajdonában van.
- A TV2 országos kereskedelmi csatorna tulajdonosváltásáról már korábban volt szó, csakúgy, mint a tranzakció mögött felsejlő fideszes érdekeltségről. Kétségtelen tény, hogy Simon Zsoltnak, a TV2 vezérigazgatójának és most már tulajdonosának fideszes kötődését a sajtó már korábban feltárta.[35]

9. **Rádió**

- A *Class FM* az egyetlen országos kereskedelmi rádió, amióta legfőbb versenytársának, a *Neo FM*-nek a médiaszolgáltatási szerződését 2012-ben felfüggesztették. Üzemeltetőjének, az Advenio Zrt.-nek a képviselője Nyerges Zsolt.
- Az egyik budapesti kereskedelmi rádió, a *Music FM* üzemeltetője a Prodo Voice Kft., amely szintén Nyerges Zsolt, tehát a Fideszhez közel álló befektető érdekeltségébe tartozik.[36]
- A *Lánchíd Rádió*, a Budapesten és számos helyi frekvencián sugárzó talk rádió a frekvenciapályázatok nagy nyertese volt az utóbbi években. A Lánchíd Rádió tulajdonosa az Infocenter.hu és Liszky Gábor.
- Szintén jobboldali irányultságúnak nevezhető a budapesti *InfoRádió* (tulajdonosa a Közép Európai Média és Kiadó Zrt. – CEMP), amely Spéder Zoltánhoz köthető.

10. **Online tartalomszolgáltatás**

- A piacvezető *index.hu* hírportál tulajdonosa (Közép Európai Média és Kiadó Zrt. – CEMP) Spéder Zoltán bankár érdekeltsége, aki egyben az FHB Bank igazgatóságának elnöke is.[37]

11. **Közterület**

- A Simicska Lajos és Nyerges Zsolt tulajdonában álló Publiment számos állami megbízáshoz jutott.
- Az Euro-AWK részben Fonyó Károlyé.
- A Mahir Cityposter, az Euro Publicity és az A Plakat szintén Simicska Lajoshoz és Nyerges Zsolthoz köthető.[38]

A részrehajlás azoknak a médiaügynökségeknek a kiválasztásánál is tetten érhető, amelyeken keresztül az állami intézmények és az állami tulajdonban álló vállalatok a hirdetési költségvetésüket elköltik. A sajtóban gyakran olvashatunk az Inter Media Group Kft. (IMG), a Bell and Partners Kft. és a Vivaki Hungary Kft. által megnyert közbeszerzési eljárásokról. Ezek az ügynökségek szorosan kötődnek a jelenlegi kormányzathoz, és a médiatervezési döntéseik nem átláthatóak, holott számos esetben közpénzt költenek.

III. POLITIKAI BEFOLYÁS A MÉDIAPIACON

Kvalitatív kutatásunk (mélyinterjúk[39]) azt mutatják, hogy az állami befolyás erőteljesen érezteti hatását a magyarországi médiapiacon. Ennek több formája is van, úgy mint az állami hirdetések hatása, a médiaügynökségek kiválasztása és a médiaköltés elosztása, valamint a tartalom befolyásolása.

12. *Az állami hirdetések hatása a piaci versenyre*

Az interjúalanyok egyöntetűen egyetértettek abban, hogy az állami hirdetési támogatások tisztességtelen és átláthatatlan elosztása jelentősen torzítja a piaci versenyt. Állításuk szerint a helyzet az elmúlt két-három évben romlott, amit a Transparency International a lassan kialakuló ún. state capture fogalmával, vagyis az állami foglyul ejtésének folyamatával írt le.[40]

A kormányközeli magánérdekcsoportok és üzleti oligarchák a legfőbb haszonélvezői az állami hirdetéseknek, az interjúalanyok szerint ennek jelentősége 2010 óta számottevően nőtt, ahogyan az összes hirdetési költséggel összevetve is megnőtt az aránya. Az egyik médiaügynökségi vezető az állam részesedését a teljes hirdetési piacon 10-15 százalék közé tette, hozzátéve, hogy ez a szint a válság előtt jóval 10 százalék alatt volt, így a 2013-as érték az akkorinak nagyjából a kétszerese.[41]

Az interjúalanyok elmagyarázták, hogy a piaci verseny leginkább két nézőpontból torzult. Az egyik ilyen tényező, hogy az állam egyoldalúan csak

kormányközeli médiaügynökségekkel állapodik meg. Második lépésben pedig ezek az ügynökségek az állami hirdetések többségét olyan jobboldali médiumokban helyezik el, amelyek közvetlenül vagy közvetetten a jelenlegi kormányhoz köthető üzletemberek tulajdonában vannak.

Majdnem az összes interjúalany kihangsúlyozta, hogy ez a rendszer nem csupán a lojális médiát hozza helyzetbe, és befolyásolja a tartalmat; mindezek mellett úgy tűnik, hogy a hagyományos pénzügyi korrupció is fontos szerephez jut. Ahogy azt az egyik médiaügynökség vezetője megfogalmazta, az állami hirdetési költségcsatornáit úgy építették ki, hogy azok egy zárt rendszeren keresztül átjuttassák a pénzt olyan vállalatokhoz (médiaügynökségekhez, hirdetési ügynökségekhez és médiaszolgáltatókhoz), amelyek a kormányközeli oligarchák tulajdonában állnak.

Egy másik interjúalany elmagyarázta az indokokat is: az állami támogatások becsatornázása a médiapiacon keresztül a korrupció könnyű, olcsó és költséghatékony módja, ellentétben például az infrastruktúra-fejlesztéssel, ahol „a nap végén el kell készülnie egy hídnak, egy autópályának vagy egy épületnek. A hirdetési piacon csak el kell helyezned egy plakátot vagy egy hirdetést az újságban. A médiapiac egyszerűen jövedelmezőbb terepe a korrupciónak.”

Számos interjúalany említette, hogy ez a rendszer a politikai finanszírozás integrált része. Hasznot húznak belőle politikusok, politikai aktivisták és a pártok támogatói széles körben. Az egyik válaszadó állítása szerint ez az egyik legfontosabb ok, amiért az állami hirdetések száma és az állam szerepe megnőtt a médiában az elmúlt néhány évben.

13. *A médiaügynökségek kiválasztása*

A médiaügynökségek közötti piaci verseny nyilvánvalóan torzult. Habár a legtöbb esetben lefolytatják a jogilag definiált közbeszerzési eljárásokat, a pályázatok gyakran meghívásos rendszerben zajlanak le, és a végeredményük alapján nyilvánvaló az is, hogy a pálya bizonyos „baráti” ügynökségeknek lejt. A Transparency International rendszeresen bírálja a közbeszerzési eljárás szabályozását, véleményük szerint az túlkomplikált és túlszabályozott éppen annak érdekében, hogy megkönnyítse a korrupciót.[\[42\]](#)

Csak három olyan médiaügynökség van, amely rendszeresen nyer kormányzati hirdetési kampány tendereket, ténylegesen kiszorítva a többi vállalkozást az üzletből. „Ez egy abszolút zárt rendszer, ami csak a kormány

kedvenc ügynökségei számára nyitott”, tette hozzá az egyik médiaügynökségi vezető. Azt is elmondta, hogy a most állami megbízással rendelkező, kedvezményezett ügynökségekről az a hír járja, hogy közvetett tulajdonosaik a jelenlegi kormányhoz közeli üzletemberek, és hogy nemrég még kishalak voltak a piacon. „Kettő közülük, az IMG és a Bell and Partners szinte a térképen sem volt; a túlélésért küzdöttek”, mondta az egyik vezető, aki kihangsúlyozta, a harmadik vállalat, a Vivaki kivételével, aminek számos privát ügyfele van, a kiemelt ügynökségek szinte kizárólag csak a kormánynak dolgoznak.

Azok a médiaügynökségek, amelyek az előző kormány idején vittek kormányzati kampányokat, teljesen elvesztették az üzletnek ezt a szegmensét, leépítésekre és elbocsátásokra kényszerültek. „Mostanra teljesen kitalizottakká váltak”, mondta a médiaügynökségi vezető. Megerősítetlen iparági híresztelések szerint az IMG megkísérelt belépni a médiaügynökségek szakmai szervezetébe, a Magyar Kommunikációs Ügynökségek Szövetségébe (MAKSZ), de a jelenlegi tagok legalább kétharmada nem szavazta meg, így a jelentkezését elutasították. Az IMG tagságának visszautasítása jól jelzi a hirdetési piac véleményét annak üzleti gyakorlatáról, tette hozzá az egyik interjúalany.

A médiaügynökségek kulcsszerepet játszanak az állami hirdetési pénzek átláthatatlan és tisztességtelen elköltésében. Az üzleti döntéseik zavarosak, a statisztika viszont világosan megmutatja, hogy jobboldali médiumoknak kedveznek.

Számos válaszadó említette, hogy van néhány magánhirdető, akik, úgy tűnik, követik az állami hirdetéseket. Kereskedelmi láncok – a Lidl, a Spar és az Aldi – mostanában vitték át az IMG-hez a hirdetéseiket. A kiskereskedelmi láncok számára fontos, hogy baráti viszonyt ápoljanak a jelenlegi kormánnyal, hiszen annak kifejezett célja a szuper- és hipermarketek terjeszkedésének korlátozása. A kereskedelmi láncok médiaügynökségváltásához nem kapcsolódott semmilyen esemény a hirdetési piacon; úgy tűnik, a lépés célja csak a kormányzattal való jó kapcsolat megerősítése volt.

Az interjúalanyok úgy hiszik, hogy a trend, miszerint a magánhirdetők követik az állami hirdetőket a médiaügynökségek kiválasztásában, azokban a szektorokban a legjelentősebb, ahol a működés feltétele állami befektetéshez vagy állami engedélyhez köthető, ideértve a telekommunikációt, a bankokat és a kereskedelmi láncokat.

14. *A médiaköltés elosztása*

Az egyik médiaügynökségi vezető szerint a kormányzati hirdetési kampányok elemzése során jól megfigyelhető, hogy azok olyan mintát tükröznek, amely a célközönség hatékony elérésének mérlegelése alapján nem lehet ésszerű. „Ezekben a kampányokban számomra meglepő, mennyire felülreprezentált a rádió- és köztérreklám-költés, ismerve azt a tény is, hogy az egyetlen országos jelentőségű rádióadó és a köztéri hirdetési piac minden fontos szereplője kormányközeli üzletemberek tulajdonában van”, fogalmazott.

Azt is hozzátette, hogy egy másik fő jellemzője ezeknek az állami hirdetési kampányoknak, hogy a hirdetések magas százalékban kerülnek a kormánybarát oligarchák tulajdonában lévő nyomtatott sajtóorgánumokba, jellemzően az ingyenesen terjesztett *Metropol*ba.

Egy másik interjúalany is megemlítette a rádiós és a kültéri hirdetések dominanciáját az állami kampányokban. Hangsúlyozta, hogy az állami hirdetések óriási összegei olyan zenei rádióállomásoknál landolnak, amelyeknek gyanúsán magasak a működési költségei, ez pedig azt sugallja, hogy a tényleges költségeket meghaladó összegek alvállalkozókon keresztül, korrupst módon harmadik felekhez csatornázódnak be.

Az online költsékek viszont alulreprezentáltak ezekben a kampányokban. Ennek az lehet az egyik oka, hogy a nagy online vállalatok nem kormányközeli üzletemberek kezében vannak, illetve az online hirdetés szabályai jobban átláthatók.

Az utóbbi időben voltak kísérletek a kormányközeli tulajdonosok piaci részesedésének növelésére mind az online, mind a televíziós szektorban. Piaci hírek szerint a két legnagyobb online szereplő, az origo.hu és az index.hu esetében is voltak tárgyalások egy esetleges, jobboldali oligarchák által irányított felvásárlásról. A televíziós szektorban érdekelt források úgy gondolják, hogy a második legnagyobb kereskedelmi csatornát, a TV2-t is megszerzi nemsokára – valószínűleg egy közvetítő vállalaton keresztül, amelynek tulajdonosait homály fedi – egy kormánybarát üzletember. [\[43\]](#)

Számos válaszadó szerint a reklámadó – melyet a kormány 2013 elején helyezett kilátásba – célja egyértelműen a TV2 lehetséges megvásárlása körül zajló tárgyalások befolyásolása volt, mivel egy ilyen adó csökkentené a tv-csatornák piaci értékét, és így a TV2 is könnyebben felvásárolhatóvá válna. Tágabb értelemben ez az intézkedés hosszú távon az egész médiapiacot leértékelné, és így megkönnyítené a kormányközeli oligarchák üzleti terjeszkedését a médiaszektorban.

Az egyik interjúalany hangsúlyozta azt is, hogy egy speciális hirdetési adó bevezetése „jól beleillene a bankokra és a telekommunikációs szektorra kivetett különadók sorába. Ez egy jutalmazás-büntetés megközelítés; a fenyegetésnek az a szerepe egyrészt, hogy növelje a függőségérzést ezekben az iparágakban, illetve, hogy a főbb magánvállalatokat olyan nyomásnak tegye ki, amitől engedelmessé válnak. A médiaipar esetében a cél az, hogy olyan légkört teremtsenek, ami az öncenzúrát erősíti”, mondta.

Az egyik médiaügynökségi vezető – aki az előző kormány alatt állami reklámkampányokat is vitt – elmondása szerint mindig voltak előnyben részesített médiaügynökségek, de az ügynökségeknek akkoriban sokkal nagyobb volt a mozgásterük. „Most nincs választásunk. Az elvárások világosak, és néha még azt is megmondják, mely újságokat vonjuk be, és melyeket hagyjunk ki a médiatervekből.”

Egy médiaügynökségnek dolgozó interjúalany állítása szerint sok esetben előfordul, hogy a magánhirdetők, akik igyekeznek baráti viszonyt ápolni a kormányzattal, az ügynökségeket „kiegyensúlyozott” reklámköltsékre kérik, ami azt jelenti, hogy a médiatervbe akkor is be kell venniük jobboldali orgánumokat, ha az kereskedelmi szempontból nem indokolt.

Hasonlóképpen, a kormányt rendszeresen kritizáló szerkesztőségeket, különösen egyes médiavállalkozásokat az állami hirdetők szinte teljesen elkerülnek, emellett a magánvállalatoktól is egyre nehezebb reklámelhelyezést elnyerniük, hiszen a cégek azzal, ha nem kormányközeli orgánumokban hirdetnek, magukra vonhatják a kormány haragját. A Klubrádió nyilvánvaló példa arra, hogy az MSZP-közeli sajtót elkerülik az állami és a magánhirdetők is.

Az egyik vezető említett egy másik példát is, ami szerint állítólag egy magánkézben lévő multinacionális kábeltelvízió-csatornának felajánlottak egy potenciálisan jövedelmező, de fájóan korrump üzletet: ha a saját reklámkampányainak lebonyolításával egy kormányközeli üzletember tulajdonában álló kültéri hirdetőceget bízik meg, akkor cserébe nagyobb részesedést kap az állami hirdetési költségből a médiatervekben.[\[44\]](#)

15. ***Az állami hirdetések hatása a tartalom minőségére***

Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy az állami hirdetések a médiatartalmak minőségét csak közvetetten befolyásolják Magyarországon.

Az egyoldalú reklámköltés úgy befolyásolja a szerkesztőségi tartalmakat, hogy olyan légkört teremt, amelyben az újságírók az öncenzúrához folyamodnak. Sokan tartanak attól, hogy nyíltan beszéljenek a visszaélésekről, így kevés olyan dokumentált eset van, amely egyéni sérelmekről, újságírókra vagy szerkesztőségekre irányuló közvetlen nyomásgyakorlásról számol be. Az esetekről a sajtó nem ad hírt, a kormányzatot pedig semmi nem motiválja, hogy előmozdítsa az állami reklámköltések tisztességes közegének kialakítását.

Egy interjúalany szerint ez „világosan mutatja a társadalom és a reklámpiac általános helyzetét”. „A médiapiacra a korrupció hosszú múltra tekint vissza”, tette hozzá. „A tartalom eladó, nemcsak állami hirdetésért cserébe, de magánreklámköltésért is.”

Számos, pénzügyi nehézséggel küzdő médiavállalatot érint ez a trend.

Az újságírók kénytelenek figyelemmel lenni arra, hogy az állami reklámköltések a veszteségességből a nyereségességbe fordíthatják a médiavállalatot. „A válság még sebezhetőbbé tette, még inkább kiszolgáltatotta a médiapiacot az állami hirdetéseknek”, mondta az egyik interjúalany. „A magyar szerkesztőségekben az az általános trend, hogy amennyire csak lehet, kerülni kell a konfliktust mind a magánhirdetőkkel, mind a kormánnyal. Ez az az elvárás, amit a főszerkesztők közvetítenek a munkatársak felé, mert ez az az elvárás, amit feljűk közvetít a tulajdonos és a vezetőség”, tette hozzá egy másik válaszadó. „Ilyen körülmények között nagyon nehéz egy-egy tisztességes és profi újságírónak, szerkesztőnek szembemennie az általános szerkesztőségi közeggel. Sokan otthagyják az állásukat. Néhányan karriert váltanak, vagy olyan kis nonprofit szerkesztőségeknél találnak munkát, mint az atlatszo.hu.”

Más interjúalany is hangsúlyozta a szerkesztőségekre irányuló általános, közvetett és „soft” nyomásgyakorlás következményeit. „A médiatulajdonosok és a vezetőség is megpróbál nyomást gyakorolni a szerkesztői csapatra, mondván, »természetesen azt csináltok, amit akartok, feltárhatjátok az ügyet, ha akarjátok, de így kevesebb lesz az állami [és valószínűleg a magán-] hirdetőnk is, ezért jövőre két újságíróval kevesebb kell számolnotok«”, mondta.

Számos interjúalany említette a TV2 esetét, mint olyan érdekes kísérletet, amelynek során egy médiavállalat megpróbálta a kormányt keresni: a második legnagyobb kereskedelmi csatorna a 2010-es választások után felvett a főszerkesztő mellé tanácsadónak egy jobboldali újságírót,

nyilvánvalóan azzal a céllal, hogy a hírműsorokban a kormány terveinek pozitívabb bemutatásáért cserébe talán nagyobb részesedést kaphat az állami reklámköltésből.

IV. AZ ÁLLAMI REKLÁMKÖLTÉS PIACTORZÍTÓ HATÁSA

A Mérték Médiaelemző Műhely az állami reklámköltés szerepét és jellegzetességeit két év, 2008 és 2012 összehasonlítása alapján elemezte. A cél annak vizsgálata volt, hogy az állami szektor (beleértve közintézményeket, állami vállalatokat) milyen hatást gyakorolt a hirdetési piacra, mennyire politikavezéreltek a hirdetési döntések, és alkalmas-e az állami szektor arra, hogy érdemben torzítsa a kereskedelmi szereplők által uralt hirdetési piacot. Az elemzés kifejezetten az állami intézmények reklámköltésén és kvantitatív adatokon alapul. Az évválasztás oka, hogy ezek az adott parlamenti ciklusok egymásnak megfeleltethető időszakai voltak, a lehető legtávolabb a parlamenti választásoktól, így a választás közelsége és az ebből eredő esetleges „helyezkedés” nem befolyásolja a döntéseket. Ugyanakkor közismert, hogy a két parlamenti ciklus jelentősen eltért egymástól: 2008-ban a kormánypártok népszerűtlenekek voltak, tudni lehetett, hogy a következő választáson jobboldali kormány alakul, míg 2012-ben az akkor már jobboldali kormány kifejezetten népszerű volt. Az állami hirdetőket eltérő viselkedését ez is magyarázhatta: a saját egyéni túlélésükre játszó döntéshozók 2008-ban érezhették úgy, hogy érdemes jó kapcsolatokat ápolni az akkor ellenzéki médiumokkal, míg 2012-ben semmi nem indokolta ezt a fajta helyezkedést.

Az elemzés a Kantar Média adatbázisa alapján készült, amely az ún. listaáras reklámköltéseket tartalmazza. Ez a médiumok által hivatalosan publikált listaárból és az értékesített reklámfelületből számítja a reklámköltési adatokat. A konkrét összegek távolról sem adnak hű képet a valóságról, ugyanis a listaárból jelentős kedvezményeket ad minden médiavállalat, a hirdetőket a publikált árnál rendszerint sokkal olcsóbban jutnak hirdetési felülethez. Irányadó azonban, hogy milyen arányban oszlik meg a költés az egyes médiumok között, illetve egy-egy hirdető hol hirdet. Az elemzés tehát nem a forintban kifejezett összegekre épül, hanem részesedéseket, százalékos megoszlásokat mutat. A számítás arra a feltételezésre épít, hogy a listaárhoz képest adott kedvezmények aránya állandó (*ceteris paribus*), nem változott a vizsgált két év között.

Az arányok kiszámolásakor két szempontból is vizsgáltuk az adatokat, mindkettő más-más okból alkalmas a jelenségek leírására:

- az adott médium hirdetési bevételeinek mekkora aránya származik az államtól (ez az államnak való kiszolgáltatottságot mutatja, minél nagyobb a részarány, annál nagyobb az igazodási kényszer a kormányzati kommunikációhoz);
- egy szektoron – pl. napilap, folyóirat, rádió stb. – belül az állam hol mennyit költ el (ez azt mutatja, hogy az állam mennyire preferálja az adott médiumot a versenytársakhoz képest).

Az állam részesedése a hirdetési piacon nem különösebben jelentős, a 2006–2012 közötti időszakban átlagosan 3,2 százalék volt. A vizsgált időszakban 4,3 százalék volt a legmagasabb érték (2008), a legalacsonyabb pedig 2,4 százalék (2010 és 2011). Ez alapján nem lehet azt mondani, hogy a hirdetési piacon különösebben nagy lenne az állami szektor jelentősége.

A szektorok szerinti megoszlást tekintve jelentős átalakulás történt a két vizsgált év, 2008 és 2012 között. A televíziós piac (a Kantar adatbázisában ide az országos televíziók tartoznak, így az M1, RTL Klub, TV2 és 2008-ban a NapTV) részesedése erősen visszaesett az állami reklámpiacon, 41 százalékról 25 százalékra csökkent az arány. Jelentősen nőtt azonban a közterületi piac részesedése (10 százalékról 25 százalékra). Érdemes megjegyezni, hogy a közterületi piac növekvő szerepét az előző fejezetben az interjúalanyok is kiemelték, és azt összefüggésbe hozták azzal, hogy ebben a piaci szegmensben gyakorlatilag minden jelentős cég a Fideszhez közel álló üzletemberek tulajdonában van.

Az alábbi elemzésben részletesen a nyomtatott lappiac, a rádiós és a televíziós piac állami reklámköltését mutatjuk be.

16. *Napilappiac*

A napilappiacon 2008-ban a teljes állami költés listaáron 5,0 milliárd forint volt, összesen 29 lapnak jutott állami pénz. Az első három helyen jól ismert címekeket találunk, az ingyenes *Metropolit*, a kormányközeli *Népszabadságot* (2008-ban az MSZP volt a nagyobbik kormánypárt, a *Népszabadság* kisebbségi tulajdonosa a párthoz szorosan kapcsolódó Szabad Sajtó Alapítvány), a harmadik helyen az akkor ellenzéki *Magyar Nemzet* szerepelt.

1. tábla. Állami reklámköltés a napilappiacon, listaáron, 2008-ban

Cím	Kiadó	Állami reklám-bevétel (e Ft)	Teljes reklám-bevétel (e Ft)	Állami reklám-bevétel aránya	A lap részesedése a napilapok állami reklám-bevételéből
Metropol	MTG Metro Gratis Kft.	636 167	5 120 209	12,4%	12,8%
Népszabadság	Népszabadság Zrt.	631 066	4 485 460	14,1%	12,7%
Magyar Nemzet	Nemzet Lap-és Könyvkiadó Kft.	368 175	1 902 624	19,4%	7,4%
Blikk	Ringier Kiadó Kft.	255 847	4 982 331	5,1%	5,1%
Népszava	Editorial Kft.	254 631	900 441	28,3%	5,1%

Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások

Az állami reklámbevétel aránya kiugróan magas volt a *Népszavánál* (28,3 százalék), ez a lap jól láthatóan részben állami pénzből élt ebben az időben. Érdekes, hogy a *Magyar Nemzet*nél (19,4 százalék) is meglepően magas volt az állami reklámbevétel aránya, de a *Népszabadság* (14,1 százalék) és a *Metropol* (12,4 százalék) esetében is jelentős volt az állam szerepe. Ehhez képest a *Blikk*nél egyértelműen a kereskedelmi hirdetési bevétel volt a meghatározó, ehhez képest marginális volt az állam szerepe. Fontos hozzátenni, hogy a *Metropol* kivételével fizetős lapokról van szó, tehát a lapvásárlóktól/előfizetőktől is van bevétel, és így összességében nézve kisebb az állam szerepe a teljes bevételből, mint ha csak a hirdetési piacból kellene megélniük.

Összességében véve 2008-ban az állami reklámköltés nem volt túlzottan koncentrált. A napilapok közül a *Metropol*nak jutott a legtöbb állami pénz, de ez is csak 12,8 százalékban részesedett a napilapok állami reklámbevételéből. Ekkor, tehát 2008-ban a *Metropol* még külföldi tulajdonban volt, a politikai szereplőkkel való tulajdonosi összefonódásról nem beszélhetünk.

A helyzet alaposan megváltozott 2012-re. Listaáron ekkor már csak 3,9 milliárd forint volt a napilappiacon az állami reklámköltés, de ezen változatlanul 29 lap osztozott. Az igazi átalakulás a reklámköltés szerkezetében figyelhető meg.

2. tábla. Állami reklámköltés a napilappiacon, listaáron, 2012-ben

Cím	Kiadó	Állami reklámbevétel (e Ft)	Teljes reklámbevétel (e Ft)	Állami reklámbevétel aránya	A lap részesedése a napilapok állami reklámbevételéből
Metropol	MTG Metro Gratis Kft.	1 914 430	7 066 307	27,1%	49,0%
Magyar Nemzet	Nemzet Lap- és Könyvki- adó Kft.	873 783	1 978 586	44,2%	22,3%
Magyar Hírlap	Magyar Hír- lap Kiadói Kft.	214 757	682 188	31,5%	5,5%
Blikk	Ringier Kiadó Kft.	107 960	4 874 538	2,2%	2,8%
Népszabadság	Népszabadság Zrt.	91 878	2 508 405	3,7%	2,3%

Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások

Az állami napilap-hirdetési költés közel fele a *Metropol*hoz került (ekkor már a Fidesz gazdasági holdudvarához sorolható befektető, Fonyó Károly tulajdonában volt a lap), de a második helyezett *Magyar Nemzet* (22,3 százalék) is kimagasló arányban részesült az állami költésből. A harmadik helyezett a *Magyar Hírlap* (5,5 százalék), így elmondható, hogy a három fő kedvezményezett egyaránt a politikai jobboldalhoz közel álló lap. A korábban erős *Népszabadság* visszaesett, a másik baloldali napilap, a *Népszava* el is tűnt a listáról.

A négy évvel korábbi állapothoz képest rendkívüli koncentráció figyelhető meg, a napilappiac állami reklámköltésének háromnegyede három laphoz került. Ez egyben azt is jelenti, hogy a legtöbb napilap csak jelképes összeget realizálhatott az állami hirdetések közül.

Amennyiben azt vizsgáljuk, hogy a teljes reklámbevételen belül mekkora az állami hirdetések aránya, szintén meglepő adatokat látunk. Kiugróan magas a részesedés a *Magyar Nemzet*nél (44,2 százalék), a *Magyar Hírlap*nál (31,5 százalék) és a *Metropol*nál (27,1 százalék). Ehhez képest elhanyagolható a *Blikk*nél és a *Népszabadság*nál az állami szektor szerepe, ezek a lapok az egyébként zsugorodó kereskedelmi piacról szerzik reklámbevételeiket.

Összességében nézve 2012-re az állam sokkal nagyobb mértékben befolyásolta a piacot, hiszen a korábbinál koncentráltabban, kevesebb szereplőhöz nagyobb állami reklámköltés került. Mindemellett

nyilvánvalóbbá vált a politikai meghatározottság: míg 2008-ban vegyes volt a kép, bal- és jobboldali, valamint nemzetközi befektetők kezében lévő lapok egyaránt voltak a fő kedvezményezettek között, addig 2012-ben már csak jobboldaliként ismert, magyar tulajdonban lévő lapokhoz került jelentős állami pénzforrás.

Különösen érdekes képet kapunk, ha a legismertebb baloldali (*Népszabadság*) és jobboldali (*Magyar Nemzet*) napilap esetében hasonlítjuk össze az állami hirdetésekben szerzett részesedést, és figyelembe vesszük a terjesztett példányszám alakulását is.

3. tábla. A *Magyar Nemzet* és a *Népszabadság* összehasonlítása (2008 és 2012)

	2008		2012	
	<i>A lap részesedése a napilapok állami reklámbevételeiből</i>	<i>Terjesztett példányszám (2008 H2)</i>	<i>A lap részesedése a napilapok állami reklámbevételeiből</i>	<i>Terjesztett példányszám (2012 H2)</i>
Magyar Nemzet	7,4%	56 546	22,3%	40 232
Népszabadság	12,7%	105 459	2,3%	54 883

Forrás: Kantar Media, Matesz

2008-ban a baloldali *Népszabadság* az állami napilaphirdetések bevételeinek 12,7 százalékát szerezte meg, míg a jobboldali *Magyar Nemzet*nek 7,4 százalék jutott, de a két lap közötti bevétel-arány nagyjából megfelelt a példányszámok arányának. Négy évvel később mindkét lapnál visszaestek a példányszámok, ám a *Népszabadság* ebben a szegmensben piacvezető maradt, a terjesztett példányszám továbbra is meghaladja a második helyen álló *Magyar Nemzet*ét. Ennek ellenére a *Magyar Nemzet* az összes állami hirdetés 22,3 százalékát kapta, míg a *Népszabadság* mindössze 2,3 százalékra tett szert.

17. Folyóiratpiac

A folyóiratpiacon (idetartoznak a heti- és havilapok is) összességében hasonló folyamatok zajlottak, mint a napilappiacon. A szektorban elköltött állami reklámpénz csökkent, és a költség szerkezete is átalakult.

2008-ban az állami reklámköltés listaáron 2,2 milliárd forint volt, összesen 172 folyóirat kapott állami pénzt. A szereplők száma mellett a

részesedés is azt sugallja, hogy nem volt különösebben koncentrált a szektor: egyik lap sem részesedett 10 százaléknál nagyobb mértékben az állami reklámköltésből, a legmagasabb arányt a *HVG* érte el, 8,5 százalékkal.

4. tábla. Állami reklámköltés a folyóiratpiacon, listaáron, 2008-ban

Cím	Kiadó	Állami reklámbevétel (e Ft)	Teljes reklámbevétel (e Ft)	Állami reklámbevétel aránya	A lap részesedése a folyóiratok állami reklámbevételéből
HVG	HVG Kiadó Zrt.	182 000	4 554 185	4,0%	8,5%
Nők Lapja	Sanoma Média Budapest Zrt.	167 935	3 329 295	5,0%	7,8%
Szabad Föld	Geomédia Lap- és Könyvkiadó	160 676	607 732	26,4%	7,5%
Pesti Est	Pesti Est Kft.	141 596	3 454 062	4,1%	6,6%
Heti Válasz	Heti Válasz Lap- és Könyvkiadó	139 948	736 895	19,0%	6,5%

Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások

Amennyiben azt vizsgáljuk, hogy az egyes lapok esetében mekkora volt az állami hirdetési bevétel aránya a teljes hirdetési bevételhez képest, meglepő eredményre jutunk. Magas volt az állami részarány a *Szabad Föld*nél (26,4 százalék) és a *Heti Válasz*nál (19,0 százalék). Meglepő a *Heti Válasz* jó szereplése: amellett, hogy nyíltan jobboldali lap volt már akkor is, elég jelentős állami pénzt kapott, hirdetési bevétele közel ötödét az államtól kapta.

2012-ben a teljes állami bevétel listaáron 1,3 milliárd forint volt, amelyből összesen 143 folyóirat részesült. Az összes lapot tekintve kiugró a *Heti Válasz* eredménye, a folyóirat szektorba kerülő állami reklámpénz több mint ötödét megkapja. Az azt követő címek (*Nők Lapja*, *Kiskegyed*, *HVG*) nemzetközi kiadók jól bejáratott címei, amelyek hosszú ideje meghatározóak a magyar lappiacon.

5. tábla. Állami reklámköltés a folyóiratpiacon, listaáron, 2012-ben

Cím	Kiadó	Állami reklámbevétel (e Ft)	Teljes reklámbevétel (e Ft)	Állami reklámbevétel aránya	A lap részesedése a folyóiratok állami reklámbevételéből
Heti Válasz	Heti Válasz Lap- és Könyvkiadó	279 818	688 951	40,6%	20,8%
Nők Lapja	Sanoma Media Budapest Zrt.	123 425	2 518 429	4,9%	9,2%
Kiskegyed	Axel Springer-Budapest Kft.	94 423	1 832 172	5,2%	7,0%
HVG	HVG Kiadó Zrt.	79 936	2 059 894	3,9%	6,0%
Magyar Konyha	Magyar Konyha Kiadó Kft.	62 540	122 564	51,0%	4,7%

Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások

Az állami hirdetések teljes reklámbevételen belül mért aránya feltűnően magas volt a *Magyar Konyha* (51,0 százalék) és a *Heti Válasz* (40,6 százalék) esetében. Mindez azért különösen érdekes, mert a két lap ugyanazon tulajdonoshoz tartozik, a Magyar Konyha Magazin Kiadó Kft. is a *Heti Válasz* Lap- és Könyvkiadó Kft. tulajdonában van. Nehezen képzelhető el, hogy ezek a lapok jelenlegi formájukban fenntarthatóak lennének tisztán piaci alapon, a számok azt sugallják, hogy az állami reklámbevételeik nélkül nem életképes termékek (itt is meg kell jegyezni azonban, hogy az üzleti modell nemcsak hirdetésekre épül, hanem előfizetésekből, árus terjesztésből is származik bevétel).

Összességében nézve 2008-ban és 2012-ben is jól azonosíthatóak azok a lapok, amelyek a kormányzat fő kedvezményezettjei voltak. A különbség abban ragadható meg, hogy a baloldali kormány alatt egyértelműen politikai-közéleti lapok voltak azok, amelyeknek hirdetési bevételében az állam jelentős szerepet játszott, de ezen belül akadt baloldali és jobboldali is. Négy évvel később azonban már változott kép: jól azonosíthatóak voltak azok a lapok, amelyek életben tartása az állami hirdetőik számára kiemelkedően fontossá vált, de ezek nem feltétlenül a politikai-közéleti műfajnak, hanem a tulajdonosnak köszönhették a kiemelt helyzetüket.

18. Rádiós piac

A rádiós piac bevételeit tekintve sokkal kisebb, mint a nyomtatott lapok piaca vagy akár a televízió, de népszerűségénél és széles elérésénél fogva jelentős szerepet tölt be a tájékozódásban, a közügyekről szóló közbeszédben. Különösen érdekes a rádiós piac azért is, mert jellemzőinél fogva (a terjesztés az állam tulajdonában lévő földfelszíni frekvenciákon zajlik) a médiahatóságnak erőteljesebb piacsabályozási hatása van, mint bármely más médiaszektor esetében. Mint *A Média tanács frekvenciapályáztatási gyakorlata 2010–2013* című fejezetben olvasható, az elmúlt években a médiahatóság jelentősen átrajzolta Magyarország rádiós térképét.

2008-ban 3,3 milliárd forint volt az állami reklámbevétel a szektorban, ezen tíz szereplő osztozott. Kiemelkedett a két országos kereskedelmi rádió részaránya a rádiók állami reklámbevételéből, de a Danubius Rádió és a Sláger Rádió hallgatottság tekintetében is felülmúlta a versenytársakat. Rajtuk kívül csak a közszolgálati Kossuth rádió tudott 10 százalék feletti részesedést elérni, a többi szereplőnek alacsonyabb volt a részesedése, így összességében semmilyen kirívó eredményt nem láthatunk.

6. tábla. Állami reklámköltség a rádiópiacra, listaáron, 2008-ban

Rádióadó	Állami reklámbevétel (e Ft)	Teljes reklámbevétel (e Ft)	Állami reklámbevétel aránya	A rádióadó részesedése a rádiók állami reklámbevételéből
Sláger Rádió	1 034 880	16 500 783	6,3%	31,3%
Danubius Rádió	907 974	13 806 115	6,6%	27,4%
Kossuth Rádió	338 621	1 664 353	20,3%	10,2%
Klubrádió	218 046	1 289 356	16,9%	6,6%
InfoRádió	171 820	973 690	17,6%	5,2%

Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások

Azt vizsgálva, hogy az egyes rádióadók esetében mekkora volt az állami hirdetési bevétel aránya a teljes hirdetési bevételhez képest, más eredményre jutunk. A Danubius és a Sláger esetében nem magas ez az arány, ami érthető is, hiszen rengeteg hallgatóhoz eljutva ez a két adó a kereskedelmi hirdetőik számára is vonzó volt. A Kossuth esetében volt a legmagasabb az állami

reklámbevétel aránya, de ezt nem sokkal leszakadva követte két körzeti talk rádió, az InfoRádió és a Klubrádió.

2012-ben már csak 2,5 milliárd forint volt az állami reklámbevétel a rádiós piacon, ez továbbra is tíz szereplő között oszlott meg. A korábbi adattal összehasonlítva feltűnő, hogy egyetlen szereplő, a Class FM gyakorlatilag letarolta a piacot, megszerezve az állami reklámbevételek 57,7 százalékát. A másik országos kereskedelmi adó, a baloldali hátterű Neo FM gyakorlatilag nem jutott állami hirdetéshez (0,3 százalék), ettől talán nem független, hogy az adó nem tudta teljesíteni a hatóság felé a fizetési kötelezettségeit, így 2012 novemberében befejezte működését. Ugyancsak feltűnő, hogy a Klubrádiónál is gyakorlatilag eltűntek az állami bevételek (0,1 százalék a teljes rádiós állami költségből).

7. tábla. Állami reklámköltség a rádiópiacra, listaáron, 2012-ben

Rádióadó	Állami reklámbevétel (e Ft)	Teljes reklámbevétel (e Ft)	Állami reklámbevétel aránya	A rádióadó részesedése a rádiók állami reklámbevételéből
Class FM	1 438 632	13 300 081	10,8%	57,7%
Music FM	401 774	2 180 690	18,4%	16,1%
Kossuth rádió	217 466	2 249 544	9,7%	8,7%
InfoRádió	146 247	1 011 856	14,5%	5,9%
Juventus Rádió	145 517	8 764 259	1,7%	5,8%

Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások

Ha azt vizsgáljuk, hogy az egyes adóknál a hirdetésekben belül mekkora volt az állam szerepe, érdekes képet kapunk. Három esetben haladja meg ez az érték a 10 százalékot, a Music FM esetében a legmagasabb (18,4 százalék), ezt követi az InfoRádió (14,5 százalék) és a Class FM (10,8 százalék). Mint korábban már írtuk, a Class FM és a Music FM mellett az InfoRádió tulajdonosa is közel áll a jelenlegi nagyobbik kormánypárthoz. Rajtuk kívül, a többi magántulajdonban lévő rádióadó esetében elenyésző az állam szerepe az összes bevételt tekintve.

Érdekes összehasonlítani, hogy a két vizsgált évben hogyan alakultak az országos kereskedelmi rádiók állami bevételei. A szereplők kicserélődtek, de a piacszerkezet hasonlósága miatt mégis érdemes összevetni az állami

hirdetések szerepét. 2008-ban még a Sláger Rádió és a Danubius Rádió műsorát lehetett hallgatni az országos frekvenciákon. Mindkettő zenei adó volt, és nagyjából egyformán népszerűek voltak a hallgatók körében. Mindkettő külföldi befektető tulajdonában volt, és egyik sem részesült kiemelten kedvező kormányzati bánásmódban. A két adó együtt a rádiós szektor állami hirdetési bevételeinek 58 százalékát könyvelhette el magának 2008-ban (31 százalék volt a Sláger Rádióé és 27 százalék a Danubiusé).

Négy évvel később már a Class FM és a Neo FM sugárzott a két országos frekvencián. A sajtóból jól ismert, hogy a Neo FM a szocialistákhoz, míg a Class FM a Fideszhez közel álló üzleti érdekeltségekhez köthető. Az állami hirdető a Class FM-et részesítették előnyben, 2012-ben oda került az állami rádióhirdetések 58 százaléka, míg a Neo FM gyakorlatilag egyáltalán nem tudott állami hirdetést szerezni. A két rádióadó hallgatói arányai nagyjából azonosak voltak, de a Neo FM anyagi okoknál fogva befejezte működését 2012 novemberében.

8. tábla. Az országos kereskedelmi rádiók összehasonlítása (2008 és 2012)

	2008		2012	
	A rádióadó részesedése a rádiók állami reklámbevételeiből	közönségarány %-ban	A rádióadó részesedése a rádiók állami reklámbevételeiből	közönségarány %-ban
Sláger	31,3	–	–	–
Danubius	27,4	–	–	–
Neo FM	–	–	0,3	15,9*
Class FM	–	–	57,7	19,2

Forrás: Kantar Media, NMHH

* A Neo FM 2012. november 9-i bezárása negatív hatással volt az éves hallgatottsági mutatóira.

A másik sokatmondó példa a budapesti talkrádió-piac. Mind az InfoRádió, mind a Klubrádió körzeti adók, amelyek hírekre és közéleti témákra összpontosítanak. Az InfoRádiót jobboldalinak tekintik, de nem sorolható be az ún. oligarchák tulajdonába tartozó Fidesz-médiabirodalomba. A Klubrádió egyértelműen baloldali adó, az elmúlt években a médiaszabadságért folytatott harc jelképévé vált. A két adónak hasonló lefedettsége van (Budapest és környéke), bár a Klubrádió korábban rendelkezett néhány vidéki frekvenciával is. 2008-ban a Klubrádiónak jutott a rádiószektorba irányuló

állami hirdetések 6,6 százaléka, míg az InfoRádió 5,2 százalékot kapott ebből. 2012-ben teljesen megváltozott politikai körülmények mellett az InfoRádió piaci részesedése gyakorlatilag nem mozdult (5,9 százalék), míg a Klubrádió része az állami hirdetésekben szinte nullára esett vissza. Mindez annak ellenére történt, hogy 2012-ben a Klubrádió népszerűbb volt a hallgatók körében, mint az InfoRádió.

9. tábla. A Klubrádió és az InfoRádió összehasonlítása (2008 és 2012)

	2008		2012	
	A rádióadó részesedése a rádiók állami reklámbevételeiből	közönségarány %-ban	A rádióadó részesedése a rádiók állami reklámbevételeiből	közönségarány %-ban
InfoRádió	5,2%	–	5,9%	0,6
Klubrádió	6,6%	–	0,1%	3,6

Forrás: Kantar Media, NMHH

Az állami hirdetőik egyértelműen a jobboldali médiavállalatokat részesítik előnyben, különösen, ha azok a Fidesz üzleti érdekeltségeihez állnak közel. Az állami hirdetések látványos elpártolása a baloldali médiavállalatoktól azért is pusztító hatású, mert 2008 óta a kereskedelmi bevételek az egész médiapiacra visszaesnek. Az állami hirdetési költség politikailag preferált médiumokhoz kerülése – gyakorlatilag függetlenül az elért közönségtől – megtámogatja a kormánybarát médiavállalatokat, sőt, egyes esetekben alighanem a túlélést biztosítja.

19. **Televíziós piac**

A hirdetési piac egészét tekintve a televízió a legfontosabb szektor, így nagy a jelentősége annak, hogy a csatornák között hogy oszlik meg a reklámköltség. A tévés piacon is sok szereplő van, de más szektoroktól eltérően jól azonosítható az a három csatorna, amely mindkét vizsgált évben kiemelkedett a többiek közül.

2008-ban 11,7 milliárd forint volt az állami reklámbevétel a szektorban, ez 29 csatorna között oszlott meg. Az RTL Klub (41,6 százalék), a TV2 (27,4 százalék) és az M1 (17,1 százalék) részesedett a legnagyobb arányban a televíziós piacon elköltött állami pénzekből. Ez tükrözte a közönségarányban

elért sorrendet is, az összes többi szereplő ezekhez képest marginálisnak volt tekinthető.

10. tábla. Állami reklámköltés a televíziós piacon, listaáron, 2008-ban

Csatorna	Állami reklámbevétel (e Ft)	Teljes reklámbevétel (e Ft)	Állami reklámbevétel aránya	A csatorna részesedése a tévék állami reklámbevételéből
RTL Klub	4 859 674	126 056 332	3,9%	41,6%
TV2	3 205 920	118 662 481	2,7%	27,4%
M1	2 003 008	25 500 144	7,9%	17,1%

Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások

Amennyiben az alapján vizsgáljuk az adatokat, hogy a teljes reklámbevételből mekkora volt az állam részesedése, az M1 esetében mért érték a legmagasabb. Hozzá kell tenni, hogy a közszolgálati televízió nem hirdetési bevételekből él, sőt, hosszú évek óta kifejezetten alacsony a reklámbevétele, és így az állam összességében alacsonyabb költséssel is jelentősebb részarányt képes elérni, mint a kereskedelmi csatornák esetében.

2012-re jelentősen visszaesett a televíziós piacon a reklámköltés, már csak 5,1 milliárd forintot költöttek el az állami intézmények a szektorban, ugyanakkor ez az összeg továbbra is 29 csatorna között oszlott meg. A három legnagyobb csatorna közötti sorrend megváltozott az állami reklámköltéslistán. Meglepetésre harmadik helyre szorult az az RTL Klub, amely egyébként közönségarányát tekintve piacvezető. A TV2 önmagában megszerezte a televíziós állami reklámköltés felét, második helyre a közszolgálati M1 került, harmadik a már említett RTL Klub, a többiek pedig alig-alig részesednek az állami költésből.

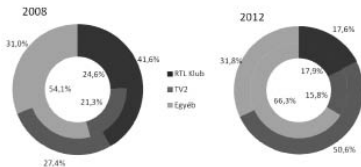
11. tábla. Állami reklámköltés a televíziós piacon, listaáron, 2012-ben

Csatorna	Állami reklámbevétel (e Ft)	Teljes reklámbevétel (e Ft)	Állami reklámbevétel aránya	A csatorna részesedése a tévék állami reklámbevételéből
TV2	2 598 644	89 185 944	2,9%	50,6%
M1	1 064 467	16 479 218	6,5%	20,7%
RTL-Klub	904 283	93 330 190	1,0%	17,6%

Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások

Ekkor még a TV2 (üzemeltetője az MTM-SBS Televízió Zrt.) a külföldi ProSiebenSat1 tulajdonában volt, de a céget már az a Simon Zsolt vezette, aki a 2013 végi tranzakció során a TV2 tulajdonosává is vált. A TV2 lehetséges tulajdonosváltásáról már ekkor is cikkezett a sajtó, mint ahogy Simon Zsolt fideszes kötődése is közismert volt.^[45]

Érdeemes az állami reklámköltést abból a szempontból is megnézni, hogy az mennyiben követi a közönségarány változását, vagyis a nézési szokások átalakulása indokolja-e az állami reklámköltés szerkezetének elmozdulását. Az ábrán a belső kör jelzi a közönségarányt, a külső pedig az állami reklámköltésből szerzett részesedést.



Forrás: a Kantar Média adatai alapján saját számítások és az ORTT/Médiatanács országgyűlési beszámoló

1. ábra: A közönségarány és a televíziós állami reklámköltés összehasonlítása az RTL Klub és a TV2 esetében (2008 vs. 2012)

A két ábra szerkezete jelentősen eltér. A 2008-as adatok megfelelnek a várakozásnak, a két vezető televíziós csatorna az állami hirdetési piacból is meghatározó részesedést szerzett. Mint látható, a belső körben jelzett közönségaránynál mindkét csatorna esetében nagyobb a külső kör hirdetési részesedése, de ez nem meglepő: a hirdetői piac mindig koncentráltabb, mint a nézői. Az is megfelel a várakozásoknak, hogy a piacvezető csatorna (RTL Klub) az állami hirdetési piacból is nagyobb arányban részesedik, mint a versenytárs TV2.

A helyzet alaposan megváltozott 2012-re: a nézői piacon vezető RTL Klub alaposan lemaradt az állami hirdetések piacán, sőt a részesedés még a közönségarányt sem éri el. Ezzel szemben a TV2 rendkívül sikeressé vált az

állami bevételek megszerzésében: a mindössze 15,8 százalékos közönségarány mellett az állami hirdetések több mint felét, 50,6 százalékát magáénak tudhatta. A két csatorna együtt nagyjából ugyanakkora részesedést szerzett az állami reklámköltésből, mint négy évvel korábban, az egymás közötti arányok azonban látványosan felborultak a TV2 javára.

20. **Koncentráció az állami reklámköltés piacán**

Amennyiben azt vizsgáljuk, hogy az egyes szektorokban a kedvezményezett piaci szereplők az állami pénzek mekkora arányát tudták megszerezni, érdekes tendencia rajzolódott ki: 2012-re sokkal koncentráltabbá vált az állami költés, nőtt a közismerten politikaközeli cégek szerepe, és így az állam piactorzító szerepe is felerősödött.

Az állami reklámköltés koncentrációja valamennyi szektorban (lappiac, rádió, televízió, online, közterület) növekedett 2012-re. Amennyiben az első helyezettet, tehát a reklámköltésből legnagyobb arányban részesedő médiumot tekintjük, az átlagos részesedés 26,6 százalékról 48,9 százalékra nőtt, de a szereplők természetesen változtak. Míg tehát 2008-ban az állam által leginkább preferált szereplő átlagosan a szektorbeli költés alig több mint negyedét szerezte meg, addig 2012-re ez a költés közel felére nőtt. Amennyiben a top 3, tehát a három legnagyobb részesedésű szereplő átlagát számoljuk, a 2008-as 58,9 százalék 2012-re 74,4 százalékra nőtt, tehát ekkor már a három szereplő a szektorbeli állami költés átlagosan mintegy háromnegyedét megszerezte.

Ha nem csupán a részesedéseket, hanem a szereplőket is nézzük, szintén érdekes kép bontakozik ki. Míg 2008-ban, tehát a baloldali kormány idején még szerepelt tisztán jobboldali kötődésű médium a listán (*Magyar Nemzet*), 2012-ben már nincs olyan, amelyik egyértelműen a baloldalhoz kötődne. Az is jól látható, hogy 2008-ban leginkább olyan cégek voltak a fő kedvezményezettek, amelyek külföldi háttérrel rendelkeztek, és politikai kötődésük (legalábbis tulajdonosi szinten) nem volt ismert/jellemző. Ilyen volt a svéd háttérrel rendelkező *Metropol*, a német többségi tulajdonban lévő HVG, RTL Klub vagy az amerikai érdekeltségű Sláger Rádió. Közös jellemzője ezeknek a szektoron belül valóban kiemelkedő médiumoknak, hogy a 2008-as magyar médiapiac jelentős cégei voltak, kifejezetten nagy eléréssel rendelkeztek.

A helyzet annyiban változott 2012-re, hogy ekkor már a legfőbb kedvezményezettek bizonyíthatóan kötődtek a vezető kormánypárthoz, tulajdonosi vagy felső vezetői szinten. A *Metropol*, a *Heti Válasz*, a *Class FM*, illetve a közterületi piacon a *Publimont* jól dokumentálhatóan a Simicska Lajos, Nyerges Zsolt, Fonyó Károly nevével fémjelzett Fidesz-közeli médiabirodalom része. A CEMP, többek között az *index.hu* és az *InfoRádió* tulajdonosa, szintén köthető a politikai jobboldalhoz, a *TV2* pedig ekkor még ugyan német tulajdonban volt, de közismert volt felső vezetői szinten a politikai hovatartozása.

V. ÖSSZEFOGLALÁS

Az elmúlt években látványos átalakulás zajlott a magyar médiapiacon. A gazdasági válság beköszöntével csökkentek a bevételek, egyre több külföldi tulajdonos adta és adja el magyarországi érdekeltiségét, a vásárlók pedig leginkább politikához közvetlenül vagy közvetve köthető szereplők. Egyre nagyobb mértékű a média-kereszttulajdonlás, kialakulóban vannak azok a – magyarországi viszonylatban – jelentős médiabirodalmak, amelyek alighanem hosszabb távon is meghatározóak lesznek a piacon. A szabályozási háttér akár egyik napról a másikra megváltoztatható, amennyiben van rá megfelelő politikai szándék és többség, de az elmúlt években kialakult piaci viszonyok alighanem tartósan befolyásolják a nyilvánosság működését.

A rendszerváltást követő, magánbefektetőkkel és piacosodással jellemezhető hullám alighanem véget ért. Ennek vannak külső okai – így a technológiai forradalom, a médiafogyasztási szokások átalakulása, a nyomtatott sajtó tartós, alighanem visszafordíthatatlan válsága, az online bevételek korábban vártnál alacsonyabb szintje –, de vannak belső okai is. A nemzetközi médiapiaci környezet átalakulása sajátos módon találkozott Magyarországon a piacgazdaság leépítésével, a nyíltan politikai kapcsolatkból építkező oligarchák térnyerésével és a demokratikus nyilvánosság felszámolásával. A Magyarországon jelenleg zajló átalakulások egyik eleme a korábbi médiarendszer átalakítása, ugyanakkor éppen az nehezíti a folyamatok esetleges visszafordítását, hogy rendszerszintű átalakításról, a tulajdonviszonyok és a piacszerkezet megváltoztatásáról van szó.

Amellett, hogy a médiapiacon újra többségbe kerültek a magyarországi befektetők, és nagyobb lett a politikai érdekcsoportoktól való függés, a jelek

szerint a napi finanszírozásban is szükség van az állami forrásokra. Az állami reklámköltés adatai és a piaci szereplők elmondásai azt bizonyítják, hogy a politikaközeli médiumok többsége számára elengedhetetlenül szükséges az állami segítség, és mindent meg is tesznek annak érdekében, hogy ehhez hozzájussanak.

Az igazi kérdés persze az, hogy a most kialakuló torzult piacszerkezet meddig tartható fenn, és milyen hosszú távú hatásai lesznek az amúgy is gyenge, ezekben az években éppen leépülő magyarországi demokráciára. A jövő nem megjósolható, de az biztos, hogy ha az ország egyszer újra a demokratikus jogállam és a piacgazdaság felé fordul, akkor az hatással lesz a most kialakulóban lévő médiarendszerre is.

[1] Ince Kinga: Magyarországi médiapiaci körkép 2008; és Öt év után nőtt a magyar reklámpiac, 2014. március 4. http://www.kreativ.hu/reklam/cikk/ot_ev_utan_nott_a_magyar_reklampiac

[2] A Ringier Axel Springer AG magyarországi érdekeltséggel bővíti portfólióját, 2014. január 23. <http://www.ringier.com/mg/node/4473>

[3] Óriási médiaüzlet Magyarországon – Fidesz szálak a háttérben, 2014. január 23. <http://vs.hu/oriasi-media-uzlet-0123/>

[4] A kézirat leadásakor még szükség van a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság jóváhagyására.

[5] Magyar cég veheti meg a Sanomát, 2014. március 27. http://www.kreativ.hu/media/cikk/magyar_ceg_veheti_meg_a_sanomat

[6] Új tulajdonoshoz kerül a Népszabadság, 2014. január 23. http://nol.hu/gazdasag/uj_tulajdonoshoz_kerul_a_nepszabadsag-1439885

[7] Amerikaiak happolták el a zsíros falatot, 2013. január 18. <http://www.origo.hu/gazdasag/20130118-a-bors-kiadoja-szerzte-meg-a-kisalfoldet-es-a-delamagyarorszagot.html>

[8] Jobboldali médiabirodalom – Nyomasztó mezőfőlny, 2011. augusztus 4. http://magyarnarancs.hu/belpol/jobboldali_mediabirodalom_-_nyomasztu_mezonyfoleny-76639

[9] Ófélége téveje, 2013. december 23. <http://mertek.hvg.hu/2013/12/23/ofelegete-teveje/>

[10] Itt a kapcsolat a TV2 és a Fidesz eladása között, 2014. január 20. <http://vs.hu/itt-kapcsolat-fidesz-es-tv2-eladasa-kozott-0120/>

[11] TV piaci körkép 2013, Nielsen Közönségmérés http://www.agbnielsen.net/Uploads/Hungary/res_2013_adatai_H.pdf

[12] Hűtlen kezelés. Az országos rádiók díjsökkentése, 2012. június 19. <http://mertek.hvg.hu/2012/06/19/hutlen-kezes-az-orszagos-radiok-dijcsokkentese/>

[13] Politikai játszótér a rádiós piacon, 2013. október 24. <http://mertek.hvg.hu/2013/10/24/politikai-jatszoter-a-radiospiacon/>

[14] Államosították a Neo FM frekvenciáit, 2013. december 17. http://index.hu/kultur/media/2013/12/17/allamositottak_a_neo_fm_frekvenciat/

[15] Klubrádió kontra Médiatanács: végtelen történet, 2012. október 15. <http://mertek.hvg.hu/2012/10/15/klubradio-kontra-mediatanacs-vegtelen-tortenet/>

[16] A rádióhallgatottsági adatokról lásd http://www.radiosite.hu/index.php?option=com_content&view=category&id=46&Itemid=143

- [17] Közéleti tartalom az új médiatörvény előtt és után. http://mertek.eu/sites/default/files/reports/kozeleti_tartalom.pdf
- [18] Több nő internetezik Magyarországon, mint férfi, 2013. november 17. http://hvg.hu/tudomany/20131115_internet_penetracio_magyarorszag_2013
- [19] Közterületi pénzosztás az Orbán-korszakban, 2012. június 27. http://www.kreativ.hu/kozterulet/cikk/kozterületi_penzosztas_az_orban_korszakban
- [20] Kampány van! Tudta?, 2014. március 10. <http://mertek.hvg.hu/2014/03/10/kampany-van-tudta/>
- [21] www.whitereport.hu
- [22] A helység kalapácsa – helyi oligarchia és vazallusmédia a vidéki városokban, 2013. január 25. <http://atlatszo.hu/2013/01/25/a-helyseg-kalapacska-helyi-oligarchia-es-vazallusmedia-videki-varosokban/>
- [23] A Nemzeti Együttműködés Médiarendszerének Arcképcsarnoka, 2012. december 19. <http://atlatszo.hu/2012/12/19/a-nemzeti-egyuttmukodes-mediarendszerenek-arckepcsarnoka/>
- [24] Dirk Gerkens a legbefolyásosabb médiás, 2013. május 14. http://www.mmonline.hu/cikk/valtozasok_a_mediaelitben
- [25] Na vajon melyik a kormány kedvenc cége?, 2014. január 8. http://index.hu/gazdasag/2014/01/08/395_milliard_a_kozgep_2013-as_teljesitmenye/
- [26] Közterületi pénzosztás az Orbán-korszakban, 2012. június 27. http://www.kreativ.hu/kozterulet/cikk/kozterületi_penzosztas_az_orban_korszakban
- [27] Ők a leggazdagabb magyarok, 2013. november 6. http://index.hu/gazdasag/2013/11/06/ok_a_leggazdagabb_magyarok/
- [28] Békemenet Magyarorszáért, 2012. január 11. http://www.magyarhirlap.hu/belfold/bekemenet_magyarorszagert.html
- [29] Mi folyik az indexnél?, 2011. szeptember 13. http://www.kreativ.hu/media/cikk/mi_folyik_az_indexnel
- [30] Jó évet zárt a Fidesz-közeli médiabirodalom, 2012. július 5. http://www.kreativ.hu/reklam/cikk/jo_evet_zart_a_fidesz_kozeli_mediabirodalom
- [31] A Nemzeti Együttműködés Médiarendszerének Arcképcsarnoka, 2012. december 19. <http://atlatszo.hu/2012/12/19/a-nemzeti-egyuttmukodes-mediarendszerenek-arckepcsarnoka/>
- [32] A hajóhoz kikötő is kell, 2013. július 4. <http://magyarnarancs.hu/belpol/hajohoz-kikoto-is-kell-85494>
- [33] Felcsútra tart az állami hirdetés, 2013. július 19. <http://mertek.hvg.hu/2013/07/19/felcsutra-tart-az-allami-hirdetes/>
- [34] Nielsen Közönségmérés. Kézikönyv 2014
- [35] Megkapott szavak, 2011. augusztus 18. http://magyarnarancs.hu/belpol/jobboldali_mediabirodalom_2_-_megkapott_szavak-76731
- [36] Nyerges közeli cég kapta a legértékesebb rádiós frekvenciát, 2011. december 27. <http://magyarnarancs.hu/belpol/juventus-frekvencia-78063>
- [37] „A CEMP-nél is hozzászoktunk ahhoz, hogy bizonyos témákról, például az FHB-ről vagy a Magyar Postaról nem írhattunk, így ez elfogadható kompromisszum volt” – nyilatkozta egy újságíró. Mit keres a Századvég a Napi Gazdaságban?, 2014. március 7. http://www.kreativ.hu/media/cikk/mit_keres_a_szazadveg_a_napi_gazdasagban
- [38] Közterületi pénzosztás az Orbán-korszakban, 2012. június 27. http://www.kreativ.hu/kozterulet/cikk/kozterületi_penzosztas_az_orban_korszakban

[39] A kutatás a Mérték Médiaelemző Műhely Lány cenzúra tanulmányának keretében készült, az interjúk elkészítésére 2013 nyarán került sor.

[40] Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011. Nemzeti Integritás Tanulmány. http://www.transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf

[41] Ezeket az állításokat a Kantar Media adatbázisa, listaáras költési adatok alapján készült kvantitatív elemzés nem támasztja alá. Ugyanakkor sokat mondó, hogy az iparági szereplők felülbecslik az állam szerepét, a valóságosnál jelentősebbnek érzik az állami szektor jelenlétét a médiapiacon.

[42] Kormányok, jogszabály-módosítások jönnek-mennek, ám a közbeszerzési mutyi marad, 2013. június 21. http://www.transparency.hu/Kormanyok_jogszabaly-modositasok_jonnek-mennek_am_a_kozbeszerzesi_mutyi_marad

[43] Azóta a TV2 tulajdonosváltására valóban sor került.

[44] A magánvállalkozásokat érő állami nyomásgyakorlásról különösen tanulságos egy, a TV2 eladása után megjelent cikk. „Nem Balkán, ez már Ukrajna” – kirobbant a háború a tévés piacon. 2014. március 14. http://hvg.hu/itthon/20140310_RTL_TV2_mediapiac_harc

[45] Megkapott szavak. Magyar Narancs, 2011, 33. szám http://magyarnarancs.hu/belpol/jobboldali_mediabirodalom_2_-_megkapott_szavak-76731

A kötet a Mérték Médiaelemző Műhely 2011 és 2014 közötti kutatásainak és írásainak összefoglalása, egyúttal az elmúlt évek médiaszabályozási és médiapolitikai folyamatainak részletes áttekintése. A korábban önállóan és más formában megjelent írások egységes kötetbe szerkesztve átfogó képet adnak a médiatörvény alkalmazásának tapasztalatairól, a szabályozásnak az újságírói munkára, a médiatartalomra, a piaci folyamatokra gyakorolt hatásairól, és javaslatokat tartalmaznak egy lehetséges jövőbeli szabályozási keret megalkotására. A tanulmányok jogi, újságírói, közgazdasági, szociológiai szempontból elemzik az elmúlt időszak folyamatait.

A kötet szerzői a Mérték kutatói: Lchóczi Zsófia, Mong Attila, Nagy Krisztina, Navratil Szonja, Polyák Gábor, Urbán Ágnes, Uszkiewicz Erik.

ISBN 978 965 693 529 0



9 789636 935290

2990 Ft

