

Újragondolt nyilvánosság – Médiaszabályozási koncepció

társadalmi
közmedia
közvélemény
párbeszéd
médiapiac
médiatudatosság
ön szabályozás
médiapluralizmus
médiahatóság
tartalomkontroll
médiaszabályozás
sajtó
gyermekvédelem
demokratikus
demokratikus

Független Média Központ
Mérték Médiaelemző Műhely

2014.02.25.

A vitaanyag elkészítése része az „Újragondolt nyilvánosság – vitasorozat egy jövőbeni médiaszabályozási keret kialakításáért” című projektnek, amely a Független Médiaközpont az EGT/Norvég Civil Támogatási Alap, valamint az Ökotárs Alapítvány és partnerei támogatásával valósul meg. A Mérték Médiaelemző Műhely tevékenységét az Open Society Foundations támogatja.

TARTALOM

A szabályozási koncepcióról	5
1. A médiaszabályozás célja	8
<i>Milyen összefüggés van a nyilvánosság állapota és a demokrácia minősége között?</i>	8
<i>Van-e ma társadalmi szerepe a médiának, és ha igen, az hogyan határozható meg?</i>	10
<i>Milyen médiapolitikai lépések korlátozzák a média társadalmi funkciójának érvényesülését?</i>	10
<i>A jelenlegi médiakínálat, figyelembe véve a tényleges fogyasztói szokásokat, mennyiben felel meg a média társadalmi szerepével kapcsolatos elvárásoknak?</i>	11
<i>A média társadalmi szerepének érvényesítése milyen mértékű állami beavatkozást indokol?</i>	11
<i>Mi a szerepe a kereskedelmi médiaszolgáltatásnak a társadalmi párbeszéd alakításában?</i>	12
<i>Mi a szerepe a közszolgálati médiaszolgáltatásnak a társadalmi párbeszéd alakításában?</i>	13
<i>Mennyiben járulnak hozzá az online szolgáltatások a társadalmi párbeszéd kialakulásához?</i>	13
<i>A médiaszabályozáson túl a társadalmi párbeszédet ösztönző szabályozási környezet kialakításához milyen egyéb jogi eszközök, intézmények átgondolására van szükség?</i>	14
2. A médiatartalom szabályozása	15
<i>A vázolt koncepció főbb elemei</i>	15
<i>A médiatartalom szabályozásának általános keretei</i>	16
<i>Az emberi méltóság védelme</i>	18
<i>Szükség van-e az emberi méltóság médiajogi szabályozására?</i>	18
<i>A személyiségi jogok védelmének jelenlegi eszközei arányos mértékben korlátozzák-e a sajtószabadságot?</i>	20
<i>A gyűlöletbeszéd</i>	22
<i>A rendelkezésre álló szabályozási eszközök a gyűlöletkeltő közlésekkel szemben megfelelő védelmet jelentenek-e?</i>	22
<i>Szükség van-e a gyűlöletbeszéd médiajogi szabályozására?</i>	24
<i>A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye</i>	26
<i>Szükség van-e a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének előírására minden médiaszolgáltatásra, illetve egyes médiaszolgáltatásokra?</i>	26
<i>Mi a tartalma a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének?</i>	28
<i>Gyermekevédelem</i>	29

3. A médiafelügyeleti feladatok ellátása	31
<i>A vázolt koncepció főbb elemei</i>	31
<i>Melyek azok a hazai sajátosságok, amelyek eddig gátolták egy politikailag független, szakmailag hiteles médiahatóság létrehozását?</i>	31
<i>Melyek azok a jogalkalmazási feladatok, szabályozási funkciók, amelyek a médiarendszer felügyeletével, igazgatásával kapcsolatos feladatként határozhatók meg?</i>	35
<i>Milyen szervezeti keretek között valósíthatóak meg a médiatartalom és a médiapiac felügyeletével kapcsolatos feladatok? Mik az előnyei és a kockázatai az egyes szervezeti megoldásoknak?</i>	37
<i>Elláthatók-e a médiatartalom és a médiapiac felügyeletével kapcsolatos feladatok kifejezetten e célból létrehozott médiahatóság nélkül?</i>	40
<i>Hogyan biztosítható a médiafelügyeleti feladatok gazdasági és politikai nyomásgyakorlástól mentes ellátása?</i>	45
4. A médiapiac szabályozása	47
<i>A vázolt koncepció főbb elemei</i>	47
<i>Mi a médiapiac szabályozásának célja és eszközrendszere?</i>	48
<i>Melyek a hazai médiapiacnak azok a jellemzői, amelyeket a piacsabályozás kialakítása során figyelembe kell venni?</i>	50
<i>Szükség van-e a sajtótermékek nyilvántartásba vételére?</i>	52
<i>Milyen eljárásban és milyen szempontok mentén valósítható meg a rádiós frekvenciák pályáztatása?</i>	53
<i>Indokolt-e egyes tartalomszolgáltatók számára terjesztési kapacitások kötelező rendelkezésre bocsátása?</i>	56
<i>Milyen szabályozási megoldások lehetnek alkalmasak a hazai médiapiaci koncentráció korlátozására?</i>	58
5. A közszolgálati újragondolása	64
<i>A vázolt koncepció főbb elemei</i>	64
<i>Milyen okok vezettek a közszolgálati médiaszolgáltatás magyarországi kudarcához?</i>	65
<i>Milyen feladatai vannak a közszolgálati médiaszolgáltatásnak a jelenlegi médiarendszerben?</i>	68
<i>Hogyan fogalmazható meg a közszolgálati küldetés a digitális médiarendszerben?</i>	68
<i>Milyen eljárásban határozhatók meg a közszolgálati feladatok?</i>	70
<i>Milyen biztosítékokkal garantálható a közszolgálati médiaszolgáltatás függetlensége?</i>	73
<i>Milyen szervezeti garanciák biztosíthatják az átlátható és egyoldalú befolyástól mentes működést?</i>	73
<i>Milyen finanszírozási megoldások szolgálják a hatékony és független működést?</i>	75

<i>Milyen különleges feladatai és felelőssége van a közszolgálati újságírónak?</i>	77
<i>Van-e életképes alternatív intézményi megoldás a közszolgálati feladatok ellátására?</i>	78
6. A média-ön szabályozás lehetséges modelljei Magyarországon	80
<i>A vázolt koncepció főbb elemei</i>	80
<i>Mi a média-ön szabályozás feladata, milyen helyet foglal el a média jogi rendszerében?</i>	81
A média és az üzlet	82
A média és a közönség	82
<i>Mi a média-ön szabályozás hatóköre?</i>	83
<i>Milyen szervezeti modellt kövessen a média-ön szabályozás?</i>	83
<i>Hogyan segítheti elő az állam a hatékony ön szabályozást?</i>	86
7. A médiaoktatás médiapolitikai szerepe	87
<i>A vázolt koncepció főbb elemei</i>	87
<i>Mi a médiaműveltség, annak mi a jelentősége az információs társadalomban?</i>	87
<i>Hogy áll ma Magyarországon a médiaműveltség fejlesztésének ügye?</i>	89
<i>Mi lehet a médiapolitika szerepe a médiaműveltség fejlesztése területén?</i>	90
Stratégia, kezdeményezés, összehangolás	90
Kutatás	90
A médiaműveltség fejlesztését szolgáló források biztosítása	91

A SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓRÓL

Az elmúlt években a Mérték Médiaelemző Műhely kutatásai számos információt tártak fel a nyilvánosság torzulásairól, a médiapiac lerombolásáról, az újságírói mozgástér folyamatos szűkítéséről. Ezek az eredmények háttéréül szolgáltak a médiaszabályozási és a médiapolitikai keretek újragondolásának. Összesen hét szabályozási vitaanyag készült el, ezek közül ötöt (médiahatóság, médiapiac szabályozása, önszabályozás, médiaoktatás, közszolgálatiáság) a Független Médiaközponnttal 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.

Van-e értelme egy olyan közegben a továbblépés irányairól beszélgetni, ahol a döntéshozó a közös gondolkodásra való nyitottság legkisebb jelét sem mutatja, ahol a tényleges változás esélyének hiánya, illetve az állásfoglalással járó kockázat az érintettek jelentős részét eleve elzárja a részvételtől? Legfeljebb annyiban, hogy magunknak igazoljuk, lehet másképp is. Lehet nyilvános vitákon, szakmai anyagokról folytatott párbeszéden keresztül szabályozási koncepciót készíteni, és lehet a magyar sajátosságokat nem figyelmen kívül hagyó jogállami megoldásokat kidolgozni. Ilyen folyamat eredményeként született meg ez a szabályozási koncepció.

Milyen nyilvánosságot szeretnénk?

A szabályozási koncepció kiindulópontja, hogy a médiaszabályozás, illetve a teljes médiapolitikai arzenál célja a társadalmi párbeszédet előmozdító médiarendszer működési kereteinek megteremtése. A koncepció 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.

Hol húzódjanak a szólás határai, milyen tartalmi szabályok vonatkozzanak a médiára?

A médiatartalom szabályozásában a koncepció szerint az általános polgári jogi és büntetőjogi korlátok mellett 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 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. A kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége a közszolgálati média mellett azon kereskedelmi szolgáltatások esetében lehet indokolt, amelyek a kevésbé tudatos hírfogyasztási szokásokkal rendelkező közönséget is eléri; e körbe az országos általános tematikájú szolgáltatások tartoznak. A kiegyensúlyozottság tartalmának pontosabb meghatározása, illetve annak számonkérése az érintett szolgáltatók bevonásával, önszabályozás keretében oldható meg.

Létrehozható-e szakmailag független médiahatóság?

A médiahatóság jövőjével kapcsolatos alapkoncepciónk a hatóság teljes megszüntetése volt, elsősorban – de nem kizárólag – a lesújtó hazai tapasztalatokra alapozva. A koncepció részletes kidolgozása során arra a következtetésre jutottunk, hogy ez teljes következetességgel nem valósítható meg. A jelenlegi médiahatósággal ellentétben ugyanakkor létrehozható egy decentralizált és nagyon szűk önálló mérlegelési jogkörrel rendelkező intézményrendszer. A médiahatóság által ellátott feladatok jelentős része más hatóságokhoz, adott esetben hatósági jogkör nélkül működő állami médiaombudsmanhoz, illetve önszabályozó szervezethez telepíthető. 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 szóba jöhető feladatokat viszont állandóan működő testület helyett a választási bizottsághoz hasonló szervezet is elláthatja.

Milyen elemekből kell építkeznie egy piac-érzékeny, a piaci torzulásokra reagáló médiapiac-szabályozásnak?

A médiapiac szabályozásában a koncepció a jogalkalmazó mérlegelési mozgásterének lehető legszűkebbre szabására, a lehető legkiszámíthatóbb szabályozási környezet kialakítására törekszik. 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 pályáztatás hosszabb időtávra rögzített frekvenciagazdálkodási terv alapján, kizárólag objektív, mérhető értékelési szempontok mentén zajlik, és a pályázati eljárásban kialakított

működési feltételektől való eltérésre nagyon szűk körben ad lehetőséget. A műsorterjesztőket terhelő továbbítási kötelezettségeket a koncepció kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatás meghatározott szolgáltatásaira, valamint a helyi közösségi szolgáltatásokra tartaná fenn. A médiahatóság versenyjogi eljárásokba való olyan bevonását, amely a versenyhatóságra kötelező döntésben végződik, a koncepció megszüntetni javasolja, és a médiakoncentráció korlátozásában alapvetően – a hatályos szabályozás egyes elemeit megtartva – visszatérne a jogosultságok számához kapcsolódó korlátozásra.

Van-e esély a közszolgálati újjaépítésére?

A közszolgálati szabályozása a koncepció szerint olyan többszintű rendszerben valósulhat meg, amelyben a részletes feladat-meghatározás 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, a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges platformok és csatornák számát, a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges finanszírozási forrásokat. A koncepcióban felvázolt közszolgálati intézményrendszer nem tér el gyökeresen a korábbi magyarországi megoldásoktól és a jellemző európai modellektől. Bármilyen bonyolult intézményrendszer ugyanis nem jelent garanciát az egyoldalú politikai befolyásolással szemben. 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.

Összességében 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 intézményrendszerről, 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.

Budapest, 2014. február 25.

Polyák Gábor
Mérték Médiaelemző Műhely

Móricz Ilona
Független Médiaközpont

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 csak 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 párbeszéddé 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 helyzettől 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 mozgástér 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 médiaszabályozás 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 tisztségviselők 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 médiakínálat alkotmányos követelményénél. Jelent egyrészt olyan médiakínálatot 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 közönységgel szemben is elvárást jelent. Megvalósulásának feltétele, hogy a közönység 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 közönység 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 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 ebben az irányban 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 korábbinál 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.¹ 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

¹ E megállapítás különösen az RTL2 híradójára érvényes.

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 fizetéseképtelenné válása, valamint a korábban versenytársnak tekinthető zenei rádió hálózatok háttérbe szorulása, megszűnése miatt. A Class FM piaci – sőt a Neo FM frekvenciáinak újrahasznosításával 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 napilap-piacon 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 tájékoztatói 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 interaktívvá 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 közszolgálati médiával 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 adatcsomagok szűrése és blokkolása, illetve az egyes adatcsomagok 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 információs szabadságot 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 rágalmozás, 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 véleménynyilvánítás – és a sajtószabadságot sértő módon korlátozza. E szabályozás helyett a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra épülő, világos szabályozási megoldást kell kidolgozni.
7. A gyűlöletbeszéd elleni fellépésben mind a közösségek védelmét, mind a sajtószabadságot jobban szolgálná egy hatékonyabb, az alkotmánybírói 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 gyűlöletbeszédrel szembeni önszabályozási megoldásokat.
9. A gyűlöletbeszéd ellen az új Polgári Törvénykönyvbe beemelt polgári jogi eszköz a véleménynyilvánítás- 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 tükréiként. 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 bújtak 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 médiahatóság 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 műsorszolgáltatások esetében alkotmányosnak ítélte. Ezt az új médiatörvényeket vizsgáló 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban az audiovizuális médiaszolgáltatásokra 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 szempontrendszert, 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 teljeskörű 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, 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 – 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 bizonytalanná tették.

A Mérték mindenekelőtt egyetért azzal az állásponttal, hogy a személyiségvédelem büntetőjogi eszközei – a rágalmozgás, 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.² A sajtó-helyreigazítással kapcsolatban egyértelművé kell tenni, hogy a sajtó az általa pontosan közölt tudósításokért, másától 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.

² 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2:90. § (1) Ha valakiről sajtó útján valótlan tény 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 tényállítása valótlan, mely tényállítás megalapozatlan, 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.

A sajtó-helyreigazításhoz is kapcsolódó, de a médiabeli közléseket általában érintő szabályozási kérdés a közszereplők személyiségi jogi védelme. Korábban ezt a kérdést alapvetően az alkotmánybírósági gyakorlat rendezte, ami fokozatosan, és korántsem következetesen épült be a bírói jogalkalmazásba. Az új Polgári Törvénykönyv ugyan önálló rendelkezésben foglalkozik a kérdéssel³, ez a rendelkezés azonban a korábbi, szabályozatlan helyzethez képest is súlyos visszalépés. A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát az új rendelkezés meglehetősen szűkre szabja, ráadásul teljesen bizonytalan határokat szab – pl. „méltányolható közérdek” – a közlés szabadsága előtt. Ezen a ponton is érdemes utalni a hatályba nem lépett 2009-es Polgári Törvénykönyvre, ami az alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban álló, a sajtószabadságot maradéktalanul tiszteletben tartó megoldást tartalmazott.⁴ A Mérték álláspontja szerint a 2014 márciusában hatályba lépő Polgári Törvénykönyv a közszereplők védelmét a véleménynyilvánítás- és a sajtószabadságot sértő módon szabályozza. E szabályozás helyett a korábbi alkotmánybírósági 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 teljesítőképességét.

³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2:44. § 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.

⁴ 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2:94. § (1) Ha a közhatalmat gyakorló vagy közfeladatot ellátó személy jóhírnevét és becsületét a közhatalom gyakorlásával, illetve a közfeladat ellátásával összefüggésben sértették meg, a [személyhez fűződő jogok megsértése esetére kilátásba helyezett] jogkövetkezmények akkor alkalmazhatóak, ha a jogsértés valótlán tény állításával, híresztelésével 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 jóhírnevét 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.

A jelenlegi adatvédelmi szabályozás nincs tekintettel arra, hogy az újságírói munka jelentős részben személyes adatok kezeléséből áll. Ez nem csak 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 médiahatósági 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 megsértésnek 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.⁵ Ez a

⁵ 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.

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 médiaszabadságot korlátozó hatásával. Miközben a gyűlöletkeltő vélemények médiajogi szabályozásának legitim célja, hogy a médiumok ne váljanak a gyűlölködés szócsövénév, 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 médiahatósági 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 e 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 mediaszolgáltatás jellegéhez igazodik, tartalmában eltér a büntetőjogi szankcióktól. Másrészt azonban az újabb alkotmánybírósági 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 beavatkozást 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 tartjuk, 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, lealacsonyítót, 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 műsorszórásnak. A nyomtatott sajtóval kapcsolatban a kiegyensúlyozottság követelménye iránti szabályozói igény sehol nem 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 csorbítaná 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 eléri. 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 képviselőre 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 ténytudás és tárgyilagosság követelményét nem teljesítő tájékoztatás nem minősülhetett kiegyensúlyozottnak, addig az újabb gyakorlat a ténytudás 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 médiaszabályozás 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 ellenpontoszással 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 előírásból 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.

Gyermekevédelem

A mediaszabályozás 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 mediaszabályozás 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 környezetnek és médiapiaci értékláncnak megfelelő elvárások kialakításának; 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 középpontjába állítása. Az állami szerepvállalásnak ki kell lépnie a pusztán kontrolláló, jogsértés esetén büntető megközelítésből, 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 teremtetett, amelyek között lehetetlenné vált a szakmailag hiteles működés. Míg az ORTT esetében a politikai befolyásolás legalább többirányú volt, a Médiatanács már egyértelműen a médiarendszer egypárti uralásának szándékát tükrözi. A teljes politikai függetlenség nyilvánvalóan illúzió, és egy ponton túl semmiképpen nem szabályozási kérdés. A médiarendszer egypárti, illetve bármilyen értelemben egyoldalú befolyásolása azonban jogi megoldásokkal is kizárható. Ezen túl azokat a szabályozási feltételeket kell kialakítani, amelyek a szakmai autonómia megteremtését és a társadalmi érdekek legszélesebb körének becsatornázását elősegítik.

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

- Nem váltak el világosan a politikai jellegű és a hatósági feladatok. Mivel a politikai pártoknak soha nem volt egyértelmű, nyilvánosan megvitatott médiapolitikai elképzelése, számos politikai jellegű kérdés megoldását hagyták rá a hatóságra. Ez mára oda vezetett, hogy az egyetlen médiapolitikai központ a Médiatanács, amelynek tevékenysége nem igazodik transzparens médiapolitikai keretekhez, illetve amely e kereteket is folyamatosan maga alkotja, sokszor nyilvánvaló pártpolitikai érdekeket követve. A médiapolitikai keretek törvényi szintű rendezésével kapcsolatban Rozgonyi Krisztina mutat rá arra, hogy „a

médiapolitikai döntések rögzítése során a lehető legnagyobb körtekintéssel 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 számolnia 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*⁶ 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 médiapolitikai feladatokat is elláthatnak, a mediapiaci folyamatok elemzésétől a szakmai párbeszéd előmozdításán át a jogszabályvéleményezésig. E médiapolitikai 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 mediatörvény a médiát érintő, alkotmányos jelentőségű kérdésekben nem 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 mediatartalommal kapcsolatos felügyeleti feladatok között találunk olyanokat,

⁶ Ennek anyagi jogi vonatkozásait ld. A mediatartalom szabályozása című vitaanyagunkban.

amelyek *más hatósági vagy bírósági jogalkalmazással párhuzamos feladatok*, és találunk olyanokat, amelyek fölött *más állami szerv nem gyakorol kontrollt*.

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

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

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

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

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

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, szabályozóhatósági feladatot ellátja. Ennek legfontosabb előnye, hogy a hatóság átfogó ismeretekkel rendelkezik a médiarendszer egészéről, elvileg mindazt a szaktudást magához gyűjtheti, ami a médiarendszer folyamatainak megértéséhez és alakításához szükséges, és a piaci szereplők számára átláthatóvá teszi a felügyeleti működést. A gyakorlatban ezek az előnyök nem feltétlenül érvényesülnek. A szaktudás felaprózódhat a hivatali háttér működésében, a piaci információk értékét a hatóság nem feltétlenül jól méri fel, az információkat nem hasznosítja, és szakmai hitelesség nélkül a médiapiaci szereplők egyre inkább megkerülendő akadálnak vagy éppen korrumpálható szereplőnek tekintik a hatóságot.

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

Németország az egyetlen példa a *területileg tagolt médiahatósági rendszerre*, aminek azonban egyrészt sajátos történelmi előzményei vannak – a második világháborút követően a centralizált médiarendszertől való félelem –, másrészt az elmúlt években a szervezeti tagoltságot egyre szorosabb együttműködési kötelezettség ellensúlyozta. E modell, legalábbis koncepcióját tekintve, a hazai viszonyok között nem irányadó. Ugyanakkor példaértékű lehet az a *szabályozási területek szerint decentralizált megoldás*, amit Németország a gyermekvédelem területén megvalósított. E területen sikerült kialakítani egy minden médiumra alkalmazható, az önszabályozáson alapuló, de állami garanciákkal működő szabályozási rendszert.

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

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

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

Az általunk ideálisnak gondolt felügyeleti rendszer jellemzői a következők:

- a médiatartalommal és a médiapiaccal kapcsolatos felügyeleti feladatok decentralizálása, az egyes – nagyrészt médium-független – részfeladatok áttelepítése azokhoz az állami szervekhez, amelyek az adott kérdéskörrel, feladattal egyébként is foglalkoznak;
- a médiapolitikai mérlegelési lehetőségek jelentős szűkítése, ahol lehet, a médiapolitikai döntések törvényi rögzítése;
- a médiarendszert közvetlenül alakító, médiapolitikai mérlegelést szükségszerűen tartalmazó döntések számára egy sajátos médiapolitikai döntéshozó fórum, lényegében a korábbi médiahatóságokhoz hasonló, hatalmi, hatásköri és szervezeti szempontból igen jelentősen meggyengített testület fenntartása;
- az állami szerepvállalás fő fókuszsa 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 „szerepzavarokat”, amelyek abból erednek, hogy a médiafelügyeleti szerv „az egyik pillanatban ’végrehajtó’, a másik pillanatban ’irányító’ szerepben” hoz döntéseket. Álláspontja szerint ez szükségessé teszi annak tisztázását, 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 médiumtípusok köré szerveződő önszabályozó szervezetek látnák el, amelyek koordinációját, valamint az önszabályozással meg nem oldott feladatokat egy önálló grémium felügyelné. A testület nem pusztán a gyermekvédelmi feladatokért lenne felelős, hanem a médiaműveltség fejlesztéséhez 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 szabályainak ellenőrzése a fogyasztóvédelmi hatósághoz kerülhetne.
- A politikai hirdetésekkel kapcsolatos jogalkalmazási feladatokat elláthatja a – jelenlegihez képest nyilván teljesen átalakított – országos választási bizottság, illetve az alábbiakban felvázolt médiapolitikai döntéshozó testület.

- A 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 intézmény, amelynél a médiarendszerrel kapcsolatos minden információ rendelkezésre áll, és ilyen módon legalább elvileg képes komplex médiapolitikai célokat megvalósítani. Van továbbá néhány gyakorlati kérdés, amelyek megválaszolása nélkül a modell nem valósítható meg.

- Az egyik a *monitoring rendszer* üzemeltetése: minden médiatartalommal kapcsolatos felügyeleti tevékenység feltételezi egy műsorfigyelő és -elemző rendszer működtetését, amelyhez minden érintett jogalkalmazó hozzáfér. Ki kell tehát jelölni egy intézményt 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 monitoring rendszer működtetése az itt felvázolt koncepcióban leginkább a távközlési hatósághoz vagy a médiaombudsmanhoz osztható feladat.
- Az *együttműködés* a következő gyakorlati nehézség. A közös monitoring rendszer minden érintett szervtől informatikai, dokumentumkezelési, személyi feltételek teljesítését követeli meg. Az együttműködésnek egy tagolt médiafelügyeleti intézményrendszerben más területei is vannak. A különböző intézményeknél keletkező információkat adott esetben összesíteni kell, azokat szükség esetén egységesen is fel kell dolgozni. 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, ide értve különösen az emberi méltóságot sértő és a gyűlöletkeltő magatartásokat a médiaszolgáltatóval szembeni sajátos jogkövetkezmények alkalmazását nem tartjuk szükségesnek. Ezekben az esetekben elegendőnek tartjuk az újságírókkal és a szerkesztőkkel, illetve a médiában megszólaló más személyekkel szembeni szankciókat, illetve az önszabályozás keretében alkalmazott következményeket. Ugyanakkor nincs akadálya annak, hogy a médiaszolgáltatók magatartását más oldalról vizsgáló hatóságok mindegyike alkalmazhasson a médiaszolgáltatóval szembeni jogkövetkezményt, például a reklámszabályok vagy a gyermekvédelmi előírások megsértése esetére. 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 kockázatok a Mérték összességében nem tartja nagyobbaknak a médiahatósági 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 egyszerűek: 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 műsorszolgáltatási 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 kapacitás-elosztási kérdéseket is sikerül *formális, a mérlegelési lehetőségeket jelentősen szűkítő eljárás keretében* rendezni, a döntéshozó függetlenségének kisebb jelentősége van. A továbbítási kötelezettségek esetében arra kell törekedni, hogy a továbbítandó mediaszolgáltatók kiválasztása törvényben rögzített automatizmus legyen. A pályáztatással kapcsolatban a mérlegelés kiiktatása akkor lehetséges, ha a rádiós piac a jelenleginél statikusabb, hálózatosodással, vételkörzet-bővítéssel a piaci szereplők nem alakíthatják át a rögzített médiapolitikai elképzeléseket. Ebben az esetben az egyoldalú politikai befolyást elsősorban annál a döntésnél kell biztosítani, amely rögzíti a rádiózás céljára rendelkezésre álló frekvenciák hasznosításának feltételeit, azaz mindenekelőtt a vételkörzetet és az adott jogosultság kereskedelmi vagy közösségi jellegét. Ha ez egyes frekvenciák elosztása *kizárólag objektív szempontokat* követ, akkor a pályáztatás maga, továbbá a műsorszolgáltatási 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 ellátáshoz 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 amellet foglaltak állást, hogy az egyedi panaszok kivizsgálásnak 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 mozgástere nem szűkül a törvény végrehajtására; nem médium-típus, hanem szabályozási feladat (gyermekvédelem, reklámszabályozás, stb.) mentén szerveződnek; az önszabályozó szervezetek működésében érdemi garanciák biztosítják a közhatalomtól és a piaci szereplőktől való függetlenséget.

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

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

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

A médiarendszer szerkezetét érintő egyes piacra lépési döntéseket meghozó, illetve kontrolláló, a távközlési hatóság apparátusára támaszkodó testület tagjait egy, a parlamenti pártok – vagy akár a választáson legalább 2%-os szavazatarányt elérő pártok – és szakmai szervezetek által delegált, jelölt tagokból álló jelölőbizottság jelöli, a köztársasági elnök nevezi ki. 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 évközben 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 piacszabályozás 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 visszásságokra reagáljanak, és e visszásságok miatt ne nehezítsék a jogszerűen és piaci megfontolások mentén működő szolgáltatók helyzetét.
3. Ahogy a szabályozási koncepció egészében, úgy a piacszabályozással 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 műsortszolgáltatóként 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 keresztf finanszírozási – folyamatok visszaszorításának fontos eszköze az állami reklámköltségek 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 eszközrendszere?

A médiapiac szabályozása közvetlenül alakítja a médiavállalkozások gazdasági mozgásterét és a médiarendszer szerkezetét. Így nem csak 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 műsorszolgáltatási célú frekvenciák elosztása nyilvánvalóan a legerőteljesebb és leghatékonyabb beavatkozás a piac szerkezetébe. Ez az eszköz azonban alapvetően az analóg műsorszóráshoz kapcsolódik, így jelenleg már csak a rádiós piacok alakítására alkalmas. A piacra lépés és a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés feltételei a sokcsatornás platformokon – ide értve a digitális földfelszíni platformot – szintén befolyásolhatók, elsősorban meghatározott tartalomszolgáltatások kötelező továbbításának előírásával. A piacsabályozási 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 arányának 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 piacsabályozási 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 nem csak a gazdasági válság hatásaival kell számolni, hanem a televíziós piacon a szolgáltatók további elvándorlásának lehetőségével is. A rádiós piacon kialakult sajátos, 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 sajátos szabályozására a jövőben nem lesz szükség.

A reklám, a szponzoráció és a termékelhelyezés szabályozásában az európai közösségi jogi előírások által lehető legszélesebb gazdasági mozgáster 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 reklámköltségek szabályozása, e témakörrel külön dokumentumban, az ún. „lágycenzúra” elemzése keretében foglalkozunk.

Melyek a hazai médiapiacnak azok a jellemzői, amelyeket a piacszabályozás 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, amelyik a minőséget tekintené alapértéknek: az elmúlt két évtizedben felépült magyar tulajdonú médiabirodalmak nagyrészt politikai lojalitással érték el sikereket. Számos esetben nem a szakmai szempontok, hanem a rövidtávú 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 érzékelhetők. 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, és 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 kormányszatnak 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 között 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 országokéval.

A műsorterjesztés piacán az elmúlt években viszonylag élénk verseny jött létre, a digitális átállással minden háztartás számára elérhetővé a különböző sokcsatornás műsorterjesztési platformok közötti választás lehetősége is. E piacot néhány, saját tartalomszolgáltatásokat is működtető, jellemezően 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) rövidtávú 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 médiapiacon 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 fenntartása 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 mindenkori 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 médiasabályozási 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 frekvenciaterv készítését, 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 szerződésmódosítással pedig a médiaszolgáltatás bármely feltételét megváltoztathatja. A szerződésmódosítás 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 pályáztatási 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 eszköze. A plurális médiarendszer, mint szabályozási cél megvalósítható pusztán annak rögzítésével is, hogy a pályázatok közül azt kell nyertesnek nyilvánítani, amelyik a sokszínűséget 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 mozgástér 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 vételkörzet-bővítéssel 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 szerezhethet, 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 műsorszerkezettel 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 vállalkozások teljesülésének vizsgálata során kerülhet sor, alapvetően a pályáztató hatósággal való együttműködés keretében. A pályáztató 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 tájékoztatási 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 közötti 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 megkülönböztetés-menteseknek 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 számonkérhető 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 ezen felül nem célja, hogy médiavállalkozások piacra jutását és piaci forrásokhoz (programdíjhoz) való hozzáférését 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 programdíj-igényére 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 tartalomszolgáltatói 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 tájékoztatás és a plurális médiarendszer 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 médiaszolgáltatói piac koncentráltága miatt jelentősen gyengíti a kábelszolgáltatók alkupozícióját.

Egyetértünk Nagy Nóra javaslatával, ami 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, hogy ez olyan, a médiaszolgáltatók gazdasági érdekeit jelentősen érintő szabályozási teher lenne, ami 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, platform-függetlenül 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 – nem csak a sokszínű médiakínálat kialakításával összefüggő, hanem például a gyermekekre ártalmas tartalmak kiszűrésével 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 koncentráció-korlátozást 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 médiatanács 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 számra is elfogadható: az elért éves közönségarány alapján történő korlátozás megfelelően mérhető és számonkérhető, 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.⁷

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

⁷ Ld. 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 Televisions-ben. A Médiatanácsnak a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) részére készített szakhatósági állásfoglalásban mindenekelőtt tisztázni kellett a joghatóság kérdését, mivel az IKO Románia 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 (Tpv.) megalapozza, mivel a törvény hatálya kiterjed, a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartása is, ha annak hatása Magyarország területén érvényesülhet. A Médiatanács a Tpv.-re való hivatkozás mellett további, lényegében a Tpv. 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 nyújtana”. A felek a Médiatanács, illetve a GVH határozatát nem támadták meg, a származási ország elvének sérelme nem merült fel.

helyezett intézkedések nem kellően világosak, az esetleges eljárás kimenetelét bizonytalaná, 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 koncentráció-korlátozás 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 mediaholdingokhoz 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) mediaholdingok működése, ami azonban nem jár a kereszttulajdonlás teljes kizárásával. A koncepciónak nem célja, hogy a megszerezhető 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 a 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 – a 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 reklámköltségek és azoknak a hirdetési piac egészére gyakorolt hatásai olyan bevételekhez juttatják az érintett szolgáltatáscsoport kereskedelmi szempontból értékes tagjait, amelyek alkalmasak a többi

szolgáltatás keresztfinanszírozására. Ezt a problémát alapvetően nem a médiakoncentráció korlátozásával, hanem az állami reklámköltségek teljes transzparenciájával célszerű kezelni. Így kerülhető el a további piaci torzulást okozó indokolatlan szabályozói beavatkozás. A vitaanyaghoz érkező véleményekben az állami reklámköltségek 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 reklámköltségi 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 összeférhetetlenségi 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 diszkrimináció-mentes, 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 hatályba lépése előtt is számos médiapiaci ügyben eljár, és döntései kifejezett szándék nélkül is alkalmasak voltak a

médiarendszer kialakításával kapcsolatos alkotmányos elvárások kielégítésre. Minderre tekintettel álláspontunk szerint a médiahatóság szakhatóságként való bevonása a médiavállalkozások közötti összefonódások vizsgálatába mellőzhető,⁸ 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.

⁸ Ezzel ellentétes szakmai álláspontot képvisel Gálik Mihály a vitaanyaghoz készült előkészítő tanulmányában.

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 értékkeremtés, 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 műsorpolitikai, 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 feladat-meghatározás 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 (műsorszerkezet, 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 újságírói szakma 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 felügyelő bizottságok 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 három tagú 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 széleskörű, 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 jutatott 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 – egyfajta 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 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 médiaintézményekre 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 tekintették 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 átpolitizált 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 átpolitizált intézményrendszer ezen túl a közszolgálati újságírók egyre nagyobb részének – a médiaháború éveitől kezdve már egyébként is kikezdett – szakmai tartását is felőrlötte. 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.⁹

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, műsorpolitikai döntéseit minden esetben megalapozott gazdasági tervezéssel is alátámasztja,
- külső, politikailag szükségszerűen befolyásolt kontroll mellett a belső, szakmai jellegű kontroll alatt áll,
- szervezetrendszerében érvényesül az újságírói és szerkesztői autonómia és felelősség.

⁹ 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>

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 műsor-spektrummal 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 tartalomkínálatba 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 tartalomkínálatra 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” koncepciójára 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 műsorpolitikai, szerkesztői döntést sem korlátoz, mégis lehetővé teszi egy minden más tartalomszolgáltatástól megkülönböztethető közszolgálati tartalomkínálat kialakítását.

Közszolgálati szolgáltatásnak 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 korrupt 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 feladat-meghatározás és ahhoz kapcsolódóan a költségvetési tervezés egy átlátható, a közszolgálati szervezeten kívüli szakmai döntéshozatal eredménye,
- a feladat-meghatározásból következő műsorpolitikai döntéseket pedig világos felelősségi viszonyok mentén a szervezeten belüli vezetők hozzák.

Ez a modell a közszolgálati feladatokat – az azok teljesítéséhez szükséges finanszírozási forrásokkal együtt – egyfajta „társadalmi megrendelés”¹⁰ 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. A modell előnye a közszolgálati média számára elsősorban az, hogy – kialakításától függően – hosszabb távra műsorpolitikai és finanszírozási tervezhetőséget biztosít, és ezzel segíti a nyomásgyakorlás egyes formáinak csökkentését. A „megrendelő” oldalán ez a modell növeli a tervezéshez elengedhetetlen műsorpolitikai 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.

¹⁰ [Szente Péter: Médiapolitikai vázlat](#), Médiakutató, 2001 tél

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 három éves 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 műsorpolitikai szabadságot: a mindenkori tényleges tartalomkínálat meghatározása az intézményi vezetők felelőssége. A megrendelő és a közszolgálati médiaszolgáltató közötti három éves, 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 szereket, 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 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 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 médiaszolgáltatóval kötött megállapodás lejártá után az eredmények értékelése. A testület a médiaszolgáltatók 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 tartalompiac 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, műsortípusonként 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 médiaszolgáltatással kapcsolatos számonkérhető feladatokat, és ennek fejében a feladatok ellátásához arányos finanszírozási forrásokat biztosít, a közszolgálati intézmények pedig az adott források fejében a közszolgálati feladatokat megvalósító tartalomszolgáltatásokat 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 egy éves 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 műsorpolitikai szempontból is lehet előnye a teljesen egységes közszolgálati médiaszolgáltatásnak – amibe viszont semmiképpen nem értjük bele a hírügynökséget –, de a függetlenség, befolyásolhatóság szempontjából nagyobb védettséget 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. Koncepciónkban 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 befolyással szemben. A társadalmi megrendelésért felelős testületen kívül ezért nem is javasunk 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 felügyelő bizottságok 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 e 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 – három tagú 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 figyelembe vételével 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, amit 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 műsorpolitikai 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 hosszútávú 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 túlfinanszírozás 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 javaslunk. Egyrészt – a társadalmi megrendelést rögzítő szerződésben – 3 évre vállaljon garanciát a parlament összességében a közszolgálati médiának jutatott

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 négy éves parlamenti ciklusokkal számolva garantálja, hogy egy politikai váltás esetén is többé-kevésbé kiszámítható forrásokkal működhet 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 plusz forrás 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 üzemeltetési 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, szélessávú 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 bevétel szerkezetben 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, aminek kifejezetten van kereskedelmi értéke (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 közmédia soha sem lett a minőségi, független, pártatlan sajtó letéteményese, szakmai színvonalával, tartásával és etikai hozzáállásával összességében soha nem 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 elbocsájtásuk 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 széleskörű, 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 széttöredezett 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 – sok évnyi 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 – egyfajta 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 nem csak 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 mediaszolgáltatási 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 koncepciónak.

6. A MÉDIA-ÖNSZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES MODELLJEI MAGYARORSZÁGON¹¹

A vázolt koncepció főbb elemei

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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

¹¹ A fejezet szerzői: Főszerkesztők Fóruma, Független Médiaközpont.

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 magán-egészségügy, 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 "őrktutya" 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, szövegkörnyezetben 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 büntetőtörvénykönyv 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, rövidtávon 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 nem csak közvetlenül a tartalom befolyásolásán keresztül, hanem indirekt módon, munkáltatói és pénzügyi döntésekkel fejezi ki nemtetszését. Az önszabályozás ilyen esetekben egyfajta 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 – nem csak 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-önszabályozás modelljében fontos szerepet játszik a média és a közönség kapcsolata. A média-önszabályozás 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 önszabályozás tehát részben a fogyasztói panaszok kezelésén keresztül valósul meg. A panaszjelzés 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 nem csak 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-önszabályozás hatóköre?

A média-önszabályozás 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 hivatások 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 képviselete
- 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 érdekviszonyait 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 bejáratott és hatékony önszabályozással rendelkező országban külön sajtószakszervezet és külön szerkesztői egyesület működik, tükrözve a tartalomkészítésben betöltött rokon, de mégis különböző szerepüket). Ahol külön rész-iparági (napisajtó, 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 hirdetőik 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 súlya.

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 panaszeljárásba, 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 (médiaombudsman), 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 média-ombudsman 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 közönség-ombudsmannal.

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 szakmai 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 stakeholder-csoportokat 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 érdekképviselői szövetségek és az újságíró-szervezetek) közös önszabályozása
- Országos hatókörrel rendelkező média-ombudsman

Hogyan segítheti elő az állam a hatékony önszabályozást?

Az önszabályozás elméleti alapja éppen a média és az államhatalom modellszintű 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 kívülmaradás 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 érintettek a probléma kezelésében.
3. A jövőbeli médiaszabályozásnak explicit módon rendelkeznie kell a médiaműveltség fejlesztésről. 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 teremtetett új információs csatornák, a digitális kreatív tartalmak terjedése alapjaiban alakítják 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 „*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 ajánlása¹² 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.

¹² Az Európai Bizottság Ajánlása egy versenyképesebb audiovizuális és tartalomipar, továbbá egy befogadó tudásalapú társadalom érdekében a digitális környezethez igazodó médiaműveltségről (2009.8.20.)

Hogy áll ma Magyarországon a médiaműveltség fejlesztésének ügye?

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 érintettek 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 ellentmondásos 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 koordinálás, 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 médiaszabályozásnak 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 tisztázni kell a közmédia szerepét és feladatait, valamint a feladatok ellátását biztosító eszközrendszert.