

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

SZEKFÜ ANDRÁS

A DTV. 26.§(1) ÉRTELMEZÉSE - A MÉDIASZOCIOLÓGUS SZEMÉVEL

1. Bevezetés

Mielőtt a fenti törvényhelyet értelmezném, szükséges magát a feladatot is értelmeznem. Nem vagyok jogász, tehát az alább következő fejtegetések nem jogi szempontúak lesznek. Ugyanakkor médiaszociológusként sokat kellett foglalkoznom a magyar média jogi szabályozásával, parlamenti szakértőként végigcsináltam az első, sikertelen médiatörvény vitáit, és egyetemi oktatóként tanítottam is a hazai médiajog (1848-tól napjainkig) társadalmi vonatkozásait. Remélem tehát, hogy amit leírandó vagyok, nem fog durva jogi szakmai hibákat tartalmazni. Ugyanígy remélem azonban, hogy igenis fog tartalmazni a megszokottól eltérő felvetéseket, melyek ha jogi szempontból vitathatóak is, legalább elgondolkoztatóak lesznek. (Esetleges jogi hibáimat pedig a jogász olvasók irgalmas bírálatába ajánlom...)

Az is bátorított a feladat elfogadására, hogy a jelek szerint a Dtv. szövege ezen a helyen korántsem világos és egyértelmű - épp ezért szorul értelmezésre. Természetesen a legnagyobb hiányérzetet akkor kelti a szóbanforgó szöveghely, ha jogvitás esetben alkalmazni kell. Ha az alábbi szempontok és megfontolások segítséget nyújtanak a törvényhely alkalmazásához, nem írok hiába.

2. A vélemények sokszínűsége és a (meghatározó) műsorterjesztők

A Dtv. 26.§ (1)-et szakmai fórumokon számos kritika érte. A bírálatok közül kiemelem Gálik Mihály írását¹, melyben sok más megfontolandó megjegyzés mellett a témánkat jelentő bekezdésről a következőket olvashatjuk:

„Nem vitatva azt a törvényhozói szándékot, amely a vélemények sokszínűségét kívánja elősegíteni a médiakináltnak, az alkalmazott eszközt aránytalanul túlzónak, a must carry szabályozás benne megnyilvánuló szigorítását indokolatlannak tartjuk, s nem véletlen, hogy ilyen mértékű szabályozást más OECD- vagy EU-tagországban sem találunk (OECD, 2007; CEC, 2007). Hozzá kell tenni, hogy a magyar műsorterjesztői piac koncentrált ugyan, de ennek mértéke nemzetközi összehasonlításban semmiképpen nem tekinthető kirívónak, mondhatni belesimul az átlagba, tehát a műsorterjesztési piac szerkezete nem indokol egy szabályozási trendtől való eltérést.

Mellesleg a Dtv.-ben szigorú normatív követelményekkel – ésszerűség, átláthatóság, ellenőrizhetőség, az érintett műsorszolgáltatókkal kötött szerződések nyilvánosságra hozatala stb. – körülírt, a meghatározó műsorterjesztőket 40 televíziós műsorig terjedő szerződéskötési kötelezettség felvet még két, önmagában is ellentmondó kérdést:

- a meghatározó műsorterjesztő vállalkozások üzleti lehetőségeit túlzottan korlátozhatja a kötelezően továbbítandó csatornák magas száma;
- fennállhat az a veszély, hogy a Dtv. deklarált szándékaival ellentétben nem jut hely a belépni szándékozó új televíziós csatornáknak a sok nézővel rendelkező műsorterjesztőknél, mert a korábbi szereplők lefoglalják a kapacitásokat, hisz kötelező azokat továbbítani.”²

Ugyanakkor az Európai Bíróság a hasonló problémát felvető C-250/06 ügyben (már a törvény megszületése után, 2007. dec. 13-án hozott) ítéletében így határozott:

„Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan, alap-eljárásbelihez hasonló tagállami szabályozás, amely az ezen állam területén működő kábelszolgáltatóknak - az ún. „must carry” kötelezettség értelmében - az említett állam hatóságainak alárendelt és ez utóbbiak által kijelölt kereskedelmi műsorszolgáltatók által sugárzott műsorok továbbközvetítésének kötelezettségét írja elő, amennyiben az említett szabályozás:

¹ Gálik Mihály: A hozzáférés és a médiakoncentráció túlszabályozása a digitális átállás hazai folyamatában, MédiaKutató IX.évf.2. szám 2008. nyár, 27. - 33.o.

² l.m.29. oldal.

- valamilyen közérdekű célt szolgál, mint például e tagállam kultúrpolitikája révén az érintett területen a televíziós műsorok kínálata plurális jellegének fenntartását, és
- e célhoz mérten nem aránytalan, ami azt jelenti, hogy alkalmazási módszereinek olyan átlátható eljárás alá kell tartozniuk, amely objektív, hátrányos megkülönböztetést nem tartalmazó és előre megismerhető kritériumokon alapul.

A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak eldöntése, hogy e feltételek teljesülnek-e.”³

Van tehát egy, az európai joggal a jelek szerint nem ellentétes törvényhely, amely emellett a piaci szereplők szempontjából komoly bírálatot váltott ki. Számomra a Gálik-féle bírálatból a második megjegyzés az igazán fontos, mivel abból eljárási követelményt lehet levezetni - lásd erről később. Az Európai Bíróság ítélete ugyanebben az irányban jelent felszólítást: átlátható eljárás kell, objektív, előre megismerhető kritériumokkal. A Dtv. erre nem ad további eligazítást, tehát módomban áll majd javaslatokat megfogalmazni. Előbb azonban a médiászociológus szempontjai szerint értelmezni szeretném szóbanforgó alkotmányos alapfogalmainkat a mai technológiai, médiapiaci és közönségszociológiai helyzet függvényében.

Alkotmányunk vonatkozó szakasza, a 61. § a rendszerváltozás idején született.

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(4) A közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Érzelhető a szövegben a korábbi pártállami torzulások korrekciója, valamint egy előretételezés a piacgazdaság várható duális médiarendszerének feltételezett problémái felé. Van-e üzenete ennek a szakasznak a műsorterjesztés problémáira nézve? (Hiszen a szöveg a műsorterjesztést nem nevesíti.)

Az 1. és a 2. bekezdésben alkotmányos alapértékek fogalmazódnak meg: a szabad véleménynyilvánítás joga, a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének joga, a sajtó szabadsága. A 3. bekezdés ezek törvényi szabályozásának feltételét rögzíti (2/3-os többség). A 4. bekezdés viszont a jogalkotó továbblép, egy másik tartalmi szintre: ugyanis azáltal, hogy kiemel személyi döntéseket (vezetők kinevezése), engedélyezési döntéseket (kereskedelmi rádió és televízió) valamint egy eddig nem említett alkotmányos feladatot (tájékoztatási monopóliumok megakadályozása) és ezeket is 2/3-os többséghez köti, mintegy kifejti, hogy a **várható demokratikus piacgazdaságban melyek lesznek azok a kulcsfontosságú médiapolitikai kérdések, amelyekről a korábban említett jogok és értékek gyakorlati megvalósulása függhet.**

Érdemes megjegyeznünk, hogy a jogalkotó itt a „tájékoztatási monopóliumok”-at (mai szóval) **platform-függetlenül** kívánja megakadályozni, nem sorolja fel, hogy milyen médiumokban, milyen technológiai eljárások esetén merülhet fel ez a probléma, hanem ezt a tiltást általános (és szinte magától értetődő, külön kifejtést nem igénylő) feladatként jelöli ki.

Rögzítsük továbbá, hogy az alkotmánynak ez a helye a társadalmi kommunikációs folyamatokból egyeseket nevesít, másokat nem. Azonban azáltal, hogy a jogalkotó nevesített egy akkor, Magyarországon **jogilag még nem létező** intézményt (közszolgálati rádió és televízió), megnyitotta azt a lehetőséget, amivel azután mind a médiatörvény (Rttv.), mind pedig a Dtv. élt is: tudniillik, hogy a médiakommunikáció szabályozásában más jellegű, például kulturális követelményeket is lehet törvényileg rögzíteni.

Kihagyva most az azóta eltelt majd két évtized médiajog-alakulásának elemzését, és nem elemelve azt a hatást sem, amelyet az EU jog gyakorolt a hazai jogra, röviden azt mondhatjuk a

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0250:HU:HTML>

Dtv. 26.§ (1) bekezdéséről, hogy abban a **közszolgálati műsorszórás tartalmi szempontjai jelennek meg a műsorelosztás területén is**, és pedig a napjaink viszonyai alapján tágan értelmezett **tájékoztatási monopóliumok megakadályozása** céljából.

Milyen értelmezésben beszélhetünk a XXI. század kezdetén tájékoztatási monopóliumokról? Hiszen első közelítésben úgy tűnik, hogy az elképesztően nagyszámú nyomtatott és CD, DVD kiadvány, a digitalizáció által éppen többszöröződő földi, műholdas és kábeles csatornaszámok, valamint az Internet korában a tájékoztatási monopólium fogalma mintha elavulóban lenne.

Az időben még nem olyan távoli pártállami viszonyok között a pártállam valóban megvalósította a tájékoztatási monopóliumot, annak szélsőséges, fizikai formájában is. A nem kívánatos sajtótermékeket elkobozták az országhatáron, a rádióadásokat zavarták. A belföldi médiumokat központosították és (egy)pártellenőrzés alatt tartották. Ebben az értelemben ma, Magyarországon a tájékoztatási monopólium veszélye nem áll fenn. Talán nem tévedünk azonban nagyot, ha „a vélemények sokszínűsége” illetve a „média pluralizmus” Dtv.-beli fogalmaiban a mai körülmények közti, relatív, szociológiai értelemezett tájékoztatási monopólium pozitív ellenpontjait fedezzük fel.

A „tájékoztatási monopólium” fogalmában a **hiány** a döntő összetevő: ahol ilyen monopólium uralkodik, ott **hiányzik** valami a tájékozódási szabadság gyakorlásához: bizonyos tartalmak **nem érhetőek el** az állampolgár számára.

Ha a kisváros jobb/bal oldali önkormányzata megakadályozza, hogy a helyi kábeltársaság felvegye kínálatába a bal/jobbs oldali hírtelevíziócsatornát, az ideális állampolgár bizonyára befizet valamelyik előfizetéses műholdszolgáltatásra, hogy a torzulást kiküszöbölje. Netán meg is tartja mellé a kábeles előfizetését, hiszen a helyi televíziót nem foghatja műholdon. Ideális állampolgárunknak mit se számít az a néhány ezer forint többletköltség, amit ez okoz. Nem zavarja az sem, hogy a tetőn egy parabolát kell elhelyezni, nem zavarja a többféle távvezérlő az asztalán és a bonyolult kapcsolgatás sem. Hiszen ő ideális. A valóságos állampolgárt mindez zavarja, és jelentős részük inkább lenyeli, ha műsorválasztásában korlátozzák, talán morog, de nem tud/akar cselekedni.

Vagy egy nem politikai, viszont konkrét példa: 2007 márciusában a UPC bejelentette, hogy budapesti hálózatáról leveszi a MEZZO komolyzenei és jazz csatornát. Különböző internetes fórumokon (Index, NOL) jelentős tiltakozás alakult ki, az Élet és Irodalom-ban prominens értelmiségiek nyílt levélben tiltakoztak. Néhány nap múlva a UPC megváltoztatta döntését, „talált megoldást” és a Mezzo maradt. De a fórumokon ilyeneket olvasunk:

„köncse 2007.04.05 19:18:46 (455)

... kiderült, hogy a UPC visszaadta, DE: csak újabb tv-ken hipersávon a 399.25Hz-én a PAX és VIVA között. Kb. 2500.-Ft-ért kijön egy szerelő megnézni, hogy lehet-e beállítani.” Vagy:

cuebic 2007.04.05 21:54:53 (462)

„... Egyéb vételi módok:

a, saját tányér 13 fok kelet felé + egyéni előfizetés

b, antenna digital szolgáltatás megrendelése.”

Nyilvánvaló, hogy az érintettek számára ezek a feltételek vagy kellemetlenek, vagy akár teljesíthetetlenek is.

Elmondható tehát, hogy a **relatív, szociológiai értelemben vett tájékoztatási monopólium** probléma akkor vetődik fel, ha

- valamely **speciális** tartalom intézményi okból nem érhető el valamelyik műsorterjesztőnél
- és ha a felhasználó valamely okból (hűség szerződés, ellátottság, költségtöbblet vagy egyszerűen megszokás, a változások kerülése) kötve van a terjesztőhöz.

Súlyosbítja a helyzetet, ha a tartalom „eddig” elérhető volt, de „ezután” valamilyen (a polgár számára többnyire áttekinthetetlen) okból már nem lesz elérhető. Ez a speciális tartalom lehet egy tematikus csatorna (politika, sport, kultúra), de akár csak egy konkrét televíziós sorozat is. Nem állítjuk, hogy ezek az ütközések minden esetben nagy jelentőségűek lennének. Azonban (változó nagyságú) tömegeket érintenek nap mint nap, és időről-időre újra termelődnek. Az is nyilvánvaló, hogy a technikai fejlődés előrehaladtával esély van ezeknek a konfliktusoknak

csökkentésére. Eltűnésükben azért nem hiszek, mert a műsorterjesztés gazdasági és szerzői jogi problémái miatt belátható ideig mindig lesznek konfliktusok a tartalmak (gazdaságos és jogtisza) elérhetősége körül.

Összefoglalva tehát az eddigieket: napjaink körülményei között az alkotmányban nevesített tájékoztatási monopólium problémaköre jelentősen átalakult. Technikai értelemben nagymértékben relativizálódott, az abszolút elérhetőség problémája ritkábban vetődik fel. A korlátok inkább gazdasági és szerzői jogi jellegűek, és nagy szerepe van a fogyasztói készségeknek, szokásoknak, változtatási hajlandóságoknak. Ennek következtében jogos az a felvetés, hogy napjainkban ez már inkább (bár nem kizárólagosan) piac-felügyeleti, versenysemlegességi, majd hogyanem marketing probléma, mint közvetlen politikai, demokráciaügyi kérdés. Ugyanakkor a kérdéskör gazdagodott is annyiban, hogy az Rttv. beemelte a jogi fogalmak közé a közszolgálati műsorszórást, és ennek meghatározása már nemcsak a (politikai) sajtószabadságot és sokszínűséget, pluralizmust tekinti támogatandónak, hanem a kulturális sokszínűséget, a nemzeti és az európai kultúra védelmét, a kisebbségvédelmet stb. is. Ugyanez a médiapolitikai szemlélet határozza meg a Dtv. jelentős részét is.

- A Dtv. nyilvánvalóan azért koncentrálna a meghatározó műsorterjesztők szerepére, mert
- ezek erőteljes gazdasági (hűségnyilatkozat, csomagkedvezmények) és ha mód van rá, műszaki (területi kábelmonopóliumok) eszközökkel „kötik” magukhoz a felhasználókat
 - viszont, mivel a legfejlettebb sokcsatornás technikát alkalmazzák, reális mód van esetükben a csatornaválaszték befolyásolására.

3. Az „átlátható eljárás” néhány problémája a Dtv. 26.§ (1) alkalmazása során

a. a „negyven televíziós műsor” és a DVB-T

Nem világos számomra, hogy a DVB-T multiplex(ek) üzemeltetője bekerül-e a meghatározó műsorterjesztők körébe (úgy tűnik, igen) és ha igen, akkor mihez kezd a 40 műsor követelményével. A jelenlegi helyzetben ugyanis az országos multiplexek teljes csatornkapacitása van 40 körül, azaz ad abszurdum elképzelhető egy olyan helyzet, amelyben a Dtv. 26.§ (1)-re hivatkozva a jelentkezők lefoglalják a multiplexek teljes kapacitását (természetesen a 25.§-ban foglalt kötelezettségeken felül.) A továbbiakban írottak ezért azokra a meghatározó szolgáltatókra vonatkoznak, ahol a csatornaszám jóval 40 fölött van/lehet, ezért a Dtv. 26.§ (1) alkalmazásának technikai akadálya nincsen.

b. Mi számít bele a negyvenbe?

A Dtv. 26.§ (1) szövege alapján az sem teljesen világos számomra, hogy a 40 műsorba beleszámítanak-e azok a műsorok, melyeket az előző, 25. § alapján köteles a műsorterjesztő terjeszteni. Valószínűleg igen. A Dtv. 26.§ (1) „mozgástere” tehát 40 mínusz x db kötelező közszolgálati és y db kötelező helyi csatorna.

c. Örökös jogosultság a Dtv. 26.§ (1) alapján?

Itt újra felidézném Gálik Mihály kritikájából az általa felvetett második problémát:

„...fennállhat az a veszély, hogy a Dtv. deklarált szándékaival ellentétben nem jut hely a belépni szándékozó új televíziós csatornáknak a sok nézővel rendelkező műsorterjesztőknél, mert a korábbi szereplők lefoglalják a kapacitásokat, hisz kötelező azokat továbbítani.”⁴

A Dtv. 25-26.§-ok alapján megjósolható, hogy a kötelező terjesztésre „alanyilag” vagy kérésükre jogosult csatornák listája állandó dinamikus változásban lesz.

Elképzelhető, hogy a jogalkotó további csatornákat is elismer „közszolgálati” státuszúaknak. (A Duna Tv Autonómia csatornája vagy a Magyar Televízió digitális csomag tervei jutnak eszembe.) Elképzelhető, hogy változik a helyi csatornák száma. És főleg elképzelhető, hogy a folyamatosan induló új csatornák között időről-időre olyanok is megjelennek, melyek jogosultak lesznek helyre a Dtv. 26.§ (1) alapján.

⁴ l.m. 29.o.

De nagyon is elképzelhető az is, hogy azok közt a csatornák között, amelyek a Dtv. 26.§ (1) alapján bekerültek a negyvenek közé, egyiknek-másiknak megváltozik a műsora. Bár jelentkezése idején vállalt minden szépet és jót, aminek alapján a Dtv. 26.§ (1) a-f pontjait teljesítheti, a valóságos működés során ezek az ígéretek feledésbe merülnek, azaz a csatorna de facto elveszíti a jogosultságát arra, hogy a „negyvenek” között legyen. (Láttunk ilyen folyamatra számos példát, először az Antall-Boross kormány helyi rádiós pályázatának nyertesei között, de később más pályázatok nyerteseinél is.) A Dtv.-ben jelenleg nem látok se szankciókat az ilyen esetekre, se eljárásokat annak megállapítására, hogy történt-e jogosultságvesztő változás a csatornák műsorában. De jure tehát ma ha egy csatorna bekerül a „negyvenes” körbe, az idők végezetéig ott maradhat. Ennek elvileg határt szabhat a Dtv. 28.§, amely szerint a Hatóság és a Testület legalább két évente jelentést készít a tapasztalatokról, és kezdeményezheti a kötelezettségek módosítását. Ez azonban lehetőség, ami nem biztos, hogy kiterjed éppen erre a részproblémára is.

Természetesen e sorok írója is tudatában van annak, hogy a mágikus negyvenes szám a várható műszaki fejlődés során leértékelődik, részben mert az egyre több csatornának egyre kisebb hányadát fogja jelenteni, részben, mert az Internet-alapú technológiák más logikák alapján fognak működni - majd ha kellően elterjedtek.

- Első javaslat: A Hatóság és a Testület a meghatározó műsorszolgáltató kérésére és költségére vizsgálja felül bármely olyan csatorna jogosultságának fennállását, amely legalább kettő éve, a Dtv. 26.§ (1) alapján került be a meghatározó szolgáltatók választékába. A következő felülvizsgálat mindig további két év múlva legyen kérhető.

Nem javaslom a rendszer olyan, teljesen rugalmassá tételét, hogy bármely időpillanatban meg lehessen vizsgáltatni (és meg lehessen kérdőjelezni) valamely csatorna jogos helyét a „negyvenek” között egy műsorterjesztőnél. A túl gyakori felülvizsgálat az érintett csatornák számára piaci bizonytalanságot eredményezne. Ugyanakkor elképzelhető a durva változások esetére valamilyen „vérszék” beépítése, például arra az esetre, ha a csatornát a Testület valamely jogsértés miatt súlyosan elmarasztalja. Ilyenkor indokolt lehet a Dtv. 26.§ (1) szerint megállapított jogosultság felülvizsgálata. (Ha jól értem, jelenleg a rendszer nem tartalmaz ilyen szankciót.)

d. A jogosultság elbírálása

Az átlátható eljárás tehát „objektív, hátrányos megkülönböztetést nem tartalmazó és előre megismerhető kritériumokon alapul”.

E három követelményből a középsőt (hátrányos megkülönböztetést nem tartalmaz) én úgy értelmezem, hogy az eljárás során minden érintettre azonos követelményeket kell alkalmazni, nem lehet egyiket a másikkal szemben szubjektív előnyben részesíteni. Mivel ez elvileg minden államigazgatási eljárásban (így a hivatkozott Eht. 49. § szerinti) követelmény, a továbbiakban nem foglalkozom vele - tétélezzük fel, hogy megvalósul.

Ugyanígy nem kell külön foglalkozni az előre megismerhetőség követelményével, hiszen magától értetődő, hogy ha kialakulnak az eljárási szabályok, azok hivatalos formában (végrehajtási rendelet?) rögzítve lesznek és minden érdekelt számára nyilvánossá válnak.

A lényeg tehát az „objektivitás”, amely szó egy nagyon széles és szerteágazó problémakört jelöl, esetünkben is. A Dtv. 26.§ (1) a)-f) pontjai szerinti értékelés módszereit tekintve társadalomtudományi, szűkebben szociológiai feladat. (Természetesen a szociológiai módszerek alkalmazása közben állandóan figyelemmel kell lennünk a jogi szempontokra, azonban magát a vizsgálatot azért nem folytathatjuk le a jogtudomány eszközeivel, mert a jogalkotó ehhez nem adott meghatározásokat és eligazításokat.)

4. Elérhető-e az objektivitás?

A társadalomtudományok többségében a „teljes” objektivitás nem érhető el, de igen jól megközelíthető. Earl Babbie alapvető kézikönyvében⁵, mely magyarul is több kiadásban jelent meg 1995 óta, a következőket írja erről az „Objektivitás és ideológia” alfejezetben:

⁵ Earl Babbie: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata, Balassi Kiadó, 1995 és később.

„Az 1. fejezetben azt állítottam, hogy a társadalomtudományi kutatás sosem lehet tökéletesen objektív, lévén a kutatók is szubjektív emberi lények. A tudomány mint kollektív vállalkozás az interszubsztívitás révén valósítja meg az objektívítás megfelelőjét. Tehát különböző tudósok, mind a maguk eltérő szubjektív nézeteivel, egyazon eredményre juthatnak, és arra is kell jutniuk, ha a bevett kutatási eljárásokat alkalmazzák. Hogy ez mennyire lesz így, az lényegében attól függ, hogy mennyire tudják félretenni személyes értékeiket és véleményüket, míg a kutatás tart.

A társadalomtudományok objektívításának és semlegességének klasszikus megfogalmazása Max Weber 1918-as „A tudomány mint hivatás” című előadása. Beszédében Weber megalkotta az „értékmentes szociológia” kifejezést, sürgetve, hogy a szociológia, más tudományokhoz hasonlóan, szabaduljon meg a személyes értékektől, ha a maga módján akar a társadalomhoz hozzájárulni. Liberálisok és konzervatívok egyformán felismerhetik a társadalomtudományos „tényeket”, tekintet nélkül arra, hogy személyes politikai meggyőződésükkel mennyire állnak ezek összhangban.”⁶

A Dtv. 24.§ indoklásában a jogalkotó ki is emeli:

„A kötelezett kör feltételei úgy kerültek előírásra, hogy azok nyilvánosan elérhető, illetve könnyen beszerezhető adatok alapján egyértelműen megállapíthatók legyenek.” Dtv. 26.§ (1) esetében ezt nem lehetett ilyen egyszerűen megadni - ezért probléma a követelmények teljesülésének objektív megállapítása.

5. Egy már működő modell: art mozik, art filmek

A 2004. évi II. törvény (A mozgóképről, a továbbiakban: Mozcóképtörvény) 17. § (1) szakasza kimondja, hogy normatív támogatás illeti meg a filmterjesztőt a magyar és magyar részvételi koprodukcións filmalkotások, valamint az art besorolású filmalkotások terjesztése, illetve art besorolású mozi üzemeltetése után. A filmek besorolási rendszerét a közelmúltban az EU követelményeknek megfelelően tovább finomították, bevezetve egy pontrendszert.

Az alábbiakban teljes terjedelmében idézem a Mozcóképtörvény 3. Cím-ét:

Filmbesorolás a filmterjesztés támogatása érdekében

25. § (1) A mozgóképszakmai hatóság a művészi értékű vagy kulturális jelentőségük miatt támogatásra érdemes filmalkotásoknak, terjesztésük elősegítése céljából a filmalkotás előállítójának vagy terjesztőjének kérelmére „art” minősítést adhat.

(2) A mozgóképszakmai hatóság bármely mozinak, amelynek üzemeltetője a külön jogszabályban meghatározott feltételek betartását vállalja, az üzemeltető kérelmére „art” minősítést ad. „Art” minősítés, több termes mozi esetén a mozi valamely termék is adható, amennyiben a moziüzemeltető az „art” mozokra vonatkozó feltételek betartását az adott terem tekintetében vállalja.

26. § (1) A filmalkotások „art” minősítésére a mozgóképszakmai hatóság által felállított öttagú Filmszakmai Bizottság tesz javaslatot. A Filmszakmai Bizottság tagjait a mozgóképszakmai hatóság igazgatója nyílt pályázati eljárást követően nevezi ki. A Bizottság tagjainak filmművészeti, film tudományi vagy mozgóképtanári végzettséggel, illetve gyakorlattal kell rendelkezniük. A tagok megbízatása három évre szól.

(2) A mozgóképszakmai hatóság „art” minősítést ad valamennyi terjesztésre kerülő filmalkotásnak,

a) amely művészeti értékével hozzájárul a magyar, az európai, illetve az egyetemes audiovizuális kultúra fejlődéséhez, vagy

b) amely nemzetközileg elismert, a mozgóképszakmai hatóság által évente közzétett jegyzékben meghatározott fesztiváldíjban részesült, vagy

c) amelyet a Filmszakmai Bizottság oktatási vagy kulturális szempontból jelentősnek és magas művészi színvonalúnak ítél.

(3) A mozgóképszakmai hatóság folyamatosan ellenőrzi az „art” minősítéssel ellátott mozikat a tekintetben, hogy megfelelnek-e az „art” mozi minősítés jogszabályban előírt feltételeinek. A feltételek be nem tartása esetén a minősítést a mozgóképszakmai hatóság visszavonja.

⁶ I.m., 1998-as kiadás, 542.o.

Ezt az intézményrendszert és működését személyes tapasztalatomból ismerem, mivel egy év óta, pályázatot nyerve, tagja vagyok a fentemlített Filmszakmai Bizottságnak.

Melyek a rendszer azon vonásai, amelyeket a Dtv. 26.§ (1) alkalmazása szempontjából figyelemre méltónak tartok?

A Mozcóképtörvény itt egy kétlépcsős minősítési rendszert hoz létre azért, hogy egy kulturális célt az állam támogathasson. Ez a cél az adott esetben köznyelven szólva az értékes filmek eljuttatása közönségükhöz. A Dtv. 25. - 26.§ is egy cél érdekében akar kedvezményezett helyzetbe hozni bizonyos csatornákat. Míg a 25.§ esetében viszonylag egyszerűen meg lehetett jelölni a kedvezményezett csatornák körét, a 26.§ esetében a helyzet bonyolultabb. Itt minősíteni kell a csatornákat, megfelelnek-e az a-f pont feltételeinek.

A Mozcóképtörvény kétlépcsős minősítési rendszere az **art mozik** és az **art filmek** minősítését jelenti. Az art moziknak járó támogatásra akkor jogosult egy mozi, akkor **vál**ik art mozivá, ha (egyéb követelmények mellett) az év során bizonyos számban/arányban mutat be art filmeket. De mivel az „art film” sem magától értetődő fogalom, a törvény létrehozta a Filmszakmai Bizottságot, és megadott három (a-b-c) feltételt, amelynek teljesülését a Filmszakmai Bizottság az art minősítés megadásakor minden benevezett film esetében megvizsgálja. (Megjegyzendő még, hogy a Filmszakmai Bizottság döntése ellen jogorvoslatért a Miniszterhez lehet fordulni.)

6. Kétlépcsős minősítés: bekerülés és kizárás, „méltó” és „méltóbb”

- Második javaslat: A Dtv. 26.§ (1) alkalmazását tekintve tehát a Mozcóképtörvény analógiájára kétlépcsős bírálati rendszert lehetne megfontolni:
- az első lépcsőben minősíteni lehetne a csatorna reprezentatív műsorait az a.-f. pontok alapján (vö. art film minősítés)
 - a második lépcsőben minősíteni lehetne magát a csatornát, ugyancsak az a.-f. pontok alapján, de a csatorna működésének egészére nézve, és ebben a második lépcsőben az egyik szempont lehet a reprezentatív műsorok minősítésének eredménye (ld. első lépcső) és ezen műsorok helye a csatorna műsorstruktúrájában.
 - Mindkét feladathoz kis létszámú, független szakértőkből hosszabb időszakra létrehozott (nem a konkrét feladatra kiválasztott) bizottságra lenne szükség.
- A bizottság(ok) döntése ellen jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, igazodva az Eht. 49. § szerinti eljárás követelményeihez.

A Második javaslat gyenge pontja, hogy - amennyiben új szervezeti intézkedésként valósul meg - viszonylag nagy ügyintézési terhet ró a Testület szervezetére, közönségesen: növeli a bürokráciát. Nagy kérdés, hogy vajon hány eljárás várható? Az eljárások két típusa fordulhat elő: a „bekerülési” eljárás (amikor egy csatorna a Dtv. 26.§ (1) alapján be akar kerülni valamely meghatározó szolgáltató választékába, a szolgáltató ezt vitatja, és döntést kérnek), valamint a Dtv. 26.§ (1) alapján a „kizárási” eljárás, amikor a szolgáltató annak megállapítását kéri, hogy egy csatorna elveszítette a Dtv. 26.§ (1) alapján megszerzett jogosultságát. Az is elképzelhető, hogy ilyen jogvita eljárásra alig néhány esetben kerül sor. Emellett a feltételezés mellett szól a technikai fejlődés (növekvő csatornaszámok esetén kevésbé valószínű a vita) és az érintett felek közti tárgyalásos megoldások lehetősége. Csökkentené az „új” bürokrácia terhelést, ha a javasolt bizottságok funkcióját már meglévő bizottságokra lehetne testálni - felelősség nélküli ötleként a Panaszbizottság jut eszembe.

Bár javaslatom hangsúlyosan kerüli annak lehetőségét, hogy valamely esetben egy meghatározó szolgáltató „összes” (mind a 40, illetve a „40 mínusz x db kötelező közzszolgálati és y db kötelező helyi csatorna.”) jogosultságát felül kelljen vizsgálni, egy (remélhetőleg valószínűtlen) esetben ez a helyzet is előállhat. Ha tudniillik egy meghatározó szolgáltatónál ténylegesen betelt a 40 hely, és jelentkezik egy 41., akkor nemcsak azt kell vizsgálni, hogy a 41.sz. jelentkező **méltó-e** a bekerülésre a Dtv. 26.§ (1) alapján, hanem azt is, hogy a 40 inkumbens között melyiknél **méltóbb?!** (A közzszolgálatiaknak és helyieknek persze „bérelt helyük” van a Dtv. 25.§ alapján.) Ahhoz tehát, hogy a 41. jelentkező (amely „méltó rá”) bekerüljön a rendszerbe, a bennlévők közül egynek (amely korábban „méltó”-nak bizonyult, de bármely okból az újonnan jött „méltóbb” nála) el kell vesztítenie helyét a meghatározó műsorszolgáltató választékán belül. Javaslataim logikája szerint ilyenkor csak a kettő évnél régebben bekerült csatornák jogosultságát lehetne (felül)vizsgálni, a frissebbekét nem, mivel ha a két hónappal azelőtt bekerült csatorna is elveszíthetné helyét, az

elviselhetetlen piaci bizonytalanságot okozna. A kettő év mint időtartam a Dtv. 28.§ analógiájára került bele javaslatomba, de ez az időtartam lehet egy év vagy három év is.

7. A minősítés módszerei: tesztek, pontozás, súlyozás

Az 1. és 2. javaslatomban említett minősítési folyamatok elismert eszközei a különböző tesztek, pontozások. Ezek lehetnek tárgyi jellegűek (itt kerülöm az objektív szót, mert azt ebben a tanulmányban kissé eltérő összefüggésben használtam, ld. fentebb) vagy értékítéleten alapulók.

Szemben a közhiedelemmel, **a tárgyi jellegű adatok sem mentesek a szubjektív elemektől!** Hány óra műsort sugároz egy szolgáltató naponta - ugye, ez elég tárgyyszerű adat? Pedig ez is függ attól, hogy mit tekintünk műsornak és mit nem, például a monoszóóp, a reklám, az időjárás, netán a vízállásjelentés, a közérdekű közlemény - mind olyan tételek, amelyeket hol műsornak számítunk, hol nem. (Persze az Rttv. igyekszik pontosan meghatározni mindezt - de az már szakmai-politikai megfontolások eredménye!) Kis túlzással azt mondhatnánk: minél tárgyyszerűbb egy adat a médiapolitikában, annál kevésbé érdekes - az például abszolút tárgyyszerű, hogy egy tévé-adó naponta hány órán át van áram alatt, bekapcsolva, de ez az adat így egymagában médiapolitikai szempontból majdhogynem érdektelen. Abban a pillanatban, amikor elkezdünk afelől érdeklődni, hogy a hangyák helyett mi volt a képernyőn, definiálnunk kell fogalmakat, és távolodunk a tárgyyszerűségtől.

Egy másik kulcskérdés a pontozásos rendszerekben az adatok súlyozása: milyen teljesítménnyel hány pontot lehet szerezni?! (Mindannyian emlékszünk az országos kereskedelmi televíziók első pályázatára 1996-97-ben, amikor laza tartalmi vállalások pontszámával felül lehetett írni a súlyos milliárd forintokat.)

A szorzószámokkal tehát manipulálni lehet, ez közhely. Ami kevésbé nyilvánvaló: **a szorzószámokkal nem lehet NEM manipulálni!** Ha valaki ugyanis azt mondja, hogy nem alkalmaz szorzószámokat (súlyozást), ez is egy súlyozási döntés: az 1:1 súlyozást választja, amelyet éppúgy illene megindokolnia, mintha az egyik kérdésnél 1:1, a másiknál 1:10 arányban súlyozna és így tovább.

Az egyes teljesítményekkel megszerezhető pontszámok tehát mindenképpen mesterségesek lesznek. Ha tehát pontszámok rendszerét vezetjük be (amit javasolok is), akkor teszünk eleget az EU és szűkebben a Dtv. követelményeinek, ha ezek a pontszámok világos, egyértelmű meghatározásokra, útmutatásokra támaszkodnak és „súlyozásukban” megfelelnek a (megosztott, mert kereskedelmi és közszolgálati) mozgóképes szakma kompromisszumos közmegegyezésének. (Azaz bármely szakmai pontozási rendszert bevezetése előtt szakmai és szak-érdekképviseleti vitára kell bocsátani.)

8. Gondolatok az a.-f. pontok operacionalizálásáról

Szolgálja-e a műsorszolgáltató... (valamely műsora vagy csatornájának műsorstruktúrája és sugárzási gyakorlata által - ld. 6. pont, kétlépcsős minősítés):

a) a nemzeti, etnikai kisebbségi, illetve európai kultúra megőrzését, védelmét, illetve továbbfejlesztését? Ha igen, mennyire? (Ez utóbbi kérdést én teszem oda a törvényszöveg kérdései után.)

Értelmezésemben itt az illető kultúrák **értékeinek** megőrzéséről, védelméről, továbbfejlesztéséről van szó. Azokkal értek egyet, akik szerint az érték határa nem esik egybe a magaskultúra/tömegkultúra határával, tehát inkább egy mátrixról beszélhetünk:

	magaskultúra	tömegkultúra
értékes	4	3
kevésbé értékes	1	0

Talán a tömegkultúra elkötelezett hívei is el tudnak fogadni egy olyan értékelést, melyben a pontszámok valamennyire követik a mátrixban elhelyezett hipotetikus pontszámok logikáját.

b) a nemzeti, etnikai kisebbségi nyelv ápolását? Ha igen, mennyire?

Értelmezésemben itt nem pusztán (talán nem is elsősorban) az un. nyelv művelő műsorokról van szó, melyek tudományos jelentőségét a nyelvész szakma jelentős része egyébként is vitatja.

Úgy vélem, mind a kisebbségi, mind a nemzeti nyelv esetében a nyelv fennmaradása a tét, ezért mindent jutalmazni kell, ahol a nyelvet **érdemben használják**, azaz valamely műsorszámot az illető nyelve(ke)n készítenek el.

Ha valaki belegondol például, hogy kihalóban van a magyar nyelvű szakkönyvkiadás, bizonyos szakmákban nem jelennek már meg magyar nyelvű szakkönyvek, megéri a fenti érvelés logikáját. A kisebbségi nyelvek estén a (hazai) kihalásuk veszélye nyilvánvaló.

c) az állampolgárok tájékozódási és tájékoztatási szükségleteinek kielégítését? Ha igen, mennyire?

Itt az „inkrementális”, azaz a **hozzáadott tájékoztatási értéket** pontoznám, azt, amely az adott platformon más forrásból nem vagy alig érhető el. (Az „adott platform” korlátozás vitatható. Egyik érve mellett a közönség platformváltási restsége.)

d) az állampolgárok demokratikus közéletben való részvétele elősegítését? Ha igen, mennyire?

Mivel a tájékoztatással való segítséget az előző ponttal lefedtük, itt az aktív megszólaltatást kellene honorálni, különös tekintettel a **civil mozgalmaknak** történő párt- és irányzatsemleges fórum-nyújtást.

e) a vélemények sokszínűségének megőrzését? Ha igen, mennyire?

Ha már a jogalkotó különválasztotta az e., és az f., pontokat, javaslom azt az igen egyszerű és nagyon pontosan operacionalizálható megkülönböztetést, hogy a **vélemények sokszínűségén értsük a csatorna belső pluralizmusát**, míg média pluralizmuson a külső pluralizmust, ld. alább. Hazánkban aggasztó méreteket öltött a politikai megosztottság, ami kifejeződik a durván pártos médiumok megjelenésében a különböző ágazatokban. Verbális egyetértés van abban, hogy ez a megosztottság káros, persze a felelőst többnyire a „másik” oldalon találják meg. Az „e” pont kapcsán azt kellene jutalmazni, ha egy műsorszámban és/vagy csatornában (ld. kétlépcsős minősítés) mindkét (vagy több) oldalú vélemény érdemi kifejtésre kerül. Fontos, hogy nemcsak politikai, hanem tudományos, művészeti, és köznap (pl. merre vezessen a kerülőút?) kérdésekben is *audiatur et altera pars*.

f) a média pluralizmust? Ha igen, mennyire?

Egy csatorna megjelenése a meghatározó műsorszolgáltató platformján akkor szolgálja a **külső médiapluralizmust**, ha az illető csatorna révén olyan jelentős vélemény illetve irányzat is megjelenik a szolgáltatónál (platformján) amelyik addig ott érdemben képviselve nem volt. Felhívom a figyelmet a buktatókra: jelentős, érdemben... Ezekhez a szavakhoz majd további kifejtést, útmutatást kell mellékelni, hogy rendszerünk előre megismerhető, kiszámítható legyen/maradjon.

9. Befejezés

A megelőző oldalakat hozzájárulásnak szánom a Dtv. 26.§ (1) körül folyó szakmai és médiapolitikai eszmecserehez. Nem voltak olyan illúzióim, hogy bármely színvonalas okfejtéssel ki lehetne mondani valamiféle utolsó szót ebben az eszmecsereben - lehet, hogy azt majd maga a jogalkotó mondja ki egyszer, a törvény továbbfejlesztésével. Igyekeztem konkrétan fogalmazni, néhány javaslatot is tettem, de nem vállalkoztam például értékelési kódutasítás konkrét kidolgozására. Úgy vélem, az nem egyemberes feladat - viszont remélem, hogy álláspontjaim az írottakból világosan kirajzolódnak.

A tanulmány megírásához (a lábjegyzetelt forrásokon kívül) nagy haszonnal forgattam a Media Perspektiven folyóiratot (különösen Wolfgang Schulz: Zum Vorschlag eines dreistufigen Public-Value-Tests für neue öffentlich-rechtliche Angebote c. írását, 2008.4.sz.), a Médiakutató c.

folyóirat médiajogi különszámát (2008. 2.sz., nyár, melyből Gálik Mihály írását idéztem is), az AKTI Füzeteket (különösen Polyák Gábor írásait a 6. és 20. számokban) és Szilády Szilvia ORTT-s belső tanulmányát, a Nemzetközi kitekintés-t (2008.okt.)

Köszönöm az ORTT munkatársainak sokirányú segítségét a tanulmány megírásához, különösen Szilády Szilviáét és Baranyai Eszterét. Gálik Mihály és Polyák Gábor személyesen is megosztották velem véleményeiket, amit annál is inkább köszönök, mert kisebb-nagyobb mértékben eltérően ítélik meg a helyzetet.

Mivel tanulmányom javaslatokat és erőteljes véleményeket is tartalmaz, illő leszögezmem: ezekért kizárólag én viselem a szakmai felelősséget.

Budapest, 2008. október 12.