

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

GÁLIK MIHÁLY

**MÉDIATÖRVÉNY, JOGÁLLAM, POLITIKAI KULTÚRA**

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: médiatörvény) elfogadását fél évtizedes szakértői előkészítő munka és parlamenti csatározások hosszú sora előzte meg, ám úgy tűnik, a törvény megalkotására fordított rengeteg energia és a törvénnyel való meglegedettség foka között fordított arányosság áll fenn. Botorság volna mindebből olyan következtetést levonni, hogy fölösleges lenne sokat foglalkozni egy újabb törvénytervezettel, mert azzal csak ártanánk az ügynek, éppen ellenkezőleg: magam úgy vélem, hogy a médiatörvény alapos átdolgozására, ha úgy tetszik egy médiatörvény-novella megalkotására megérett az idő.

A felismerés korántsem egyéni, hisz az Országgyűlés Kulturális és sajtó bizottsága 1998. november 25-én – helyt adva a miniszterelnök kérésének – úgy döntött, szükséges összegyűjteni és értékelni a médiatörvény hatályba lépése óta felgyülemlett tapasztalatokat. Nos, a bizottság felkérte az általa kiválasztott szakértőket, illetve az ügyben illetékesnek tartott államigazgatási szerveket, vállalatokat, média intézményeket és civil testületeket, fejtsék ki az ügyben mindazt, amit szükségesnek tartanak. Az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT), miután eljuttatta a maga törvénymódosító javaslatait a bizottsághoz, mégegyszer, mintegy hivatalból is kitért a kérdésre, s az Országgyűlésnek benyújtott 1998. évi beszámolója VII. fejezetében (ORTT, 1999: 84-90) összegezte a maga által kívánatosnak tartott törvényi változtatások mikéntjét és indokait.

Nos, 1999 első felében sem a bizottság, még kevésbé az Országgyűlés plenáris ülészsaka nem talált időt arra, hogy a médiatörvény módosítását célzó javaslatokkal foglalkozzék. Nem kívánok belemenni abba, hogy miért, miért nem, csak rögzítem a tényt. Mindez persze távolról sem jelentette, hogy magával a hatályos törvény alkalmazásával az államhatalom legkülönbözőbb szervei, valamint a politikai pártok, a médiatestületek és az egyes ügyekben érintettek ne foglalkoztak volna. A kormány, a parlament, a bíróságok megvitattak, előterjesztettek, határozatot hoztak, döntöttek, ítéleztek. A pártok

beadványokkal és ellenbeadványokkal éltek, az egyes ügyek vesztesei fellebbeztek, illetve jogértelmezést kértek az Alkotmánybíróságtól.

Állítottak vagy nem állítottak jelölteket a médiatestületekbe az ellenzéki pártok, s egyáltalán, melyik párt tekinthet ellenzékinek? Szabályozható-e minden vitát kizáró (vagy lezáró) módon az adott törvényi kereteken belül a jelöltállítás rendje? Legitim-e a négytagú televízió kuratórium elnökség, illetve az általa jelölt és a kuratórium által választott management? Alkotmányellenesek-e a médiatörvénynek a kuratóriumi elnökségek elállítására vonatkozó rendelkezései? Mi a *de facto* következménye annak, ha az ORTT, amint azt jogerős bírói ítélet kimondta, a pályáztatási eljárás szabályait megszegve ítélte oda országos televíziós műsorszolgáltatási jogosultságot? Nem folytatjuk azon kérdések felsorolását, amelyek 1999. első felében foglalkoztatták a különböző államhatalmi testületeket és más érintetteket, s még kevésbé állítjuk, hogy ezek ne lennének, lettek volna lényeges kérdések. Mégis, a napi politika síkjából kiemelve tartjuk célszerűnek a címben jelzett összefüggéseket megragadni és tárgyalni, élve azzal a szabadsággal, ami a folyamatok külső szemlélőjének megadatik.

## **A szabályozás általános keretéről**

A jogállamban a törvények alkotják az alapvető szabályozási keretet, s a rádiózás és televíziózás törvényi szabályozása a demokráciák természetes velejárója. A jogállami kereteken belül azonban sok megoldás lehetséges a nemzeti médiarendszerekben, amint azt a nálunk fejlődési modellként tekintett fejlett országok tapasztalatai mutatják. Csak Európán belül maradván és a kereskedelmi média abszolút dominanciáját mutató Amerikai Egyesült Államokat a vizsgálatból tudatosan kirekesztve a két szélsőséget a brit és az olasz modell képviseli. Az általuk reprezentált modellek között elszórva – az egyik vagy a másik végponthoz közelebb – találhatóak a többiek.

Az Egyesült Királyságban a nyomtatott sajtóra vonatkozóan nincs külön törvény, a rádiózás és televíziózás rendszere viszont szinte barokkosan szabályozott. Magát a rendszert kifejezetten és hangsúlyozva arra az alapelvre tekintettel építették föl a brit

törvényhozók az elmúlt évtizedek során, hogy a műsorszolgáltatók felelősséggel tartoznak működésükért a társadalomnak. Ez az intézményi felelősség az általánosan elfogadott értelmezés szerint kiterjed arra, hogy a rádiók és a televíziók erősítsék nagyközönség társadalmi kérdések iránti érzékenységét, járuljanak hozzá a széles körben elfogadott társadalmi értékek és normák védelméhez, garantálják, hogy egyes befolyásos érdekcsoportok, úgy mint a politikusok, a hirdető, vagy akár az újságírók ne sajátíthassák ki az intézményeket, valamint hogy az intézmények nyitottak legyenek a különböző társadalmi rétegek és érdekcsoportok észrevételeire, nézeteire és kívánalmaira. A mindenkori konkrét szabályozás, illetve az annak érvényesítésére létrehozott intézményrendszer működése annak ugyan a szigetországban is szűnni nem akaró viták tárgya, mégis, a tények ismeretében állítható, hogy a szabályozás összességét tekintve hatásos: a brit médiarendszer sok tekintetben viszonyítási alapként szolgált és szolgál más országok számára.

Az európai fejlett demokráciák között az olasz médiarendszer a szokásosan negatívként emlegetett példa. Ennek jellemzői tömören összefoglalva a következők:

"1. A média szoros állami ellenőrzés alatt áll, akár közvetlenül mint az állami tulajdonban lévő televíziók esetében, akár közvetetten mint az állami tulajdonban lévő és gazdaságilag támogatott lapok esetében.

2. A pártokhoz való kötődés szoros, az irányukban megnyilvánuló szerkesztési részrehajlás erős.

3. A politikai és médiaelit összefonódása szoros...

4. Nincs közmegegyezésen alapuló és közösen elfogadott szakmai etika az újságírók között" (Mancini, 1991: 139)

Nem állítható, hogy nincs egy csipetnyi populizmus a két szélsőség egyetlen való bemutatásában, ami – némi rosszindulattal – akár a maffiózó olaszok és az úriember britek hamis dichotómiájára, előítélet párjára való rejtett utalásként is értelmezhető. Nem állítható, hogy a brit médiarendszer kritika fölött áll, s nem állítható, hogy több-kevesebb okkal ne választhatnánk ellenpólusnak akár más országot is Olaszország helyett, mondjuk Franciaországot, ahol a de Gaulle elnökké választásától (1958) számított ötödik köztársaság első időszakában a legszorosabb állami irányítás alatt működött az állami rádió és televízió, s csak a szocialista Miterrand 1981-ben történt hatalomra kerülése után indult meg a médiarendszer lassú, fokozatos liberalizálása, beleértve a kereskedelmi televíziózás engedélyezését is.

Egyébként a huszonhárom évig tartó jobboldali elnöki uralom után hivatalba lépő Miterrand elnök nem habozott azonnal lecserélni az állami rádió és televízió vezetését, mondván "Nem akarunk tisztogatást, de a vezetői posztok egy bizonyos részét olyan férfiaknak és nőknek kell betölteniük, akiknek nézetei összhangban vannak az ország többségét alkotó emberekével. El kell érniük, hogy a többség által kívánt politika, amelyet mi ültetünk át a gyakorlatba, valóban érvényesüljön."<sup>1</sup> Semmiféle aktualizálás nem áll szándékunkban, de azért annyit szabadjon megjegyeznünk, ismerősen csengenek ezek a szavak nekünk is.

Akit érdekel, könyvtárnyi irodalmat böngészhet át a különböző európai országok médiarendszereit összehasonlítandó, de ennek az írásnak nem ez a témája. Ami számunkra most érdekes, az az, hogy elvontan közelítve a rendszerváltó országokban<sup>2</sup> akár szabadon is lehetett (volna) választani az ilyen vagy olyan médiamodellek között, mintegy szabadon alakítva, folytonosan átírva az átalakulás forgatókönyveit. Ez a közelítés azonban nem csupán per se történelmietlen, hanem, legalábbis a folyamatban résztvevők nézőpontjából, megengedhetetlenül és félrevezetően idealisztikus is: a gyökeres társadalmi átalakulás a hirtelen jött történelmi lehetőséget megragadva békésen ment végbe 1989-1990 során nálunk is, Lengyelországban is, Csehszlovákiában is, s mindabban, ami és ahogya a médiában történt, rengeteg volt az esetlegesség.

## **A kialakult médiarendszerek jellemzőiről**

Térségünkben a lengyel átalakulás számít kivételesnek, hisz azt a Szolidaritás szakszervezet egész nemzetet átfogó mozgalma előzte meg és készítette elő ideológiai értelemben is a nyolcvanas években. A Szolidaritásnak volt elképzelése a média demokratizálásáról, amit a holdudvarába tartozó szakértők több-kevesebb részletre kiterjedve ki is dolgoztak, alkalmazkodva a mozgalom éppen aktuális nyilvánosság követeléseire (Jakubowicz, 1990). A hatalomra jutott Szolidaritás azonnal liberalizálta ugyan a nyomtatott sajtót, de a demokratikus átmenet különleges körülményeire hivatkozva egyáltalán nem sietett a rádiózás és televíziózás közvetlen állami befolyásolását felszámolni – ebben a szférában a törvényi szabályozás csak négy és fél évvel az ottani rendszerváltozást követően lépett hatályba.

A magyar média átalakulásnak még kevésbé volt forgatókönyve mint a lengyelnek, de

<sup>1</sup> Le Monde, September 29 1981, idézi: Kuhn (1995:170)

<sup>2</sup>A tárgyalás során praktikus okokból csak három ország, Magyarország, Lengyelország és Csehszlovákia (illetve 1992-től: a Csehország és Szlovákia) képezi a példatárat, több jelen írás kereteibe nem fér.

ha a politikusok nem is, a civil szakértők azért megfogalmazták a maguk normatív modelljét (Gálik et alii, 1988), amely – a médiaelmélet nyelvén szólva – az un. társadalmi felelősség modell szerkezetéhez és eszmeiségéhez áll a legközelebb. Ez a médiamodellel hangsúlyozottan a médiapiacban találja meg a működés tárgyi alapjait, de megpróbálja enyhíteni annak nem-kívánatos hatásait. Az állami médiamonopóliumot és felügyeletet fel kell számolni, mindenki alanyi jogon beléphet a médiapiacra, mint termelő és fogyasztó. A médiapiac mellett létre kell hozni a rádiózás és a televíziózás nagyfokú autonómiával bíró közszolgálati szektorát, melynek alapvető célja, küldetése a piaci erők által nem produkált, de a társadalmilag értékesnek ítélt műsorkínálat szolgáltatása a legszélesebb közönségnek. Emellett kívánatos a lapkiadásban egy olyan támogatási rendszer működtetése, amelyik a kulturálisan és tudományosan értékes, valamint a demokrácia működése szempontjából fontos, de a piaci mérőszámok szerint nem jövedelmező lapok megjelenését teszi lehetővé, fogalmazza meg *expressis verbis* a hivatkozott dokumentum.

Noha elméletileg ez a modell, amelyet civilek, a később megalakult Nyilvánosság Klub szakértői dolgoztak ki, megfelelt a magyar demokratikus átalakulás tételezett szükségleteinek, nem állt mögötte az a politikai erő, mint Lengyelországban, s minden vélelmezett erénye mellett aligha tekinthető többnek, mint kordokumentumnak: a folyamatok valóságos menetére vajmi kevés hatást volt képes gyakorolni. A csehszlovák bársonyos forradalom, a diktatúra összeomlása pedig olyan hirtelen történt, hisz még a magyarhoz hasonló előkészítő tárgyalások sem előzték meg, hogy kár is lenne *ex ante* médiamodelleket kutatni. Ma már bátran állítható, hogy térségünkben a politikai rendszerváltozás előtt született normatív médiamodellek, ha egyáltalán voltak ilyenek, annyiban egyik országban sem állták ki az idő próbáját, hogy megvalósultak volna, de erre legfeljebb az átalakulás előkészítésének mámoros pillanataiban lehetett gondolni.

A médiarendszeren belül a nyomtatott sajtó átalakulása a vizsgált országok mindegyikében – a külföldi szakmai befektetők főszereplésével – gyorsan lezajlott, s létrejött az államtól független médiapiac. Noha voltak és vannak is törekvések a nyomtatott sajtóban a közvetlen állami szerepvállalás fenntartására, vagy – *nota bene* – időről időre olyan kísérleteknek lehetünk tanúi, melyek a szerepvállalás fokozására<sup>3</sup> irányulnak, mégis az állami befolyás fő terepe a rádiózás és a televíziózás. Nem véletlenül, hisz, mint már említettük, ennek szabályozásában az állam még a sajtószabadságot legszélesebben értelmező demokráciákban is aktívan részt vesz.

---

<sup>3</sup> Nálunk az 1998 nyarán hatalomra került új kormánykoalíciónak a médiaegyensúly helyreállítása címen futó ilyen kampánya is ennek a törekvésnek a megnyilvánulása

Az átalakulás vizsgált országaiban a rádiózás és a televíziózás rendszerének liberalizációja sokkal lassabban és ellentmondásosabban zajlott, korán kiváltva az átalakulást tanácsadóként vagy más módon segítő külföldi szakértők kritikáját. Az amerikaiak elsősorban a magánszféra kialakításának, a kereskedelmi rádiók és televíziók engedélyezésének halogatását nehezményezték, mondván, hogy igazából az új kormányok nem is akarják az egészet, mert félnek a legbefolyásosabb médiumok fölött frissen szerzett befolyásuk elvesztésétől (Bartlett, 1991). A folyamatokat közelebbről követő és inkább ismerő európai szakértők mindenek előtt a hír- és információs műsorok pártatlanságának kérdésére koncentráltak (Pragnell és Gergely, 1992), s miután ennek egyik intézményi garanciáját az autonóm, az államtól leválasztott közszolgálati rádió és televízió működésében látták, sürgették ennek létrehozását. Valójában persze a két dolog nem független egymástól, hisz a kereskedelmi rádiók és televíziók működése mintegy a külső feltétele a közszolgálati rádiók és televíziók létének: "... a funkcionálisan működő közszolgálati szektor és az intézményi monopólium majdhogynem egymást kizáró fogalmak" (Gálik, 1995:29).

A kilencvenes évek első felének közép-kelet európai médiatörténeit elemezve vetette fel a szlovén Splichal (1994) a média olaszosodásának hipotézisét, mint a legvalószínűbb alternatívát. Úgy vélte, hogy a térségben a médiafejlődés leginkább majd az olasz modell jellegzetességeihez áll a legközelebb, s megítélés kérdése, hogy mára, a kilencvenes évek végén, mennyire tekinthető helytállóan hipotézise. A történések mindenesetre bebizonyították, hogy a médiapiac létre tudott jönni a vizsgált országokban, beleértve a kereskedelmi rádiókat és televíziókat is, s a piaci szereplők többé-kevésbé autonómok – sarkosan fogalmazva ezek valós piaci képződmények, s nem állami hivatal módján működő szervezetek. Persze a piaci kép sem idillikus, s mi sem szeretnénk annak láttatni. Tény, hogy a kereskedelmi rádiók és televíziók működését mindenütt árgus szemekkel figyeli az állam, ami önmagában akár pozitívként is felfogható lenne, ha nem párosulna oly gyakran a hatalmon lévők kemény támadásaival. A kereskedelmi műsorszolgáltatók magatartásában jól érzékelhetően fellelhető egyfajta konszenzus keresés az államhatalommal, ami lehet kritika tárgya, de itt és most ez is a piaci viselkedés része: nyilvánvaló, hogy nem akarják kockáztatni műsorszolgáltatási engedélyük felfüggesztését vagy visszavonását, ehhez már túl sok forog kockán.

Ugyanakkor a médiapiac talán legfontosabb korrekciós mechanizmusának és intézményrendszerének számító közszolgálati rádiók és televíziók nem születtek meg, legalábbis ez az uralkodó, s e cikk szerzője által is osztott vélemény. Közép-Kelet

Európa általunk vizsgált négy országának kilencvenes években végbement médiafejlődését áttekintve írta a neves angol médiakutató, Colin Sparks a következőket: "Azt a következtetést vonhatjuk le, hogy mondjanak bármit is a törvények, Közép és Kelet Európában nem állnak fenn azok a politikai és gazdasági feltételek, amelyek között virágozhatnék a közszolgálati média. Naivnak bizonyult az az elképzelés, hogy amennyiben megszületik a jogállam, a szabadon választott parlament és a független bíróság, akkor majd létrejön az az állapot is, amelyben demokratikusan kifejeződik a közakarat, és ennek megfelelően születnek a döntések. Az egész térségben, tekintet nélkül a jogi szabályozásra az a politikai realitás, hogy a rádiózás és televíziózás feletti ellenőrzést mélyen átítatja a politika." (Sparks, 1998:171).

Feltehetjük utólag a kérdést, hogy reális volt-e a nyolcvanas évek végén, az adott körülmények között a közszolgálati szektor létrehozására vonatkozó elképzelések megfogalmazása. Nem az a kérdés, hogy jogos volt-e az igény felvetése, hisz akkori és mai ismereteink szerint a demokratikus média nélkülözhetetlen tartozéka a közszolgálati rádiózás és televíziózás, hanem az, volt-e realitása a cél elérésének. Az átalakuló országokban a nagy társadalmi kérdések mindegyike – a magánosítás, a politikai okokból sérelmet szenvedett emberek erkölcsi és anyagi jóvátétele, az egyházi jóvátétel, a személyi felelősségre vonás, az ügynöklisták nyilvánossága, a közhivatal viselők átvilágítása, stb. – mélyen át volt itatva politikával, s ezek a kérdések erősen megosztották a társadalmat<sup>4</sup>. Az instabil politikai és pártrendszer körülményei között minden kormányzat szükségszerűen potenciális ellenfelet lát(ott) a tőle független közszolgálati intézményrendszer működésében, s hiú ábránd volt azt várni, hogy majd maga segédkezik ilyenek létrejöttében és megerősödésében. Amint a lengyel példáról írja a már hivatkozott Karol Jakubowicz "... A résztvevő kommunikáció fogalmát, amelyet egykor a nemes eszményektől fűtött ellenzékiek dédelgettek, újradefiniálták, s mára a kormánytisztviselők és politikusok részvételével folyó kommunikáció lett belőle (Jakubowicz, 1996:181).

A médiarendszerek átalakulását illetően a magunk részéről egyetértésünk azzal a megállapítással, hogy "A média jövője főként négy, egymással összefüggő folyamattól függ Közép-Kelet Európában, úgy mint a parlamentáris demokrácia fejlődése, a piacgazdaság kialakulása, a civil társadalom újjászületése és a kommunikációs technológiák minőségi javulása." (Splichal, 1994:145). A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy vajon a magyar médiatörvény szövegéből, valamint alkalmazásának gyakorlati tapasztalataiból milyen következtetésekre jutunk az előbbiek fényében. Már itt előre

---

<sup>4</sup>Itt kénytelenek vagyunk egy utalást tenni arra, hogy a volt NDK e tekintetben talán markáns kivételnek számított, de az ottani média átalakulása nem is képezi jelen tanulmány vizsgálódásának tárgyát.



bocsátjuk, hogy véleményünk szerint nagy ugrás aligha valószínűsíthető.

## **A magyar eset: törvény, alkalmazás, politikai közeg**

"Még magasról nézvést", hogy a költő szavaival éljünk, megállapítható, hogy a hatályos magyar médiatörvény lehetővé tette a történelmi feladat elvégzését, a rádiózás és televíziózás állami monopóliumának felszámolását, s a törvény az általa létrehozott közszolgálati intézmények autonómiájának jogi kereteit tekintve is kiállja a kritikát<sup>5</sup>. Más kérdés, hogy a gyakorlatban a közszolgálati intézményekben a törvényi szabályozás nehézkessége – más tényezők hatásait felerősítve – bizonyos esetekben bénítónak bizonyult.

A közszolgálati rádió és televízió(k) tulajdonosi testülete, a kuratórium működési anomáliáit sokan elemezték már, s bizton állítható, hogy állandó veszély a közszolgálati médiumok mindennapi működésének ellehetetlenülése a túlbonyolított jogi konstrukciók miatt. A törvény alkalmazásának folyamatában hamar kiderült, hogy a törvényt szöveg kialakításában létrejött politikai konszenzus inkább pillanatnyi, semmint időtálló, ami megoldhatatlan helyzetekhez vezet(ett) a végrehajtás során. Az is kiderült, hogy a civil szféra érdeklődése a tulajdonosi testületekben való részvételt illetően messze elmarad attól, amit a törvény előfeltételez (Gálík, 1997), s képviselőinek távolmaradása a kuratóriumi ülésekről megakadályozhatja a döntéshozatalt a stratégiai kérdésekben.

Nem szeretnénk leragadni a napi aktualitásoknál, ezért hadd folytassuk néhány általános szabályozási kérdés taglalásával, ezúttal nem médiakutatókat és jogászokat, hanem közgazdászokat – két Nobel-díjas kiválóságot – citálva. Az állami szabályozás kérdéseit elemezve az USA-ban Stigler (1989) rámutatott arra, hogy néhány előfeltétel teljesülése szükséges ahhoz, hogy a szabályozó testületek valóban a törvényi szándéknak megfelelően működjenek. Innen már szó szerint idézzük a jeles szerzőt:

"A szabályozó testület minden egyes tagjánál tisztáznunk kell, hogy vajon:

- a kérdéses egyén alkalmas-e az adott feladat ellátására;
- a kérdéses egyén érdekelt-e az adott feladat megfelelő ellátásában:

---

<sup>5</sup> Természetesen található ezzel homlokegyenest ellenkező vélemény is a szakirodalomban, ld. például Vásárhelyi (1998) írását

- mód van-e a szóban forgó egyén teljesítményének ellenőrzésére; s végül:
- felelősségre vonható-e a szóban forgó egyén, ha rossz vagy gyenge teljesítményt nyújt." (Stigler, 1989:355. o.)

A magyar országgyűlésben a pártok – mintegy hallgatóságos megállapodást követve -1996 februárjában kölcsönösen megszavazták egymás jelöltjeit a közalapítványok kuratóriumának elnökségébe és az ORTT-be, az utóbbi esetében ráadásul nagyvonalúan eltekintve maga a törvény által felállított, igaz, eléggé szabadon értelmezhető öt éves szakmai gyakorlat követelményétől is. Ez az eljárás nyomában sem emlékeztet az előbb Stiglertől idézett, általa ajánlott elvekre. A jelöltek személyéről elmaradt nyilvános vita tűnhetett ésszerű vagy kényszerű kompromisszumnak a törvény alkalmazásának induló szakaszában, hisz ex lege mind az ellenzéki, mind a kormánypártok rendelkeztek azzal az erővel, hogy megakadályozzák a felállítandó testületek érdemi munkájának beindulását, s ezzel a törvényi célként kitűzött, a közszolgálati és a kereskedelmi szféra egymás mellettségére és egyfajta egyensúlyára épülő ún. duális médiaszerkezet kialakulását. Csakhogy ez a kompromisszum később erkölcsileg, sőt még anyagilag is igen sokba került. Innentől persze megint szubjektív megítélés kérdése, hogy elkerülhetőnek vagy elkerülhetetlennek ítéljük a szabályozó és felügyelő testületekben később kialakult áldatlan helyzetet.

Persze van olyan vélemény is, hogy eleve illúzió a médiatestületek tagjait tekintve a szakmaiság számonkérése. Peter Galliner, a Nemzetközi Sajtóintézet – IPI, Zürich – tiszteletbeli igazgatója is ennek adott hangot egy, a médiatörvény életbe lépését követően nálunk rendezett szakmai tanácskozáson, mondván: "Naivitás lenne azt hinnünk, hogy bármely jelen vagy jövőbeli kinevezés politikamentesen történhet Magyarországon. Önöknek mások a hagyományaik, mint Nagy-Britanniának. A BBC vezetői akár még függetlenek is lehetnének. (Általában persze ők sem függetlenek, hanem pártok politikusai.) Itt azonban a függetlenség elvi lehetősége is ki van zárva." (Galliner, 1996:53).

Célszerű talán még arra is emlékeztetni, hogy egy igazán szakszerűen felállított és működő szabályozó testület tényleges szerepe is torzulhat, diszfunkcionálissá válhat, s ezzel a lehetőséggel a jogalkotóknak, a törvényi keretek kialakításáért felelősöknek eleve számolniuk kell. Tanulságos ebből a szempontból egy másik Nobel-díjas amerikai közgazdásznak azon tanulmánya (Coase,1966), amelyben a vezető angolszász országok – az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Kanada – egymástól igencsak

elütő rádió és televízió rendszerének gazdasági hátterét és szabályozását vizsgálta. Coase szerint hosszútávon az ágazati szabályozó hatóságok nem a közérdek szolgálatában működnek, és egyben azt is állítja, hogy ez nem szándék dolga. Bármennyire is törekszik ugyanis a szabályozó a közérdek érvényesítésére, előbb-utóbb maga is azon keretekben gondolkodik és cselekszik, amit a felügyelt iparágban általánosan elfogadnak, s ezáltal fundamentális változtatások véghezvitelére képtelenné válik. Az a tapasztalat, hogy a hatóságok a tendenciát tekintve azon iparágak foglyaivá válnak, melyeket szabályozniuk kellene, állítja Coase, aki mellesleg a minimális szabályozás híve. Az előbbieket persze már a szabályozás finomrétegeit érintő kérdések, idáig mi még el sem jutottunk.

Az a politikai közeg, amely az átmenet, a rendszerváltozás Magyarországot jellemezte és jellemzi, a médiaeseményeket illetően jószerivel csak posztmodern tárgyalást teszi lehetővé. Megkísérelve mégis a lehetetlent, hadd hívjuk segítségül a politikai kultúra fogalmát néhány kritikai észrevétel megtételéhez. A politikai kultúra tartalmát illetően "Olyan attitűdökről, magatartás jellegű keretekről van szó, amelyek között a politikai viselkedés bekövetkezik. ... A politikai kultúra ... nem örök és változatlan, nem eleve elrendelt, hanem a politikai élet intézményes gyakorlatának eredménye. Eredménye azonban olyképpen, hogy a kollektív tapasztalatok, közös beidegződöttségek pályáján halad, amely pálya évtizedes, vagy akár évszázados tapasztalati hatások összege." (Gombár, 1989:63-64.).

Bizonyított tényként kezelhető, hogy a médiatörvény végrehajtásában fontos szerepet játszó kormány maga is akadályozta a médiarendszer átalakítási menetrendjének betartását, amiért egyébként értelemszerűen felelősséget viselt. Talán még ennél is abszurdabb, hogy a Magyar Rádió tulajdonosi testületének egyik tagja rendszeresen, a nyilvánosság különböző fórumain sorozatosan támadta saját intézményét, mit sem törődve az okozott erkölcsi és anyagi károkkal. A közszolgálati intézményekben dolgozók a legmasszívabban ellenálltak a kapun belüli munkanélküliség megszüntetését célzó minden ésszerű törekvésnek, s a maguk érdekvédelmi szervezetein kívül szövetségesül hívták nemcsak a sajtót, hanem az ügyben a saját érdekeiket felismerni velő politikusokat is. A Magyar Televízió Rt. vezetése 1996-1997 során a folyó kiadásokra elherdált súlyos milliárdokkal, az intézményi szerkezetátalakítás, a radikális létszámcsökkentés, a felgyülemlett adósságok visszafizetésének elodázásával, a jövőt szolgáló beruházások (sugárzási jogok megszerzése, technológiai fejlesztés, stb.) negligálásával szinte jóvátehetetlen károkat okozott az intézménynek, hisz a gazdasági összeomlás előidézésével az intézményi autonómia legfontosabb tartópillérét döntötte

ki. A racionális elemzés számára ezek az események alig értelmezhetők, illetve csak annyiban, amennyiben a politikai kultúra hiányában, vagy finomabban szólva nem kellő színvonalában véli megtalálni az okokat.

## **A törvény lehetséges módosításának néhány elvi kérdéséről**

Médiaelméleti axióma, hogy a konkrét médiarendszer szerkezete minden országban erősen függ a társadalmi berendezkedés legfontosabb jellemzőitől, s annak alávetve működik. Ebből kiindulva a magunk részéről meddőnek tartunk minden olyan felvetést, amely – megengedjük: akár a legnemesebb szándékkal – mintegy a parlamenti pártok befolyásának kizárására irányul a médiatestületekben. A többpárti demokráciákból nem lehet úgymond kilúgozni a pártokat, ezzel a gondolattal talán jó lenne megbékélni.

Mindez természetesen nem jelenti a mai helyzet kritikátlan elfogadását, hisz ép ésszel aligha helyezkedhetünk más álláspontra, mint arra, hogy a pártok befolyásának korlátozása a médiában a demokrácia lényegéhez tartozik. A hatályos törvény módosítása viszont csak akkor képzelhető el, amennyiben a közszolgálati médiumok tulajdonosi-felügyeleti funkcióit ellátó kuratóriumok összetételét illetően az 1998-99 során kialakult patthelyzet megoldódik. Ez a média világán messze túlmutató politikai kompromisszum kérdése, ezért e helyütt nem is tárgyalandó: minden további felvetésünk ezen kompromisszum megszületésének előfeltételezésén alapul.

A törvény szabályainak egy része a tartalomhoz, másik része a médiumok feletti felügyelethez, harmadik része a terjesztéssel kapcsolatos kérdésekhez kapcsolódik. A terjesztés médiatörvényben való szabályozása nem egyáltalán nem szükségszerű, ha úgy tetszik, nem tartozik a lényeghez. Már több fórumon felvetették, illetve szakértői munkaanyagban megfogalmazták itthon és külföldön egyaránt, hogy a médiatörvényeket úgymond meg kéne szabadítani a terjesztéssel kapcsolatos rendelkezésektől. Az ok egyszerű: az információs technológiák fejlődése napjainkban viharosan gyors, ugyanakkor egy politikailag ennyire kényes törvény módosítása mindenütt nehézkes, nálunk ráadásul kétharmados többséget is igényel, így az új terjesztési eljárások bevezetését a médiában gátolhatja a törvény. A legjobb példát erre a digitalizáció jelenti, ami nemcsak a jövő, hanem már részint a jelen is, nem kis

fejtörést okozva a jogalkalmazásért felelősöknek.

A közszolgálati médiumok feletti felügyeletben olyan szervezeti megoldásokat kell találni, amelyek – a maival ellentétben – alkalmasak arra, hogy a verseny körülményei között is megtarthassák működőképességüket. Az anyagi ellehetetlenülés törvényszerűen vezet az intézmények mindenkori kormányoknak való kiszolgáltatottságához, a diszfunkcionális működéshez. Természetesen ennél a javaslatnál megint visszakanyarodunk a politikai kultúrához, hisz a hatalmon lévők rövidtávú érdekei valóban keresztezhetik az autonóm intézmények létrehozásával kapcsolatos hosszútávú érdekeket, s ezen a tényen semmiféle törvényi módosítás nem segíthet. Ezt vagy be tudja számítani a maga cselekvéseibe a politika, vagy nem. s akkor marad, állandósul a közszolgálati intézmények kisajátására való mohó törekvés az éppen hatalmon lévők részéről.

Az információs technológiák szemünk előtt zajló forradalma is – talán sokaknak furcsa módon – erősíti a közszolgálati médiumok iránti igényt. A médiafogyasztás szükségszerű fragmentálódásával, úgy tűnik, méginkább igény lesz az audiovizuális közjavak előállítására és terjesztésére, mint eddig, s ennek az intézményrendszerében a közszolgálati rádió és televízió továbbra is nélkülözhetetlen szerepet kell(ene), hogy betöltsön. Ez nemcsak afféle könnyen félretolható szakértői vélekedés, ami a világ akadémiai berkeiben dívik, hanem a különböző fejlett országoknak és integrációknak az információs társadalommal, annak következményeivel kapcsolatos hivatalos dokumentumaiban is markánsan megjelenő következtetés, ami, *horribile dictu*, számunkra sem közömbös.

A tartalomszabályozás a médiatörvény lényege, a világ összes ilyen jogszabálya ezt próbálja az adott országban és korban érvényes normák szerint jól-rosszul megvalósítani. Erre azután valóban nem adható általános recept, de annyi vélelmezhető, sőt tán bizonyítható is, hogy a társadalmi stabilitással, a szerves fejlődéssel jellemezhető demokratikus országokban minden bizonnyal nagyobb a konszenzus jónéhány törvényi kulcsfogalmat, mindenek előtt a hír- és információs műsorok pártatlanságát illetően, mint nálunk vagy más rendszerváltó országokban. Nehéz lenne tehát a tartalomszabályozást érintően bölcsek tanácsokkal szolgálni a törvényhozóknak, ha netán igényelnék is. Mégis, ismét megkísértve a lehetetlent csak annyit mernénk felvetni, minél inkább civilisíteni, társadalmasítani lehet a tartalom feletti ellenőrzést, annál jobb. A mikéntre való technikák sokfélék, amint a fejlett demokráciák tapasztalatai mutatják, s egyik sem tökéletes. Igaz, ilyet botorság is lenne

keresni, vélelmezni.

Vizsgálatunk tárgyához szorosan hozzátartozik az állami szabályozás mellett az önszabályozásra való utalás. A mai társadalmakban az önszabályozás jelentősége általában véve is egyre erősödik, hozzájárul a társadalmi stabilitás megőrzéséhez, s emellett, hogy egy harmadik Nobel-díjas közgazdászra is hivatkozzunk, pozitív hatással bír a gazdasági hatékonyságra (Arrow, 1973). Kifejezetten a média világot tekintve éppen a számítógépes világhálózat, az Internet tömegkommunikációs médiumként való működése során vált nyilvánvalóvá, hogy hatékony tartalomszabályozás csak a szereplők önszabályozása révén valósítható meg, az állami szabályozás e téren legfeljebb csak keretjellegű lehet.

Az önszabályozás kiinduló elve viszont az önkorlátozás, ami persze csak akkor várható el a kommunikációs folyamat szereplőitől, ha az állam ebben is példát mutat a maga szabályozási tevékenysége során. Ami egyszerű jogtechnikai eszközökkel és némi önkorlátozással gyorsan megoldható, s ilyen például a közszolgálati média kuratóriumainak jogi vitákat kizáró felállítása, azt meg kell oldani, enélkül aligha hiteles a politikusok részéről a médiaintézmények felelős önkorlátozására apellálni, vagy annak hiányát emlegetni.

Befejezésül térjünk vissza röviden a média olaszosodásának lehetőségéhez. Van erre is fenyegetés nálunk is<sup>6</sup>, s talán a vizsgált másik három országban is, de a forgatókönyv más is lehet. Nincsenek kikerülhetetlen determinációk, mint ahogy nincsenek csodareceptek sem az egészséges médiarendszer felépítéséhez. Ami van, az a mérlegelés lehetősége és felelőssége, ami persze nem egyforma mindenki számára: a főszerep most megint a politikusoké, a civilek, a szakértők, az érdeklődők pedig kíváncsian várják a következő lépést.

**Budapest, 1999. július 31.**

---

<sup>6</sup>A magyar újságíró társadalom megosztottsága, a közösen elfogadott szakmai etika hiánya, amint már említettük, éppen az egyik az egyik előfeltétele a fenyegető olaszosodásnak.

## Irodalom

- Arrow, K. J.* (1973): Social Responsibility and Efficiency. *Public Policy*, 21.
- Bartlett, D.* (1991): Eastern European media: U.S. role in promoting freedom. *Broadcasting Abroad*, November
- Coase, R.* (1966): The Economics of Broadcasting and Advertising. The Economics of Broadcasting and Government Policy, *The American Economic Review*, May
- Galliner, P.* (1996): Hozzászólás A közszolgálati televíziózás és média Európában és a magyar médiatörvény címmel Budapesten rendezett konferencián (In: Médiakonferencia, ORTT, Budapest, 1996, 52-53. pp.)
- Gálik, M. – Halmai G. Hirschler, R. – Lázár, G. /szerk./* (1988): Javaslat a sajtónyilvánosság reformjára *Kritika*, 10. sz.
- Gálik, M.* (1995): A közszolgálati jelene és jövője – nálunk és másutt (In: Közszolgálati jelene és jövője a médiában /szerk.: Terestyéni Tamás./, Osiris Kiadó – MTA Kommunikációelméleti Kutatócsoport, Budapest, 1995., 25-30. pp.)
- Gálik, M.* (1997): Van törvényünk... *Jel-Kép*, 1. sz.
- Gombár, Cs.* (1989): Borítékolt politika. Pénzügykutató Rt., Budapest
- Jakubowicz, K.* (1990): 'Solidarity' and Media Reform in Poland *European Journal of Communication*, Vol. 5, 333-353
- Jakubowicz, K.* (1996): Poland: Prospects for Public and Civic Broadcasting /In: Raboy, M. (ed.): Public Service Broadcasting for the 21st Century. John Libbey Media, Luton/
- Kuhn, R.* (1995): The Media in France. Routledge, London-New York
- Mancini, P.* (1991): The Public Sphere and the Use of News in a Coalition System of Government In: Communication and Citizenship, edited by P. Dahlgreen and C. Sparks, pp. 137-156. London: Routledge
- Sparks, C.* (1998): Communism, Capitalism and the Mass Media. Sage Publications, London
- Splichal, S.* (1994): Media Beyond Socialism Westview Press, Boulder

*Stigler, G.* (1989): Piac és állami szabályozás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

*Vásárhelyi, M.* (1998): Törvénytől sújtva (In: A nyilvánosság rendszerváltása /szerk.: Vásárhelyi Mária és Halmai Gábor/ Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1998., 219-235. pp.)

Az Országos Rádió és Televízió Testület 1998. évi beszámolója a Magyar Köztársaság Országgyűlésének (ORTT; Budapest, 1999)





jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

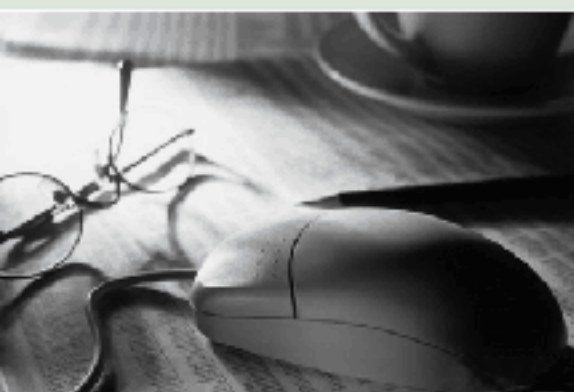
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



**országos ügyvédi szaknévsor**

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás