

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

## ALKOTMÁNYOS FOGÓDZÓK KERESÉSE EGY ÚJ MÉDIATÖRVÉNY-KONCEPCIÓ ÜRÜGYÉN

Mottó:

*„Nádor: Mi az? Mi tört össze? Már megint nem vigyáznak a régi alkotmányra.”  
(Karinthy Frigyes: Így irtok ti)*

*„És a végén mindenki összeáll egy képpé  
Nem lesz otthon senki csak Ágy, Asztal, Tévé  
Az ágyon macskák és a széken kígyók  
Nézik a Tévét hallgatják a Rádiót”  
(Kispál és a Borz: áGY aSZTAL tv)*

„Éppúgy nem lehet abból kiindulni, hogy a Kormány nem lép fel a sajtószabadság védelmében, mint ahogy abból sem, hogy azt korlátozni fogja”<sup>1</sup> mondta az Alkotmánybíróság 1992-ben. A szövegkörnyezetéből kiemelt gondolatot olvasva, ma a médiaháborúkat megélt olvasóközönségünk bizonyára mosolyt keltőnek találja annak üzenetét. A médiatörvény elkészültét kísérő, majd azt követő történések, a politikai szlengben „lenyúlásként” megfogalmazott magatartás, a tapasztalatokra is építő politikai bizalmatlanság mára egyértelművé tette, hogy a lehető legjobb szándék mellett is a szabályozás legfontosabb kérdése az, hogyan tartható távol a kormány, egy politikai többség, de egy politikai kisebbség is attól, hogy szabályozás címén korlátozza a sajtószabadságot.

Tanulmányunk azt a célt tűzte maga elé, hogy az elkészült koncepcionális alapvetés – amely lehetséges alapja egy új médiatörvény megszületésének - ürügyén megkíséreljük végigvenni, hogy egy lehetséges médiatörvény számára milyen alkotmányos fogódzók találhatóak, hogy a korábban adottnak tekintett alkotmányos követelmények mennyiben időtállóak, illetve, hogy a hatályos szabályozás és az ehhez kapcsolódó gyakorlat milyen kérdéseket hozott felszínre ezen a területen alkotmányossági szempontból. Úgy véljük, egy lehetséges médiatörvény vagy annak koncepciója csak ezen elemek világos végigvezetése mentén elemezhető, értékelhető. A koncepció egésze és egyes elemei csak e teszt elvégzése után válhatnak normaszöveg alapjává. Nem tekintjük feladatunknak az Alkotmánybíróság döntéseinek értékelését, azokat – ahogy a jogalkotás számára is irányadó – adottként, az alkotmányos rendszer részeként kezeljük. De néhány kivételtől eltekintve azt sem éreztük feladatunknak, hogy az általunk felvetett kérdésekre válaszokat adjunk. Természetesen a hét év

---

<sup>1</sup> 37/1992 Alkotmánybírósági döntés

jogalkalmazói közegben eltöltött idő a gondolkodásunkra erősen rányomja bélyegét, de tapasztalatainkat most inkább arra szánánk, hogy a szakértők, jogalkotók körében vitát kezdeményezzünk, ezzel is segítve egy leendő médiatörvény megalapozott, hosszabb távon károkat nem okozó működését.

Az elemzés során felhasználjuk az AB 30/1992, 37/1992, 47/1994, 57/2001 és 22/1999 döntéseinek szövegét, megkísérelve annak bemutatását, hogy az ezekben megfogalmazott alkotmányos követelményekről 2003-ban - heti szabályozott rend és ennek mentén kialakult duális médiapiac működése után – mit lehet tudni. Világosan értelmezhetőek-e a gyakorlatban az alkotmányos követelmények, érvényesek-e még ma is, teljesnek tekinthető-e az AB döntésekből kiolvasható követelményrendszer, illetve, hogy a kialakult joggyakorlat mennyiben realizálja a lefektetett elveket.

Az alkotmányból, valamint az ezzel foglalkozó AB határozatokból egyértelműen kiolvasható, hogy az alapkérdés a szólás-, sajtószabadság, illetve a tájékozódáshoz való jog érvényesülése kapcsán az állam és a médiumok közötti viszonyrendszer tartalmát, illetve működési struktúráját érintő kérdései. Az elektronikus médiumok területén a nemzetközi jog kimondja, hogy az állam beavatkozása szükségszerű és bizonyos keretek között nem veszélyezteti, sőt elősegítheti az alapjogok érvényesülését. A nemzetközi szabályozási rend egyértelművé teszi, hogy az állam a szólás szabadságának általános korlátain (egyéb törvények - személyhez fűződő jogok, emberi méltóság, közösség elleni bűncselekmények) túl is beavatkozik a rádiókon, televíziókon keresztül eljuttatott tartalmakba, tilt közléseket, miközben a jogosultságokhoz való hozzáférés (felkínálása, odaítélése, további követelmények előírása) révén az alapvető struktúráját is ő alakítja ki.

Az európai országokra érvényes szabályok<sup>2</sup> az alapvető állami felhatalmazáson túl számos kérdésben nyitva hagyják a kaput az egyes országok számára, hogy az ott lefektetett korlátok mellett további korlátokat vezessenek be, miközben a struktúrára vonatkozó alapvető garanciális követelmények elvi megfogalmazásán túl a megvalósítás mikéntjét nyitva hagyják, például, hogy egy állam hogyan hasznosítja a technikailag rendelkezésre álló frekvenciákat. Ez persze nem jelenti azt, hogy kétségbevonhatóak az alapvető szinten megfogalmazott követelmények, hiszen a megfelelő nemzetközi fórumok alkalmasak arra, hogy egy-egy ország belső szabályozási rendjét értékeljék, de azt mindenképpen jelenti, hogy elfogadják, országonként akár más módon, más technikákkal tud érvényesülni ugyanaz az elv.

<sup>2</sup> A határokat átlépő televíziózásról szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1998. Évi XLIX sz. törvény, illetve a többször módosított 89/552-es EC direktíva

Az elektronikus média szabályozása tehát a belső alkotmányos megfogalmazások és az európai szabályok együttes figyelembevételével történhet, egy szabályozási elképzelés értékelése ezek együttese mentén végezhető el.

### **A rádió és a televízió szabadsága**

Az Alkotmány 61.§-át elsőként kibontó 37/1992 AB döntés fogalmazta meg az állam meghatározó tartalmi befolyásának kizárása követelményét (az állam tartózkodása) és tartalmi elvárásként a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét (pozitív állami beavatkozás) az elektronikus médiumok lehetséges szabályozása tekintetében.

A sajtó szabadsága elválaszthatatlan a véleménynyilvánítás alkotmányos jogától. A sajtó szabadságát azért kell garantálnia az államnak, mert a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és a véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze, véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja. A sajtószabadságot elsősorban az állam *tartalmi be nem avatkozása* biztosítja. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. Az állami szerepvállalást a tartózkodáson túl még egy ponton érinti az Alkotmány, amikor *pozitív magatartást előírva*, kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról kétharmados törvényben rendelkezzen<sup>3</sup>. Az állami szerepvállalás ellentétes irányú előírásának alapvető funkciója és célja közös a „demokratikus közvélemény”<sup>4</sup> kialakulásához szükséges feltételek megteremtése.

A sajtószabadság korlátozásának szükségességét látta az Alkotmánybíróság a rádióval, televízióval kapcsolatban, amikor is kimondta, hogy a véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata miatt a technikai feltételek „szűkössége”, a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges volta miatt az elektronikus sajtó esetén nincs lehetőség korlátlan alapításra, ezért az feltételekhez köthető. A rádió és a televízió szabadsága tehát a sajtó

---

<sup>3</sup> Az Alkotmány nem nevesíti állami feladatként a közszolgálati rádió és televízió működtetését, de a médiarendszer európai fejlődése általánossá tette a duális médiarendszert, amelyben kitüntetett szerepet szán a közszolgálati műsorszolgáltatásnak.

<sup>4</sup> 37/1992-es AB döntés (Indokolás II. 2.a.)

szabadságánál megfogalmazott tartalmi be nem avatkozás általános elvéhez igazodva, de ahhoz képest szűkebb szabadságként fogható fel. Az írott sajtóhoz képest a rádió és televízió esetében a véleménynyilvánítási szabadságot jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. Ez jelenthetné pusztán annak kimondását, hogy az alapítás szabadságát kell biztosítani a szűkebb lehetőségek közepe is, azaz az egyenlő hozzáférés esélyét kell megteremteni, biztosítani kell, hogy mindenkinek azonos esélye nyíljon a korlátos jószág megszerzésére. Ezzel – akár pusztán a statisztikai véletlenszerűség biztosításával - a szűkebb lehetőségek mellett is megteremthető a sokszínűség érvényesülése. Az AB döntésben megfogalmazott „részletesen szabályozott szervezeti megoldás”, különösen a nemzetközi egyezményekben megfogalmazott felhatalmazásokkal összefüggésben a statisztikai véletlen biztosításán túli megoldások lehetőségét (esetleg megkövetelését) tartalmazza.

Alkotmányossági kérdés tehát, hogy milyen szintig mehet el ez a részletes szervezeti szabályozás. Tulajdonképpen itt alakul ki a negatív (tartózkodó) és a pozitív (beavatkozó) szerepvállalás közötti átmenet. Ugyanis minél mélyebbre hatolóan alakítja ki az állam a szervezeti rendszert, annál inkább jut el az aktív szerepvállalásig, amely egyben óhatatlanul a tartalmi befolyás létezését is jelenti. A sorsolástól kiindulva, a pályázati eljárásban a legmagasabb összegű pénzajánlaton keresztül, a legtöbb hírműsor vállalásáig terjedő skála a frekvencia használatának odaítélésekor, a tartalmi be nem avatkozástól a határozott tartalmi beavatkozásig terjed.

Az Alkotmánybíróság, amikor állást foglalt ebben a kérdésben az Alkotmány 61§ (4) alapján határozottan megfogalmazta a pozitív beavatkozás követelményét, hiszen az ott megjelölt témakörök, amelyek az alapjogok részletesebb kibontásának tekinthetőek az Alkotmány szövegén belül jelzik, hogy az elektronikus médiumok területén alkotmányos követelmény az állami szerepvállalás. Amikor döntésben kimondta, hogy a rádiózás és televíziózás egészének biztosítania kell „a társadalomban meglévő vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott *arányú* és valósághű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről az elfogulatlan tájékoztatást” egyben kimondta azt is, hogy döntése meghozatalának időpontjában milyen keretek között, milyen elvek mentén értelmezhető az állam beavatkozó szerepvállalása. Az Alkotmánybíróság tehát egyértelműen elkötelezte magát, hogy a rádiózás és televíziózás területén nem osztja az eszmék szabadversenyes piacának ideáltípusos felfogását, de jelezte, hogy a *beavatkozó szerepet az adott technikai és társadalmi körülmények között tekinti érvényesnek*. Ezért ma újra alkotmányossági vizsgálat tárgyává kell

teni, hogy a technikai fejlődés, a nyilvánosság szerkezetének alakulása továbbra is elfogadhatóvá (kívánatosá) teszi-e ezt a szerepet.

Az Alkotmány nem igazít el és az Alkotmánybíróság is nyitva hagyta, a jogalkotó számára, hogy az állam ezen a fenti skálán milyen pozíciót foglaljon el. Az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy ez „időfüggő” kérdés. 1992-ben kötelezte az Országgyűlést az Alkotmány 61§ (4) bekezdésében megjelölt tárgyakon túl is törvényt alkotni a véleményszabadság biztosításáról, mindaddig, amíg a fent megjelölt eredmény (a demokratikus közvélemény kialakulása, a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatás, a társadalomban meglévő vélemények teljesszerű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutása) megvalósul<sup>5</sup>. 2003-ban a kérdés az, hogy a törvényalkotó mikor jár el alkotmányosan: ha változatlan pozíciót jelöl az államnak, vagy akkor, ha újra pozicionálja az állam szerepét.

A kérdésre adandó válasz nem pusztán a szervezeti rendszert, annak megoldásait érinti. E tanulmánynak nem tárgya a szólás- és sajtószabadság általános alkotmányos kereteinek vizsgálata (amelyben számos AB döntés született<sup>6</sup>), az általános törvények szabta korlátok, de tény – és egy lehetséges koncepció értékelésénél elengedhetetlen – hogy feltárjuk azokat az ellentmondásokat, amelyek az elektronikus médiumok számára előírt többlet tartalmi kötelezettségeket, tilalmakat érintik. Az Alkotmánybíróság eddig, ezekkel a problémákkal nem foglalkozott, nem vizsgálta, mennyiben alkotmányos a minden műsorszolgáltató számára törvényben előírt kiegyensúlyozott tájékoztatás, a gyűlöletbeszéd általánosnál szigorúbb tiltása, a közérkölcsvédelme érdekében megfogalmazott további szabályok és azt sem, hogy a kereskedelmi üzenetek korlátozottabb közzélése, elhelyezése hogyan értékelhető. Az ezzel kapcsolatos közbeszéd viszonylag kevésbé foglalkozott ezekkel a kérdésekkel, noha ezek ugyanolyan beavatkozások a véleménynyilvánítás szabadságába, mint a sokat pertraktált kuratóriumi összetétel, a médiahatóság függetlensége.

Ezeknek a szabályoknak az elfogadottságához nyilvánvalóan hozzájárul, hogy jelentős részük alkalmazására nemzetközi kötelezettséget vállalt az ország, az európai demokráciákban is élnek ezek a kötöttségek. A közös európai szabályok egyezmények nem zárják ki a többlet korlátok, többlet követelmények megfogalmazását és ezzel a lehetőséggel a magyarországi törvényhozók többször is éltek. A többletek alkotmányossági vizsgálata, ezek kritikus értékelése azonban egy új szabályozási környezet kialakításakor nem hagyható el.

<sup>5</sup> 37/1992 AB határozat (Indokolás II. 3.)

<sup>6</sup> Például a 30/1992, 36/1994, 1270/B/1997, 14/2000, 18/2000 AB döntések

## **Állami szerepvállalás a rádiózás-televíziózás egésze területén**

Értelmezésünk szerint, az Alkotmánybíróság 1992-es döntésében a rádió és televízió egészére (azaz nem csupán a közszolgálatra) fogalmazódik meg: a törvénynek ki kell zárnia, hogy „akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak”. Noha az idézett rész a közszolgálati műsorszolgáltatóról szóló mondatban külön megfogalmazódott (és így akár értelmezési zavart is okozhat), de a bekezdés egésze, az ezt körülvevő szövegrészek is egyértelművé teszik, hogy a meghatározó tartalmi befolyás kizárásának követelménye tágabb alanyi körre értelmezendő. Azaz általános, minden rádióra és televízióra érvényes alkotmányos követelmény a fent nevezett csoportok meghatározó tartalmi befolyásának kizárása. „...az 1992. nyári alkotmánybírósági határozat indoklása rendkívül fontos megállapításokat tartalmaz az elektronikus médiumoknak, az NSZK Alkotmánybírósága által is gyakran említett kiegyensúlyozottsága és államtól való szabadsága kérdésében”<sup>7</sup>

Természetes, hogy a nevezetes 37/1992-es döntés szövegére támaszkodva számos értelmezés fogalmazódott meg, hiszen az Alkotmánybíróság akkori döntése a közszolgálati műsorszolgáltatók státuszát rendező kormányrendelet vizsgálata kapcsán született. Ugyanakkor állítható, hogy ez a döntés messze túlmutatott a konkrét jogszabály alkotmányossági vizsgálatán. Az Országgyűlés mulasztásos alkotmánysértését is szövegszerűen a 61.§ (4) bekezdésének egészére (a közszolgálatra és a kereskedelmi szférára vonatkozó szabályok hiánya) állapította meg és egyben tűzött – mint később kiderült eredménytelenül – határidőt a törvény megalkotására. Ahogy az is kevésbé vitatható, hogy a médiatörvény létrehozása során a jogalkotó számára zsinórmértékként jelent meg a döntés indoklása nem csak a közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó részek, de az egész rendszer megalkotásánál is.

Az államtól és a társadalmi csoportoktól való szabadság egyik logikus következmény az, hogy ezek a csoportok nem működtethetnek rádiót és televíziót. Sajátos megoldás, hogy a médiatörvény e logikusnak tűnő alkotmányos követelményt csupán az állami, politikai szereplőkre érvényesíti, tiltja a politikai, állami szereplők és szervezetek jogosultságához férését, míg más társadalmi csoportok lehetőségeit nem korlátozza. Így a hatályos

---

<sup>7</sup> Halmai Gábor: Kommunikáció jogok Új Mandátum 2002 59.old.

médiatörvény alapján működhet egyházi rádió, nemzetiségi önkormányzat által működtetett rádió és működhetne akár szakszervezeti rádió is. Kérdés tehát, hogy a 37/1992-es döntés állami szerveket, illetve társadalmi csoportokat egyaránt kizáró eleme, a német mintához képest a társadalmi csoportokra is kiterjesztett tiltás mit jelent. Alkotmányellenes-e a ma társadalmi csoportok által működtetett rádiók léte, vagy alkotmányos, azért mert a törvényhozó a kétharmados törvényben rendezi a társadalmi csoportok médiumokhoz való hozzáféréseinek lehetőségét. A megfogalmazást annak idején az adott technikai és médiapolitikai helyzet indokolta vagy ezen túlmutató olyan értékelés, amely a külső pluralizmus biztosításához ezt jelenleg is indokoltá tenné.

A médiatörvény 4§(2)<sup>8</sup> bekezdése a tartalmi befolyás kizárásának biztosítására további szabályként rögzíti, hogy a műsor nem állhat politikai pártok, politikai mozgalmak szolgálatában. A törvényalkotó a társadalmi csoportok közül tehát kiemelte a pártokat, politikai mozgalmakat és szigorúbb szabályt fogalmazott meg e csoportok szerepvállalása kapcsán, mint akár az állam egyéb szervei, akár más társadalmi csoportok esetében. A kiegyensúlyozottság, a belső pluralizmus kötelező előírásán túl a politikai mozgalmak befolyásának tulajdonlástól független szabályát teremtette meg (más társadalmi csoportok esetleges befolyásának kiküszöbölésére elegendőnek tartotta a kiegyensúlyozottság előírását), míg a politikai pártok esetében a kettős tiltás (tulajdont nem szerezhetsz, műsorszolgáltató nem állhat a szolgálatában) szabályozásával vélte elérni az alkotmányos célt.

Nyilvánvalóan nincs alkotmányos tilalom a közszolgálati rádió vagy televízió működtetésére, de alkotmányos követelmény, hogy a be nem avatkozás biztosítására speciális garanciákat kell kialakítani. Ettől kezdve tehát az az alkotmányos kérdés, hogy az állam csupán bölcs önkorlátozása miatt nem terjeszkedik, limitálja tényleges médiapiaci szerepét és biztosít megfelelő teret a nem állami szereplők számára<sup>9</sup> (hatályos médiatörvény megoldása, megteremtve a külső pluralizmus technikai lehetőségét) vagy terjeszkedésének vannak alkotmányos korlátai is. A 37/1992-es döntés valószínűsíti, hogy alkotmányosan meg kell határozni, hogy a lehetséges csatornák mekkora részét birtokolhatja az állam. A médiatörvény ezt részben megteszi, amikor az indulást követő időszakra meghatározza a közszolgálati műsorszolgáltatók technikai lehetőségeit (televízióban egy földi és két műholdas csatorna, rádióban legfeljebb három csatorna), de hosszabb távra már nem rendelkezik a limitról. A

<sup>8</sup> „A műsorszolgáltatásban közzétett műsorszámok összessége, illetőleg ezek bármely tartalma vagy műfaj szerinti csoportja nem állhat párt vagy politikai mozgalom, illetve ezek nézeteinek szolgálatában.”

<sup>9</sup> **A strasbourgi nemzetközi bíróság ...-ban, a ... v. Austria ügyben kimondta, hogy az európai jogrenddel ellentétben, ha egy állam nem engedélyezi a magántulajdonú műsorszolgáltatást, de nem foglalkozott azzal, hogy ezt hogyan, milyen mértékben kell biztosítani.**



hiányos szabályozás eredménye az is, hogy a települési önkormányzatok rádiót, televíziót működtethetnek anélkül, hogy garanciális részletszabályok biztosítanák a beavatkozás tilalmának érvényesülését. Ma az a helyzet, hogy a helyi televíziók szinte kizárólag önkormányzati tulajdonban működnek. A helyi információs piacon tehát a vélemények plurális megjelenését – a televíziós iparágban – csak a más logikában megkérdőjelezett belső pluralizmus biztosíthatja. De a szerepvállalás ilyen formája az állami pénzeszközök megjelenését is növelte, így a befolyás kizárásának kérdése sem pusztán a nagy televízió és rádió problémája.

Az Alkotmánybíróság 1992-es döntésében a rádiózás, televíziózás szabadsága szempontjából legfontosabb elem, a garanciális szabályok megléte vagy hiánya. Kimondja, hogy „a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében azonban jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani” és szervezeti rendszer alkotmányosságát attól teszi függővé, hogy az biztosítja-e „a társadalomban meglévő vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű kifejezésre jutását”. Ebből következően a sajtó egészségéhez képest aktívabb állami szerepvállalással válik realizálhatóvá a rádiózás, televíziózás területén a véleménynyilvánítás szabadsága.

Mivel aktív állami szerepvállalásról van szó logikus, hogy az alkotmányos elvárás akkor érvényesülhet, ha ez az állami szerep nem ad lehetőséget a tartalom meghatározó befolyásolására. Az államnak tehát média struktúrát, sok szereplős piacot kell létrehoznia, működni engednie, de nem gyakorolhat befolyást a piac egyes szereplői által kínált tartalomra. Az Alkotmánybíróság szerint ezzel biztosítható a sokszor idézett alkotmányos követelmény, a teljeskörű, valóságghű tájékoztatás. Az Alkotmánybíróság arra nézve, hogy a kereskedelmi rádiózás és televíziózás milyen szervezeti megoldások megalkotása mellett biztosíthatja a sokszínű piacot nem foglalt állást. Halmai Gábor korábban idézett véleménye szerint a médiahatóság pártok konszenzusára építő felállítása a tartalmi befolyásolás lehetősége miatt éppúgy alkotmányellenes, mint a teljesen más szerepet betöltő kuratóriumoknál. Nem vitatva számos hátrányát, véleményünk szerint nem önmagában a párt jelölés, illetve a parlamenti választás az, amely alkotmányossági aggályt jelent, hiszen szervezeti megoldások kérdése, hogy egy ilyen összetételű állami szervezet meghatározó befolyást tud-e gyakorolni vagy sem. Ha például sorsolás révén teremődik meg a külső pluralizmus lehetősége, úgy elveszítheti jelentőségét, hogy a sorsolást ellenőrzők hogyan rekrutálódtak, de ha aktív szerepvállalással teremődik meg a sokszínű piac úgy kialakítható egy olyan jelölési-választási rendszer, amely biztosítja független döntéshozó szervezetek

létrejöttét, a direkt politikai befolyás kizárását. (Itt most nem térünk ki arra a problémára, hogy a jogosultság odaítéléséről döntő szervezet, az európai megoldások többségében egyben hatósági, ellenőrző szerepet is betölt, hiszen például a koncepció is ennek részbeni szétválasztására tesz javaslatot.)

Érezhetően az Alkotmánybíróság is, és láthatóan a törvényalkotó is szükségesnek látta, hogy ne zárja ki az állam alakító szerepét abban, hogy az elvárt sokszínűség, a külső pluralizmus megvalósuljon. A rádiók, televíziók jogosultsághoz engedése az a pont, ahol az állam aktív módon tudja alakítani az alkotmányosan elvárt sokszínűséget és ez az a pont, amelyre nézve a nemzetközi egyezmények is a legegységesebb felhatalmazást adják. A hatályos médiatörvény egyik fontos érdeme, hogy - a szükségességre alapuló korlátozási lehetőséget figyelembe véve - másképpen rendezi a földi (szűkös) frekvenciákhoz, illetve más (nem korlátos) terjesztési lehetőségekhez való hozzáférést. Ugyanakkor tény, hogy törvényi korlátok hiányában a médiahatóság belátására van bízva, hogyan segíti a technikai szükség által meghatározott környezetben a sokszínűség megvalósulását és ebben a formában már valóban aggályos lehet a pártok általi jelölés. Anélkül, hogy jelen tanulmányban értékelnénk a médiahatóság pályázati nyertest hirdető döntéseit, az mindenképpen állítható, hogy a médiahatóság élt a be nem szűkített törvényi lehetőséggel, médiapolitikát csinált, és ezzel befolyásolta a tartalmi kínálatot, amikor a pályázati felhívások megfogalmazásakor törekedett egy általa helyesnek tartott, a külső pluralizmus értelmezés alkotmányos elvének megfelelő médiahelyzet kialakítására. Amikor az ORTT úgy döntött, hogy az országos televíziókat lényegében azonos feltételekkel pályáztatja meg, amikor úgy döntött, hogy elősegíti talk and news rádiók, sokféle zenei irányzatot képviselő rádiók megjelenését, amikor úgy döntött, hogy bizonyos frekvenciákat elsősorban közszolgálati feladatokra hirdet meg, hogy támogatja a helyi műsorszolgáltatásban a helyi információk megjelenését akkor láthatóan ez a cél vezérelte. Megítélésünk szerint a médiahatóság szerepvállalása elősegítette az alkotmányos követelmény megvalósulását, de kérdés, hogy ezzel nem sértette-e az állam tartalmat meghatározó befolyását tiltó alkotmányos előírást. Ez ugyanis úgy fogalmaz, hogy az állami szerepvállalónak „nem lehet olyan jogosítványa, mellyel a műsorkínálatot egyoldalúvá teheti vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhat”. Valószínűleg a médiatörvény alkotmányos hiányossága, hogy az ORTT pályáztatási rendszerénél – ahol kizárólag csak a nyilvánosság jelenti az alkotmányos elvek érvényesülésének garanciális kontrollját – a szabadságot biztosítva nem zárja ki a törvényszöveg az egyoldalú műsorkínálat lehetővé tételét. Az önmagában ugyanis, hogy műfaji, tematikai előírásokkal az médiahatóság alakítja a kínálatot, nem valósítja meg a meghatározó tartalmi befolyásolást.

## A közszolgálat és az állam viszonya

A médiatörvény elfogadása óta a szakmai és politikai viták középpontjában a közszolgálati műsorszolgáltatás problémái állnak. Nem véletlen, hogy az új törvényt megalapozni szándékozó koncepció is, abból az alapvetésből indul ki, hogy legégetőbb feladat a közszolgálati műsorszolgáltatás rendezése. A koncepció készítői szerint a médiapiac egészének problémáira alapvetően csak a közszolgálat megfelelő működését biztosító intézményi, finanszírozási keret megteremtése adhat megoldást.

A közszolgálati műsorszolgáltatás és az állam viszonyában a vitatott alkotmányos kérdések köre a szervezeti, garanciális megoldásokra koncentrálódik. Azok a lehetséges kérdések, amelyek az intézmények speciális szerepéhez, az ehhez kapcsolódó elvárások tömegéhez lennének köthetőek, nem merülnek fel. Mind a közbeszéd általában, mind az alkotmányos kérdésekre fogékony közönség szinte axiomaaként kezeli, hogy más feladatokat szán, kereteket teremt egy lehetséges vagy tényleges szabályozás a közszolgálati intézmények, mint a piac többi szereplője számára.

Az Alkotmány szövege az elektronikus médiumok területén megkülönbözteti a közszolgálati és a kereskedelmi szférát. Az Alkotmányban nevesített közérdekű adatokhoz való hozzáférés (a 22/1999. AB határozat többek által vitatott módon<sup>10</sup> ehhez az alapjoghoz rendeli a közszolgálat működésének létét), valamint az Alkotmánybíróság 1992-es döntésében kibontott véleménynyilvánítási jogból levezetett tájékozódáshoz való jog érvényesülésében kitüntetett szerepe van a közszolgálati műsorszolgáltatásnak. A közszolgálati televízióval és rádióval szemben támasztott többlet tartalmi követelmények miatt – és persze a tulajdonosi viszony miatt is - az állam meghatározó tartalmi befolyásolásának kizárása érdekében a vezetési és felügyeleti rendszer válik garanciális elemmé.

Az alkotmánybíróság a szervezeti megoldások kapcsán mondta ki, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében olyan szervezeti, anyagi és eljárási szabályokat kell alkotni, melyek lehetővé és kötelező teszik a teljeskörű és kiegyensúlyozott arányú, valóságghú tájékoztatást az *intézményen belül*. Ennek garanciáját az AB abban látta, ha előírja, hogy a közszolgálati médiumokra vonatkozóan a szervezeti megoldásokon túl további szabályozási

---

<sup>10</sup> A döntés az Alkotmánybíróság szűk többséggel hozta meg, öt alkotmánybíró különvéleményt csatolt a döntéshez.

tárgyat ír elő: anyagi és eljárásjogi szabályokat kell alkotni az intézményen belül megvalósuló kiegyensúlyozott tájékoztatás érdekében. Azaz a rádiózás, televíziózás egészével szemben – amelynél elsősorban strukturális feltételek biztosításában látja a megoldást – a közszolgálat esetében a tartalmi szabályozás kiterjedtebb *kötelezettségét* fogalmazza meg.

Az 1996-os médiatörvény ezt az alkotmánybírói intenciót úgy fordította le, hogy önálló fejezetet rendelt a közszolgálati intézményeknek, amelyben leírta az általánostól eltérő, emelt szintű tartalmi követelményeket, illetve azokat a szervezeti megoldásokat, amelyek ezek realizálódását biztosítani hivatottak.

A törvény 23. §-a a tájékoztatás minőségére, a kiegyensúlyozottságra vonatkozó speciális elvárásokat viszonylag részletesen fogalmazza meg<sup>11</sup>. A többlet követelmények lényegében a törvény általános – minden műsorszolgáltatóra kiterjedő – alapelveit bővítik, illetve az ott megfogalmazott tilalmak egy részét pozitív elvárássá fordítva adják fel a leckét műsorszolgáltatónak és jogalkalmazónak egyaránt.

Miközben a törvény általánosságban tiltja a kisebbségek irányába a gyűlöletkeltést, illetve a nyílt vagy burkolt megsértésüket, addig a közszolgálatnál előírja a kisebbségek méltóságának és alapvető érdekeinek tiszteletben tartását. A jogalkalmazás során felmerül a kérdés, hogy hogyan kezelhetőek ezek a szabályok együttesen. Van-e értelme a „Bazi nagy roma lagzi” műsorszám esetleges közszolgálatban történő sugárzása esetén számon kérni azt, hogy nem tartották tiszteletben a kisebbség méltóságát, ha a műsorszám kimeríti a megsértés kategóriáját is. Milyen módon születhet

---

<sup>11</sup> **23. § (1)** A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.

(2) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató rendszeresen, átfogóan, elfogulatlanul, hitelesen és pontosan tájékoztat a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, a vételkörzetében élők életét jelentősen befolyásoló eseményekről, összefüggésekről, vitatott kérdésekről, az eseményekről alkotott jellemző véleményekről, az eltérő véleményeket is beleértve. E feladatok ellátása során gondoskodik a 137. §-ban nem említett közérdeklődésre számot tartó közlemények nyilvánosságra hozataláról.

(3) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató biztosítja a műsorszámok és a nézetek sokszínűségének, a kisebbségi álláspontoknak a megjelenítését, a műsorszámok változatosságával gondoskodik a nézők széles köre, illetve minél több csoportja érdeklődésének színvonalas kielégítéséről.

(4) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató különös figyelmet fordít

a) az egyetemes és a nemzeti kulturális örökség értékeinek ápolására, a kulturális sokszínűség érvényesülésére,

b) a kiskorúak testi, lelki és erkölcsi fejlődését, érdeklődését szolgáló, ismereteit gazdagító műsorszámok bemutatására,

c) a vallási és egyházi, továbbá a nemzeti, etnikai és más kisebbségi kultúrák értékeinek megjelenítésére,

d) az életkoruk, szellemi és lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében súlyosan hátrányos helyzetű csoportok számára fontos információk elérhetővé tételére, különös tekintettel a gyermeki jogokat ismertető, a gyermekek védelmét szolgáló, az igénybevehető szolgáltatásokról tájékoztatást nyújtó műsorok főműsoridőben történő bemutatására,

e) az ország különböző területeinek társadalmi, gazdasági, kulturális életét megjelenítő műsorszámok bemutatására.

meg egy olyan bírósági ítélet, amely azt állapítja meg, hogy a „közszolgálati műsorszolgáltató megsértette a kisebbség tiszteletben tartásának különös kötelezettségét”. Ezek az anyagi szabályok inkább keretszabályként értelmezhetőek, olyan előírásként, amely nem elsősorban külső intézmények jogi kontrolljával realizálható, hanem belső szervezeti megoldásokkal.

A lecke megoldásában segíthet, hogy az alkotmányos követelmény törvényszövegben realizált anyagi és eljárási szabályainak intézményi kibontását a Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzatra bízta a jogalkotó, melynek szövegére az intézmény elnöke tesz javaslatot, a kuratórium hagyja jóvá, az ORTT egyetértésével, az elnök érvényesíti és végül a kuratórium évente értékeli az érvényesülést. Azaz a manapság sokat hivatkozott társszabályozás klasszikus példája jelenik meg, egyben persze a gyakorlatban jelezve az ilyen szabályozás gyakorlati buktatóit. Az intézményből kilépve ugyanis a jogalkalmazó aligha kérheti számon a szabályzatot, hiszen állami szervként működve – elsősorban a tág értelmezési keretet nyújtó szöveg miatt - olyan korlátozó, beavatkozó magatartást realizálna, amely nyilvánvalóan sérti a befolyás tilalmát.

A médiatörvény talán egyik legnagyobb hiányossága, hogy a közszolgálati intézményrendszerrel az anyagi és eljárási szabályok megfelelő egyeztetését nem vagy csak hiányosan végezte el. Ha megnézzük, hogy az anyagi jogi szabály realizálásához milyen eljárásjogi, szervezeti megoldást javasolt a médiatörvény, nagyon leegyszerűsítve azt látjuk, hogy megkísérelte megakadályozni a felügyelet beavatkozását a konkrét műsorkészítésbe. Ennek technikája pedig az lett, hogy az elnök személyét kiemelte és látszólag sérthetlenné tette. Ez a rendszer az intézmény függetlenségét az elnök függetlenségével próbálta biztosítani, úgy, hogy az elnök függetlenségét egy szemponthoz, a kiegyensúlyozott tájékoztatás szempontjához rendelte. A jogalkotó azt feltételezte, hogy a politikai erők befolyásolni akarják a tájékoztatást, egyoldalúra szeretnék alakítani, ezért védett helyzetbe hozták az elnököt (csak kétharmados többséggel – kormány és ellenzék által jelölt kuratóriumi tagok együttműködésével - lehet visszahívni), aki látszólag így nincs kiszolgáltatva egyik, vagy másik oldalnak, bukását csak az okozhatja, ha a politikai szemponton kívüli elégedetlenség jelenik meg (pl. nem jól gazdálkodik).

Mivel jogszerűen az elnököt leszámítva senki felügyeletet gyakorló nem szólhat bele a műsor konkrét tartalmába, így az elnök személye körül összpontosul a tartalmi követelmények, így különösen a belső pluralizmus érvényesülésének konkrét megvalósulása, garanciája. A felügyeletet gyakorlók egyetlen legitim eszköze a műsor tartalmának befolyásolására az elnök felmentése, a fent leírt rendszer így szinte garantálja, hogy az alkotmányos kötelezettségként

előírt belső pluralizmus sérelme, nem vezet intézkedésekhez, azaz nincs szervezeti garanciája érvényesülésének. Az a szervezeti megoldás, amely egy konkrét (hús-vér) emberre bízta az intézményes (eljárási) garancia érvényesülését, szükségszerűen hozza magával azt, hogy a kiválasztási mechanizmus is kontraproduktívvá válik. A politikai szereplők feltételezett beavatkozása, mint kiindulópont a kiválasztást érinti és nem a tevékenység folyamatos, esetleg utólagos értékelését. Az intézmény függetlenségét, ami szinonimaként jelenik meg a kiegyensúlyozott és valóság-hű tájékoztatással a politikai erők úgy akarják biztosítani, hogy maguk szerint megfelelő személyt választják ki és megbízzák a törvényben foglaltak realizálásával. Így válik a kiválasztási mechanizmus foglyává az egész garanciális rendszer, ami azt eredményezi, hogy az elnök (és ennek következtében maga a műsorszolgáltatás) minden tevékenysége alárendelődik a politikai logikában történő mozdíthatatlanságnak.

A törvényhozó szerint garanciális szervezeti megoldás másik kulcseleme a kuratórium. Egyrészt azért, mert ő választja ki (menti fel) az elnököt, másrészt azért mert ő jeleníti meg azt a felügyeleti rendszert, amelyet az Alkotmány 61 § alapján, az alkotmánybíróság 37/1992-es döntése, útmutatása szerint kellett létre hozni. Halmai Gábor<sup>12</sup> kategorikusan állítja, hogy a média felügyelet 1996-os megoldása éppolyan alkotmánysértő, mint a korábbi kormányfelügyelet. Ez a megállapítás együtt értékeli a törvény által létrehozott intézményeket abból a nem elhanyagolható szempontból, amelyet később a publicisztika úgy jellemzett, hogy a „politika intézményesítette magát a médiarendszerben”. Ha tehát a politikai befolyásolás szemszögéből nézzük, úgy – intézményenként apróbb eltérésekkel – valóban arról van szó, hogy a törvényhozó a kormányzati befolyásolás gátját a többi politikai szereplő helyzetbe hozásával próbálta kialakítani. A kuratóriumok esetében kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság döntésében megfogalmazott „meghatározó tartalmi befolyásolás” lehetősége megvalósul-e azzal, hogy a kuratórium elnökségét – amelynek kiemelt szerepet biztosít a törvényalkotó – a politikai pártok megegyezése hozza létre, a törvényalkotó ugyanis éppen ennek elkerülése érdekében a „végső” döntéseket a „nagykuratóriumra” bízta. Nem önmagában a kiválasztási mechanizmus jelent biztosítékot arra, hogy a létrejövő közszolgálati intézményekben teljesül az alkotmányos követelmény. Nem feltétlenül az a baj, ha a politika is teret kap a szereplők kiválasztásánál, ha egyébként az intézmények feladatai és az ezek ellátásához szükséges működési mechanizmusok és eszközök biztosítják a tartalmi szabályok érvényesülését, betartását. Európában – eltérő mechanizmusokkal – az országok nagy részében az állami élet valamely szereplői jelölik, választják ezeket a szervezeteket és a politikai kultúra eltérőségei mellett nyilvánvalóan a működési mechanizmusok biztosítják

---

<sup>12</sup> Halmai Gábor: Változó minták és mércék in. A megtalált alkotmány? (Indok 2000 305.old)

ennek az általános európai elvnek az érvényesülését<sup>13</sup>. Véleményünk szerint a hatályos médiatörvény – a gyakorlatból láthatóan – inkább azért sérti az alkotmányt, mert a kuratóriumok működésének kialakításánál ellentmondásosan, és egyben hiányosan fogalmazta meg a szervezeti, eljárási szabályokat és ezzel teret nyitott az informális befolyásra, az illegitim működésre.

## **Finanszírozás**

A leendő médiatörvény fontos eleme a lehetséges közfeladatok finanszírozásának normatív rendszere. Az Alkotmánybíróság 47/1994-es határozata a korábbiakhoz képest pontosabban fejtette ki a finanszírozási mód alkotmányos jelentőségét. Tanulmányunkban nem foglalunk állást a javasolt megoldás alkotmányosságáról (költségvetésből, több évre előre megállapított összeg az inflációval évente növelve), de fontosnak tartjuk idézni, az Alkotmánybíróság döntésének szövegét: „Kétségtelen, hogy a legalább közvetett befolyásolás lehetősége az Országgyűlés vonatkozásában is fennáll, mégpedig a költségvetési törvény szerkezeti beosztásától függetlenül, mindaddig, amíg a közszolgálati rádió és televízió éves költségvetési támogatása ezen intézmények költségvetésén belül a befolyásolásra alkalmas arányt képviseli.”. Valóban nem született még olyan alkotmánybírósági állásfoglalás, amely a fent idézett mondat alapján semmissé tenné a hatályos, és a koncepcióban megfogalmazott elképzeléseket. Ennek oka azonban abban is keresendő, hogy e döntés megszületésekor a költségvetési törvényben való konkrét hely alkotmányossága volt a vizsgálat tárgya és a fent idézett megjegyzés a jogalkotó alkotmányos mulasztására, a jövőbeli szabályozásra utalhatott csak. Az eseménytörténetet vizsgálva megállapítható, hogy a parlament a rendszerváltás óta a médiumok kapcsán ezzel a kérdéssel foglalkozott a legtöbbit, ezen a területen próbált évente belenyúlni a rendszerbe. A médiatörvény elfogadását követően is, az első módosítás a közszolgálati intézmények finanszírozását érintette (az arányokat az egyes szereplők között átalakította), azt követően pedig a médiatörvényi szabályozásból kibújó módon, a költségvetés forrásait használták a kormányzatok a köztelevízió működtetésére (köztartozások elengedése, töркеemelés a napi működés fenntartására, stb.). A legutóbbi változások pedig egyértelművé tették<sup>14</sup>, hogy a támogatás költségvetési törvényben történő elfogadás a mindenkor parlamenti többség egyedi döntése. A médiatörvény szabályozása sem tudta kiküszöbölni ezt a konfliktust, de az a megoldás, hogy az üzembentartási díjat kvázi adóként

---

<sup>13</sup> A Model Public Service Broadcasting Law, in Public Service Broadcasting in Transition: A Documentary Reader, The European Institute for the Media (EMI) 2001

<sup>14</sup> 2002. Évi LXII. Törvény a Magyar Köztársaság 2003-as költségvetéséről

állapította meg, azt eredményezte – a történések láthatóan ezt igazolják -, hogy, a televízió pillanatnyi gazdasági mutatói mentén a parlament nem emelte az összeget (az üzembentartási díj emelésére az elmúlt időszakban csak egy-két alkalommal került sor és annak csupán inflációkövető funkciója volt). Az érthető médiapolitikai, médiagazdasági okokra építő újabb elképzelés azonban teljesen figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróságnak ezt a nem elhanyagolható döntését.

A finanszírozás témánk szempontjából másik fontos eleme, hogy a közszolgálati adók finanszírozásán túl megvalósítja-e az alkotmányos követelmény sérelmét, ha az állam, illetve annak valamelyik szervezete megrendelőként jelenik meg, nem a műsorszolgáltató tevékenységét általánosságban finanszírozza (garanciákkal biztosítva, hogy a konkrét tartalmi döntésekbe ne lehessen beleszólása), hanem konkrét tartalmú műsorszámokat. Vajon nem jelent meghatározó tartalmi befolyást, ha egy minisztérium megpályáztatja a televíziókat a számára fontos tartalommal bíró műsorszámok elkészítésére és sugárzására. Vajon ez, ha valóban szabadon választható pályázati indulással és garanciális pályáztatási eljárással bonyolódik le tekinthető-e egyszerűen egy vélemény (történetesen állami vélemény) megjelenési lehetőségének, vagy az államot méretei, lehetőségei miatt másképpen kell kezelni ezen a piacon.

A jelenlegi szabályozás – a finanszírozás tartalmat befolyásoló szerepe miatt – a közszolgálat esetében garanciális elemeket épített be a rendszerbe, hiszen lehetséges források felsorolásával rögzítette a finanszírozási rendet (az más jellegű problémára utal, hogy médiatörvényen kívüli eszközökkel ez kijátszható). A garanciák jelentőségét az Alkotmánybíróság is megerősítette, amikor a közszolgálat finanszírozási kérdéseiben állást foglalt a 47/1994-es döntésével.

Ugyanakkor semmi nem gátolja az államot, hogy nem tulajdonosként, hanem a piacra kilépve tartalmat vásároljon, hogy megrendelője és finanszírozója lehessen konkrét műsorszámoknak. A jelenlegi szabályozás – többek között éppen a kiegyensúlyozottság minden műsorszolgáltatónál történő megkövetelése révén – gátakat szab az egyoldalú (állami) megjelenésnek (tartalom befolyásolásnak), de a kötelezettség megszüntetése ezt az egyetlen garanciális, jogilag értelmezhető elemet eltüntetve reálissá teheti az egyoldalú tájékoztatás kialakulását. Éppen ezért részletes szabályokkal kell rendezni a lehetséges, illetve a kizárandó befolyás formáit. Dönteni kell arról, hogy mi számít tartalmi befolyásolásnak, csak az, ha a tematikát, a műfajt és a konkrét tartalmat egyaránt meghatározza vagy az is, ha tematikát



preferál, konkrét feldolgozási mód meghatározása nélkül. És vajon tartalmi befolyás-e, ha az állam bizonyos műfajok megjelenését finanszírozza. Látszólag hamisnak tűnhetnek ezek a kérdések, de a rádiózás, televíziózás területe eltér más kulturális csatornáktól, a színházi előadások finanszírozása nem feltétlenül azonos a színházi előadások televíziós megjelenésével, annak finanszírozásával. Azokat a médiapolitikai elképzeléseket, amelyeket ma is különféle támogatási formákkal valósít meg az állam, szigorú alkotmányos szűrő alá kell vonni. Ezt a logikát követve a koncepcióban is nagyobb figyelmet kell fordítani a Műsorszolgáltatási Alap jövőjére, hiszen az általános megfogalmazás, miszerint közszolgálati tartalmakat kell támogatni az új hordozókon (szolgáltatótól függetlenül) kibontás és a garanciális szabályok felvázolása nélkül ugyancsak erős kételyeket ébreszthet.

### **A közszolgálati tartalom elhelyezése a média kínálatban – közszolgálati tartalmi kötelezettség előírása**

Az Alkotmány előírja, hogy a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről és vezetőinek kinevezéséről kétharmados törvényben kell rendelkezni, de nem írja elő az állam számára kötelezettségként a közszolgálati műsorszolgáltatás működtetését, mint ahogy azt sem, hogy a lehetséges állami feladatot - ha elvállalja - milyen formában kell ellátnia. A törvényalkotó a médiatörvényben a közszolgálat fogalmának komplex megközelítését alkalmazta: mind *tartalmi*, mind *intézményi* formában definiálta és alkalmazni rendelte. Létrehozta a közszolgálati intézményrendszert a maga technikai és finanszírozási rendjével, de előírta a többi szereplő számára is bizonyos közfeladatok elvégzését. Ez értelmezhető a működési, szabályozási rend olyan elemének, amely elősegíti a külső pluralizmus érvényesülését, de tényleges feltételei és gyakorlata miatt felveti az állam meghatározó tartalmi befolyásának kérdését. Önmagában sem teljesen egyértelmű, hogy róhat-e közfeladatokat a piac szereplőire az állam, akkor, ha ezeknek a feladatoknak az ellátására saját intézményrendszert hoz létre (A 22/1999-es AB határozat definiálja egyértelműen az önálló intézményrendszer kötelezettségét), de ha a közfeladatok teljesítése az állam tartalmi befolyásának lehetőségét is megjeleníti, úgy a kétségek csak erősödhetnek. Ezért bír kiemelt jelentőséggel az, hogy a tartalom kifejezést milyen értelemmel használjuk. Amennyiben ez a műfajok sokszínűségét célozza, esetlegesen más alkotmányos értékek megvalósulását segíti, úgy vélhetően kisebb a meghatározó befolyás veszélye, amennyiben azonban ezen túl terjeszkedik, folyamatosan nő ez a veszély. A legártatlanabbnak tekinthető preferenciák is magukban hordozzák az

alkotmányos kívánalom sérelmét, hiszen a kizáró szabály hiányában csak az önmérséklet adna az államnak útmutatót.

Külön kérdés, hogy a külső pluralizmus fogalma hogyan értelmezhető a tájékozódáshoz való jog alkotmányos fogalma mentén. Ha ugyanis ez az alkotmányos elvárás a külső pluralizmus mentén is kielégíthető, úgy a 22/1999-es határozatban foglalt állami kötelezettségvállalás is újra gondolandó. A közszolgálati műsorszolgáltató szerepvállalása nem tekinthető önmagában, azt csak a többi szereplő kötelezettségeivel, valós lehetőségeivel egybevetve lehet értékelni.

Véleményünk szerint ez a viszonyrendszer – éppen a média struktúra 90-es évekbeli rapid kialakulása miatt - meglehetősen változó. A hatályos törvény alkotói többszörös biztosítékot építettek ki, a vélemény pluralizmus magvalósulásának érdekében. A duális médiarendszert nem csak az intézmények kettősségében realizálta a médiatörvény. Közszolgálati kötelezettséget állapított meg a kereskedelmi műsorszolgáltatók számára is (amelyet az ORTT aztán a maga pályáztatási módszerével még tovább növelt), miközben kereskedelmi funkciót is rendelt a közszolgálati intézményeknek. Azzal, hogy a nagy televíziók számára főműsoridőben hírműsor kötelezettséget állapított meg egyik pillanatról a másikra három lehetőség közül választhattak azok is, akik csak földfelszíni sugárzású televíziókat tudtak nézni.

A tájékozódáshoz való jog nem csupán a közéleti információkhoz való hozzáférést jelenti, de kiterjed a kultúra más területeire, illetve a műsorok minőségére is. Nem véletlen, hogy a jogalkalmazó is elindult ezen a „minőségi” mezsgyén és határozataiban már megjelenik (jogilag vitatottan) ez az elem, ahogy az sem véletlen, hogy a leendő törvényt megalapozó koncepció kiindulópontjában is a közszolgálati ethosz, és ezzel együtt a minőség kulcs szerepet játszik.

Amikor tehát a koncepció a közszolgálati feladatok jelentős csökkentését javasolja a kereskedelmi szférában, a praktikus hozadékokon túl ebben az alkotmányos dimenzióban is elhelyezendő a javaslat. Úgy véljük, hogy a média területén *csak meghatározott alanyi kör számára és csak meghatározott, alkotmányosan indokolt tartalommal lehet törvényes kötelezettségként közfeladatot előírni*. A közéleti tájékozódás mellett akár alkotmányosan indokolható a *gyermek* testi és lelki fejlődését biztosító műsorok, a *nemzetiségi* léthez kapcsolódó műsorok, az *esélyegyenlőséghez* kapcsolódó vagy más olyan alkotmányos

érdekek érvényesüléséről szóló műsorok, tartalom előírása, ha megtörténik az alkotmányos jogok ütközése esetén elvégzendő teszt. A teszt eredményétől függ, hogy a szerkesztési szabadsággal szemben a jelzett alkotmányos jogok elsőbbséget élveznek-e vagy sem. Mindez kizárólag a törvényes előírásokat érinti, de nem foglalkozik azzal a kérdéssel, ha a szereplő a kiválasztási mechanizmusban maga vállal közfeladatokat. Ennek kezelése ugyanis az odaítélés eljárásának alkotmányossági kérdése.

Népszerűek - a koncepció is utal rá - azok az elképzelésekre, amelyek a közszolgálati feladatok ellátását nem elkülönült intézményekre bíznák, hanem a piacon jelenlévő szereplőkre hárítanák valamilyen formában a közszolgálati tartalmak eljuttatását. A szöveg a szakmai, médiapolitikai kétségek mellett implicit formában utal arra is, hogy alkotmányossági aggályok is felmerülhetnek. A megrendelő szerepkör önmagában hívja a „műsorok tartalmára meghatározó befolyást”, hiszen olyan direkt kapcsolatot hoz létre az állam és a műsor között, amely mögül hiányzik a közszolgálati intézménynél alkotmányosan kiépített szervezeti garanciális rendszer a befolyás kizárására. Ugyanakkor egy ilyen rendszer elképzelhetetlen törvényi kötelezés nélkül, azaz a fentebb tárgyalt kérdés, miszerint lehet-e kötelezni közfeladatokra piaci szereplőket óhatatlanul megjelenik. Persze más a helyzet, ha a közfeladatra nincs elkülönült intézmény, de egy ilyen rendszer ugyanúgy megkövetelné az intézményesen kialakított garanciális szabályokat, ahhoz, hogy a tartalmi befolyás kizárható legyen. Azaz szervezetet kell kiépíteni ennek működtetésére (vagy létező szervezetre bízni) és az így megvalósult rendszer kizárólag a forrás szereplőkhöz rendelésében különbözne. (Osztjuk a koncepció íróinak azt a véleményét miszerint ez a jelenlegi médiapiaci rendszerben működésképtelen lenne. A médiarendszer fejlesztésének aktuális feladatát a szerzők is abban látják, hogy a közszolgálati intézményrendszer működési feltételeinek javítása révén érhető el a demokratikus közvélemény megfelelő működése)

### **A belső pluralizmus követelménye**

Az AB döntés alapján a kiegyensúlyozott arányú, valóság-hű, elfogulatlan tájékoztatás követelményének érvényesülnie kell a közszolgálati intézményeken belül (belső pluralizmus), de érvényesülnie kell az elektronikus média egészére is (külső pluralizmus). A hatályos médiatörvény azonban az alapkövetelményhez képest minden műsorszolgáltató számára előírta a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét (belső pluralizmus), függetlenül attól, hogy mekkora műsorszolgáltatóról van szó (vételkedő körzet) és attól is, hogyan juttatja el a

műsorát a nézőkhöz, mennyire széles körben hozzáférhető (földfelszíni frekvencia, műhold, kábel).

Maga a belső pluralizmus a XX. század végéig az Egyesült Államokban érvényesülő „fairness doctrine” hazai megfelelője. A „szabad világ” magánszereplői számára előírták, hogy műsoridejének egy részét közszolgálati tartalommal kell kitöltenie, valamint azt is, hogy a vitatott kérdések kapcsán a releváns véleményeket meg kell jeleníteni, az elektronikus médiáról - és ezen belül az állami szerepvállalásról - másképpen gondolkodó Európában is iránymutató szabállyá vált.

A törvény által mindenki számára előírt belső pluralizmussal kapcsolatban számos alkotmányos aggályokat fogalmaztak meg, a megoldás alkotmányossági kontrollja azonban nem történt meg<sup>15</sup> a médiatörvény megszületése óta.

Az 37/1992-es AB döntésben két olyan (egymástól akár nem független) elem jelent meg, amely alkotmányosan indokoltá és lehetővé tette az elektronikus média területén az állami szerepvállalást. Az explicit módon megfogalmazott korlátozási indok a frekvenciák technikai szűkössége.

Most nem foglalkozunk érdemben azzal a kérdéssel, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a távközlésre felhasználható frekvenciák kizárólagos állami tulajdona (Ptk.172§) milyen alkotmányos jogi lehetőségeket biztosít az állam számára, illetve azzal sem, hogy a műsorszolgáltatás területén miért nem a koncessziós megoldást választotta a jogalkotó, hiszen nemzetközileg is elfogadott alaptétel, amelyet az AB is magáévá tett, hogy a szűkösség beavatkozásra jogosítja az államot.

Az ezzel akár összefüggő, de akár tőle eltérő tartalmat is biztosító második elem az AB szerint az, hogy az Országgyűlésnek az Alkotmányban megjelölt tárgyakon kívül is törvényben kell foglalkoznia a véleményszabadság biztosítékaival, „mindaddig, amíg ez a fent megjelölt eredmény eléréséhez szükséges” (fent megjelölt eredményként az AB a teljeskörű és valóság-hű tájékoztatás megvalósulását tekintette). Azaz az AB döntése további aktív állami szerepvállalásról beszél, anélkül, hogy nevesítené ennek tartalmát, tárgyát, kereteit. Vajon mire utalhat ez a kiterjesztő, nem definiált elvárás, milyen alkotmányos háttérrel lehet a további beavatkozó szabályozásnak?

---

<sup>15</sup> Az 57/2001. (XII.5.) AB határozathoz írt különvéleményében Kukorelli István kifejtette, hogy véleménye szerint a belső pluralizmus, a 37/1992-es AB határozat alapján kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatók számára jelent alkotmányos kötelezettséget.

Az alkotmánybíróság döntésében nem utalt arra a széles körben elfogadott tételre, hogy az elektronikus médiumok írott sajtótól eltérő szabályozása mögött a rádió és televízió sajátos hatásmechanizmusa, „igéző ereje”<sup>16</sup> is húzódik. Ezek a médiumok (a szabályozási rend kialakulásának kezdetén biztosan) egy időben, egyszerre értek el nagy létszámú közönséget és a befogadás mechanizmusa is eltér(t) a korábbi tömegmédiumok befogadási modelljétől. A sokat pertraktált H.G. Wells rádiójáték esete csupán csak látványos bizonyítéka volt annak, hogy milyen hatással bírnak ezek a médiumok. Az ezredfordulóra azonban a technikai szűkösség, illetve ettől nem függetlenül a nagy tömegnek szóló sajátos hatásmechanizmus önmagában, mint állami beavatkozásra jogot adó hivatkozás megkérdőjeleződni látszik.

Most van az a pillanat, amikor fel kell tenni a kérdést, hogy az AB döntésben szereplő technikai szűkösség „belátható időn belül” fogalma áll-e még, illetve milyen mértékben áll. Ahogy ettől nem elválasztva azt is fel kell tenni, hogy a sajátos hatásmechanizmus szerinti megkülönböztetés ma mennyiben igazolható. Így vizsgálendő, az a németországi felfogás, amely szétválasztja egymástól a technikai közvetítő rendszer szerint az azonos tartalmat is, elvállalva, hogy ugyanaz a tartalom más szabályokra kell hogy figyelemmel legyen ha interneten keresztül hozzáférhető, mintha kábel hálózaton vagy földfelszíni csatornán.

Az Alkotmánybíróság a rádióval, televízióval kapcsolatban azzal indokolta az írott sajtóhoz képest további feltételek követelését - a „rádió és televízió egészére”, a belföldi programok teljes kínálatára fogalmazza meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét -, hogy a technikai feltételek szűkössége miatt csak így biztosítható a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatás. Ugyanakkor az AB döntés megszületésekor (1992-ben) is létezett már műholdas, és kábeles műsorszolgáltatás, amelyeket technikai szempontból már akkor sem lehetett a szűkös lehetőségek közé sorolni, azaz látható, hogy az alkotmánybíróság gondolatmenetének középpontjában nem a részletes műszaki elemzés állt, hanem a hozzáférés korlátos volta.

Annak, hogy az Alkotmánybíróság csak a frekvencia szűkösségét említi, két eltérő értelmezése lehet. Az első, hogy nem akart jogalkotóként működni, médiapolitikai kérdéseket is érintően nem akarta meghatározni a kialakítandó (kialakuló) rádiózás és televíziózás lényegi strukturális elemeit. (Nem mondta ki azt, hogy a technikai szűkösség, mint jellemző, illetve a teljes műsorkínálatra vonatkozó kiegyensúlyozottság követelményéből együtt milyen következtetések, szabályozási megoldások lehetségesek.).

---

<sup>16</sup> Molnár Péter: Gondolatbátorság (Új Mandátum 2002. 34.o.)

A második értelmezés, hogy az Alkotmánybíróság nem teljeskörűen fogalmazta meg azokat a sajátosságokat, melyek miatt az elektronikus sajtó területén az állam korlátok között ugyan de nagyobb szabadsággal állapíthat meg a szereplőket korlátozó szabályokat a véleményszabadság biztosítása érdekében. Ebben talán megjelent az is, hogy előremutató döntésébe nem akart olyan elemeket beemlíteni, amelyek a technikai szűkösségnél lényegesen puhább, konkrétan nehezebben megfogható sajátosságokra épít.

A nemzetközi gyakorlat is azt támasztja alá, hogy a frekvenciaszűkösség megszűnésével, az új technológiák megjelenésével ugyan folyamatosan vita van a kifejezés szabadságának jogi szabályozása körül, de lényegében tartja magát az az elv, hogy a rádióknak, televízióknak a tájékozódáshoz való jog érvényesülésével kapcsolatban nagyobb a felelőssége, mint az írott sajtónak<sup>17</sup>.

Ha tehát a szűkösség mellett figyelembe vesszük a hatásmechanizmust, mint az alkotmányos jog érvényesülésének sajátos korlátját, akkor egy olyan szociológiai, társadalomlélektani elemet emelünk be, amely nem választható el a technikai körülményektől, de biztosan állítható, hogy önállóan is szerepet játszik. A technikai szűkösség ma megszűnt abból a szempontból, hogy hangsorokat, mozgóképeket eljuttassunk fogyasztókhoz és abban az értelemben is, hogy nem egyszerűen a csatornák száma növekedett, hanem ezzel együtt a tartalomkínálók köre technikailag is korlátlaná vált.

A műszaki fejlődés kínálta lehetőség azonban társadalmi szinten ma még kevésbé realizálódik. A fogyasztók nagy többsége a korábbi (technikai értelemben ma is) szűkös csatornákat használja és ez nem egyszerűen a választék korlátozott voltát jelenti, hanem ennek percepciók következményeit is. Nem tudjuk, nyilvánvalóan nem egy adott számhoz köthető, hogy hány csatorna működése teremti meg az alkotmánybíróság által megfogalmazott a teljeskörű, valóság-hű tájékoztatást, de azt valószínűsíthetjük, hogy 2-3 csatorna erre nem elegendő. És különösen nem akkor, ha ezek kínálata, működésük jellegéből következően meglehetősen azonos.

Az emberek ma Magyarországon átlagosan négy órát töltenek el naponta televíziózással. Ez azt jelenti, hogy szabadidejük nagy részét ezzel töltik, világról való ismereteiket (az Alkotmánybíróság véleménynyilvánítási-, tájékoztatói szabadságának értelmezési keretében

---

<sup>17</sup> „A nyilvánosság megbízottja” Lásd Halmi: Emberi jogok 445.old Osiris 2003.

a demokratikus közvélemény működésének feltétele) innen szerzik. A tömegkommunikációs elméletek a televízió elterjedése óta sokat változtak, de az intézmény napirendkijelölő funkciója, illetve a sokat finomodó kultivációs elméletek által leírt alapállítás, miszerint világról alkotott képünket a televízió képernyője építi fel, ma sem változott. Az emberek valóságáról kialakított képe nyilvánvalóan függ attól, hogy milyen információs csatornákat használnak, hogy mennyire figyelő szerepet vállalnak, de ha ebben a kínálatban/fogyasztásban szűkösség van úgy biztosan állíthatjuk, hogy a televízió – függetlenül attól, hogy mennyire tekintjük „felnőttnek” az embereket – alapvető demokratikus társadalomszervező funkciója nem vagy csak korlátozottan érvényesül.

Az információkhoz való hozzáférés, illetve ezek használatának szociológiai jellemzői az ezredfordulón is egyértelművé teszik, hogy nem pusztán az érdeklődés alakítja a „figyelő közönség” összetételét. A földfelszíni televíziós és rádiós csatornák jelentik ma az egyetlen ingyen, minden anyagi ellenszolgáltatás nélkül igénybevehető információs lehetőséget. Az ingyenesség szociológiailag, de szimbolikusan is kiemelt jelentéssel bír. Valószínűsíthető, hogy a technikai szűkösség megszűnése, egyben a hozzáférés lehetőségeinek fizetővé válásával, így cenzussal jár. (Lehet állami szerepvállalással segíteni a hozzáférést szociális vagy oktatási, stb. alapon, de belátható ideig a szolgáltatás nem lesz ingyenes.)

Nyilvánvalóan a fentiekől nem függetlenül, de nem is egyszerűen finánciális okokkal magyarázható, hogy ma Magyarországon a felnőtt lakosság 34% olvas naponta „komoly” napilapot, de mindössze 8% azok aránya, akik „komoly” országos napilapot olvasnak ilyen rendszerességgel<sup>18</sup>. A kábel elterjedtsége több mint 50%-os, de a nem földfelszíni csatornák nézettsége együttesen sem éri el egy adott időszakban a felnőtt nézők egynegyedét<sup>19</sup>. Ahogy a sokak által képzelt „folyamatos csatornaváltogatás”, mint tévézési gyakorlat sem általános, az emberek egy este átlagosan legfeljebb három csatornát látnak<sup>20</sup>.

Látható tehát, hogy a technikai lehetőségek bővülése önmagában még nem teremti meg a sok forrásból való tájékozódást. A társadalom tagjait felnőttként kezelő szabályozási szemlélettel nem feltétlenül ellentétes, ha tudomásul vesszük, hogy az emberek jelentős része – a kialakult televíziós kultúrában – nem használja ki a technikailag létező lehetőségeket.

---

<sup>18</sup> Medián felmérés 1200 fős országos reprezentatív mintán, 2003. augusztus

<sup>19</sup> 2003 augusztusában egy átlagos napon a televíziózók 23% vette igénybe valamelyik kábelen vagy műholdról fogható csatornát. (AGB)

<sup>20</sup> 2003. augusztus 25-én az 18óra 30 és 23 óra között, a közszolgálati televízió nézői átlagosan 2,9 alkalommal váltottak csatornát, a kereskedelmi televíziós csatorna nézőinél ez az arány 3,6, illetve 3,8. (AGB)

Mindezek alapján nem állítható, hogy a technikai feltételek önmagukban leírják a sajtószabadság, illetve a tájékozódáshoz való jog érvényesülésének kereteit, ahogy ebből következően az sem, hogy a belső pluralizmus kizárólag a közszolgálati rádiónál és televíziónál elfogadható-elvárható szempont.

Általános európai tapasztalat, hogy miközben nő a tartalomkínálat (bár a technikai lehetőségeket láthatóan nem tudja kitölteni, azaz önmagában a technikai korlátok megszűnése nem eredményezi automatikusan a sokszínűség megjelenését) aközben a közéleti információk – a televíziós ipar alakulása miatt – mennyisége csökken. Az „info” helyét átveszi az „infotainment”, a társadalmi hírek helyébe az egyéni hírek (tragédiák) lépnek. A legfrissebb németországi elemzés<sup>21</sup> úgy fogalmaz, hogy „a hír programok egyre inkább politikamentessé válnak Németországban.”, ami a demokratikus közvélemény esélye szempontjából azt jelenti, hogy a hozzáférés lehetőségének biztosításához az ilyen tartalmak koncentrált megjelenése adekvátabb megoldás, mint az információ keresésének elvárása.

A médiaipari változások – a rendszerváltás idején sokszor megfogalmazódott várakozásokhoz képest – a magyarországi médiarendszerben is azt az eredményt hozták, hogy a közönségnövelés érdekében általánossá vált az egyszerűsített világkép megjelenítése, illetve annak a szociálpszichológiai közhelynek az alkalmazása, amely szerint a befogadás mechanizmusát segíti, ha meglévő nézeteinket megerősítő információkat kapunk, nehezíti, konfliktusossá teszi, ha kételyeket keltő információkkal találkozunk. A „fairness doctrine” jogi halálának is következménye, hogy a kötelezettség megszűnése növelte a műsorok népszerűségét, könnyebben befogadhatóvá tette a közéletinek nevezett közléseket. A műsorkészítők egy része pedig szívesebben foglalkozott ezekkel a témákkal, hiszen az unalmasnak tekintett analízis helyébe a harsány szubjektív vélemény léphetett.

A médiaiparban jelentkező általános tendenciák értékelése nem ennek a dolgozatnak a feladata, de az állam alkotmányos beavatkozási lehetőségeinek mérlegelésénél nem fogadható el a pillanatnyi társadalmi realitást figyelembe nem vevő szemlélet. A belső pluralizmus megkövetelése annak az elismerését jelenti, hogy az állam beavatkozó elvárása – jelen körülmények között – segíti a társadalmi folyamatok teljesebb megismerését és megértését, ennek segítségével pedig a demokratikus közvélemény működését.

---

<sup>21</sup> Der Wert von Nachrichten im Deutschen Fernsehen (Dr. Georg Ruhrmann, study for the Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen 2003) <http://www.lfm-nrw.de/downloads/studie-nachrichtenwert.pdf>



Szinte senki nem kérdőjelezi meg a belső pluralizmus az elvárását a közszolgálati médiumoknál, miközben a kereskedelmi médiumoknál kétségesnek ítélődik alkotmányossága. A koncepció adottnak tekinti a kiegyensúlyozottság megkövetelését anélkül, hogy a fentebb vázolt kérdések, kétségek kibontásra kerülnének. Márpedig kulcskérdés, hogy milyen alapon különböztetem meg a közszolgálati és a kereskedelmi médiumokat. Ha csupán az Alkotmánybíróság által explicit formában lefektetett keretek mentén vizsgálódunk, komoly tisztázatlanságot, ellentmondást találunk. A 37/1992-es döntés az” egyelőre gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő” szereplőre, az országos közszolgálati rádióra és televízióra külön megfogalmazza a „teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú tájékoztatást az egyes intézményeken belül”. Ha a szövegértelmezés során az „egyelőre, gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő” részt, mint objektív helyzet leírást kezeljük, úgy bizony állítható, hogy 1997 óta a piac egészét tekintve nincs monopolhelyzetben a közszolgálat, amiből az következne, hogy a közszolgálat számára sem lenne előírható a belső pluralizmus. Ez az értelmezés nem foglalkozik a közszolgálati műsorszolgáltató médiarendszerben betöltött általános szerepével, amely mentén ma ezt az elvárást senki nem kérdőjelezi meg.

Több mint egy évtized elteltével talán megengedhető egy olyan olvasat is, amely az akkori szöveg „eposzi jelzőjeként” értelmezi a leírást. Talán azért nem szentségtörés ezt a lehetőséget megfogalmazni, mert az alkotmánybírósági döntés születésekor ez valóban egy sokat használt, külön kifejtést nem igénylő, mindenki számára azonos jelentéssel bíró szósor volt, amelyet ma már a közszolgálat leírására – szerencsére – nem használunk. Ez azonban nem kell, hogy gátolja egy, akár az elkövetkezendő tíz évre szóló újabb „eposzi jelző” megfogalmazását. A közszolgálati műsorszolgáltatás ugyanis Európa szerte újra fogalmazódik és szerepe már nem a kivételezett helyzetéhez köthető, hanem pontosan annak elvesztéséhez. A kereskedelmi médiumok térhódítása átalakította a tájékozódási szokásokat és a koncepcióban szépen jelzett „közszolgálati ethosz” az, ami ma leírhatja, megkülönböztetheti a közszolgálati médiumot kereskedelmi társaitól.

A 22/1999-es AB határozat külön értelmezés nélkül úgy fogalmaz – látszólag idézve, valójában azonban az 1992-es határozatot lényeges elemét elhagyva -, hogy „a közszolgálati tömegtájékoztatásra vonatkozó törvényeknek...garantálniuk kell...a kiegyensúlyozott arányú...tájékoztatást, amelyet az egyes intézményeken belül nemcsak lehetővé, de kötelezővé is kell tenni”. Ez az elvárás nem nagyon kapcsolható a véleménynyilvánítás szabadságának szűk értelmezéséhez (a monopolhelyzethez), hiszen a megszólalás önmagában vizsgált lehetőségét a technikai szűkösség oldotta. Inkább értelmezhető a véleménynyilvánítás

szabadságának tágabb értelmezésével, amely nem pusztán a megszólalás, hanem az elérhetőség lehetőségét is figyelembe veszi, azaz ezt a szabadságot annak mentén is értékeli, hogy a megjelenő véleményhez valójában hozzá lehet-e férni. Ez az értelmezés átvezet a másik hivatkozandó szabadsághoz, a tájékozódás szabadságához. Alkotmányos feladat, hogy biztosítódjék az információhoz való hozzáférés lehetősége, márpedig láthatóan a piac ennek biztosítására önmagában nem képes.

Itt persze további elágazáshoz érünk, hiszen a pozitív állami beavatkozás, a tartalmi követelmények megfogalmazása a piaci szereplők számára újabb kérdőjeleket vet fel. Ha ugyanis közszolgálati kötelezettség előírható (lásd az elhagyott „fairness doctrine” másik elemét) akkor az azt jelenti, hogy – az adott történelmi pillanatban – az ilyen beavatkozás alkotmányosan nem sérti a sajtószabadság jogát, és nem sérti az állam tartalombefolyásoló szerepének alkotmányos tilalmát. A közszolgálati kötelezettség előírása ugyanarról a töről fakad, mint a pluralizmus kérdése, hiszen a sokszor tárgyalt okok miatt önmagában a piac nem biztosítja a vélemények teljes körű megismerésének lehetőségét. Ha a demokratikus közvélemény működéséhez szükség van állami beavatkozásra az információk rendelkezésére bocsátásához, úgy kevésbé vitatható, hogy ezek megjelentetési formája is beavatkozási kérdés lehet.

Talán éppen azzal kerülhető el igazán az állam tartalmat meghatározó befolyása, ha sok (több) szereplőssé tesszük a tájékozódási funkciót betöltők körét. Ha nem egy intézménytől várjuk el a kiegyensúlyozott, teljeskörű, hiteles, stb. tájékozódási lehetőség teljes biztosítását, hanem ezt tágabb körre fogalmazzuk meg, talán éppen ezzel találunk egy további elemet a garanciális intézményi szabályokra.

Az elvárás realizálásához szükséges eljárási rend konfliktusa ott jelentkezik, amikor az állam – a maga kényszer eszközeivel – megpróbálja betartani ezeket a tartalmi szabályokat. Honnan tudja az állam, hogy melyek a teljeskörű információk, honnan tudja, mi a sokoldalú, a kiegyensúlyozott, nem beszélve arról, hogy erős kétség fogalmazható meg a valósághűség állami megítélése kapcsán. Éppen ezért a garanciák kérdése nem csak a követelmények megfogalmazásakor bír jelentőséggel, hanem sokkal inkább ezek realizálódásakor. Ez az a terület, ahol az állami beavatkozás – a maga konkrétságában – képes megjelenni és képes arra, hogy az alkotmányosan elvárható követelmény ürügyén önkényét, a hatalmi többség érdekeit jelenítse meg, ténylegesen korlátozva a sajtószabadságot. A követelmény előírása mellett, inkább annak állami ellenőrzése és kikényszerítése az alkotmányosan aggályos kérdés

és ez az, ahol az önkényt kizáró garanciális elemek hiányában a mégoly szépen megfogalmazott elvárásokat is inkább el kell feledni.

Ez az a pont, ahol általános követelmények konkrét megfogalmazást kell, hogy nyerjenek. Ahol szét kell, hogy váljék ethosz és jogszabály, ahol megkülönböztetik a szakmai elvárás és az államilag kikényszeríthető kötelezettség. Itt hőköl hátra a jámbor társadalomjobbító akarat szembesülvén azokkal a veszélyekkel, amelyeket a társadalmak nagytöbbsége már megtapasztalt.

Úgy véljük, hogy a jelenlegi műszaki, médiapiaci és médiafogyasztási helyzetben az alkotmányos elvárások („tájékoztatáshoz való jog, a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség”<sup>22</sup>) teljesítése érdekében nem kifogásolható, hogy a nagyközönség számára elsődleges szerepet betöltő földfelszíni sugárzású kereskedelmi csatornák számára az állam előír közszolgálati feladatokat. Ugyanakkor a kötelezettség mértékének kialakítása rendkívüli gondosságot igényel. A mérték megszabásánál határt jelent az aránytalan teherviselés megkövetelése (önmagában költségesebbek ezek a műsorok és nézettségük, piaci értékesíthetőségük is korlátokat szab), ami felveti azt a kérdést, hogy a közfeladatok finanszírozása csak a közszolgálati intézménynél elvárható vagy e közfeladatok teljesítéséhez az állam a magánszereplők esetében is hozzájárul-e. A finanszírozás megjelenése méginkább a mértékletesség és a jól definiált célok felé kell, hogy vezessen, hiszen az állam esetleges anyagi szerepvállalása a tartalmi befolyás kizárásának érvényesülése kapcsán újabb konfliktusokat eredményezhet. De a mértékre való odafigyelés azt is jelenti, hogy nem lehet megfogalmazni olyan elvárást, amelynek kontrollja magában rejti a tartalmi beavatkozás lehetőségét.

Szükséges kitérni a ma oly divatos, és a koncepcióba is – elnagyoltan – beépített társszabályozós, illetve önszabályozós elemekre<sup>23</sup>. A társszabályozás keretében a jogalkotó egyes – jogilag értelmezhető – feladatok megvalósítását a terület érdekképviselői szerveire ruházza át. A média területén ez kizárandó, ha tartalmi kérdésekről van szó (és persze nyilván jól alkalmazandó, ha ezt a területet nem érinti). Az önszabályozás ehhez képest érdemben mást, a jogi szabályozásból való kikerülést jelenti, ami egy leendő médiatörvény szempontjából csak a szabályozási területek definiálása miatt bír jelentőséggel. A fogalmak,

<sup>22</sup> 37/1992 AB döntés Indoklás II. 2/a

<sup>23</sup> Polyák Gábor: A magyar média jogi szabályozásának jelene és alternatívái európai perspektívákból (ORTT 2003), valamint Jel-Kép 2003/2

megoldások tisztázása elengedhetetlen, hiszen rugalmasnak tűnő, érdekképviselőket bevonó, a politikai elemeket látszólagosan kizáró megoldásokról derülhet ki, hogy súlyosan sérti a szólás-, sajtószabadságot. Ha állami erőszakot (végrehajtás kikényszerítése) rendelünk a helyesnek vélt szakmai szabályok mögé, a legelemibb alkotmányos követelményt sértjük, a szabadságjog korlátozásának kizárólagos törvényi megfogalmazását.

### **A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének értelmezési kerete és eljárási rendje**

A hatályos médiatörvény, miközben átvette az Alkotmánybíróság intencióit nem tisztázta világosan a belső pluralizmus követelményét. A legfontosabb tisztázatlan formai kérdés, hogy a belső pluralizmusnak a műsorfolyam egészére, műfaj szerinti csoportjaira vagy minden egyes műorszámra érvényesülni kell-e. A sokat idézet 4§ (1)<sup>24</sup> bekezdése a „tájékoztatásra” fogalmazza meg a belső pluralizmus követelményét, így látszólag nyitva hagyja a kérdést. Mivel azonban a panaszbizottság rendszerét a törvény már az egyedi műorszámokra, az egyedi „közlések” vitathatóságára alapozta (mert a jogkövetkezmény maga is csak egy adott közlés lehet) a jogalkalmazás, a gyakorlat során (ORTT döntések, bírósági ítéletek) elfogadottá vált, hogy a kiegyensúlyozottság követelménye minden egyes műorszámnál vizsgálható és megítélhető. A törvényalkotó vélhetően két, egymástól megkülönböztethető jogot: az európai egyezményekben is megkövetelt a helyreigazítást, illetve a tárgyilagos tájékozódáshoz való jogot kapcsolta egybe és rendezte egy jogintézmény keretében. Ezzel azonban komoly zavart okozott mind a panaszbizottság működésében, mind a belső pluralizmus értelmezésében. Máig is vita tárgya (noha az ORTT a PB ügyrendjében megpróbálta elrendezni), hogy a panaszeljárást a személyes érintettség alapozza-e meg vagy a „sérelem szenvedett” kifejezést tágabban, a valósághű tájékozódáshoz való jog sérelmeként kell értelmezni. És mivel a médiatörvény nem zárta ki, hogy a 4§ (1) bekezdésének teljesülését a hatóság is figyelemmel kíséresse, mint törvényes követelményt (és szankcionálhassa, ha nem érvényesül) a kaosz teljessé vált. Eljárási garanciák nélkül vált jogi kötelezettséggé minden műorszolgáltató számára - a mértékében definiálatlan - belső pluralizmus, mert az eljárási szabályok nem tisztázták, hogy milyen állami szerv, a műsorfolyam milyen egységét vizsgálva hoz döntést törvényes működésről vagy a törvény megsértéséről.

---

<sup>24</sup> „A közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.”

Előfordult, hogy ha az eljárási szabályok nem engedték a panaszügyként való tárgyalást, úgy a médiahatóság magához vonta az eljárást és közigazgatási döntésben marasztalta el a műsorszolgáltatót, ahogy folyamatosan jelen van az a konfliktus, hogy futhat-e párhuzamosan egy műsor kapcsán eljárás a panaszbizottság és az ORTT előtt ugyanazon műsor miatt és mit jelent annak a lehetősége, hogy ugyanaz az ügy teljesen eltérő szankcióval járhat. (Ad absurdum a megvalósult jogsértés esetén a panaszbizottság kötelezi a műsorszolgáltatót a meg nem jelenített vélemény közlésére, az ORTT viszont saját hatáskörben eljárva – nem a panaszbizottság fellebbviteli fórumaként – akár megvonhatja a jogosultságot.) Amikor a médiahatóság felmérte, hogy a törvény nem ad egyértelmű fogódzót, igyekezett önmérsékletet tanúsítva működni ezen a területen.

A törvény azonban nem csak az eljárási szabályok hiányosságai miatt okoz keveredést, anyagi jogi megfogalmazásai is ellentmondásosak. A mostanáig tárgyalt „kiegyensúlyozottsági” paragrafus a tájékoztatás kifejezést használta (tevékenységről beszél), míg az ezt követő bekezdés ennél lényegesen pontosabban fogalmaz, amikor a műsorszámok összessége vagy valamilyen műfaj szerinti csoportjára tiltja meg a párt vagy politikai mozgalom nézeteinek szolgálatát. Persze itt is felmerül, hogy mi a mértékegység: egy nap, egy hét, egy hónap, stb., de egyet biztosan jelent, hogy nem egy műsorszámról szól. A törvényalkotó a belső pluralizmus legegységesebb sérelme esetén szűkíti a követelmény érvényesülését, ami óhatatlanul megerősíti az eltérő értelmezések lehetőségét a 4§ (1) bekezdése kapcsán.

A 4§ (1) bekezdésében használt kifejezések megkísérlik körülírni, definiálni a belső pluralizmus fogalmát, elemeit. A sokoldalúság mellett leírt tárgyilagosság, időszerűség, stb. mind-mind a tájékozódáshoz való jog realizálásának feltételeit jelentik. Kimondható, hogy ez a szabály olyan alapelv megfogalmazását jelenti, amelynek érvényesüléséhez további anyagi, illetve eljárási szabályok szükségesek.

Úgy gondoljuk, hogy noha a „technikai feltételek szűkösségének...véges volta” ma már nem indokolja, de a televízió sajátos hatásmechanizmusa, a fogyasztói szokások, a médium működtetésének magas költségei miatt a nézők által legtöbbször használt médiumok esetén szükséges lehet a belső pluralizmus anyagi és eljárásjogi kimunkálás utáni megkövetelése annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alapvető cél, a demokratikus közvélemény működése biztosítva legyen.

Az állásfoglalást különösen indokoltá teszi, hogy napjainkban a közéleti viták stílusa, hangneme alapján határozottan megjelent az az elképzelés, hogy a szólásszabadság szűkítése, a köznyugalom megőrzése érdekében szükséges. A gyűlöletbeszédre való reagálás megosztja az erről gondolkodókat, de már kormányzati szándékként is megjelent a büntető törvénykönyv ezirányú szigorítása. Anélkül, hogy ebbe a kérdésbe belemennénk fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy a szigorítás felmerülése véleményünk szerint nagy mértékben köszönhető a jelenség tömegmédiákban való megjelenésének. Meghökkenést keltett bizonyos közlések megjelenése és az a döbbenet, hogy ez jogilag szankcionálatlan maradt vagy a közvélekedés szerint nem megfelelő súllyal szankcionálódott. Bizonyosan előzménynek tekinthető azonban a rádiók és televíziók gyakorlatában korábban kialakult rend, amely a belső pluralizmus egy lehetséges felfogásaként úgy kezelte az egymással szemben álló véleményeket, közléseket, hogy mindegyik számára külön műsort biztosított. A közszolgálati rádióban kialakított Vasárnapi Újság – 168 óra kettős, az ATV Újságíróklub – Sajtóklub kettőse, de a médiaháború kezdetén a Magyar Televízió két híradója is egyértelműen deklarálta, hogy az elvárt belső pluralizmust egymástól elkülönült műsorokkal lehet és helyes biztosítani (és itt most szándékosan nem értékeljük ezeket a műsorokat, hiszen azok hangvételeitől, színvonalától függetlenül alakult a gyakorlat). Ennek az értelmezésnek idáig egyetlen legitimitását megkérdőjelező történése az ORTT 1769/2002 sz. döntése, amelyben a médiahatóság megkísérelte értelmezni a törvény kiegyensúlyozottságot előíró passzusát<sup>25</sup>.

Amikor tehát arról beszélünk, hogy a médiumok egy jól körülírható köre számára előírható a belső pluralizmus követelménye, tisztázni kell, hogy ez a valóban vitathatatlanul állami beavatkozás a tartalomban milyen keretek között alkotmányos. Úgy véljük, ha törvényi szinten megfogalmazódik, hogy a követelmény a műsor milyen egységére (műsorfolyam egésze, műfaji csoport, egyedi műsorszám) vonatkozik, illetve milyen időtartamára értelmezendő, továbbá ha egyértelműen elválasztjuk az állami beavatkozást, a közönség számára nyitva álló reakcióktól, úgy további kérdések megválaszolásával alkotmányosan alkalmazható ez a követelmény a széles közönség számára elérhető csatornák számára.

---

<sup>25</sup> „A testület megállapította..., hogy a Magyar ATV Rt. szerkesztési módszere sérti a 4§ (1) bekezdését, a törvény által megkövetelt kiegyensúlyozottság megvalósulását. A műorszolgáltató egy olyan megoldást választott, amelyben hetenként két egyoldalú, elfogult, egy adott politikai nézetnek elkötelezett műsort állít párba egy másik ilyen műsorszámmal, melyek elbeszélnek egymás mellett, tárgyalt témáik között átfedés elvételre található. A műsorok alapvető funkciója, hogy erősítse az adott politikai táboron belüli kohéziót és lehetetlenné tegyen bármifajta kompromisszumos megoldást, nézetegyeztetést a másként gondolkodókkal.”

Tanulságos röviden utalni a követelményt lényegében lefedő „fairness doctrine” történetére. A szakirodalom úgy kezeli, hogy ez a követelmény ma már nem létező az Egyesült Államokban, halála a 80-as évekre tehető, amikor az FCC, amelynek alkalmaznia kellett a műsorszolgáltatókkal szemben ezt a követelményt úgy ítélte meg, hogy ez inkább rongálja, mint elősegíti a szólásszabadság alkotmányos jogát, ezért hatósági eszközökkel nem kikényszerítendő. A bíróság a későbbiekben úgy ítélte meg, hogy az FCC passzivitása nem volt jogsértő és azokat a kezdeményezéseket, amelyek törvénybe iktatták volna a doktrínát több republikánus elnök is megvétózta. Az FCC úgy vélte, hogy a választék szélessége miatt nincs szükség arra, hogy a válaszadás lehetőségét a jogrend biztosítsa. A válaszadás jogának előírása ugyanis inkább a vélemények sokszínűségét csökkenti, azáltal, hogy a hallgatók által nem igényelt kívánalmat fogalmaz meg, és ezzel a médium hallgatottságát csökkenti. A megszüntetés pozitív hatását elsősorban abban látják, hogy ennek révén nemhogy csökkent, de inkább nőtt a közéleti témákkal foglalkozó műsorok mennyisége és ez méginkább elősegítette a vélemények sokszínűségének megjelenését. Anélkül, hogy jelen keretek között valós elemzésre törekedhetnénk érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogyan alakítja a tájékozódási lehetőségeket az elv eltűnése. Ez ugyanis kevésbé kedvez a viták, a vélemények reális ütköztetése, az egymásra reagáló kommunikáció megjelenésének. Teret ad viszont annak a ma véleményünk szerint itthon egyre inkább elterjedt műsorszolgáltatói magatartásnak, amely a közönség megtartása, növelése érdekében a saját tábornak szóló kommunikációt preferálja.

A jogalkotásban, jogalkalmazásban, de a mindennapokban is használt fogalmak pontos értelmének kibontása segítheti, hogy más alkotmányos érdeket nem aránytalanul korlátozó megoldás születhessen. Már a 4§ (1) bekezdése is öt – a belső pluralizmus szempontjából jelentős – fogalmat zsúfol össze, de a törvény más szakaszaiban – például a közszolgálatnál – megjelenik az „elfogulatlan” kifejezés, a „hiteles” és „pontos” mellett. Az előttünk fekvő koncepció pedig szinte kizárólag a pártatlan kifejezést használja (véltetően nem véletlenül, hiszen a készítőik számára ma a pártok viszonyulása az elsődleges). Véleményünk szerint a jelenleg megkövetelt fogalmak nem írják le pontosan értelmezhetően a követelményt. Keveredik benne a tény és a vélemény pluralitása. A tájékozódáshoz való jog elsődleges eleme a tények, történések megismerésének lehetősége és ilyen módon egyértelműbbé is tehető a tény és vélemény szétválasztása. Közéleti viták esetében nyilvánvalóan felvetődik a tények pluralitásának lehetősége, hiszen kérdés, hogy a megkövetelt „tényszerűség” csak azt jelenti-e hogy a közlés elvárhatóan azonos a történéssel, nem fordít vagy azt is, hogy valamennyi kapcsolódó releváns történésről beszámol – egyszerű példával megvilágítva a

tudósítás hogyan minősül akkor, ha elmondja, hogy X jelen volt és ezzel foglalkozik, ha az eseményen Y is részt vett, de erről nem tesz említést.

### **A médiajogi követelmények érvényesítésének eljárási problémái**

Az ORTT napi gyakorlatában többször találkozott azzal a helyzettel, hogy a médiumok tevékenységét különböző állami szervek, egymástól független eljárásokban, saját anyagi jogi szabályaik mentén értékelik. Ennek többféle formája is létezik és a kodifikáció során kell tisztázni, hogy mennyiben párhuzamos, vagy egymástól független eljárásokról beszélünk.

Az egyik típus az, amelyben a média nem szereplője a jogellenes magatartásnak, csupán valamilyen módon pozitívan viszonyul hozzá, ilyen tartalmú közléseket küld egy jogellenes magatartásról. A másik az, ahol a jogrendszer különböző ágai ugyanazt a társadalmi jelenséget eltérő követelmények mentén ítélik meg, a büntetőjog a jelenségnek csak egy szűk metszetét, a médiajog tágabb metszetét szankcionálja, míg a polgári jog ezektől eltérő dimenzió mentén (pl. kártérítés) rendezi. De a klasszikus párhuzamos eljárás is sajátos, a mai jogrendszerben nem rendezett konfliktushoz vezet, hiszen tisztázatlan például a sajtóhelyreigazítás és a médiatörvény 4§ (1) bekezdésében megfogalmazott tárgyilagos, tényszerű tájékoztatás követelményének eljárási viszonya.

Jól szemlélteti az elsőként említett konfliktust a választásokat követően lezajlott Erzsébet hídi tüntetéshez kapcsolódó jogi eljárás. A Pannon Rádió élő tudósításában nyilvánvalóan segítette a tüntetők helyzetét, hiszen az élő adás előnyével élve (speciális hatásmechanizmus) a nem jogszerű tüntetéshez további résztvevőket toborzott, miközben az események drámaiságát hangsúlyozva a jogszerűtlen megmozdulás pozitívumait sulykolta (belső pluralizmus hiánya). Az ország rendőrfőkapitányától kezdve a politikusokig, sokan médiajogi felelősségre vonást követeltek, a Testület döntését előkészítő szakapparátusi anyag pedig lehetséges alternatívaként a műsorszolgáltatói jog megvonását javasolta. A műsor maga valóban unikum volt a hazai rádiózás történetében, hiszen a rendszeres médiajog sértő Pannon Rádió (ORTT határozatok alapján kiegyensúlyozatlan, párt szolgálatában álló, gyűlöletkeltő, stb.) egy olyan tüntetés aktív résztvevője lett, amely hosszú időre befolyásolja a nyilvános megmozdulásokhoz való viszonyt. Az ORTT eljárásában azonban nem tudott (akart) eltekinteni attól a tényről, hogy a büntetőjogi eljárás során az elítélt szereplő cselekményét (a



tüntetés megszervezését, az ott tanúsított magatartást) szabálysértésnek minősítették<sup>26</sup>. A gyűlöletbeszédre amúgyis érzékenyebben reagáló közönség elvárása szerint az alkotmányos jog gyakorlásától kellett volna hatósági úton megfosztani egy szereplőt, úgy, hogy ezzel párhuzamosan az állam más eljáró szervezete, a bíróság „könnyű súlyúnak” ítélte a történéseket.

Más jellegű, de a szigorúbb elvárások sajátos értelmetlenségét jelezte az az ORTT döntés, amelyben az RTL televízió egyik műsorát marasztalta el, amiatt, hogy interjút készített az olajügyekben elhíresült Nógrádi Zsolttal. A műsorban semmi olyan új információ nem jelent meg, amely ne lett volna hozzáférhető más módon (parlamentari meghallgatás után, óriási nyomtatott sajtóbeli publicitás közepette), mégis a testület úgy ítélte meg, hogy a médiatörvény 3.§-a olyan elvárásokat fogalmaz meg a televíziókkal szemben, amely alapján megalapozott lehet az elmarasztalás. Leegyszerűsítve fogalmazva – és csupán önmagában a törvényt olvasva – kimondta, hogy vannak olyan közlések, amelyek televízióban (rádióban) való megjelenése más hatással bír, ebből következően médiajogi következményeket kell hozzá rendelni. Míg a nyomtatott sajtóban való közlés esetén a jogi lépés az ügyben érintett, személyiségi jogait sértve érző szereplőkhöz kapcsolódott – a szóba hozott politikusok zöme utóbb sikeresnek bizonyult eljárást indított -, addig a médiatörvény kiterjesztő értelmezése alapján az történt, hogy egy állami szerv lépett fel a közlésben érintettek személyiségi jogai miatt<sup>27</sup>.

Az Alkotmánybírósághoz korábban benyújtott, a médiatörvény alkotmányossági vizsgálatát érintő beadványunkban<sup>28</sup> jeleztük a lehetséges konfliktusok harmadik típusát. Például azt az esetet, amikor a személyes adatok jogosulatlan kezelése miatt az ORTT, a médiatörvény kiterjesztő értelmezésével olyan viszonyba nyúlt bele, amelynek megvan a kimunkált értékelési, eljárási rendje. Az ORTT jogosulatlan adatkezelést állapított meg, és médiajogi következményt fűzött hozzá, ahelyett, hogy a jogsértés büntetőjogi megközelítésével, hivatalból üldözendő cselekmény elkövetése miatt feljelentést tett volna, másrészt a jelenség észlelését követően a sértettet tájékoztatta volna a polgári jogi igény érvényesítésének lehetőségéről.

<sup>26</sup> Az ORTT 2002. 09.26.-i ülésén végül nem született döntés semmilyen szankcióról.

<sup>27</sup> A Fővárosi Bíróság 2001-ben meghozott elsőfokú döntése kimondta, hogy „az Alkotmány 59.§ (1) bekezdésében rögzített jóhírnévhez fűződő jog – a bíróság jogi megítélése szerint – még az alkotmányos rendelkezés útján sem teremthet lehetőséget alperesi (ORTT) fellépésre”. Ugyanakkor az ügy kapcsán azt is kimondta, hogy a 4.§ (1) bekezdésének sérelme (kiegyensúlyozottság) a Testület elé kerülhet és ennek keretében a Testület egyedi műsorszám esetében is megállapíthatja, akár panasz eljárás nélkül is a jogsértés és szankciót rendelhet hozzá. (A felek a másodfokú döntésre várnak.)

<sup>28</sup> A beadvány a médiatörvény 3.§-a médiahatóság által történő alkalmazását vitatta, utalva az eljárásjogi hiányosságokra.

A fentiek kapcsán kell felhívni a figyelmet arra, hogy a fenti konfliktusok lehetősége meglehetősen bizonytalan jogi helyzetet eredményez. Ilyen esetekben az eljárásjogi kérdések rendezésének méginkább kiemelt szerepe van. Ha bíróság által megállapított jogsértéseket követően speciális, televíziókra, rádiókra való további következményt állapít meg a médiatörvény, az – alapos vizsgálat után – akár alkotmányosnak is bizonyulhat. Jó példa erre a szerzőjogi szabályok megsértésének esete, amely a büntetőjogi eljárást követően a médiahatóság számára is feladatot ír elő. De kezelhetetlenné válik a helyzet akkor, ha az állam szervei előtt párhuzamos eljárások folynak. A konfliktusok kezelése során a jogalkotónak arra is figyelemmel kell lennie, hogy televíziós műsorok esetében rendezze azt a helyzetet, amikor az állam úgy is meg akarja védeni a személyiségi jogokat, ha erre az érintett nem is tart igényt. Ez ugyanis sérti az alkotmányos önrendelkezés jogát. Márpedig a kiegyensúlyozottság médiatörvénybeli rendezése ezt a konfliktust óhatatlanul felveti.

### **Szakmai kérdések – jogi kérdések a koncepcióban**

A koncepció nagy hangsúlyt fektet a szakmai szabályozás lehetőségére, arra, hogy ne legyen feltétlenül jogi kérdés az, amelyet szakmai kérdésként is lehet kezelni. Ahogy azonban más részeinél, úgy itt is inkább a leendő törvénnyel kapcsolatos elvárások, a most működő törvény tapasztalataiból leszűrt elkerülendő lépések dominálnak. Ugyanakkor hiányzik annak az analízise, hogy a hatályos törvény hol nyúl feleslegesen szakmai kérdésekbe, hogyan lehetne oldani azt a feszültséget amely abból adódik, hogy hatósági intézmények minősítenek olyan tartalmi kérdéseket, amelyekben az államnak valószínűleg kevés keresni valója lenne.

Alapelvei szinten persze megjelenik az „államtalanítás” javaslata, azzal, hogy létrehozni javasol egy, az operatív szervezetektől független panaszbizottságot, amely hatósági jogosítvány nélkül próbálna – vélhetően elsősorban a nyilvánosság erejére építve – szakmai, etikai követelményeket érvényesíteni. (Itt most nem érintjük a tartalmilag biztosan releváns, de jogilag értelmezhetetlen nézői panelek javaslatát). Ennek a megoldásnak nyilvánvaló hozadéka, hogy egyértelművé teszi, a panaszbizottság egy olyan szervezet, amely jogkövetkezményeket nem tud érvényesíteni, formálisan nem kötődik ilyen szervezethez sem. A mai panaszügyek egyik legtöbbet vitatott eleme ugyanis éppen az, hogy a panaszbizottság, a kiegyensúlyozottság ügyében jogkövetkezménnyel járó döntést hoz (kötelezi a műsorszolgáltatót a be nem mutatott vélemény, illetve a panaszbizottság álláspontjának

közlésére, azaz állami kényszerrel szól bele a tartalomba), míg a többi ügyben jogkövetkezmény nélküli állásfoglalásban véleményt nyilvánít. Ha csak az a hozadék, hogy ez a kettős szerep szétválik, az már mindenképpen előny. Ugyanakkor éppen a jelenlegi szabályozás mutatja, hogy mennyire nehéz megtalálni azt a határmezsgyét, ahol a jogsérelem és a szakmai alapon megítélhető közönségelvárás elválasztható<sup>29</sup>. Ha megköveteljük a belső pluralizmust a közszolgálatról (vagy további szereplőktől is, ahogy ezt a koncepció sem kérdőjelezi meg) akkor valakinek jogkövetkezménnyel bíró módon - azaz az állami kényszer megjelenésére építve - meg kell tudnia ítélnie, hogy az adott közlés sokoldalú és kiegyensúlyozott volt-e. A koncepcióban jelzett megoldás, miszerint a törvényi keretszabályokat a Stratégiai Testület tölti ki tartalommal aggályos. Tisztázni kell, hogy a fent jelzett elhatárolást – jogsérelem vagy szakmai sérelem – a „kerettörvény” tartalmazza, ahogy azt is, a Stratégiai Testület által kimunkált „kerettörvényi szabályozás pontosítását és részletezését”, ki kéri számon. Alkotmányosan elfogadható-e az Egyesült Királyságban bevált rendszer, ahol a szabályozó hatóság kötelezően alkalmazandó irányelveket ír elő és kér számon (The ITC Programme Code)?

Sajátos szabályozási kérdés, hogy az elektronikus médiumok esetében a belső pluralizmus esetleges előírásán, illetve ehhez kapcsolódva a tények és a vélemények formai szétválasztásán túl (amelynek megvalósítása kifejezetten szakmai kérdés is), mennyiben tekinthető megalapozottnak más értékek speciális, az általánosnál szigorúbb elvárása<sup>30</sup>.

A tartalmi szabályok tekintetében jó eligazítást adhatnak az európai szabályok, amelyek definiálják a minimálisan elvárható tartalmi beavatkozást. A kiskorúak védelme, az egészséges személyiségfejlődés biztosítása, az emberi méltóság tiszteletben tartása mellett elsősorban a reklámhoz kapcsolódó közlések tilalmi, valamint a kulturális és piaci szerepet betöltő gyártási kvóták jelentik a tartalmi beavatkozást.

### **A felügyelet felügyelete - felelősségi szabályok**

A koncepcióban felvázolt irányítási, felügyeleti rendszer nagymértékben az elmúlt időszak rossz tapasztalataiból indul ki és tükrözi a közszolgálati intézményrendszert körülölelő vitákat. Kimondottan garanciális elemként a kiválasztási mechanizmust említik a szerzők és

<sup>29</sup> Az elválasztást kevésbé segíti a koncepció megfogalmazása a tartalomfelügyelet kapcsán, amikor azt írja, hogy „jogsértés” esetén a Tartalomfelügyeleti Testület jár el, míg ha a panasz a „korrekt tudósítást, véleményformálást” kéri számon úgy a Panaszbizottsági hatósági következmény nélkül jár el.

<sup>30</sup> 1270/B/1997 sz. AB döntés szerint „a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben”.

erényét többek között abban látják, hogy ebből a mechanizmusból kizárják a pillanatnyi politikai akarat befolyását. Az is nyilvánvaló hozadéka egy ilyen rendszernek, hogy a jelenleginél egyértelműbben megfelel a szigorú alkotmánybírósági intenciónak. A koncepcióban felvázolt, de nem javasolt parlamenti bizottságra építő megoldás könnyen újraéleszthetné a politika, az országgyűlés, a pártok konszenzusa miatt megjelenő alkotmányossági aggályokat. Korábban kifejtett véleményünk szerint ez önmagában nem szükségszerűen ellentétes az alkotmányossági elvárásokkal, ahogy számos más függetlennek minősülő szervezet (AB, ombudsman) ugyancsak a parlament által, de más választási eljárással kerül kiválasztásra.

A Nemzeti Média Testület törvény által tagságot nyerő tagjai legfontosabb kézzelfogható feladata az operatív testületek tagjainak ki-, és megválasztása. Emellett véleményüket figyelembe kell (lehet) venni és ők készítik el az országgyűlés számára a médiahelyzetről szóló éves jelentést. A mechanikus – törvény által elrendezett – kiválasztási rendszer azonban csak egy fokozatban működik és az operatív testületek már az adott pillanat, adott körülményeit is figyelembevevő választás útján állnak össze.

Az operatív testületek feladat-, és hatásköréből kiolvasható, hogy a közszolgálat tartalmára és minőségére meghatározóbb befolyást gyakorolnak, mint a jelenlegi rendszerben a kuratóriumok. A mostani elnöki rendszerrel szemben ez a megoldás a kollektív testületek nagyobb szerepvállalására épít. Tény az is, hogy egy több tagú testület kiválasztása során nagyobb a mozgástér, mint amikor egy emberben látszik megtestesülni a szakmai és gazdasági hozzáértés a politikai függetlenség mellett. Ugyanakkor az is előny, hogy nem az egyszeri, egyemberes döntésen múlik a működés, hiszen a testületi lét lehetőséget teremt a szereplők egymás irányába megvalósuló kontrolljára.

A független működés feltételeit az alkotók a választott testületek tagjainak összeférhetetlenségében, a részmunkaidőben és a rotációban látják megvalósulni. Nem foglalkozik azonban a koncepció az operatív testületek tagjainak személyes jogi státuszával, ahogy azzal sem, hogy a testületek a közjogi intézményrendszerben milyen módon helyezkednek el. Az egyik testület a Gt. szerinti közgyűlési hatáskörökkel rendelkezik, ilyen módon a státusza rendezett, a másik testületnek azonban nincs közvetlen viszonya a közszolgálati intézményekhez, feladatköréből fakadóan vélhetően inkább hatósági szerepe van. Így a közfeladatok ellátásának ellenőrzését az elképzelés egy külső kontrollra bízta (eltérve a jelenlegi rendszertől, amely lényegében nem enged külső kontrollt és emiatt a

közfeladatok elvégzésének ellenőrzése lehetetlenné vált), ugyanakkor tisztázatlan, hogy ez a testület mennyiben állami szervezet és milyen jogosítványokkal rendelkezik.

A személyek státuszát, felelősségét elrendező részletszabályok, a testületek státuszát tisztázó, eljárási rendjét részletesen kimunkáló szabályok, azaz a sokat hivatkozott eljárási rend lehet a garancia a közfeladatok teljesítésnek megfelelő, az állam meghatározó tartalmi befolyását mégis kizáró biztosítására. Mindaddig azonban, amíg ezek homályban maradnak, nem lehet véleményt mondani az új rendszer alkotmányossági megítéléséről. Márpedig ennek hiányában a leginkább adekvátnak tűnő szervezeti megoldások értelmüket veszíthetik, hiszen a már működő médiarendszer újraszabályozásában nem csak a rossz tapasztalatok, hanem a már megismert alkotmányossági buktatók elkerülése is kiemelt szerepet kell, hogy játszanak.

A koncepció fontos eleme, hogy felügyeleti szinten nem választja szét a közszolgálati és kereskedelmi intézményeket. Az érthető és nyilvánvaló különbségekkel együtt is mindhárom fő testület (és ennek alrendszerei, a panaszbizottság, a műsorszolgáltatási alap) a médiarendszer egészével foglalkozik. Ez lényegesen különbözik a jelenleg hatályos rendszertől, ahol az ORTT és a hozzá kapcsolódó alrendszerek „omnipotensek”, a közszolgálat működését biztosító szervezet azonban különvállik. Miközben tehát az új elképzelés az ORTT „túlhatalmát” redukálандó szétosztja a szervezeteket és a feladatokat, a leírásból azonban nem látható, hogy ez az összekapcsolás – lehet, hogy médiapolitikailag releváns megoldásként – milyen veszélyeket rejt. Ha hasonló mentalitás, azonos töről fakadó szakmai elvárás, médiapolitikai elképzelés vezérli a döntéshozókat, úgy kevésbé kerülhető el a közszolgálati elvárások és a kereskedelmi célok összekapcsolása, egyikük, másik alá rendelése. Ha a közszolgálati ethosz – valószínűleg helyesen – az új rendszer fő motívuma, akkor nagyon világos szétválasztás nélkül, a jelenlegihez képest is felerősödhet az „állam meghatározó tartalmi befolyása”. Nyilvánvalóan kimunkálható a szétválasztás - a koncepció is utal a csökkentett közszolgálati elvárásra a kereskedelmi szférában, a szakmai önszabályozásra – de csak a feladatok és az ezeket realizáló eljárási szabályok ismerete, kidolgozása után lehet alkotmányosan értékelni az új rendszert.

Számos olyan elem is szerepel az elképzelések között, amelyeknél már most is – praktikussága elfogadásával – komoly kételyek fogalmazhatóak meg. A frekvencia odaítélésének Hírközlési Főfelügyelethez rendelése az egyik ilyen látványos elem. A koncepció ugyanis pont azt nem tisztázza, hogy mikor, milyen eljárási feltételek mellett és kinek a számára nyílik meg a frekvenciához való hozzáférés lehetősége. Az, hogy a

versenyzők közüli választást melyik állami szerv végzi, az akár lehet valóban praktikus kérdés (persze az eljárási garanciák függvénye, hogy az adott szerv valóban alkotmányosan nem kifogásolható menetben dönt), de hogy vannak-e frekvenciák, azok mikor állnak rendelkezésre, ki uralja ezeket a lehetőségeket, az messzemenően érinti a sajtószabadságot. Ahogy korábban kimutattuk éppen az eljárási szabályok milyensége, a szervezetek egymáshoz való viszonya nagymértékben meghatározza a szereplők alkotmányos megítélését. Ezért helytelen lenne azt mondani, hogy a HÍF-es megoldás biztosan sérti az alkotmányos elvárásokat – noha nyilvánvaló, hogy a jogosultság odaítélése az egyik legerősebb állami befolyásoló szerep -, de az kimondható, hogy a részletek kidolgozása nélkül a rendszer nem ítéhető meg.

Az elképzelés abból a szempontból is kérdéses, hogy ahhoz a szervezethez rendeli az eljárást, amelyik hagyományosan nem foglalkozik a kompetenciájába tartozó távközlési lehetőségek által átvitt tartalommal. És noha utal rá, hogy a tartalom felügyelet egy részét átviszi az egyik leendő operatív testülethez, a szöveg alapján sem kétséges, hogy bizonyos elemeit a HIF-nél tartja. Tehát az Európában megindult trendhez képest (amely egységes hatóságokat épít a tartalom és a technika kezelésére (Anglia- OFCOM, Olaszország – AGICOM) a javaslat az intézményi rendszert szétdarabolja és az elmúlt időszak hazai tapasztalatai alapján az Európában megindult folyamatokhoz képest fordított eredményre jut, a távközlési hatósághoz rendeli a tartalom egy részének felügyeletét, ahelyett, hogy a tartalom felügyelet rendszeréhez kapcsolná a technikai kivitelezést.

Itt kell röviden utalni a koncepció által nem érintett kérdésre, a hatóság és a műsorszolgáltató jogi viszonyának minőségére. Jelenleg a műsorszolgáltatók egy része kettős jogi helyzetbe kerül média felügyeleti logikában. Egyrészt szerződés útján szerezhetnek műsorszolgáltatási jogosultságot, másrészt közigazgatási eljárásban kerülhet sor mind a törvénysértés, mind a szerződéses szabály megsértésének megállapítására. A koncepció a HIF és a jogosult közötti szerződéses viszonyról beszél, azaz nem érinti ezt a sokat vitatott kettőséget, amelynek egyértelmű tisztázása láthatóan alkotmányos követelmény. Véleményünk szerint ez nem szükségszerűen a kettős státusz eltörlését kell, hogy jelentse, hiszen a polgári jogi viszony – a szimbolikus jelentésen túl – számos olyan előnyt rejt magában, amelyek egy közigazgatási viszonyban nem érvényesülhetnek. Ugyanakkor viszont az eljárások világos szétválasztása elkerülhetetlen.

Ugyanezek a kételyek végigvezethetőek a szervezeti rendszer szinte valamennyi elemén. Nyilvánvaló, hogy a koncepció inkább médiapolitikai lehetőségeket tár fel és reagálni próbál az akut médiahelyzetre. Ebben az értelemben könnyen mondható, ha elfogadásra kerül, a jogászok kidolgozzák majd a részleteket, úgy, hogy az alkotmányos is legyen. A veszély azonban az, hogy ha a politika rábólint az elképzelésre, azt ebben a formájában helyesnek és megvalósítandónak tartja, attól kezdve bármilyen aggály már alig tudja eltéríteni a kialakuló szöveget. A tanulmány íróinak egyike, korábban abban a megtiszteltetésben részesült, hogy részt vehetett a médiatörvény kidolgozásában. Az ott szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a feszítő érdekek még ezen az alkotmányosan igazán kiemelt területen is képesek torzítást okozni. Márpedig egy új médiatörvény alkotmányossági próbája vélhetően hamarabb és átfogóbban megvalósulhat, mint ez az 1995-ben elfogadott törvény esetében megvalósult.

## **Összefoglalva**

A médiatörvény revízióra érett. Nem csak a politikai konfliktusok, a finanszírozási problémák indokolják a módosítását, újraírását, hanem a hét év médiapiaci történései, az ezen idő alatt felgyülemlett jogalkalmazói tapasztalat is. Az újraírás során azonban szembe kell nézni a jelenlegi helyzet alkotmányossági kérdéseivel. Az Alkotmánybíróság 1992-es döntését követően (amelyben egy monopolhelyzetű közszolgálati televízió kapcsán fogalmazta meg elvárásait) érdemben nem foglalkozott a médiatörvény egészével, a közszolgálati szférán kívüli szabályozási kérdésekkel. Bizonyára megalapozott volt az a magatartás, amely rövid távon nem reagált a számos alkotmányossági kérdésre<sup>31</sup>, de a revízió során megkerülhetetlen a szervezeti rendszer egészének, a tartalmi beavatkozás részletkérdéseinek alkotmányos vizsgálata. Jelen dolgozatunk arra tett kísérletet, hogy a kormány által megrendelt új médiatörvény koncepció ürügyén megkísérelje felvetni a lehetséges alkotmányossági kérdések egy részét. A koncepció maga is jelzi, hogy átmeneti időszakra szól, de úgy véljük, hogy így sem kerülhető meg a felvetett kérdések végiggondolása. Nem törekedtünk teljes áttekintésre, valamennyi probléma bemutatására, mint ahogy arra sem, hogy ezekre a kérdésekre szisztematikusan választ adjunk. Szándékunk csupán az volt, hogy „döntés előtt” felhívjuk a figyelmet azokra a veszélyekre, amelyek egy leegyszerűsített nézőpont mentén vizsgálják ezt az igencsak összetett területet. Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján úgy véljük, hogy az eddigi vitákhoz, a politikai, szakmai észrevételekhez képest nagyobb szerepet kell biztosítani, nagyobb figyelmet kell fordítani az eldöntendő kérdések alkotmányossági megméretésére, az alkotmányos követelmények teljesítésére.

---

<sup>31</sup> Udvardy Sándor: A médiatörvény alkotmánybírósági múltja és jelene Kézirat az ORTT megbízásából



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

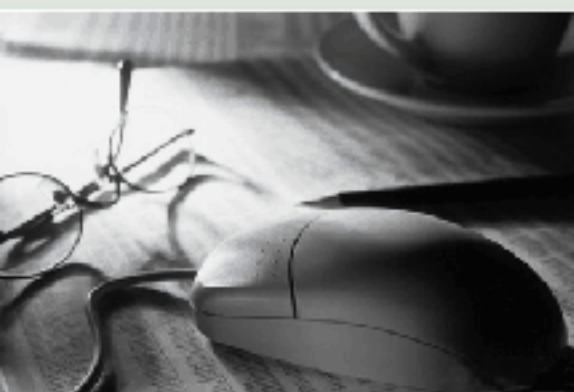
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



**országos ügyvédi szaknévsor**

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás