

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

POLYÁK GÁBOR

**KÖZÉRDEK ÉS KIEGYENSÚLYOZOTTSÁG A  
MÉDIASZABÁLYOZÁSBAN**

**1. Média és közérdek**

Az elektronikus médiumok megjelenése a 20. század első felében jelentősen megváltoztatta a sajtó lehetőségeire és feladataira vonatkozó korábbi elképzeléseket, a médiarendszer és a társadalmi nyilvánosság átalakulása változásokat indított el a sajtó és az állam viszonyában. A nyomtatott sajtó korszaka a lehető legteljesebb sajtószabadságot fogalmazta meg elsődleges célként, amely szabadság önmagában biztosíthatta a megfelelő működés kereteit. Az elektronikus médiumok olyan új helyzetet teremtettek, amelyben a természeti-fizikai adottságoknál fogva csak korlátozott számú rádió és televízió szolgáltatás működhetett: az elektronikus médiumok alapvető jellemzője a korlátozott hozzáférés. Már elvileg sem állt fenn az a lehetőség, hogy bárki tetszése szerint saját médiumot alapítson és működtessen. A sajtó szabadsága ettől kezdve önmagában nem elég garanciája a társadalmilag hasznos működésnek. A természetes korlátok ellensúlya a hozzáférés mesterséges, állami beavatkozással megvalósított biztosítása.

A média társadalmi szerepét az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) számú határozatában abban határozta meg, hogy „a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. [...] A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.”<sup>1</sup> A demokrácia pedig tájékozott, véleményt formálni képes állampolgárokat, valamint működő társadalmi nyilvánosságot, demokratikus – tehát kritikus – közvéleményt feltételez. Mivel a közvéleményt végső soron nem a kormányzat lépései, hanem a kormányzat lépéseinek médiareprezentációja alakítja, a sajtó teljes körű és tárgyilagos tájékoztató tevékenysége nélkül demokratikus közvélemény nem alakulhat ki.<sup>2</sup> A média szabadsága – részben – a közösség tájékozódáshoz való jogának eszköze lett, és így a demokratikus döntéshozatali és ellenőrzési folyamatok lényeges eleme.

Az Alkotmánybíróság határozata megfogalmazza a médiaszabályozás általános alapelvét: a média a közösség (a közönség) érdekeit szolgálja. Megjelenik ez az alapelv már a sajtóról szóló 1986. évi II. törvényben is, amely szerint „mindenkinek joga van arra, hogy

---

<sup>1</sup> 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

<sup>2</sup> 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata [...] a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás. A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését.”<sup>3</sup> Az alapelv általánosságát jól mutatja az európaiól alapvetően eltérő jogi és médiapolitikai környezetben működő Federal Communication Commission álláspontja: „Egy demokráciában a tömegkommunikáció egyik legéletbevágóbb feladata a tájékozott közvélemény kialakítása, amely a hírek a nap legfontosabb problémáival kapcsolatos gondolatok elterjesztése segítségével történik. [...] Felismertük, hogy egy szabad társadalomban a köz legfőbb joga, hogy informálják, és hogy megismerve elfogadja vagy elvesse e fontos és gyakran vitás kérdésekkel kapcsolatos különböző attitűdöket és nézőpontokat. [...] A műsorszolgáltatás amerikai rendszerének alapköve a köz joga az informálódásra, és ez sokkal előbbre való, mint a kormány, a műsorszolgáltatási engedéllyel rendelkezők vagy a köz bármelyik tagjának az a joga, hogy a műsorszolgáltatás keretében bármely kérdésben kifejtse saját nézeteit.”<sup>4</sup>

## **2. A sajtószabadság tartalmának változása**

Az elektronikus média gyorsan vált a nyilvános kommunikáció meghatározó tényezőjévé, és annak működésében jelentős változásokat eredményezett – ez az állam szerepét és lehetőségeit bővítette a társadalmi kommunikáció kereteinek meghatározásában. A sajtószabadság eredeti – az állami beavatkozást teljesen kizáró – értelmezése mellett a médium tulajdonosának és szerkesztőjének joga van kizárólag a neki tetsző véleményeket bemutatni és az ezzel szemben állókat kirekeszteni. Működőképes ez a modell a nyomtatott sajtó területén: nem jár a teljes körű tájékoztatás – azaz a közérdek – sérelmével, ha egy újság valamely vitatott kérdésben egyoldalú álláspontot képvisel. A nyomtatott sajtó működése nem szűkös erőforrásokra épül – ez elvileg lehetőséget teremt arra, hogy az ellentétes álláspont képviselője véleményét saját fórumán, saját lapjában a közösség előtt kifejezésre juttassa. Önmagában ez az elvi lehetőség – akkor is, ha a lapkiadás költségei és a piac működése a lehetőséget nem engedi érvényesülni – kizárja a hozzáférést szabályozó állami beavatkozást.

Az elektronikus médiában ez az elvi lehetőség nem áll fenn, a sajtó szabadsága már nem biztosítja a médium alapításának szabadságát. Ahogyan az Alkotmánybíróság idézett döntése fogalmaz, „az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek »szűkösségével«, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltával”.<sup>5</sup> Ha a rádió/televízió szerkesztőjének joga lenne kizárólag a neki tetsző álláspontokat, véleményeket megjeleníteni, a szűkösségre épülő médiarendszerben az ellentétes

<sup>3</sup> Stv. 2. § (1) és (3) bek.

<sup>4</sup> Idézi Price, Monroe E.: A televízió, a nyilvános szféra és a nemzeti identitás. Magvető Kiadó, 1998. 264.

<sup>5</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

álláspontoknak alig lenne esélye eljutni a közönséghez. Kizárólag a médium irányítói döntenék el, hogy milyen kérdésekről milyen álláspontok jelenjenek meg – a médium mögött álló politikai vagy gazdasági erők érdekeinek megfelelő korlátozott nyilvánosság jönne létre. Ez súlyosan sértené a közösség érdekeit: lehetetlenné válna az egyéneknek és a csoportoknak a demokratikus berendezkedésben elengedhetetlen megalapozott vélemény- és akaratképzése.

A szűkösség túlzó értelmezése lenne azt állítani, hogy a kirekesztett véleménynek egyáltalán nincs lehetősége a nyilvánosság előtt kifejezésre jutni – a nyilvánosság soha nem szűkül egyetlen médiumra. Az elektronikus média azonban nem csak meghatározhatja a nyilvánosság témáit és szereplőit, de hatékonyan elő is segítheti a neki tetsző álláspont széles körű elfogadását. Ennek egyik összetevője az, hogy a tömegkommunikáció mint egyirányú folyamat nem biztosítja a közleményekre történő reagálás lehetőségét, a közösség aktív részvételével zajló vitát – ezzel a közlemények feltétel és kritika nélküli elfogadására ösztönöz. A német Alkotmánybíróság szerint az elektronikus médiumok működéséből származó további sajátos veszélyforrások a széles körben kifejtett hatás, az aktualitás, valamint a mozgóképek, hangok és élő tudósítások meggyőző ereje.<sup>6</sup> Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága az elektronikus médiumok veszélyét azok „kikapcsolhatatlanságában” látta, aminek következtében „a foglyul ejtett közönség” sajátos védelmet igényel.<sup>7</sup> Mivel az elektronikus média fogyasztása sem anyagilag, sem szellemileg nem igényel jelentős ráfordítást, a közönség egy – valószínűleg nagy – része nem is keres más információforrást.

Ilyen feltételek között az Alkotmánybíróság szerint a demokratikus közvélemény védelme érdekében a médiumok működését jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal úgy kell befolyásolni, hogy elvileg lehetővé tegyék a társadalomban jelenlévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.<sup>8</sup> A kiegyensúlyozottságot ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem az elektronikus média egészére tartja érvényesítendőnek, hanem csak ennél jóval szűkebb körben, a szűkös erőforrásokat felhasználó médiumokra vonatkozóan. A kiegyensúlyozottság megvalósulását másrészt nem az egyes médiumokat, hanem „a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani; a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az ezt a kötelezettséget alapvetően viselő országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra”.<sup>9</sup> Minden más médiumnál nagyobb terjedelmű beavatkozás indokolt a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében. Ez biztosítja – elvileg legalábbis – az alapvető

---

<sup>6</sup> BVerfGE 90, 60, 87.

<sup>7</sup> FCC v. Pacifica Foundation. Idézi Halmi Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó. 1994. 82.

<sup>8</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>9</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat. Az Alkotmánybíróság ezzel a médiarendszer egészére a külső pluralista modellt fogadta el.

információs és kulturális szolgáltatásként funkcionáló, a nem piacképes tartalmakat megjelenítő közszolgálati viszonylagos védelmét a médiapiaci versennyel szemben, valamint a működéshez felhasznált közpénzek hatékony felhasználását. A közszolgálati rendeltetése szerint a társadalom egészét szólítja meg, a közszolgálati médiumokhoz ezért minden társadalmi érdekcsoportnak egyenlő eséllyel kell hozzáférnie. Ennek megfelelően rájuk nézve „a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják.”<sup>10</sup>

### 3. Sokszínűség és kiegyensúlyozottság

A szűkösségre épülő rendszerben a beavatkozás a közérdek védelmének szükséges eszköze – csak így biztosítható a plurális társadalmat irányító modern demokrácia működése. A beavatkozás eszköze a hozzáférés szabályozása. Monroe Price megkülönbözteti a „tulajdon-hozzáférést”, ami az általános versenyszabályoknál erősebb beavatkozással növeli a piaci szereplők számát, a „beszélő-hozzáférést”, ami sokszínűség és kiegyensúlyozottság garantálását jelenti a szolgáltatás tartalmában, valamint a – csak az Egyesült Államokban szabályozott – „nyilvános-hozzáférést”, ami az egyéneknek és a társadalmi csoportoknak tényleges megszólalási lehetőséget biztosít az erre fenntartott kábeles programokban.<sup>11</sup>

A sokszínűség és a kiegyensúlyozottság a műsorszolgáltatás tartalmára vonatkozó követelmény, amely az elfogult, egyoldalú tájékoztatással szemben fogalmazódott meg: a társadalmi, politikai, gazdasági, kulturális kérdésekben az egyének és a közösségek megalapozott véleményformálását biztosító médiapolitikai célkitűzés. A sokszínűség az adott kérdésre vonatkozó minden releváns vélemény bemutatását, a kiegyensúlyozottság e véleményeknek valamilyen ténylegesen fennálló – pl. parlamenti – erőviszonyokhoz igazodó, arányos megjelenítését írja elő. A továbbiakban a két követelményt összefoglalóan kiegyensúlyozottságként jelölöm: ez átfogóbb kötelezettséget jelent, amely a sokszínűség mellett – értelemszerűen – magába foglalja például a tényszerűség követelményét is.

A médiumot működtető szervezet – a tulajdonos, a szerkesztő – szempontjából a kiegyensúlyozottság a véleményszabadság igen jelentős korlátozása: nem képviselheti feltétel nélkül saját álláspontját, és helyt kell adnia olyan véleményeknek, amelyekkel nem ért egyet. A társadalomban jelen lévő különböző érdekcsoportok számára a kiegyensúlyozottság a megszólalás jogát biztosítja az őket érintő kérdésekben. Végül a társadalom egésze számára a nyilvánosság megfelelő működésének garanciáját jelenti, amelyben elvileg a társadalom

<sup>10</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>11</sup> Price, E. Monroe: i.m. 318-331.

minden egyes tagja egy meghatározott kérdésben az összes releváns vélemény ismeretében alakíthatja ki saját álláspontját.

A kiegyensúlyozottság követelménye természetesen csak részleges megoldás a nyilvánosság torzulásai ellen. A műsorszolgáltatótól nem várható el az adott kérdést érintő összes releváns vélemény feltárása és bemutatása: a kiegyensúlyozottság minden álláspont megjelenítése helyett valójában minden uralkodó álláspont megjelenítését jelenti. Ennek eredménye egy szélesebb körű, de még mindig reprezentatív nyilvánosság, amelyben szükségszerű a vitatott kérdések leegyszerűsítése, sok esetben kétpólusúvá redukálása, és amely a fennálló viszonyok kritikája helyett azok megerősítését biztosítja. Másrészt a kiegyensúlyozottság a műsorszolgáltatás olyan semlegességéhez vezethet, amely nem segíti a társadalmi kérdések vitatását, hanem éppen gátolja azt. Mivel a mérsékelt álláspontok bemutatása kevesebb kockázattal jár, a vitát kiváltó vélemények nem is kerülnek felszínre.

## **4. A kiegyensúlyozottság szabályozása**

A médiaszabályozás Európában és az Egyesült Államokban is megköveteli a kiegyensúlyozott tájékoztatást. A különböző országok erre alapvetően kétféle megoldást dolgoztak ki. Szélesebb körben alkalmazott a kiegyensúlyozottság mint minőségi, kvalitatív követelmény. Ebben az esetben a szabályozás keretjelleget, nem határoz meg szigorúan követendő arányokat, csak annyit ír elő, hogy a tájékoztatás legyen „kiegyensúlyozott” vagy „pártatlan”. Ennek tartalmát a konkrét ügyekben a jogalkalmazó, felügyeleti szervek határozzák meg, a tág értelmezési lehetőségek miatt nem feltétlenül következetesen. Ritkábban alkalmazott – csak a politikai műsorokban érvényesíthető – megoldás a kiegyensúlyozottságnak mint számszerűsített, kvantitatív követelménynek a megfogalmazása. Ez a szabályozás szorosan összefügg az adott politikai rendszer – pontosabban a pártrendszer – működésével. Előnye, hogy a szabályok megtartása könnyen ellenőrizhető és számon kérhető. Hátránya a rugalmatlanság, a pillanatnyi elvárásokhoz való alkalmazkodás nehézsége.

### **4.1. A kiegyensúlyozottság mint minőségi követelmény**

A legtöbb európai állam és az Egyesült Államok a kiegyensúlyozottság kvalitatív megközelítését alkalmazza/alkalmazta. Az olasz és spanyol szabályozás alapelveként mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi szolgáltatókkal szemben a pluralizmus követelményét támasztja.<sup>12</sup> Spanyolországban ennek a politika, a vallás, a társadalmi kérdések, a kultúra és a nyelvek területén kell érvényesülnie. Az olasz törvény különösen az eltérő véleményekkel, valamint a politikai, társadalmi és vallási áramlatokkal szembeni nyitottságot és toleranciát

<sup>12</sup> Az európai szabályozás ismertetése Bernd Holznagel elemzése alapján készült. Holznagel, Bernd: Rundfunkrecht in Europa. J.C.B. Mohr, 1996. 252-267.

hangsúlyozza. Mindkét ország kiemelten kezeli a hír- és információs műsorokat, azokban az objektív, pártok fölötti és teljes tájékoztatásnak kell érvényesülnie. A francia törvény a vélemények és gondolatok sokszínűségét kifejezetten a médiaszabadság korlátozásának jogalapjaként jelöli meg, a hírműsorokra pedig felállítja a pluralizmus alapelvét. A közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó „kötelezettségek gyűjteménye” előírja továbbá a függetlenség követelményét. Németországban alkotmánybírósi határozatok alapján a sokszínűség és kiegyensúlyozottság követelménye elsősorban a közszolgálati műsorszolgáltatókat terheli, de a tartományi médiatörvények ezeket általában kiterjesztik a kereskedelmi szolgáltatókra is. A műsorok nem állhatnak valamely párt vagy más társadalmi csoport, illetve valamely vallás vagy világnézet egyoldalú befolyása alatt, külön figyelmet kell fordítani a kisebbségek nézeteinek megjelenítésére. Az információs műsorok kötelessége, hogy az adott témában érintett személyek, illetve csoportok részére arányos és méltányos megjelenést biztosítsanak. Egyes törvények kifejezetten célként rögzítik az egyéni vélemények kialakításához hozzájáruló átfogó tájékoztatást.

A sokszínűség feltételrendszerét legrészletesebben az Egyesült Királyságban dolgozták ki. A pártatlanság törvényi követelményét a televíziózást felügyelő ITC (Independent Television Commission) és a kereskedelmi rádiózást felügyelő Radio Authority irányelvei részletezik.<sup>13</sup> Ezek alapján a pártatlanság a vitatott kérdések méltányos kezelésével valósul meg, ami azonban nem jelent minden vélemény számára pontosan azonos műsoridőt és nem jelent teljes semlegességet sem. Az adott téma feldolgozható sorozat formájában, de a közvéleményt hosszabb ideig foglalkoztató, alapvető jelentőségű kérdésekről szóló tudósításoknak „egészében” pártatlannak kell lenniük. Ha egy műsorszám egyetlen személynek biztosít lehetőséget véleménye kifejtésére, erre a közönség figyelmét a kezdés előtt fel kell hívni, és az ellentétes nézeteknek más műsorszámokban helyt kell adni. Az alapelvek betartatása végett az ITC évente beszámoltathatja a műsorszolgáltatókat arról, hogy dokumentumműsoraikban a vitatott kérdéseket érintő vélemények megfelelően széles körét jelenítették-e meg.

Az Egyesült Államokban a kiegyensúlyozottság követelményét az elektronikus médiumok megjelenésével szinte egy időben fogalmazták meg, a technikai fejlődéssel viszont alkalmazási köre egyre szűkült – fejlődése elsősorban a FCC (Federal Communications Commission) szabályozási tevékenységéhez kötődik.<sup>14</sup> A választási kampánnyal kapcsolatban már az 1927-es Rádiózási törvény bevezette az „egyenlő esélyek sztenderdjét”. Ennek alapján a műsorszolgáltató nem köteles fórumot biztosítani a jelölteknek, viszont ha egy jelölt számára lehetővé teszi a megjelenést, akkor az adott tisztségre pályázó minden jelölttel így kell eljárnia. A szabály ebben a formájában az esélytelenebb jelöltek jogainak érvényesítésével

<sup>13</sup> Ezek működéséről Gálík Mihály: A közönség panaszja, Jel-Kép, 1995. 3-4. szám, 12.

<sup>14</sup> Az amerikai szabályozás ismertetése Monroe E. Price elemzése alapján készült. Price, Monroe E.: i.m. 323-329.

megbénította az erősebb jelöltek közötti küzdelmet, ezért szükség esetén vagy a Kongresszus függesztette fel annak alkalmazását (pl. Kennedy – Nixon vita), vagy a jelöltek és a műsorszolgáltatók bújtak ki alóla. Az 1971-ben elfogadott Távközlési törvény – amely elvárta a műsorszolgáltatóktól, hogy a „köz érdekeit, kényelmét és szükségleteit” szolgálják – mégis a teljes hozzáférés irányába lép tovább: a FCC visszavonhatja a televízióállomás engedélyét, ha az ismételten elmulaszt egy szövetségi hivatalra pályázó jelölt számára „ésszerű hozzáférést” biztosítani ingyenes adásidővel, vagy nem teszi lehetővé adásidő vásárlását.

A kiegyensúlyozottnak az európaihoz hasonló értelmezése a FCC fairness doktrínájában jelenik meg. A fairness doktrína szerint a műsorszolgáltatók kötelesek egyrészt a köz érdeklődésére számot tartó vitás kérdéseket bemutatni, másrészt biztosítani, hogy ha egy ilyen kérdés egyik oldalát bemutatták, akkor a másik oldal is megjelenjen – a másik oldalt megilleti a válaszadás joga. 1969-ben, a Red Lion - ügyben, a Legfelsőbb Bíróság a doktrína alkotmányosságát a frekvenciaszűkösséggel indokolta, és kimondta: „a hallgató és a néző jogának van elsőbbsége, nem a rádióállomásénak”<sup>15</sup>. Egy időben a FCC percre pontosan ellenőrizte a szembenálló feleknek juttatott megszólalási időt. Azt is vizsgálták, hogy a különböző nézetek egyformán hangsúlyos műsoridőben jelennek-e meg, és mennyi idő telik el az egyes vélemények ismertetése között. A műsorban az ellentétes nézetek legjobb képviselőit kellett megszólaltatni. A FCC azonban a technikai fejlődéssel enyhítette az előírásokat, majd 1987-ben a műsorkínálat növekedésére hivatkozva eltörölte a doktrínát. Azóta arra már csak a politikailag elfogult tájékoztatás és a személyes megtámadtatás eseteiben lehet hivatkozni. Az első esetkör a szerkesztőségi kommentárokkal szembeni válaszadás jogát biztosítja, a második pedig az egyén fellépési joga a kifejezetten ellene irányuló közlésekkel szemben.<sup>16</sup>

## **4.2. A kiegyensúlyozottság mint kvantitatív követelmény**

A kiegyensúlyozottság számszerűsített mutatóként jelenik meg például Franciaországban.<sup>17</sup> A francia megoldás a politikai erőviszonyoktól független szereplési arányokat ír elő: a köztársasági elnököt nem számítva a kormányt, a kormánypártokat és a parlamenti ellenzéket egyaránt a műsoridő egyharmada illeti meg. A szabályozás minden olyan műsort érint, amelyben politikusok megjelennek. A francia megoldás nem az egyes műsorszámok kiegyensúlyozottságára koncentrál, hanem a műsorfolyam egészére: az előírt arányok a hírműsorok esetében havi, a magazinműsoroknál pedig éves időtartamra vonatkoznak. A francia médiafelügyeleti szerv, a CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) a politikusok

<sup>15</sup> Idézi Halmi Gábor: i.m.

<sup>16</sup> Gál Miklós: Média gazdaságtan. Aula Kiadó, 2000. 209.

<sup>17</sup> Erről Mádl András/Szabó Dávid: A kormányváltás reprezentációja a hírműsorokban. In: Média könyv 1998 (szerk.: Cseh Gabriella, Enyedi Nagy Mihály, Soltészky Tibor) ENAMIKÉ, 1998. 315.



médiareprezentációjáról havonta tájékoztatja a képviselőház és a szenátus elnökét, valamint a parlamenti képviselőcsoportokat. Ez a modell sajátos értelmezése a kiegyensúlyozottságnak: a kormánypártok összesen kétszer annyi időt kapnak, mint az ellenzék.

A megjelenési arányok kidolgozásának másik lehetséges módja a parlamenti erőviszonyok figyelembe vétele – korábban ezt követte a BBC gyakorlata. A megoldás jól mutatja a politikai rendszer és a médiarendszer közötti összefüggést: „a BBC tudatosan háttérbe szorítja a kis pártokat, hiszen felismerte, hogy nincs módjában változtatni a brit politikai rendszeren, amely a két nagy párt túlsúlyára épül”.<sup>18</sup>

### **4.3. A „külső pluralista” modell**

A műsorszolgáltatások számának növekedésével kialakult a sokoldalúság biztosításának egy új modellje, amely nagyobb teret enged a piaci szereplőknek, és visszaszorítja az állami beavatkozást.<sup>19</sup> A „külső pluralista” modell a közönség számára elérhető műsorszolgáltatások összességében valósítja meg a sokoldalúságot, és csökkenti az egyes szolgáltatásokban érvényesítendő követelményeket. A modellt elsősorban a kábeles műsorszolgáltatásokra alkalmazzák, például Franciaországban és néhány német tartományban. Néhány német tartományi törvény minimum-követelményként megtiltja az egyes kábelprogramoknak, hogy jelentős mértékben kiegyensúlyozatlan befolyást gyakoroljanak a véleményképzésre. Az Egyesült Királyságban valamely vitatott politikai vagy gazdasági kérdést érintő egyoldalú véleményt a kábelprogramokban sem szabad indokolatlanul hangsúlyosan megjeleníteni. Az ITC ezt a szabályt úgy értelmezi, hogy a különböző nézeteknek azonos hozzáférést kell biztosítani a programokhoz – a szolgáltatónak csak akkor kell teljesítenie a kiegyensúlyozottság követelményét, ha az érintett kifejezetten élni akar megszólalási jogával.

A frekvencián terjesztett műsorokra kizárólag Németország alkalmazza a sokszínűség ilyen modelljét. Amennyiben az adott vételkörzetben legalább három nem szakosított kereskedelmi csatorna érhető el, a vélemények sokszínűsége a műsorok teljes választékában vizsgálandó. Az egyes programokkal szemben a szabályozás minimumkövetelményeket állapít meg. Amennyiben a tartományi médiahatóság megállapítja, hogy a műsorok összessége nem valósítja meg a sokoldalúságot, annak ismét minden egyes műsorban és műsorszolgáltatásban érvényesülnie kell.

---

<sup>18</sup> Bedő Iván: Arafat Százhalombattán. In: A nyilvánosság rendszerváltása (szerk. Vásárhelyi Mária, Halmi Gábor), Új Mandátum Könyvkiadó, 1998. 246.

<sup>19</sup> Erről Holzmagel, Bernd: i.m. 259-261.

## **5. A kiegyensúlyozottság a magyar médiaszabályozásban**

### **5.1. A műsorszolgáltatásra vonatkozó alapelvek**

A magyar médiaszabályozásban a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye a műsorszolgáltatás alapelveinek egyike, amelyeket a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rtv.) rögzít. Az első alapelv a műsorszolgáltatás, a műsorkészítés szabadságát fogalmazza meg [Rtv. 3. § (1) bek.], a továbbiak pedig e szabadsággal szemben állítanak korlátokat. A korlátok első csoportja a véleményszabadság általános határait utal, a második csoport a köznyugalom védelmének, a harmadik pedig a kiegyensúlyozott tájékoztatásnak az alapelve.

A korlátok első csoportja [Rtv. 3. § (2)-(3) bek.] a véleményszabadságnak a jogrendszer egészéből következő, a médiumtól függetlenül minden nyilvános kommunikációban érvényesítendő határait jelöli ki. A törvény nem sorolja fel az ide tartozó összes szóba jöhető tényállást, csak a gyűlöletkeltés és a diszkrimináció tilalmát nevesíti. A véleményszabadsággal szemben álló értékek védelme elsősorban a büntetőjog és a polgári jog feladata, a jogérvényesítés pedig polgári vagy büntető eljárás keretében a bíróság előtt történhet. A médiaszabályozás a műsorszolgáltatók elleni további szankciókkal és eljárási formákkal egészíti ki ezt a rendszert, amelyek közvetlenül az elkövetett jogsértéshez és a jogsértőkhöz igazodnak.

A korlátozások második csoportja általánosságban a köznyugalom védelmének nevezhető (Rtv. 5. §). A törvény e csoportban részletesen szabályozza a vallási vagy hitbeli meggyőződés tiszteletben tartását és a kiskorúak személyiségfejlődésének védelmét. A védelem azonban nem csak az elektronikus médiára vonatkozó szabályozáson keresztül valósul meg, hanem abban részt vesz a jogrendszer egésze – a kiskorúak védelmében például az alkotmány, a gyermekvédelmi szabályozás, a büntetőjog. A véleményszabadság e korlátai tehát a jogrendszer általános szabályain alapulnak. Szükség van azonban a sajátos médiajogi szabályozásra akkor, amikor más eszközök alkalmazásának még nincs helye. Önmagában az erőszak ábrázolása például nem büntetendő, a pornográfia is csak szélsőséges eseteiben (gyermekpornográfia) – a véleménynyilvánítás szabadsága tehát magában foglalja az ilyen tartalmak nyilvánosságra hozatalának szabadságát. Ahol a büntetőjogi korlátozás aránytalan beavatkozást jelentene, a kiskorúak védelmében mégis indokolt lehet enyhébb eszközök alkalmazása. Ilyen eszközök például a médiaszabályozás műsorszerkezeti követelményei, amelyek a kiskorúakat úgy zárják el az ártalmas tartalmaktól, hogy az ilyen műsorok a felnőttek számára továbbra is elérhetőek. A megnövekedett védelmi igény leszállítja a beavatkozás küszöbét, de a beavatkozásnak továbbra is a veszéllyel arányosnak kell lennie.

Ehhez igazodik a jogérvényesítés lehetősége: a beavatkozásra sajátos, közigazgatási jellegű eljárás keretében kerül sor, amelyben a sérelem természetéhez igazodó szankció szabható ki. A kiskorúakra vonatkozó rendelkezések megsértése esetén az Országos Rádió és Televízió Testület (Testület) járhat el, és a figyelmeztetéstől a műsorszolgáltatási jogosultság felfüggesztésén keresztül a műsorszolgáltatási szerződés azonnali hatályú felmondásáig terjedő szankciókat alkalmazhat.<sup>20</sup> A Testület döntése természetesen ezekben az ügyekben is megtámadható bíróság előtt.

A harmadik csoportba tartozó korlátozásokat összefoglalóan a kiegyensúlyozottság követelményeként jelölhetjük (Rtv. 4. §), amely a médiumhoz való hozzáférést szabályozza. Az elektronikus médiumok területén kívül a jogrendszer nem korlátozza a beszélőt abban, hogy valamely kérdésről csak a neki tetsző álláspontot ismertesse. A jogrendszer általános szabályaiból nem következik a kiegyensúlyozottság követelménye: nem általában a nyilvános kommunikáció korlátozásáról van szó, hanem kizárólag az elektronikus média területén érvényesítendő követelményről. A médiaszabályozás nem kiegészítője az általános védelmi eszközöknek, hanem a védelem kizárólagos eszköze.

A magyar jogalkotó a kiegyensúlyozottság védelmére olyan – a sajtó-helyreigazításhoz sokban hasonlító – sajátos, többfokozatú eljárást hozott létre, amelynek célja a sérelem hatékony orvoslását biztosító szankció lehető leggyorsabb érvényesítése. A vita rendezését a törvény elsősorban a sérelmet szenvedett hallgatóra/nézőre és a műsorszolgáltatóra bízta. Külső fórumok csak az egyeztetés eredménytelensége esetén avatkoznak a vitába.<sup>21</sup> Kifejezetten ennek az eljárásnak a lebonyolítására jött létre a Panaszbizottság, amely elsőként vizsgálja a közönség beadványait. A Panaszbizottság döntései ellen fellebbezés nyújtható be a Testülethez, a Testület határozatának felülvizsgálatát pedig a bíróságtól lehet kérni.<sup>22</sup>

## 5.2. A Panaszbizottság

A Rtv. a Panaszbizottságot „a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének (4. §) megsértése miatti panaszok”<sup>23</sup> elbírálására hozta létre. A Panaszbizottság tagjait a Testület bízta meg. A tagok függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, tevékenységük végzése során nem utasíthatók. A függetlenséget összeférhetetlenségi szabályok is garantálják. Az egyes ügyekben háromtagú tanács jár el, amelynek egyik tagja jogi végzettségű személy. A Panaszbizottságnak eljárása során figyelemmel kell lenni a felek egyenlősége, a nyilvánosság és a pártatlanság elvének érvényesítésére.<sup>24</sup> A nyilvánosság a

---

<sup>20</sup> Rtv. 112. §

<sup>21</sup> Az eljárás részletes szabályait a Rtv. 49. § (1)-(3) bek. tartalmazza.

<sup>22</sup> Rtv. 51. §

<sup>23</sup> Rtv. 47. (1) bek.

<sup>24</sup> Rtv. 47-48. §§

Panaszbizottság tevékenységének lényege, amit az alaposnak bizonyult kifogásoknak a Művelődési Közlönyben történő közzététele biztosít – mivel a Panaszbizottság munkája nem csak az elfogadott, hanem az elutasított panaszok alapján is értékelhető, indokolt lenne a nyilvánosság szélesítése.

A Panaszbizottság eddigi – néhány éves – működése során nem alakított ki egységes gyakorlatot. Ennek fő oka, hogy tevékenysége során olyan bizonytalan tartalmú fogalmakat alkalmaz, mint például a „kiegyensúlyozottság” vagy a „tárgyilagosság”. E fogalmak értelmezéséhez a törvény nem biztosít egységes kereteket, érvényesülésük megítéléséhez általános érvényű feltételeket meghatározni szinte lehetetlen. Tartalmuk csak az egyes esetek és azok összegzése alapján határozható meg. A döntések meghozatalában viszont az eljáró tanácsok nincsenek kötve a korábbi határozatokhoz, működésük egymástól teljesen független. Az is nehezíti a joggyakorlat fejlesztését, hogy a Panaszbizottság tagjai megbízatásukat nem fő tevékenységként látják el. A hatékonyabb működéshez hozzájárulna továbbá a nagyobb nyilvánosság és az ezzel járó nagyobb szakmai tekintély.

A Rtv. a Panaszbizottság feladatát nem az összes alapelv védelmében, hanem kizárólag a kiegyensúlyozottság érvényesítésében határozza meg. A jogalkotó döntése indokolható a Panaszbizottság működőképességének megőrzésével, de azzal is, hogy a kiegyensúlyozottság, mint a leginkább „médiám-specifikus” követelmény, sajátos védelmi eszközöket igényel. A kiegyensúlyozottság sérelme gyakran együtt jár egyéni érdeksérelemmel is, ilyenkor a panaszbizottsági eljárás elvileg a sérelem gyors orvoslást biztosíthatja. A törvény szerint eljárhat a Panaszbizottság „a Rtv. érvényesülésével összefüggő egyéb panaszokban”<sup>25</sup> is, de azokban jogilag kötelező erejű határozatot nem hozhat.

A Panaszbizottság feladatköre a Rtv. több rendelkezésének értelmezése alapján határozható körül. A törvénynek a kiegyensúlyozottság alapelvét megfogalmazó 4. §-a több összetett követelményt tartalmaz a műsorszolgáltatás tartalmával kapcsolatban. A legátfogóbb rendelkezés szerint a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosságnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.<sup>26</sup> A rendelkezés az önálló hírműsor szolgáltatásának kötelezettségével<sup>27</sup> együtt egyrészt alapja lehet a műsorszolgáltató tájékoztatási kötelezettségének, másrészt a tájékoztatással kapcsolatban egymással szorosan összefüggő tartalmi követelményeket állít. Egy-egy követelményt legegyszerűbben egy vagy több másikkal lehet meghatározni.

A kiegyensúlyozottság ebben a felsorolásban a többivel egyenrangú, nem a többit átfogó,

<sup>25</sup> A Panaszbizottság ügyrendje, 1.§ (1) bek.

<sup>26</sup> Rtv. 4. § (1) bek.

<sup>27</sup> Rtv. 8. § (3) bek.

kiemelt követelmény. A panaszbizottsági eljárás megindításának viszont akkor van helye, „ha a műsorszolgáltató a vételkörzet lakosságát foglalkoztató társadalmi kérdésben egyoldalúan tájékoztat, különösen ha a vitatott kérdésben egyetlen vagy egyoldalú álláspont megjelenítésére vagy kifejezésére ad lehetőséget, vagy ha egyéb módon súlyosan megsérti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét”.<sup>28</sup> Ez a megfogalmazás vagy kizárja a panaszok köréből a sokoldalúság, tényyszerűség, időszerűség, tárgyilagosság megsértésével foglalkozó beadványokat, ami ellentétben áll a Panaszbizottság feladatkörének kijelölésével, vagy a kiegyensúlyozottságot mint általános, minden egyéb követelményt magába foglaló előírást tartalmazza, ami viszont ellentmond a 4. § (1) bekezdésének. A kiegyensúlyozottság ésszerű értelmezése az utóbbi megoldáshoz vezet: a tájékoztatás csak akkor lehet kiegyensúlyozott, ha sokoldalú és tárgyilagos, ekkor viszont teljesül a tényyszerűség is, ami magába foglalhatja az időszerűséget.<sup>29</sup> Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóval szemben a törvény a rendszeres, átfogó, elfogulatlan, hiteles és pontos tájékoztatás kötelezettségét állítja [Rtv. 23. § (2) bek.], ami a 4. §-hoz képest formálisan speciális szabály, tartalmilag viszont nem tesz hozzá semmit. Ezzel kapcsolatban felmerült az az értelmezés, amely szerint a kiegyensúlyozottság részletes kifejtését csak a 23. § tartalmazza, és ez csak a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozik, tehát a Panaszbizottság is csak azokkal szemben járhat el.<sup>30</sup>

A 4. § további rendelkezései értelmezik a kiegyensúlyozottság alapelvét. Annak rendeltetésére utal az a szabály, amely szerint a műsorszolgáltatásban közzétett műsorszámok összessége, illetőleg ezek bármely tartalom vagy műfaj szerinti csoportja nem állhat párt vagy politikai mozgalom, illetve ezek nézeteinek szolgálatában. A kiegyensúlyozottság nevesített tényállása a hírek és vélemények teljes elválasztásának követelménye. A műsorban közzétett hírekhez fűzött véleményt, értékelő magyarázatot e minőségének és szerzőjének megnevezésével, a hírektől megkülönböztetve kell közzétenni, továbbá a műsorszolgáltató politikai tájékoztató és hírszolgáltató műsorszámaiban műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársak műsorszolgáltatónál politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot nem fűzhetnek.

---

<sup>28</sup> Rtv. 49. § (1) bek.

<sup>29</sup> A tényyszerűség lényegében a műsorszolgáltatóra vonatkozó „igazmondási” kötelezettséget jelent, amelynek megszegése végső soron – a Testület eljárásában – a műsorszolgáltatási jogosultság elvesztéséhez is vezethet. Ugyanakkor például nincs joga a Panaszbizottságnak a tényyszerűség követelményére hivatkozva személyiségi jogi kérdésekben dönteni – ezt kizárólag a bíróság teheti meg.

<sup>30</sup> Obsina Béla/ Székelyné Dr. Kisari Éva Katalin: A panaszbizottság és döntései. In: Médiakönyv 1998 (szerk.: Cseh Gabriella, Enyedi Nagy Mihály, Soltészky Tibor) ENAMIKÉ, 1998. 126; Cseh Gabriella/Sükösd Miklós: Médiajog és médiapolitika Magyarországon I. Médiajog. Új Mandátum Könyvkiadó. 1999. 80. Ezzel az értelmezéssel nem értek egyet, mivel a Rtv. a Panaszbizottság feladatkörének kijelölésekor kifejezetten utal a 4. §-ra. Mivel egy speciális szabályról van szó, az az értelmezés is levezethető, amely szerint a közszolgálati műsorszolgáltatókra nem a 4. §, hanem a 23. § vonatkozna, így azokkal szemben a Panaszbizottság nem járhatna el.

## 6. Kit véd a kiegyensúlyozottság?

### 6.1. A panaszosok köre

Amennyiben a törvényhozó a kiegyensúlyozottság követelményét kizárólag a be nem mutatott vélemény képviselőjének válaszadási jogaként szabályozná, a jogérvényesítésnek minden esetben feltétele lenne a személyes érintettség; amennyiben személyes érintettség nélkül is kezdeményezhető panaszbizottsági eljárás, akkor a kiegyensúlyozottság nem csak az érintett egyéni érdekeit védi. A Rtv. szerint panaszbizottsági eljárást kezdeményezhet „a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a sérelmet szenvedett”<sup>31</sup> – ez a szövegezés mindkét értelmezést lehetővé teszi.<sup>32</sup> A törvény szövegéből az következik, hogy a „sérlemet szenvedett” nem azonos „a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselőjével”. A kifogást tevők két csoportjának körülhatárolásával meghatározható a szabályozás célja.

A rendelkezés értelmezésében nincs egyetértés a Panaszbizottság és a Testület között. A Panaszbizottság álláspontja az, hogy a kiegyensúlyozottság a műsorszolgáltatás legátfogóbb követelményének tekinthető, annak megsértése a közösség minden tagját érinti, védelmében a közönség bármely tagja felléphet.<sup>33</sup> A Testület viszont több esetben azzal az indokkal semmisítette meg az eljáró tanács határozatát, hogy a panaszt nem az arra jogosult nyújtotta be. A Testület szerint csak akkor van helye a műsorszolgáltatóra jogilag kötelező határozat meghozatalának, ha a kifogást tevő az ügyben személyesen érintett;<sup>34</sup> minden más ügyet „egyéb panaszként” kell kezelni, és azokban legfeljebb kötelező erő nélküli nyilatkozat fogalmazható meg. Egy újabb határozatában a Panaszbizottság olyan köztes megoldást fogadott el, amely a jogsértés súlyosságától függően vonja meg a panaszosok a körét. Az adott ügyben az eljáró tanács szerint „a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének olyan súlyú megsértése nem állapítható meg, amely lehetővé tenné a panaszosnak, hogy szűken értelmezett érintettség hiányában panaszt emeljen.”<sup>35</sup> A törvény azonban nem igazolja a panaszosnak az érintettséghez kötését: az „egyéb panaszok” körét nem a kifogást tevő személye, hanem a beadvány tárgya szerint határozza meg. Mivel az egyéb panaszok közé „a 4. § alá nem tartozó panaszügyek” tartoznak, a kiegyensúlyozottsággal kapcsolatos beadványok aligha sorolhatók ide.

### 6.2. Kiegyensúlyozottság és személyiségvédelem

A kiegyensúlyozottság érvényesítése sok esetben sajátos, kizárólag a rádiós és a televíziós

<sup>31</sup> Rtv. 49. § (1) bek.

<sup>32</sup> Erről Obsina Béla/ Székelyné Dr. Kisari Éva Katalin: i.m. 124.

<sup>33</sup> Obsina Béla/ Székelyné Dr. Kisari Éva Katalin: i.m. 125.

<sup>34</sup> Obsina Béla/ Székelyné Dr. Kisari Éva Katalin: i.m. 125.

<sup>35</sup> 20-1-491/3/2000.

műsorszolgáltatókkal szemben igénybe vehető személyiségvédelmi eszközként jelenik meg. Amikor a panaszbizottsági eljárást a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője kezdeményezi, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye válaszadási jogot biztosít a sértett számára. Az egyoldalú tájékoztatás a jóhírnév sérelmét okozta abban a műsorban, amely meg nem nevezett gazdasági társaságok jogszerűtlen magatartásával foglalkozott, a kérdéssel kapcsolatos véleményeket ismertetett. A riport végén az ügyben nem érintett panaszos cégtáblája volt látható. Az eljáró tanács szerint a panaszos nevének a riportban való szerepeltetése estén a sokoldalúság, tárgyilagosság és kiegyensúlyozottság követelménye akkor teljesül, „ha az így érintetté vált és megismert panaszos véleményét kifejtheti az adott műsorban”.<sup>36</sup> A kiegyensúlyozottság érvényesítése lehetővé teszi a valótlan, hírnévrontó tartalmakkal okozott személyiségi jogi sérelem kiküszöbölését. Egy másik ügyben a tájékoztatás egyoldalúsága indokolatlanul bántó kifejezések használatával valósult meg. Az egyik közszolgálati műsorszolgáltató műsorában számos negatív, a becsület csorbítására alkalmas megállapítás hangzott el a zsidó hitközség egykori és mai vezetőiről, akik közül a riport kizárólag a kifogást tevőt jelölte meg név szerint. Az érintett becsületének sérelmét a tájékoztatás egyoldalúsága okozta, a műsorszolgáltató mindkét jogsértést „helyrehozhatná (...) azzal, hogy szót ad a panaszosnak a műsorban”.<sup>37</sup>

### 6.3. A közönség joga

Elutasította a Panaszbizottság azt a bósi vízlépcsővel foglalkozó műsorra vonatkozó panaszbeadványt, amelyben a panaszos kifogásolja, hogy az általa képviselt társadalmi szervezet nem kapott lehetőséget álláspontja kifejtésére.<sup>38</sup> Ugyanennek a panaszosnak azt a beadványát is megalapozatlannak találta az eljáró tanács, amelyben azt kifogásolta, hogy – miközben egy másik civil szervezet álláspontját a műsorszolgáltató ismertette – az általa képviselt szervezet NATO-csatlakozással kapcsolatos véleményét „nem szerkesztették be a műsorba”.<sup>39</sup> A kifogás elutasítását mindkét határozat a műsorszolgáltatók szerkesztési szabadságával indokolta. Ezekben az esetekben a műsorszolgáltatóknak az a joga, hogy szabadon összeállíthassa a műsort, előbbre való, mint a panaszos joga arra, hogy véleményét az elektronikus média nyilvánosságában ismertesse.

Ezekben az esetekben a Panaszbizottság úgy ítélte meg, hogy a műsorszolgáltató eleget tett a kiegyensúlyozottság követelményének, mivel minden releváns álláspontot megjelenített. A panaszos álláspontja akkor is kifejezésre juthatott, ha ő maga nem kapott lehetőséget annak ismertetésére. A műsorban megszólaltatott személyek a döntés értelmében képviselték az

---

<sup>36</sup> 20-1-515/2000.

<sup>37</sup> 20-1-517/2000.

<sup>38</sup> 22-1-98/1997/2.

<sup>39</sup> 22-1-1751/97.

adott kérdésre vonatkozó összes lényeges véleményt – ezzel lehetővé téve a közösség megalapozott véleményformálását. A döntésekből az következik, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem biztosít teljes hozzáférést, arra hivatkozva „senki sem követelheti [...] azt, hogy személye szerepeljen valamelyik hírműsorban”.<sup>40</sup>

Született azonban az előzőekkel ellentétes döntés is, amelyben a Panaszbizottság alaposnak találta a panaszos követelését a műsorban való megjelenésre. Elmarasztalta a Panaszbizottság a közszolgálati televíziót, mert az egy párt „közérdeklődésre számot tartó gazdasági konferenciájáról nem főműsoridőben adott tájékoztatást, holott ezt az esemény súlya indokolta volna”.<sup>41</sup> Hasonlóan döntött azzal a panasszal kapcsolatban, amelyben egy parlamenti párt elnöke azt kifogásolta, hogy a közszolgálati televízió hírműsora nem tájékoztatott a párt éves kongresszusáról. Az eljáró tanács azt a véleményt alakította ki, hogy a híradás elmaradása nem jelent ugyan egyoldalú tájékoztatást, a műsorszolgáltató mégis megsértette a rendszeres, átfogó, elfogulatlan és hiteles tájékoztatás törvényi kötelezettségét.<sup>42</sup> Ezekben az esetekben a Panaszbizottság az esemény súlyától függően tájékoztatási kötelezettséget állapított meg a közszolgálati műsorszolgáltatóval szemben. Nem arról van szó, hogy egy meghatározott kérdésre vonatkozó valamely releváns álláspont nem jelenhet meg – a tájékoztatás tehát nem egyoldalú. A közösség véleményének kialakításában viszont fontos szerepe lehet a pártok rendezvényeinek; nem alakulhat ki megalapozott vélemény egyes véleményformálók előtérbe helyezésével és mások háttérbe szorításával. Az elhallgatás hosszabb távon egyértelműen a kiegyensúlyozottság sérelmét okozza. Nem határozhatók meg olyan általános ismérvek, amelyek alapján egy esemény véleménybefolyásoló ereje értékelhető lenne, a Panaszbizottságnak ezért az ilyen ügyek megítélésében körültekintően kell eljárnia. Csak az adott esemény jelentőségének mérlegelése és a műsorszámok összefüggéseinek vizsgálata alapozhatja meg a szerkesztési szabadság ilyen fokú korlátozását.

Helyt adott a Panaszbizottság egy helyi önkormányzat képviselője panaszának, amelyben azt kifogásolta, hogy a helyi televízió egy vitatott ügyben kizárólag a polgármester álláspontját ismertette, és nem adott lehetőséget a képviselők véleményének kifejtésére. A Panaszbizottság arra kötelezte a televíziót, hogy tegye lehetővé a véleményt nyilvánítani kívánó képviselők álláspontjának ismertetését.<sup>43</sup> Helyt adott a Panaszbizottság egy közvélemény-kutató intézet panaszának, amelyben az intézet azt kifogásolta, hogy a közszolgálati televízió híradója nem ismertette a pártok támogatottságára vonatkozó kutatásainak eredményét, miközben közzétette két másik közvélemény-kutató mérési

---

<sup>40</sup> 22-360/96.

<sup>41</sup> 22-1-214/98.

<sup>42</sup> 20-1-300/2000. Hasonló döntés: 22-1-324/98.

<sup>43</sup> 22-1-44/97.



eredményeit. A kifogást tevő intézet a híradóban közzétettektől jelentősen eltérő eredményekre jutott. A határozat szerint „egyetlen közvélemény-kutató sem formálhat igényt mérési eredményeinek a Híradóban történő közzétételére”, de az adott esetben a kiegyensúlyozott tájékoztatás megkövetelte volna az eltérő eredmények ismertetését.<sup>44</sup>

Mivel ezekben az esetekben az adott kérdésre vonatkozóan nem jelenhetett meg minden releváns álláspont, a Panaszbizottság szerint „a műsorszerkesztői szabadság már-már önkénybe fordult át és ilyen módon sértette a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét”.<sup>45</sup> Sérültek a meg nem jelenített álláspont képviselőjének érdekei, mert egy őt érintő ügyben nem mondhatta el a maga álláspontját. Sérültek ugyanakkor a közönség érdekei is, mivel nem ismerhették a kérdésre vonatkozó összes releváns álláspontot. A közösség csak akkor alakíthat ki megalapozott önálló véleményt, ha az ellentétes álláspont képviselője lehetőséget kap a megszólalásra. Az egyéni érdek érvényesülése a közérdek érvényesülésének feltétele, a kifogást tevő megszólalási jogának érvényesítésével teljesül a tájékoztatás kiegyensúlyozottsága.

A kiegyensúlyozottság követelményét mindegyik ismertetett döntés elsősorban a közérdekhez kapcsolja. Nem sérül a közérdek, ha a releváns vélemények kifejezésre jutnak, mert a műsorszolgáltatás így megfelelő segítséget nyújt a közönségnek saját véleménye kialakításában. Ehhez képest a magánérdek – a panaszos, az egyén véleménynyilvánításhoz fűződő érdeke – másodlagos: akkor érvényesítendő, ha ez a közérdek érvényesülésének feltétele és eszköze. A kiegyensúlyozottság követelményének alkotmányos alapja tehát az, hogy egy beszélő (a műsorszolgáltató) egyéni érdekével – véleményszabadságával, szerkesztési szabadságával – szemben nem egy másik beszélő (a meg nem szólaltatott) egyéni érdeke – véleményszabadsága, megszólalási joga – áll, hanem a teljes körű tájékozódáshoz fűződő közérdek. A vitatott kérdések teljes körű megismerése alapvető feltétele a megalapozott vélemény- és akaratképzésnek, ami nélkül demokratikus döntéshozatal és ellenőrzés nem képzelhető el. A kiegyensúlyozottság rendeltetése alapján a műsorkészítők szerkesztési szabadságát tehát a közönségnek a teljes körű tájékozódáshoz való joga korlátozza.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás az előzőek szerint azt a feladatot rója a műsorszolgáltatóra, hogy feltárja a közönségnek az adott témára vonatkozó tagolódását, és megtalálja minden releváns vélemény hiteles képviselőjét. Érvényesülése nem a lehető legnagyobb számú szereplő megszólaltatásától, hanem az adott kérdésre vonatkozó álláspontok lehető legszélesebb körének bemutatásától függ. Ezt fogalmazza meg a Rtv. azon rendelkezése, amely szerint „nem élhet a kifogásolás jogával a kifogást tevő, ha az ismertetésre nem

---

<sup>44</sup> 20-1-487/2000.

<sup>45</sup> 22-1-44/97.

juttatott álláspontja ismertetésére ezen álláspont más képviselője már lehetőséget kapott”.<sup>46</sup> A vélemény relevanciája ugyanakkor nem a műsorszolgáltató szubjektív megítélésén múlik, mivel a kiegyensúlyozottság követelménye objektív. „Vagyis nem az a kérdés csupán, vajon [a műsorszolgáltató] nem akarja-e szántszándékkal előnyben részesíteni valamely ideológia vagy politikai párt képviselőit, hanem az is, nem teszi-e ezt akarata ellenére.”<sup>47</sup>

Ennek az értelmezésnek a hiányosságaira világít rá az ORTT-nek egy fellebbezési eljárás során hozott határozata. A Testület azzal az indokkal marasztalta el a műsorszolgáltatót, hogy az az adott ügyben kizárólag „a Kormány álláspontját és az azzal szemben megnyilvánuló ellenzéki véleményt ismertette. A társadalomban azonban az ismertetéstől eltérő álláspont is létezik, ezen vélemény megjelenítésére azonban nem került sor.”<sup>48</sup> Hasonló álláspont fogalmazódott meg abban az ügyben, amelyben egy parlamenten kívüli párt képviselője azt kifogásolta, hogy „a Párt közleményeit rendre kihagyják a Magyar Rádió híreiben”. A Panaszbizottság a panasszal kapcsolatban azt a véleményt alakította ki, hogy „a jelenlegitől fokozottabban kellene törekednie a műsorszolgáltatónak hírt adni a közérdeklődésre számot tartó hazai eseményekről, vitatott kérdésekről”.<sup>49</sup> E döntések az elektronikus médiumok teremtette nyilvánosság reprezentativitására mutat rá, arra, hogy a „sokszínűség” nem terjedhet túl az uralkodó nézetek bemutatásán. A társadalmi kérdéseket a média gyakran a kormány – ellenzék szembenállásra egyszerűsíti le, és az ide nem besorolható vélemények kiszorulnak a nyilvános térből. Ugyanakkor a határozat magában rejti annak veszélyét, hogy a kiegyensúlyozottság parttalan, és ezért végrehajthatatlan követelménnyé válik. A plurális társadalom valamennyi véleményáramlatát egyetlen szolgáltató nem térképezheti fel, így a jogalkalmazónak is meg kell elégednie a lehető legtöbb releváns vélemény megjelenítésével.

A Panaszbizottság erre vonatkozóan rugalmas mércét állított, amikor egy határozatában kimondta, hogy egyes álláspontok be nem mutatása ellenére nem sérült a kiegyensúlyozottság követelménye, mert „a műsorszolgáltató az adott helyzetben elvárható gondossággal próbálta kiválasztani a bekövetkezett esemény szélesebb összefüggéseinek megvilágításához szükséges hírforrásokat, észrevételeket”.<sup>50</sup> Egy – Bárdossy László rehabilitásával foglalkozó műsorszámmal kapcsolatban hozott – állásfoglalás szerint a műsorkészítő „az ügy bonyolultságának megfelelően körültekintően” járt el, annak ellenére, hogy nem mutatott be minden érvet és ellenérvet.<sup>51</sup> A Testület a fellebbezési eljárás során a „megfelelően körültekintő” mércét a műsorszám sajátosságainak figyelembevételével állapította meg: „az összeállítás célja nem a kérdés tudományos körüljárása volt [...], hanem

<sup>46</sup> Rtv. 49. § (2) bek.

<sup>47</sup> Halmi Gábor: Függetlenség és kiegyensúlyozottság a médiumokban. In: Közszerzői jog a médiában (szerk.: Terestyéni Tamás), Osiris, MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, 1995. 41.

<sup>48</sup> 22/1997. sz. ORTT

<sup>49</sup> 20-1-1315/2000

<sup>50</sup> 22-1-419/98.

<sup>51</sup> 20-296/2001.

egy aktuális politikai esemény közlése, és többszemponútú megvilágítása”.<sup>52</sup>

„Az adott helyzetben elvárható gondosság”, a „megfelelően körültekintő” eljárás kevesebb – de nem egyoldalú – álláspont megjelenítésével is megelégszik például akkor, ha a szolgáltató „hírközlési kényszerben”<sup>53</sup> cselekszik. Teljesíthető akár egyetlen riportalany megszólaltatásával, ha „a műsorszolgáltató a riportalany megválasztásával éppen arra törekedett, hogy [...] az adott témában a legátfogóbb tájékoztatást adja”<sup>54</sup> – a konkrét esetben ez a feltétel egy országos szakmai szervezet vezetőjének megszólaltatásával teljesült.

A Rtv. szerint az elvárható gondosság nem terjed túl a megszólalás lehetőségének felajánlásán: nincs helye panaszbizottsági eljárásnak, ha a kifogást tevő álláspontjának ismertetésére lehetőséget kapott, de azzal nem élt.<sup>55</sup> A megszólalási lehetőség azonban csak akkor felel meg a törvényben foglaltaknak, ha a műsorkészítő valóban megteremti az érdemi válaszadás körülményeit. A Panaszbizottság nem fogadta el a műsorszolgáltató azon érvelését, hogy az érintett nyilatkozatát az idő rövidege miatt nem teljesíthető feltételhez kötötte – a műsorkészítő „akkor járt volna el helyesen, ha a tervezett interjút megfelelő időben kéri, illetve forgatja le”.<sup>56</sup>

A kiegyensúlyozottság mint „beszélő-hozzáférés” összességében a műsorszolgáltatásban érvényesítendő objektív követelmény, az adott kérdést érintő, elvárható gondossággal összegyűjtött lehető legtöbb releváns vélemény megjelenítésével elősegíti a közönség megalapozott vélemény- és akaratképzését, végső soron a demokrácia működéséhez fűződő közérdek érvényesülését.

## **7. A kiegyensúlyozottsággal kapcsolatos további kérdések**

### **7.1. Kiegyensúlyozottsága a műsorszámon belül és a műsor egészében**

Az eltérő vélemények arányos megjelenítése legegyszerűbben egy műsorszámon belül ellenőrizhető, ezért „a kiegyensúlyozottságnak – ha lehetséges – ugyanabban a műsorban kell megfelelnie a műsorszolgáltatónak”.<sup>57</sup> Túlságosan merev és ésszerűtlen értelmezés lenne azonban, ha az egyensúly teljesülését feltétlenül minden egyes álláspontnak minden egyes műsorszámban történő megjelenítéséhez kötnénk. Ezzel a műsorok elszíntelenednének, a vita eszköze végül a vita elfojtásához vezetne. Megvalósulhat a tájékoztatás kiegyensúlyozottsága akkor is, ha a különböző álláspontok képviselői különböző, de a közönség számára egyforma

<sup>52</sup> 538/2001 (IV. 11.) sz. ORTT

<sup>53</sup> 22-1-419/98.

<sup>54</sup> 254/2001 (II. 13.) sz. ORTT

<sup>55</sup> Rtv. 49. § (2) bek.

<sup>56</sup> 20-1-764/2000.

<sup>57</sup> 42/97. sz. ORTT

eséllyel elérhető műsorszámokban jutnak szóhoz – ez általában teljesül a rendszeresen közvetített műsorok esetében. A jogalkotó lehetővé teszi ezt a tág értelmezést, mivel nem az egyes műsorszámokra, hanem „a műsorszolgáltatásban közzétett műsorszámok összességére, illetőleg ezek bármely tartalom vagy műfaj szerinti csoportjára” írja elő, hogy az nem állhat párt vagy politikai mozgalom, illetve ezek nézeteinek szolgálatában.<sup>58</sup> Nem egy-egy vitatott kérdésre, hanem a műsorszolgáltatás egészére vonatkoztatva teljesül az egyensúly, amikor egymáshoz nem kapcsolódó műsorok között alakul ki bizonyos „informális egyensúly”<sup>59</sup> (például a Kossuth Rádió 168 óra és Vasárnapi újság című műsorai). A magyar szabályozás a Németországban alkalmazott „külső pluralista” modell érvényesülését már nem teszi lehetővé, a teljes programkínálatban, a műsorszolgáltatások összességében érvényesülő kiegyensúlyozottsággal nem elégszik meg.

A Panaszbizottság álláspontja nem egyértelmű: egyes döntéseiben „egy műsorszámban és a műsorsorozat egészének szintjén is”<sup>60</sup> megköveteli a vélemények egyensúlyát, máskor pedig – a rugalmasabb értelmezést elfogadva – „elvileg nem kifogásolja az olyan műsorkészítési módszert, melyben a riporter egy adott csoportnak vagy jellemző véleménynek hangot adva készít interjút egy kérdésről, noha ez nyilvánvalóan egyoldalúság.”<sup>61</sup> Utóbbi döntésének indokolása szerint a Panaszbizottságnak „az az álláspontja, hogy nem is várható el minden kérdésben, hogy minden jellemző vélemény egyazon műsorban hangozzék el. [...] egy ilyen módon elkészített műsort azonban követnie kell – lehetőség szerint a hallgatóságnak előre jelezve – egy, az adott kérdéssel foglalkozó másik műsornak, melyben az ellen-, illetve más jellemző vélemények érvei kapnak ugyanígy hangot”. A Panaszbizottság újabb gyakorlata általában nem követeli meg egy-egy kérdés egyetlen műsorszámon belüli teljes körű bemutatását. Az eljáró tanács szerint nem sérült a kiegyensúlyozottság abban a műsorszámban, amely egy helyi üzem létesítésével kapcsolatban az ellenérveket háttérbe szorítva a várható előnyöket hangsúlyozta. A döntés indokolása szerint „ez az ügy olyan egy olyan helyi közéletet foglalkoztató ügy, amely sorozat jelleggel, vissza-visszatérően témáját képezi” a műsornak.<sup>62</sup> Ugyancsak nem volt jogsértő a közszolgálati műsorszolgáltató híradója, amikor egy időközi választással kapcsolatban csak az egyik párt jelöltjének kampányeseményéről tudósított, mivel a híradó más adásaiban „valamennyi politikai párt jelöltje [...] ugyanolyan időtartamban és formában kapott bemutatkozási lehetőséget”. A Panaszbizottság nem egy műsorszámot, hanem a műsorszámok egészét vizsgálta, és megállapította, hogy a „tudósítás-sorozat kiegyensúlyozott és elfogulatlan volt”.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Rtv. 4. § (2) bek.

<sup>59</sup> Szekfű András kifejezése. Szerkfű András: A befolyásolás eszközei a médiatörvény életbelépése után, avagy a kritika fegyverei és fegyverek kritikái. In: Médiakritika (szerk.: Terestyéni Tamás), Osiris, MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, 1997. 36.

<sup>60</sup> 22-1-2270/97.

<sup>61</sup> 22-1-2010/97.

<sup>62</sup> 20-1-1677/2000.

<sup>63</sup> 20-393/2001

A kiegyensúlyozottság tágabb értelmezésének határait jelöli ki az a döntés, amely szerint „az ésszerű időn belül megvalósuló elfogulatlanság, mint műsorkészítési módszer nem alkalmazható minden esetben, ugyanis vannak olyan jellegű ügyek, melyekben elengedhetetlen, hogy egy műsorban kapjanak hangot az eltérő vélemények”.<sup>64</sup> Ez az álláspont végső soron azt követelné meg a jogalkalmazó szervektől, hogy egy-egy panaszt szélesebb környezetben, a műsorszámok összefüggéseire tekintettel bíráljanak el.

Az adott panasz szélesebb kontextusát vizsgálta a Panaszbizottság abban az ügyben, amelyben egy párt azt kifogásolta, hogy a műsorszolgáltató nem adott hírt az Európai Unió nagyköveteivel folytatott megbeszéléseiről.<sup>65</sup> Az eljáró tanács a kimaradt hírt összehasonlította a kifogásolt műsorszámokban elhangzott többi hírrel, és – annak ellenére, hogy a beadványt elutasította – azt is megállapította, hogy „a panaszos által előterjesztett anyagban szereplő hír [...] kiemelkedő hírértékű volt, amelyet az is bizonyít, hogy a TV Híradóban és a Duna Televízióban is ismertették”. Annak ellenére, hogy sem a szervezeti keretek, sem az eljárási szabályok nem kedveznek a beadványok ilyen irányú vizsgálatának, sok esetben csak így lehetne megfelelő és méltányos döntést hozni.<sup>66</sup>

## 7.2. Az újságíró magatartása

Több esetben nyújtottak be panaszt a műsorvezető kérdésfeltevéseivel kapcsolatban. Nem határozható meg jogilag számonkérhető mérce az újságíró magatartásával, aktívabb vagy passzívabb részvételével kapcsolatban. A műsorkészítő felelősségét arra tekintettel kell megítélni, hogy ő „csupán közvetíti a nyilvánosság számára az elhangzott álláspontot, de nem megfogalmazója vagy felelős képviselője annak”, tehát „nem tartozik szakmai felelősséggel egy politikus által megjelenített szakmai véleményért”.<sup>67</sup> Ez az álláspont tükröződik abban a – külpolitikai tudósítással kapcsolatos – döntésben, amely szerint „a tudósító nem a saját véleményét és nem saját értékelését adta elő, így a kiegyensúlyozatlan tudósítás fel sem merülhet”.<sup>68</sup>

A „magánvéleményt hordozó, manipulatív” kérdések ugyanakkor nem csak a kiegyensúlyozottságot, hanem a hírek és vélemények szétválasztásának elvét is sértik.<sup>69</sup> Egy, a homoszexualitással foglalkozó műsorszámot vizsgálva az eljáró tanács megállapította, hogy „a műsorvezető kérdésfeltevései egyirányúak voltak, csak egyfajta álláspont kifejtésére vonatkoztak”.<sup>70</sup> A műsorkészítő nem használhatja fel a műsort saját véleménye ismertetésére

---

<sup>64</sup> 22-1-2010/97.

<sup>65</sup> 22-1-371/97/1.

<sup>66</sup> Az ügy bírósági folytatásáról Bedő Iván: i.m. 254.

<sup>67</sup> 20-1-1640/2000.

<sup>68</sup> 20-1-1526/2000.

<sup>69</sup> 20-1-642/2000.

<sup>70</sup> 23-3-1296/2001.

– nem felelt meg a jogi és szakmai normáknak az újságírók magatartása, amikor a beszélgetés során „többnyire a saját véleményüket hangoztatták, kérdést nagyon ritkán tettek fel a meghívott vendégüknek, és amikor ő válaszolni akart, néhány mondat után mondanivalóját félbeszakították.”<sup>71</sup> A kiegyensúlyozottság egyes műsorszámokban éppen az aktívabb riporterri részvétellel biztosítható. A Panaszbizottság szerint egy vitaműsorban, ahol a meghívott vagy a meghívottak nem képviselik az összes releváns álláspontot, „a műsorvezető hivatott a vendéggel szemben az ellenvéleményeket képviselni”,<sup>72</sup> „a riporternek kötelessége [...] kérdéseivel, illetve egyéb módon a más nézeteket képviselők véleményét ütköztetni”.<sup>73</sup>

### 7.3. A résztvevők kiválasztása

A kiegyensúlyozottság fenti értelmezése a releváns vélemények képviselőinek kiválasztására helyezi a hangsúlyt. A NATO-csatlakozásról folytatott televíziós kerekasztal-beszélgetéssel kapcsolatban állapította meg a Panaszbizottság, hogy „a három fő vendég kiválasztása [...] az adott ügyben a vélemények sokszínűségét és összetételét nem reprezentálta kellőképpen. [...] Olyan esetben, amikor csak parlamenten kívüli erők jelenítik meg az adott kérdésben az egyik markáns véleményt, meghívásuk elmulasztása mindenképpen csorbítja a sokszínűség követelményét.”<sup>74</sup>

A műsorban megszólaltatottak kiválasztására vonatkozóan állította fel a FCC az adott álláspont „legjobb képviselője” kiválasztásának alapelvét. Egyoldalú a tájékoztatás, ha az egyik oldal szakértőivel szemben az ellentétes álláspontot laikus személyek képviselik. Szintén a NATO-csatlakozással kapcsolatos ügyben a Panaszbizottság megállapította, hogy „a külügyi szóvivő által manifesztáltak szakszerűségéhez és minőségéhez képest a hallgatói vélemények természetesen rendkívül messze voltak attól a szinttől, amelyen a hivatalos szakértő megszólalt, éppen szakképzettségénél és beosztásánál fogva egész más szférában mozgott [...] Az 1996. évi I. törvény által megkívánt tárgyilagos [és kiegyensúlyozott] tájékoztatás az esetben lett volna megvalósítható, ha legalább hasonló súlyú, minőségű másik szakértőt szerepeltetett volna a műsorszerkesztő e műsorban. A fentiekben leírt módon azonban az ellenvélemények NATO ügyben a Panaszbizottság eljáró tanácsának megállapítása szerint csupán arra szolgáltak, hogy a műsor szakértője a NATO tagság népszerűsítésének hivatalos álláspontját minél pregnánsabban képviselhesse”.<sup>75</sup> Ezzel ellentétes döntés született egy büntetőeljárásról szóló tudósítással kapcsolatban: az eljáró tanács – megállapítva, hogy „szerencsésebb lett volna, ha azonos státuszú felek szólalnak meg” – nem adott helyt annak a kifogásnak, hogy „a vádlott jogi képviselőjének véleményével

<sup>71</sup> 20-1-1412/2000.

<sup>72</sup> 20-1-651/2000.

<sup>73</sup> 20-1-1643/2000.

<sup>74</sup> 22-1-2166/97.

<sup>75</sup> 22-1-1552/97.

szemben az ellenvéleményt nem jogász fejtette ki”.<sup>76</sup>

Nehéz helyzetbe kerül a műsorszolgáltató és a Panaszbizottság olyan esetekben, amikor a megszólaltatott közhivatalt tölt be, ugyanakkor személyében egy pártot is képvisel. Helyt adott az eljáró tanács annak a beadványnak, amely azt kifogásolta, hogy a műsorszolgáltató egy helyi népszavazásról csak a polgármester véleményét ismertette, és nem adott lehetőséget a – más pártállású – kezdeményező álláspontjának kifejtésére. Az állásfoglaláshoz fűzött különvélemény szerint azonban nem történt jogsértés, mivel a műsorban a polgármester mint az önkormányzat vezető tisztségviselője – „hivatali minőségében” – szólalt meg, nem pedig az ügyben érintett félként.<sup>77</sup>

A beszélők kiválasztása sajátos problémaként jelentkezik a fórum-jellegű műsoroknál, amelyek a közönségnek teremtik meg a véleménynyilvánítás lehetőségét. A hozzáférés ilyen széleskörű biztosítása hatékony eszköz lehet a főáramlaton kívüli álláspontok megjelenítésére, ugyanakkor a megszólalók nem jelenítik meg a társadalom egészét. Felmerül a kérdés, hogy ezekben a műsorokban lehet-e egyáltalán vizsgálni a kiegyensúlyozottságot, és a résztvevők „felügyeletében” meddig terjed a műsorvezetők joga és kötelessége. Önmagában az a lehetőség, hogy e műsorokban bárki megszólalhat, biztosítja a – tágan értelmezett – kiegyensúlyozottságot; a hallgatói vélemények folyamatos kiigazítása a műsor létjogosultságát kérdőjelezné meg. A Panaszbizottság első ilyen ügyében úgy foglalt állást, hogy „[...]a műsorvezető nem tehető felelőssé a fórumjellegű, nem [a műsorszolgáltató] véleményét tükröző, élő rádióadás tartalmának ilyen alakulása miatt”.<sup>78</sup> Az eljáró tanács a döntés meghozatalában figyelembe vette a műsorvezető magatartását, és úgy ítélte meg, hogy ő elvárható gondossággal járt el: „a műsorvezető két alkalommal is kísérletet tett a telefonáló hallgató közlésének korrigálására, illetőleg árnyalására. Vonatkozó mondatait a telefonáló közbeszólására nem tudta befejezni.” A határozat indokolása tartalmaz továbbá egy általános érvényűnek tekinthető követelményt: „egy fórum jellegű, nem [a műsorszolgáltató] véleményét tükröző, élő rádióadás vezetőjétől elvárható volna, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás érdekében, a műsor jellegére az adott helyzet által megkívánt módon, akár ismételten is utaljon”. Az ilyen jellegű ügyek elbírálásának nehézségét mutatja, hogy a fellebbezési eljárás során született határozat<sup>79</sup> szerint „valóban vitatható az a kérdés, hogy a panasszal megtámadott műsorrészletekben kellő határozottsággal elhatárolódott-e a műsorvezető a betelefonáló hallgató véleményétől”, és az ORTT csak annyit állapított meg, hogy „egyértelműen nem bizonyítható a jogsértés”. Az ügy bírósági ítéletének indokolása szerint „a tárgyilagos és kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye betartása elsősorban

---

<sup>76</sup> 20-1-1647/2000.

<sup>77</sup> 23-3-1038/2001

<sup>78</sup> 22-457/96.

<sup>79</sup> 1/1996. sz. ORTT-határozat

azokban a műsorokban számonkérhető, amelyek tartalma a műsorszolgáltató munkatársainak tevékenységén alapul.”<sup>80</sup>

A résztvevők véleményének lehető legnagyobb tiszteletben tartása mellett a műsorvezető maga köteles megőrizni pártatlanságát, feladata a műsor semleges irányítása, nem pedig az elhangzottak értékelése. A Panaszbizottság egy döntésében megállapította, hogy „a műsorvezetőtől elvárható lett volna, hogy a [...] betelefonálók érvelésének nagyobb teret engedjen, vagyis saját kommentárjait rövidebbre fogja, azokkal ne szakítsa félbe őket”. Vitatható a Panaszbizottság azon állásfoglalása, amely szerint a műsorvezető súlyosan elfogult magatartása ellenére teljesültek a törvényi követelmények, mivel az ő elfogultsága „a vitában résztvevőkben mérhető nemtetszést váltott ki, hogy [...az ellentétes álláspontot képviselők] véleménye emocionális indíttatásból is, oly mértékben került megfogalmazásra, hogy ez vezetett ahhoz, hogy a műsor kiegyensúlyozottsága nem szenvedett csorbát.”<sup>81</sup> A műsor kiegyensúlyozottságának alapfeltétele a műsorvezetői objektivitás.

#### **7.4. Képi- és hanghatások**

A tájékoztatás kiegyensúlyozottsága nem csak a megszólaltatottak számával és az egyes megszólalások időtartamával mérhető. Mivel a közönség – elsősorban a televízió esetében – egy-egy híradást számos elem (hang, kamera-beállítás, fény, kontextus, stb.) összetevőjeként érzékel, a megszólalások „dramaturgiája” átértelmezheti az elmondottakat, egyes beszélőket előnyösebb, másokat hátrányosabb helyzetbe hozhat. Az ORTT műsorfigyelő és műsorelemző szolgálata a szereplők mellett a politikai műsorok egyes szerkesztési elemeit is rendszeresen figyelemmel kíséri, amelyek a látottak értékelésében befolyásolhatják a közönséget. Elemzések készülnek a politikai erők élőszóban nyilatkozó képviselőinek arányáról, valamint a politikai szereplők sikeréről, illetve kudarcáról beszámoló hírek arányáról.<sup>82</sup>

A Panaszbizottság a szerkesztői szabadság körébe tartozónak ítélte, „hogy valamely parlamenti vita részletének szerkesztett formában történt sugárzása során mely álláspontot emelik ki, kinek a véleményét közvetítik saját hangján”,<sup>83</sup> ugyanakkor elfogadta azt a „közkeletű vélekedést”<sup>84</sup>, hogy az alámondott véleményekkel szemben a szerkesztő „kiemeli”, hangsúlyozza azt az álláspontot, amelyet a beszélő saját hangján mond el. Az eljáró tanács elmarasztalt egy homoszexualitással foglalkozó műsorszámot, mert az „olyan szerkesztési megoldásokat alkalmazott a megkérdezett személyek megválasztásával, továbbá bizonyos hang- és képhatásokkal, amelyek inkább növelhették a problémával szemben meglévő

<sup>80</sup> Idézi Bedő Iván: i.m. 252.

<sup>81</sup> 22-1-1657/97.

<sup>82</sup> Az elemzések elérhetők az ORTT honlapján.

<sup>83</sup> 22-1-526/97.

<sup>84</sup> Mádl András/Szabó Dávid: i.m.



társadalmi előítéleteket.”<sup>85</sup>

A műsorban felhasznált, az elhangzottakat illusztráló anyagok kiválasztása is jelentősen befolyásolja az egyes álláspontok megítélését a közönség körében. A Panaszbizottság a kiegyensúlyozottság sérelmét állapította meg, amikor egy politikai vitaműsorban nem reprezentatív közvélemény-kutatási elemeket használtak fel. A műsorvezető állítása szerint az adott kérdéssel kapcsolatban „háromnegyed órán belül közel ötezer telefonhívást regisztráltak”, és a telefonálók jelentős többsége az egyik érintett párt ellen foglalt állást. Az eljáró tanács szerint az „objektívnek nem mondható felmérésben” az érintett párt sérelmére „olyan arányokat hoztak ki [...], amely befolyásolta [...a műsor] résztvevőinek vitamenetét, annak tartalmát és hangulatát”, így „a kiegyensúlyozottság megőrzése érdekében [a felmérés ismertetését] mellőzni kellett volna”.<sup>86</sup> Más ügyben az eljáró tanács a műsorszolgáltatót azért marasztalta el, mert „a kiegyensúlyozott tájékoztatás törvényi elvének nem tesz eleget az a műsorszervezési módszer, hogy az egyik fél álláspontját archív bejátszásból ismerheti meg a néző, míg az ezzel ellentétes vélemény kifejtésére élő riport keretében adnak lehetőséget”.<sup>87</sup> Szintén az archív anyagok felhasználását kifogásolta a Panaszbizottság egy külpolitikai műsorszám vizsgálatánál. A jóval korábbi felvételek bemutatása egy aktuális esettel kapcsolatban az események torz ábrázolását eredményezi: „A bemutatott régi filmfelvételek nem mindig a napjainkra jellemző politikai helyzetet tükrözték.”<sup>88</sup>

## 7.5. Kiegyensúlyozottság a nem politikai műsorokban

Annak ellenére, hogy a kiegyensúlyozottsággal kapcsolatos problémák legélesebben a politikai műsorokban jelennek meg, a műsor jellegétől függetlenül érvényesítendő, általános követelményről van szó. Egyértelműen helye lehet panaszbizottsági eljárásának olyan társadalmi kérdésekben, amelyekben pártok nem foglaltak állást. A Panaszbizottság – vitatható módon mint „a 4. § alá nem tartozó panaszügynek” – helyt adott például az alapítványi és magániskolák, illetve az egyházi iskolák finanszírozásával foglalkozó műsorra vonatkozó beadványnak, amelyről „egyértelműen megállapítható volt, hogy a riporter kizárólag egy adott csoport nézőpontjából vizsgálta a [...]leírt problémakört”.<sup>89</sup>

A kultúra területe azonban már nagyobb óvatosságot követel – irodalmi, művészeti nézetek között általában nem lehet és nem is kell egyensúlyt teremteni. „A Panaszbizottság állásfoglalása szerint: kulturális műsorban való könyvismertetés nem azonos egy hírműsorban való tényismertetéssel, míg az utóbbira vonatkoznak a kiegyensúlyozott

<sup>85</sup> 23-3-1187/2001.

<sup>86</sup> 22-1-2265/2/97.

<sup>87</sup> 20-1-764/2000.

<sup>88</sup> 23-3-1022/2001.

<sup>89</sup> 22-1-2010/97.

tájékoztatás követelményei, addig az előbbire a szabad véleményalkotás joga vonatkozik. Az, hogy egy író milyen könyvet ír, saját szerzői joga, s ennek bemutatására sem vonatkozik az a követelményrendszer, amely a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményében képviselt érdekeket védi.”<sup>90</sup> Ugyanakkor e területen is előállhatnak olyan helyzetek, amelyek jogalapot teremtenek a beavatkozáshoz. Egy irodalmi műsor műsorvezetője azzal sértette meg a törvényi követelményeket, hogy az adott ügyben érintett írók egy részét a „poszt-nyugatosok”, másik részüket pedig „a saját unalmukba fulladt népiesek” kifejezéssel jelölte. Az eljáró tanács szerint „nem pusztán olyan stiláris megkülönböztetést tartalmaz a műsorvezetői szóhasználat, ami beleférne a véleménynyilvánítás szabadságába, hanem azt lényegesen meghaladja, és a vitában szereplő egyik alanyi körre vonatkozóan egyértelműen rosszálló tartalmat közvetít.”<sup>91</sup>

## 7.6. Sajátos újságírói műfajok

A műsorszám értékelésénél nem hagyható figyelmen kívül annak műfaja. Indokolatlan lenne azonos mércét alkalmazni a hírműsorok, tényfeltáró műsorok, illetve a szubjektív újságírói műfajok esetében. Elutasította a Panaszbizottság azt a beadványt, amely egy kínai anekdotát ismertető publicisztika egyoldalúságát kifogásolta. „A szóban forgó műsor nem hírműsor volt, nem tényeket közölt, hanem egy szerzői jog által is védett irodalmi alkotást közvetített a hallgatóknak, pontosan megjelölte szerzőjét, és abban elsősorban a szerző álláspontja érvényesült. A mű tehát az írói alkotószabadság megvalósulásaként nagy általánosságban vett példázatot tartalmazott, amelyből következtetések levonására a hallgató van hivatva.”<sup>92</sup> Egy döntéshez fűzött különvélemény szerint a kifogásolt műsorszám „műfaji sajátosságai szerint [...] elemző műsor, amely szükségszerűen tükrözi a műsorkészítő – akár téves – véleményét is”.<sup>93</sup>

A jogi követelmények érvényesíthetősége tekintetében az egyik legérzékenyebb műfaj a kabaré. A humor természete szerint nem kiegyensúlyozott, a Panaszbizottsághoz ennek ellenére számos ilyen tárgyú beadvány érkezett. Egy ilyen panaszt az eljáró tanács azzal az indokolással utasított el, hogy a Rtv. „a tájékoztató műsorokkal teszi kapcsolatosá a 4. § (1) bekezdésében írt jogi követelményeket. A kabaré viszont nem tájékoztató jellegű műsor.”<sup>94</sup> Más döntések ennél tágabban vonják meg a tájékoztató jellegű műsorok körét, de feltétlenül helyeselhető a műfaji sajátosságok figyelembe vétele. A törvényi követelmények rugalmas értelmezése jellemzi azt a döntést is, amely a vizsgált műsorszámról megállapítja, hogy abban „humoros, élcelődő műfaja miatt a sokoldalú tájékoztatás törvényben

<sup>90</sup> 22-1-1690/5/97.

<sup>91</sup> 22-1-526/97/2.

<sup>92</sup> 22-1-488/98.

<sup>93</sup> 23-3-1022/2001.

<sup>94</sup> 20-1-7/2001.

meghatározott követelménye sajátos formában, egyfajta alulnézeti nézőpont vagy nézőpontok megfogalmazásával érvényesül<sup>95</sup>, és azon a kiegyensúlyozottság nem kérhető számon. A határozat azt is figyelembe vette, hogy az adott ügyben a panaszos „elsősorban a közélet szereplőjeként vált egy humoros műsor élcelődésének tárgyává”.

Vitatható a Panaszbizottságnak az az állásfoglalása, amely szerint a lapszemével mint műfajjal a kiegyensúlyozottság követelményét és általában a Rtv. rendelkezéseit nem lehet megsérteni, „már azért sem [...], mert a lapokra, amelyekből a szemlészó válogat, nem vonatkozik a médiatörvény, a válogatás szempontjait, a szerkesztési elveket pedig a szerkesztő önállóan határozza meg”. Éppen azért, mert a lapszemle tudatos szerkesztői válogatás eredménye, a szerkesztő felelőssé tehető az ott közzétett cikkek kiegyensúlyozottságáért.

### **7.7. Kiegyensúlyozottság és támogatás**

A NATO-csatlakozás időszakában több beadvány kifogásolta, hogy a csatlakozás szükségességéről a kormányzat népszerű műsorok (Szabó család, Família Kft.) – jogellenes – támogatásával is igyekezett meggyőzni a közönséget. „[A] szponzorok támogatása a kifogásolt műsorokat a nyílt és nyilvánvaló politikai manipuláció eszközévé süllyesztette [...] a kifogásolt műsorszámok a kérdéskört egyoldalúan, koncepciózusan, megtévesztésre alkalmas módon, a kisebbségi véleményeknek teret nem adva, nem objektivitással közelítik meg.”<sup>96</sup> Annak ellenére, hogy – amint azt a fellebbezést elbíráló határozatában<sup>97</sup> a Testület is megállapította – a Panaszbizottságnak a reklám- és támogatási szabályok megtartásának vizsgálatára nincs hatásköre, megállapítható, hogy egy szórakoztató sorozat is betölthet tájékoztató funkciót, és így vonatkozhat rá a kiegyensúlyozottság követelménye.

## **8. Közérdek és kiegyensúlyozottság az átalakuló médiarendszerben**

A kiegyensúlyozottság követelménye olyan médiamodellben született, amelynek alapvető jellemzője a szűkösség és az egyoldalúság. Az információs és kommunikációs technológiák fejlődése érvénytelenné tette ezeket a kiindulópontokat. A folyamat első állomásai a kábelrendszerek és a műholdak voltak, a távközlés, a számítástechnika és a média gyorsuló összefonódása pedig újabb lehetőségeket nyit. Az Internet, a digitális technológia a hagyományos tömegkommunikációtól alapvetően eltérő kommunikációs rendszert hoz létre.

---

<sup>95</sup> 20-1-1429/2000.

<sup>96</sup> 22-1-2072/97.

<sup>97</sup> 42/97. sz. ORTT

A konvergencia<sup>98</sup> folyamatában formálódó új médiarendszer a szereplők és a szolgáltatások körének tetszőleges bővíthetőségére és az interaktivitásra épül.

Az új médiumokat a tárolási és terjesztési kapacitások „bősége” jellemzi, ami egyrészt a felhasználó számára minden eddiginél nagyobb választási lehetőséget biztosít, másrészt minden eddiginél nagyobb számú beszélő megjelenését teszi lehetővé. Ehhez hozzájárul az is, hogy a hozzáférés minden eddiginél alacsonyabb ráfordítást igényel. Az egyéni és a tömegkommunikáció határán születő médiumok megteremtik a folyamatos és azonnali visszacsatolás lehetőségét, a kapott tartalomra a felhasználó azonnal reagálhat, sok esetben pedig a tartalom nem más, mint a felhasználók közötti párbeszéd. Az új rendszer a média-felhasználás tudatosságát erősíti; a felhasználó megtalálhatja az őt érdeklő tartalmakat, és elkerülheti a neki nem tetszőket – az ő kezébe kerül a szelekció lehetősége. A kialakuló nyilvánosság nem szerkesztett nyilvánosság, a tartalmak közvetítés nélkül jelenhetnek meg: minden egyén és társadalmi csoport azt és olyan formában tehet közzé, amit és ahogyan helyesnek tart. A „beszélőből” és a „befogadóból” „résztevő” lesz.<sup>99</sup>

Az új rendszerben létrejövő sokszínűség önmagában azonban nem érték: egyrészt nem feltétlenül „termeli ki” a minőséget, azaz a mennyiségi sokszínűség nem jár minőségi sokszínűséggel, másrészt ha vannak is minőségi szolgáltatások, nem biztos, hogy ezek eljutnak a felhasználókhoz. Az új rendszerben nem kell védeni a közösség érdekeit a korábbi veszélyekkel szemben, de fel kell ismerni az új veszélyeket. A közérdek érvényesítése az állami beavatkozásnak a korábbtól eltérő irányait határozza meg. Az új nyilvánosság beszűkülését, egyes csoportok kiszorulását az állam egyfajta információs alapellátás garantálásával fékezheti. Ez magában foglalja az információs rendszerekhez való hozzáférés jogi garanciáit (mint pl. a távközlési szabályozásban előírt „egyetemes szolgáltatás”) és a szükséges infrastruktúra beszerzésének támogatását (pl. informatikai eszközök vámmentessége, adókedvezmények). A „kívánatos tartalmak” kiszorulása anyagi támogatásokkal akadályozható meg, és a közszolgálatiágnak, mint korrekciós mechanizmusnak az új feltételekhez igazodó átértelmezésével. A folyamatok nyitottsága ma mindenestre okot ad a mérsékelt optimizmusra: „Az új technikák nem kínálnak ütőkártyákat, de nyújtanak esélyeket a demokratikus kommunikáció híveinek.”<sup>100</sup>

<sup>98</sup> A konvergencia az Európai Unió Bizottságának a távközlési, média és információtechnológiai szektorok konvergenciájáról és ennek szabályozási kihatásairól szóló Zöld Könyve szerint „különböző hálózati platformok azon képessége, hogy alapvetően hasonló szolgáltatási fajtákat hordozzanak”, illetve „olyan fogyasztói eszközök összefonódása, mint például telefon, televízió, és személyi számítógép”.

<sup>99</sup> Lutz Goertz kifejezéseit idézi: Burkart, Roland: Was ist eigentlich ein „Medium”? In: Die Zukunft der Kommunikation (Hrsg. Latzer, Michael/Maier-Rabler, Ursula/Siegert, Gabriele/Steinmaurer, Thomas), StudienVerlag, 1999. 64.

<sup>100</sup> Angelusz Róbert: Az új kommunikációs technikák és a nyilvánosság, Világosság, 1998/4. 28.

## Felhasznált irodalom

- Angelusz Róbert: Az új kommunikációs technikák és a nyilvánosság, Világosság, 1998/4.
- Bedő Iván: Arafat Százhalombattán. In: A nyilvánosság rendszerváltása (szerk. Vásárhelyi Mária, Halmai Gábor), Új Mandátum Könyvkiadó, 1998.
- Burkart, Roland: Was ist eigentlich ein „Medium“? In: Die Zukunft der Kommunikation (Hrsg. Latzer, Michael/Maier-Rabler, Ursula/Siegert, Gabriele/Steinmaurer, Thomas), StudienVerlag, 1999.
- Cseh Gabriella/Sükösd Miklós: Médiajog és médiapolitika Magyarországon I. Médiajog. Új Mandátum Könyvkiadó, 1999.
- Gálik Mihály: A közönség panasza, Jel-Kép, 1995. 3-4. szám
- Gálik Mihály: Média gazdaságtan. Aula Kiadó, 2000.
- Gálik Mihály: Piaci média, demokratikus média, Vezetéstudomány, 1994. 3. szám
- Gyórfi Tamás: Szólásszabadság az Interneten: az analógiák nyomában, Társadalmi Szemle, 1998/2.
- Halmai Gábor: A vélemény szabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, 1994.
- Halmai Gábor: Az írott és az elektronikus sajtó szabadságának egy éve. In: Média könyv 1999 (szerk.: Cseh Gabriella/Enyedi Nagy Mihály/Solténszky Tibor), ENAMIKÉ, 1999.
- Halmai Gábor: Függetlenség és kiegyensúlyozottság a médiumokban. In: Közszolgálatosság a médiában. (szerk.: Terestyéni Tamás), Osiris, MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, 1995.
- Holznagel, Bernd: Rundfunkrecht in Europa. J.C.B. Mohr, 1996.
- Horányi Özséb: Alkalmazott médiakritika. In: Média kritika (szerk.: Terestyéni Tamás), Osiris, MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, 1997.
- Keane, John: Média és demokrácia. Helikon Kiadó, 1999.
- Mádl András/Szabó Dávid: A kormányváltás reprezentációja a hírműsorokban. In: Média könyv 1998 (szerk.: Cseh Gabriella, Enyedi Nagy Mihály, Solténszky Tibor), ENAMIKÉ, 1998.

Obsina Béla/ Székelyné Dr. Kisari Éva Katalin: A panaszbizottság és döntései. In: Médiakönyv 1998 (szerk.: Cseh Gabriella, Enyedi Nagy Mihály, Solténszky Tibor), ENAMIKÉ, 1998.

Preßl, Eva: Online öffentlichkeit. Diplomarbeit. Universität Wien. 1999.

Price, Monroe E.: A televízió, a nyilvános szféra és a nemzeti identitás. Magvető Kiadó, 1998.

Szekfű András: A befolyásolás eszközei a médiatörvény életbelépése után, avagy a kritika fegyverei és fegyverek kritikái. In: Médiakritika (szerk.: Terestyéni Tamás), Osiris, MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, 1997.

Vajda Éva: Az Internet mint társadalmi nyilvánosság: a habermasi koncepció öröksége. In: A média jövője (Szerk. Csermely Ákos/Ráduly Margit/Sükösd Miklós), Média Hungária Kiadó, 1999.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

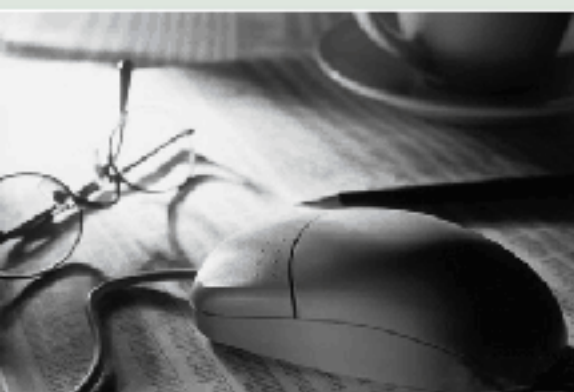
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



**országos ügyvédi szaknévsor**

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás