

# „A SZABÁLYOZÁS IRÁNTI BIZALOM ÚJRAÉPÍTÉSE LESZ AZ EGYIK LEGNEHEZEBB FELADAT”

ROZGONYI KRISZTINA MÉDIAJOGÁSSZAL  
POLYÁK GÁBOR MÉDIAJOGÁSZ BESZÉLGET

*A médiaszabályozás nem tértől és időtől független beavatkozás. A magyar Alkotmánybíróság határozataiból és más alapjogvédő szervek gyakorlatából egyaránt az olvasható ki, hogy a szabályozásnak igazodnia kell a médiarendszer, valamint az adott médium mindenkori jellemzőihez. Minden olyan szabályozás, amely ezt a követelményt nem tartja szem előtt, aránytalan mértékben, alkalmatlan eszközökkel avatkozik bele a médiarendszer működésébe. Az új médiaszabályozás számos problémája visszavezethető arra, hogy a törvényi előírásokból kirajzolódó mediavízióknak nincs túl sok köze a média valódi helyzetéhez és problémáihoz. Hogyan lehetne összefoglalni a jelenlegi médiarendszernek azokat a lényeges jellemzőit, amelyeket a szabályozás kialakításánál figyelembe kellene venni, és ezek közül melyek lehetnek azok, amelyeket a jogalkotó mégsem vett figyelembe?*

Azért különösen nehéz válaszolni erre, mert fogalmunk nincs, mit vettek figyelembe és mit nem. Az új szabályozással kapcsolatban alapvető problémám, hogy semmilyen háttérinformációt nem tudunk arról, milyen piacelemzés, milyen stratégiai elképzelések, milyen szakpolitikai megfontolások vagy egyáltalán milyen alapvetések előzték meg a végeredményt. Sem a törvény-előkészítés folyamatában, sem azóta nem kapott akár a szakmai közvélemény, de akár maga a közigazgatás információt arról, hogy milyen piacot vagy milyen médiavilágot látott a jogalkotó maga előtt, annak milyen problémáit fedezte föl, és miért gondolta azt, hogy azokra a problémákra ezek a megoldások. Nincsenek válaszok a miértekre, csak a végeredményt látjuk.

*A végeredményből vissza tudunk valamit fejteni?*

Az nyit igen, hogy ez nem más, mint szabályozás önmagáért. A szabályozás pedig ebben a

formájában egyenlő a hatalommal. Ennek úgy egészében véve egyetlen üzenete van: szabályozzunk azért, mert szabályozni, uralkodni jó. A választott szabályozási eszközöknek – eltekintve természetesen néhány kivételtől, amelyek valóban létező és ismert problémákra próbálnak választ adni – semmilyen összefüggésük nincs a való élet vagy a valós piac valódi kérdéseivel és problémáival.

A törvény-előkészítést mindenekelőtt – nem tudom másnak nevezni – piacelemzéssel lett volna célszerű indítani, amelynek során a média világának minden szegmenséről a lehető legpontosabb képet kellett volna kialakítani, részben trendek és tendenciák szintjén, azaz az elmúlt két-három év folyamatai és az elkövetkezendő három-öt év várható változásai alapján. Egy olyan szabályozás megalkotásának, amely előremutató cselekvésként akar megjelenni, leginkább azzal kell foglalkoznia, hogy milyen jövőt vizionál, és erre kell megoldási javaslatot és keretet adnia.

Mit tudunk erről a szegmensről magunktól is? Azt látjuk, hogy egyértelműen továbbra is a televíziók által dominált a médiapiac, úgy a reklámköltések, mint a felhasználói-fogyasztói szokások tekintetében, ugyanakkor ez a dominancia folyamatosan, trendszerűen gyengül, elsősorban az online tartalmak, közösségi szolgáltatások hatására. A televíziózásra fordított idő lényegesen nem csökkent, és biztosak lehetünk abban is, hogy nem tolodott el az arány például a nyomtatott sajtó olvasására és a televíziózásra fordítható idő javára. A televíziós piacot a két kereskedelmi csatorna továbbra is meghatározza, azzal, hogy e téren már évek óta látjuk a tematikus csatornák szerepének és piaci helyzetének erősödését. Emellett ennek a piacnak természetesen van egy (folyamatos zuhanórepülésben lévő) közszolgálati szereplője is, sajnos bármilyen meghatározó, lényegi hozzájárulás nélkül. Látjuk és tudjuk azt, hogy a nyomtatott sajtó piaca – egyrészt mint világtendencia, másrészt

mint a gazdasági válság által Magyarországon is az egyik legjobban érintett piaci szegmens – folyamatosan szűkül, és ebből semmilyen kiút nem látszik egyelőre, amely egy öt éves időtávon belül a nyomtatott sajtó fellendülését és újbóli felvirágzását vetítené elő. Ugyanakkor van egy stabilan feljövő online szegmens – nevezzük az online tartalmak piacának –, annak minden elemével, mozgóképes és szöveges tartalmakkal, közösségi felületekkel. És van egy éppen életben lévő rádiós piac (megjegyezném, hogy a közszolgálat ezen az egyetlen területen tudott az elmúlt években bármilyen valós jelenlétet felmutatni). Nagyjából szerintem ez az, amit egy ilyen egyszerű felosztásban látunk, és azt látjuk még, hogy ezt a piaci szerkezetet nagyon élesen és nagyon durván érintette a gazdasági válság. Egy olyan szűkülő reklámtorta jellemzi a piacot, amely az általam ismert piaci vélemények szerint sose fog arra a szintre visszakerülni, mint a válság előtt volt.

*És mik a perspektívák?*

A kizárólag a magyar piacra gyártott tartalmakban az elektronikus médiában régóta nincsen semmilyen üzletileg is vonzó lehetőség. Egy nem egészen tízmilliós országban, tehát egy egészen kicsi piacon, amely nyelvi okok miatt sokkal sérülékenyebb és sokkal behatároltabb, mint akár a hasonló népességű más európai piacok, önmagától már nem is fognak ilyen lehetőségek nyílni, hacsak valamilyen módon nem tesszük a piaci szereplőket érdekeltté ebben. Azt látjuk, hogy hosszú idő óta komoly új belépő nem jelent meg a médiapiacra. Egyik szegmensben sem tudom elképzelni, hogy bármelyik nagy szakmai befektetői csoport egyszer csak megjelenik és elindít egy új országos napilapot vagy egyik percről a másikra elindít egy új országos tévécsatornát. Elsősorban a konszolidáció jelei látszanak. A nyomtatott sajtót az online médiával való viszonya, a televíziós piacot a TV2 és az RTL Klub folyamatos „eladom vagy nem adom” játszmája határozza meg. Ez a tartalomoldali része ennek a területnek, ahol elmondhatjuk, hogy sem a jelenlegi helyzet, sem a jövőkép nem túl kecsegtető. Mindebből pedig az következik, hogy az állami szerepvállalásnak – és ennek keretei között a szabályozásnak – a legfontosabb célja és feladata annak elősegítése kellett volna legyen, hogy minél vonzóbbá tegye a befektetni szándékozók, a piaci szereplők számára az itthoni – és különösen a hazai közönségnek szánt – minőségi tartalomgyártást.

*Mi a helyzet a másik oldalról, a terjesztés oldaláról nézve?*

Szerintem elmondhatjuk, hogy egy nagyon fejlett hírközlési, műsorterjesztési piacunk van, a földfelszíni, a kábeles, a műholdas és az IP-alapú platformok és szolgáltatók folyamatos fejlesztések mellett versengenek az előfizetőkért. Gyakorlatilag azok a szélessávú, digitális szolgáltatások, amelyek Európában máshol elérhetők, nálunk is rendelkezésre állnak. Azt is ki merem jelenteni, hogy 2005 óta a műsorterjesztési piac alapvetően rendben van, elsősorban a műholdas szolgáltatások által teremtett versenyhelyzet miatt. 2005 előtt nagyon komoly probléma volt ezen a piacon a kábelesek dominanciája. Nem mondom, hogy ez teljes egészében megszűnt, a nagy kábelszolgáltatók továbbra is megkerülhetetlenek egy piacra lépni kívánó tematikus vagy bármilyen kereskedelmi csatorna számára, de az egyéni felhasználók, a tévénezők szempontjából igazi választék és igazi verseny mutatkozik a műsorterjesztési szolgáltatások piacán. E tekintetben tehát megállapíthatjuk, hogy sem a jelenlegi, sem az előremutató helyzetelemzés nem indokol szabályozási beavatkozást.

*Nyilvánvalóan nem volt ilyen piacelemzés, de azért azt kell gondolnom, hogy mintha nem csak Magyarországon lenne idegen ez a fajta gondolkodás a média szabályozásáról, és az sem véletlen, hogy még a szóhasználatban is visszaköszön a távközlés szabályozásának logikája. A médiára a szabályozás korántsem csak piacként tekint. Hogy értékeli vajon a jogalkotó a médiának a kulturális, politikai, társadalmi vonatkozásait ezekben a törvényekben?*

Elfogadom, az nem magyar sajátosság, hogy a médiaszabályozásnak másfajta megközelítéssel fut neki a jogalkotó. A hírközlés szabályozásának alapvető célkitűzése mindenekelőtt piaci, üzleti, gazdasági érdek: a hírközlési piac mint fontos gazdasági ágazat működőképességének és hatékonyságának növelése, és ezt persze kiegészítik olyan társadalmi célok, mint például az információs társadalom megvalósítása. Ezzel szemben a média esetében elsőként értékekről beszélünk, és az értékek megvédésének a leghatékonyabb eszközeiről. Mégis maradnék ennél a piacelemzés-fogalomnál, csak megpróbálnék más értelmet adni neki. Számomra az ugyanúgy a szabályozást megalapozó hatástanulmány, azaz piacelemzés lenne, ha azt látnánk, hogy mondjuk a magyar kereskedelmi televíziózás elmúlt tizenhárom éve milyen hatással volt a kiskorúak vagy a fiatalok szókincsére. Vagy milyen hatással voltak a bulvártartalmak az agresszióra. Ezt médiaszociológiának hívják, amelynek szintén megvannak a maga elem-

zési módszerei. Én készséggel elfogadom a jelenlegi jogalkotók érvelését – azaz hogy Magyarországon a kereskedelmi televíziózás vagy a bulvár, nevezzük akárminek, döntötte romba az embereket az elmúlt tizenöt évben –, csak szeretném látni, hogy ezt mire alapozzák. Nyilván nem kell ezt „egy meg egy egyenlő kettő” típusú egyenletté alakítani, de ezek is empirikusan megalapozható kérdésfeltevések lehetnek volna, amelyekből megismerhetnénk és megérthetnénk például, hogy a sajtóban megjelenő tartalmak milyen károkat okoztak. Erre lehet az a válasz, hogy az egyetlen lehetséges megoldás a szabályozás, és ezen belül lehetett volna arról gondolkodni, hogy például a német sajtójog nagymúltú megoldásait vesszük-e át. De az ilyen jellegű kérdések elemzése sem történt meg, vagy ha mégis, az eredményeket nem osztották meg a nagyvilággal, így a legjobb indulatú értelmezés is csak azt tudja mondatni velem, hogy ez szabályozás önmagáért, kölcsönzött kifejezéssel élve „szabályozásfetisizmus”.

*Engem még jobban zavar az, hogy azon túl, hogy mi nem ismerjük a megalapozó elemzéseket, azok el sem készültek. Az előkészítéshez rendelkezésre álló idő nem volt elegendő a komoly megfontolásokra és elemzésekre.*

Márpedig én azt gondolom – és ezt a személyes élettapasztalat is mondatja velem –, hogy ha az ember szabályozással foglalkozik, és valamilyen az életében megadatik az a rendkívüli lehetőség, hogy azt adott esetben mint döntéshozó is gyakorolja, tisztában kell lennie azzal, hogy egy betűnek a megváltoztatása vagy egy vesszőnek az áthelyezése is elképesztő következményekkel járhat. A szabályozásnál felelősségtelibb állami cselekvést keveset ismerek. Semmivel sem lehet akkora károkat okozni, mint elhibázott szabályokkal és azoknak a kikényszerítésével.

*Az is nagyon érdekes, hogy láthatóan van egy olyan törvény, amellyel az azt alkalmazó hatóság alapvetően nem tud azonosulni. Gyakran olyan értelmezéseket hallunk, amelyek a törvényből valójában nem olvashatók ki. A hatóság azt állítja például, hogy az információforrás felfedésére vonatkozó rendelkezésben szereplő „hatóság” nem a médiahatóság. De ez az értelmezés nem következik a törvényből. Tehát nemcsak az elemzés hiányzik a törvény mögül, hanem az a precíz jogalkotási munka is, amely eleget tenne annak a bizonyos felelősségnek. Továbbhaladva, nekem – és nem csak nekem – a legfőbb kifogásom a törvénnyel szemben az, hogy*

*hibetetlenül mohó, és hatósági kontroll alá von olyan médiumokat, amelyek eddig egészen jól működtek ilyen kontroll nélkül is. Gyakran azt halljuk a jogalkotó és a hatóság részéről, hogy ma már nincs indok különbséget tenni a különböző fajta médiumok között. Konvergencia van, ez most mindenre indok.*

Válóban, a konvergencia – azaz jelen esetben az egyes tartalmak (audiovizuális, nyomtatott, online) egymáshoz „közeledése” – mint a jolly joker jelenik meg az érvelésekben, csak mintha egy tankönyvet kinyitottak volna és a harmadik oldalánál nem jutottak volna tovább. Az, hogy konvergencia van, egyrészt evidencia, másrészt viszont tisztázni kell, hogy ezt hol kell figyelembe venni és milyen következményekkel jár. A piacelemzésnél, stratégiaalkotásnál, egy szakpolitikai koncepció megalkotásánál ha azt mondom, hogy a magyar kommunikációs piacot egységként kezelem, annak hírközlési oldalával, elektronikus média vagy nyomtatott sajtó oldalával együtt, azaz teljes konvergenciájában, akkor az a célom, hogy felderítsem, milyen kommunikációs közegben, milyen hozzáférési lehetőségekkel élnek a magyar emberek. A konvergenciának tehát meg kellett volna jelennie a háttérmunkálatokban és adott esetben egy kormányzati cselekvési programban, amely azt mondja, ebből az következik, hogy itt szabályozással, ott közpolitikai eszközökkel, a harmadik esetben fiskális támogatásokkal avatkozunk be, mert ezek bizonyulnak a legmegfelelőbbeknek. Ez az, ami nem történt meg. A konvergenciából azonban nem következik az, hogy a tartalomszabályozás szintjén valamiféle egységes felügyeleti rendszer valósul meg, egyébként egymással igencsak távoli viszonyban lévő médiumok, például a Blikk és a TV2 fölött. A jogalkotó viszont a konvergenciából azt a következtetést vonta le, hogy ugyanaz az ügyintéző foglalkozzon mindkettőjünkkel. A konvergencia ilyen szempontból üres lózungnak tekinthető, amelyet az állami cselekvésnek nem azon a szintjén használtak és ismertek föl, ahol arra szükség lett volna.

*Várhatóan hogyan fog reagálni az a médiapiacsi szegmens – elsősorban a nyomtatott sajtó – erre a hatósági ellenőrzésre, amelyik korábban nem ismerte a közigazgatási logikát?*

Tekintettel arra, hogy az új törvény vonatkozó rendelkezései 2011. július 1. napja után lépnek hatályba, így jelenleg csak a véleményemet tudom elmondani. A nyomtatott sajtó nagymúltú, tradicionális, ezt a műfajt „komoly emberek” űzik, és pontos

san látszik már most is, hogy mindenekelőtt azokat az eszközöket próbálják igénybe venni az új szabályokkal szembeni védekezéshez, amelyekről azt gondolják, hogy egy jogállamban tradicionálisan rendelkezésre állnak. Az Alkotmánybírósághoz fordulnak, az Emberi Jogok Európai Bíróságához folyamodnak – tudomásom szerint nagyon komoly összefogás jött létre a magyar nyomtatott sajtó kiadói között, és már meg is fogalmaztak egy közös beadványt, amely július 2-án fog eljutni Strasbourgba, azaz megteszik mindazokat a jogi lépéseket, amelyeket ilyenkor a „felnöttek” tennének. Az online médiumok, azt gondolom – és ez most teljesen szubjektív –, viccet fognak csinálni a szabályozásból, és ha van bennük elég lendület, akkor például maguk generálnak eseteket és beadványokkal fordulnak a hatósághoz, adott esetben több százzal. A nem vicces része a dolognak az, hogy a bíróságok semmilyen szinten nem vállalhatók. Az online sajtóra – akár többször is – kiróható 25 milliós bírsággal pillanatok alatt tönkre lehet tenni egy ilyen médiumot. Az biztos, hogy ez nem a vicc kategóriája.

*Visszatérve még a konvergenciára, Magyarországon ez először a hatósági modellben jelent meg mint hivatkozási alap. Nekem kezdettől fogva az az álláspontom, hogy amit eddig csináltunk, az nem egy valódi konvergens hatóság. Helyesen gondolod-e azt az irányt, hogy a távközlés és a média közötti konvergenciát hatósági szinten is megvalósítsuk, és a hazai megoldás vajon tényleg a legjobb európai példákat követi-e, ideértve elsősorban az angol Ofcomot?*

**M**i volt a kiinduló helyzet? Volt egy médiahatóságunk, amely tizenhárom év alatt szisztematikus munkával az ország egyik leggyengébb reputációjú intézményei közé dolgozta le magát. Természetesen voltak olyan időszakai, amikor tisztességes emberek működtek, akik megpróbálták az intézménynek más irányokat adni. Volt egy hírközlési hatóságunk, amely egy frissen alakult hatóság volt, Nemzeti Hírközlési Hatósággént 2004-től kezdett működni [az interjúalany az NHH tanácsának tagja, majd alelnöke, végül elnöke volt – a szerk.], ugyanakkor a Hírközlési Felügyelet volt a jogelődje, amely nagyon komoly szakmai, elsősorban műszaki-technológiai reputációjú intézménye volt a hatósági, közigazgatási világnak. Az NHH 2005-től kezdett foglalkozni olyan feladatokkal, amelyek a média és a hírközlés határterületeit érintették, mint a műsorterjesztési piac szabályozása, a digitális átállás és a digitális televíziózás. Elsősorban az uniós szabályozás implementálása, másrészt a saját

ambícióink miatt is megpróbáltunk európai „játékost” csinálni a hatóságból, és azt gondolom, ez nem volt teljesen eredménytelen. Nem szeretném persze azt állítani, hogy az NHH-ban minden rendben volt és minden jól működött, de stabil alapokon, európai színvonalon végezte a feladatait. Mindebből, ha tetszik, kézenfekvő megoldásként kínálkozik az, hogy a két hatóságot toljuk össze, hátha lesz belőle valami. Vannak Európában konvergens hatóságok és vannak nem konvergensek is. Vannak jól és rosszul működő hatóságok mindkét modellben, tehát semmi törvényszerűség nincsen arra nézve, hogy jól működni kizárólag konvergens formában lehet. Az ORTT működésének problémáira nem ez volt az egyetlen lehetséges és adekvát válasz, de ez is egy lehetséges válasz volt. Azt gondolom, hogy ami most született, az valójában nem egy konvergens hatóság, hiszen a mai napig nem történt meg a kompetenciák, a működés konvergenciája. A mai napig fizikailag, a szakemberállomány és a működés tekintetében is teljesen elkülönülten és különböző helyeken létező, egymást nyilván lassan megismerni próbáló intézményekről beszélünk. De ebből az intézményből nem lett konvergens hatóság, legalábbis egyelőre biztosan nem. A személyes véleményem – az elmúlt évek ezzel kapcsolatos vitáit és fejleményeit is figyelembe véve, a körülöttünk lévő más európai vagy Európa-közeliebb államokban –, hogy olyan országokban, ahol nincsenek stabil, mélyen gyökerező, komoly múltra visszatekintő demokratikus hagyományok, ott nem szabad a médiát és a hírközlést közös felügyelet alá rendelni, nem szabad ekkora hatalmat senkinek sem a kezébe adni, mert annak egyetlen eredménye lesz, hogy a médiával kapcsolatos politikai csatározások magukkal fogják rántani a hírközlés-szabályozást is, ami egyébként alapvetően egy technikai, gazdasági és nagyon szigorú európai uniós keretek között jól működtethető rendszer lenne.

*Milyen hatósági működéshez vezethet az, hogy minden személyi döntés, a szervezetben az összes vezető kinevezése és bármikori visszahívása olyan szinten centralizált, mint ennél az újonnan létrejött hatóságnál? A hatóság elnökének jogkörei egyértelműen példa nélküliek Európában. Ez egészen biztosan visszahat a napi ügykezelésre.*

**S**zerintem még egy ilyen intézmény Magyarországon sincs. Biztos vagyok abban, hogy a környezetvédelemtől a földhivatalokig nincs még egy hely, ahol minden lényeges személyi kérdés egy személy kezében lévő, indokolás nélkül meghozható döntés lenne. Meggyőződésem, hogy a legfőbb ügyésznek nincsenek ilyen jogosítványai az ügyészségen mint szerveze-

ten belül, mint amilyenek a médiahatóság elnökének vannak, szervezeti és intézményi értelemben. Ez egyértelműen a megfélemlítettség légkörét eredményezi. Ehhez társult még a kormány- és köztisztviselők bármikori elbocsáthatósága – igaz, az Alkotmánybíróság, megtéve a kormánynak azt a gesztust, hogy még néhány hónapot adott e jog gyakorlására, alkotmányellenesnek minősítette a szabályozást. Mindez semmi mást nem sugall, mint hogy senki ne merjen megszólalni, megmozdulni és bármit leírni.

*A másik kritikus pont a függetlenség. Mit is jelent az, hogy függetlenség, és lehet-e Magyarországon bármilyen intézményi modellt kialakítani, bármilyen formális garanciát teremteni annak érdekében, hogy a közvélemény az intézményt függetlennek fogadja el?*

Az 1992-es alkotmánybírósági határozat ehhez elég egyértelmű útmutatókkal szolgált, és nem gondolom, hogy jogilag ennél egyértelműbben meg lehet fogalmazni, mi független és mi nem független. A Médiatanács esetében az a végeredmény, hogy ugyan demokratikusnak látszó és a függetlenséget biztosítani hivatott eljárási szabályok révén, de valójában kizárólag egy párt delegáltjai ülnek a testületben, elképesztően hosszú időre, kilenc évre kinevezve, akik egyébként újraválaszthatók, véleményem szerint súlyosan sérti az Alkotmánybíróság elvárásait is.

*Igen, de 2007-ben az ORTT-ben ülők függetlenségéről se gondolta senki, hogy létezik, az Alkotmánybíróság a jelenleg is létező formális garanciákat mégis elegendőnek találta.*

A szabályozás szintjén persze lehetett volna még többet tenni, például az újraválaszthatóság kizárásával. De a papíron leírt szabályoknak, pontosan tudjuk, egy ponton túl nincs értelmük, és éppen erről szólt részben a korábbi médiatörvénynek például a közszolgálatokkal kapcsolatos, elképesztő részletezettségű és hihetetlen forgatókönyvekre felkészülő, a függetlenséget garantálni igyekvő szabályozása, amelyet aztán az élet egy választási ciklus után felülírt, és a legabszurdabb forgatókönyvek és a legabszurdabb végeredmények születtek ezekből a szabályokból. Tehát az én személyes meggyőződés, hogy a függetlenség elsősorban emberi, személyi kérdés. A függetlenség lényege, hogy a kinevezett a kinevezése után nem a kinevezőhöz, hanem a törvényben, statútumban, szmsz-ben rögzített feladathoz és a saját szakmai hitvallásához lojális. Ez pedig azon múlik, hogy vannak-e hiteles, sze-

mélyükben és életútjukat, teljesítményüket tekintve független emberek, és ha találunk ilyen szereplőket, akkor másodlagos kérdés, hogy két oldalnyi vagy háromszavas szabály vonatkozik-e rájuk.

*Valószínűleg vannak ilyen emberek, csak ritkán kerülnek olyan helyzetbe, hogy róluk kelljen beszélgetnünk.*

Azt gondolom, néha kerülnek ilyen helyzetbe, és akkor nagyon nagy meglepetéseket tudnak okozni, és fennakadásokat is, akár olyanoknak, akik őket a pozíciójukba juttatták. Majtényi László is ilyen ember volt, ilyen volt Pataki Dániel, az NHH elnöke és ilyen Simor András, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, akik sok meglepetést okoztak és okoznak azoknak, akik a megválasztásukkor nem tudták, mi a függetlenség. Vannak máshol és a mai napig is ilyen „kakukktojások”, és szerencsére mindig is lesznek. Szerintem a függetlenség a személyes felelősségről szól.

*Térjünk vissza a médiatartalmi ügyekhez. A törvény másik nagy hibája – ami persze nem csak az új szabályozásra jellemző, és valószínűleg nem is könnyű jól megoldani a feladatot –, hogy olyan bizonytalan tartalmú fogalmakkal van tele, amelyekbe a mindenkori jogalkalmazó, legyen az hatóság vagy bíróság, nagyon sok mindent érthet bele. Ez kiszámíthatatlanná teszi a rendszer működését. Lehet-e, célszerű-e precízebben fogalmazni, vagy bízni kell a hatóságban, mint ahogy a Médiatanács is ígéri, hogy az ilyen rendelkezéseket majd nagyvonalúan fogja értelmezni?*

Örök vita, hogy akkor jó-e egy jogszabály, ha kellőképpen rugalmas és kellőképpen tág értelmezési lehetőségeket biztosít, vagy akkor, ha a lehető legminuciózusabb módon szabályozza az adott életviszonyokat. A média területén minden olyan szabálynak, amely bármilyen módon korlátozó hatással van, akár közvetlenül, akár közvetve, a szólás és a véleménynyilvánítás szabadságára – pontosan tudjuk, mert megtanultuk –, a lehető legszűkebb mozgásteret kell biztosítania. Más esetekben viszont nem szabad elvesztenünk attól a józan eszünktől, hogy most éppen – finoman szólva – furcsa időszakot élünk. Tehát az a jó jogszabály, amely a józan észnek és a mindennapi életre való alkalmazhatóságnak megadja a megfelelő rugalmasságot és a megfelelő kereteket, és hozzá nagyon erős garanciákat, érdemi bírósági felülvizsgálati lehetőségeket teremt. Ha csak a saját területünkön maradunk, az egész hírközlés-szabályozás alapkonceptiója 2002 óta az Európai Unió-

ban az, hogy a minimális kereteken kívül semmi más ne kerüljön az írott jogszabályokba, hiszen egy olyan gyorsan változó világról, olyan gyorsan változó technológiákról, szolgáltatásokról és megoldásokról beszélünk, amelyeket soha nem fog tudni követni a jogalkotás. Viszont éppen ezért van szükség megfelelő kompetenciával, szaktudással és felkészültséggel rendelkező jogalkalmazókra, hatóságokra. Azt tehát nem hiszem, hogy ez a mostani kis kitérő eltántoríthat minket attól, hogy ez a világ normális iránya, különösen a média és a hírközlés területén.

*Igen, csak hogy a jogalkalmazás így minden esetben bizalmi kérdés. Ráadásul nem biztos, hogy csak a jelenlegi helyzet tekinthető extrémnek. Tényleg ne felejtsük el, hogy az ORTT-nek volt ugyan néhány pillanatnyi fénykora, de alapvetően nem szerzett nagy társadalmi elismertséget. Nagy a kockázata annak, hogy a jogalkalmazó nem lesz képes ezekből a jogszabályokból folyamatosan egyenletes színvonalon kihozni a lehető legjobb megoldásokat. Az egyik lehetséges megoldása ennek az, amit a törvény, bár megint sajátos magyar módon ugyan, de megteremt: az önszabályozás lehetősége. Már csak azért is, mert az újságíró meg végképp nem szereti, ha bizonytalan elvárásoknak kell megfelelnie, amelyeket nem ért. Jobban szereti, ha akár részletesebb szabályok mondják meg, mit nem szabad, de számíthat rá, hogy ha azokat betartja, akkor nem lesz jogi problémája. Az önszabályozás a jelen helyzetben is alkalmas lehet arra, hogy ezeket a részletkérdéseket alaposabban rendezze. De önszabályozás-e az, amit a médiatörvény ezzel kapcsolatban előrevetít?*

A törvénynek valóban van egy fejezete, amelyik a társszabályozásról szól. Azt nem állítanám, hogy a szabályozás nem kreatív, amikor például bevezeti az önszabályozó szervezettel kötött közgazgatási szerződés intézményét. Egy apró szépséghibája mégis van a dolognak: a törvény maga dönti el, hogy milyen kérdésekben van helye önszabályozásnak. Ezek a kérdések nem az önszabályozás jellemző tárgyát képező, elsősorban például etikai kérdések, hanem a legelembibb, legtisztább jogkérdések. A törvény egyrészt megpróbál tehát kiszervezni egy hatósági tevékenységet, másrészt a történelem legsötétebb időszakait idéző anarchia és önkényuralom lehetőségét villantja föl. A törvény szerint laikus testületek dönthetnek a személyiségi jogok és a véleményszabadság korlátozásának legnehezebb kérdéseiben. Ráadásul egyes érintettektől már hallhattuk azt az álláspontot, hogy ezek a szervezetek a bíróságokhoz képest sokkal jobb, a társadalomnak tetsző ítéleteket fognak hozni, és nem is kellenek ide

igazából a bíróságok. Ennél veszélyesebb gondolatot az elmúlt tizenöt évben keveset hallottam.

Annak a szabályozási modellnek, amelyet a törvény felvázol, semmi köze nincs ahhoz, amit önszabályozásnak és társszabályozásnak hívnak a világnak azokon a részein, ahol működik az önszabályozás és a társszabályozás. Ezek lényege mindenhol az, hogy van egy, a kormányzattól és a közigazgatástól független szervezet, amely piaci és esetleg más, civil szereplőket tömörít, és saját maga eldönti, hogy az adott piaci szegmens működése szempontjából fontos kérdésekben valamiféle önkorlátozást, közös szabályrendszert, a jogszabályokon túlmutató elvárásrendszert alakít ki, alkalmaz, és azok betartását nem (!) hatósági eszközökkel ellenőrzi, gyakran szankcionálja is. Ezen önszabályozó mechanizmusok működésének a legfőbb értelme és célja, hogy a konszolidált piaci működést, a szabályokat követő és azokat tiszteletben tartó szereplők ugyanilyen magatartásra szorítsák rá a piac többi szereplőjét is, az államnál gyorsabban és hatékonyabban. Ha működik ilyen szervezet, akkor adott esetben az állami jogalkalmazó mondhatja azt, hogy nincsen szükség állami beavatkozásra, hiszen az önszabályozási mechanizmusok kellőképpen biztosítják a szabályozással elérni kívánt célokat. Mondhatta volna a jogalkotó például azt, hogy a magyar piacon az online tartalmak vagy éppen a reklámozás területén működő önszabályozó szervezet évek óta bizonyíthatóan jól megoldotta a szabályozási feladatok jelentős részét is, ezért itt nincs szükség hatósági jogalkalmazásra. Egyébként annak eldöntése nagyon nehéz, hogy miért csak ilyen kevés területen működik Magyarországon önszabályozás. Ez részben összefügg azzal a kérdéssel, hogy Magyarországon van-e egyáltalán civil társadalom és civil kezdeményezések. Az is tény, hogy az elmúlt évek során ott kezdett el hatékonyan működni az önszabályozás, ahol azt gondolták a piaci szereplők, hogy sokkal jobb nekik, ha az állami beavatkozás helyett ők maguk oldják meg az adott szabályok hatékony alkalmazását. Ez egyébként mind a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete, mind az Önszabályozó Reklám Testület esetében hatékony megoldásnak bizonyult. Azokban az ügyekben, amelyekben az Önszabályozó Reklám Testület eljár, tudomásom szerint nagy biztonsággal mondható, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság sem hozott más tartalmú döntést.

Az, hogy a nyomtatott sajtó piacán nincs önszabályozás, szerintem összefügg a magyar sajtó hagyományával és azzal, hogy hogyan zajlott le vagy nem zajlott le a rendszerváltás a sajtóban. Én 2001-től, a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének (MTE) megszületésétől kezdve – annak alapításá-

ban is résztvevőként – figyelemmel kísértem a hazai önszabályozás alakulását ezen a területen. Az volt a tapasztalatom, hogy a nyomtatott sajtóban jellemzően a korábbi generációk és a korábbi időszakban szocializálódott vezetők határozzák meg a működést, akik számára az önszabályozás a MÜOSZ etikai kódexének betartásánál véget ér. Az MTE maga, illetve az etikai kódexe generációs válasz is volt az online sajtó fiatal újságírói, szerkesztői részéről arra, hogy mennyiben tartják elfogadhatatlannak azt a világot, ahogy a nyomtatott sajtó piaca működött.

### *Miért jött létre az MTE?*

Alapvetően két okból. Az egyik, amit sokan elfelejtenek, hogy három piaci szereplő, az akkori Origo, az Index és az MTI egyre nehezebben tűrte el, hogy a tartalmaikat jogellenesen lopkodják. Ezért azt gondolták, hogy piacvezetőként megpróbálnak etikai és működési szabályokat elfogadtatni a piac más komoly szereplőivel. Ez többek között rögzíti, hogy a szerzői jogokat tiszteletben tartják, a képekért fizetnek és hasonló evidenciákat, de ezen túlmenően kiegészült egy nagyon komoly szakmai kódexszel, amely ennek az újságíró nemzedéknek a szakmai hitvallásához kapcsolódott. Amennyiben példákat keresett volna a jogalkotó a sikeres társszabályozás lehetőségeire, úgy például bizonyosan ilyen volt az MTE tevékenységei közül, hogy kidolgozta a választási törvény és a kampánycsend intézményének a netre való alkalmazását és alkalmazhatóságát. Az MTE tagjai saját maguk készítettek egy ajánlást, amely arról szólt, hogy szerintük hogyan lehet ezeket a szabályokat életszerűen és egyébként betarthatóan is az internetre alkalmazni. Ezt utána egyeztetették az Országos Választási Irodával és az Országos Választási Bizottsággal, amelyek elfogadták ezt a megközelítést. Ezt követően az MTE minden választás alkalmával felállított egy monitoring-szolgálatot, amelyik ellenőrizte, hogy betartják-e a médiumok a választási szabályokat. Ha problémát észlelt, akkor megpróbált maga eljárni, és az Országos Választási Bizottságnak csak azokkal az esetekkel kellett foglalkoznia, ahol az önszabályozás nem tudott eredményt elérni. Én ezt nevezem normálisan működő társszabályozásnak.

*Az internetet nem csak az ön- vagy társszabályozás lehetősége érinti a törvényben. Az új szabályozás alapján a hatóságnak arra is joga lesz, hogy az összes internetszolgáltatót (a tárhely-szolgáltatók mellett ideértve azokat is, akik egyszerűen a hálózatukon továbbítják a jeleket) kötelezze meghatározott információknak a jelfolyamból való ki-*

*szűrésére. Ettől kezdve az internet nem az, aminek eddig ismertük.*

Ez tipikusan egy olyan rendelkezés, amelynek a következményeit azok sem gondolták végig, akik leírták. Nem vagyok technológiai szakember, de azt gondolom, hogy ez csak akkor tartatható és tartható be, ha a teljes internetes adatforgalom ellenőrzését várjuk el a szolgáltatóktól. Szerintem ez műszakilag megoldhatatlan, vagy legalábbis iszonyatos költségekkel jár. Nagyon szeretném tudni, hogy mi ebben a kérdésben a hatóság álláspontja. Ők maguk fognak rácsodálkozni a rendelkezésre, ha egyszer valaki elmagyarázza nekik, hogy annak betartása milyen költséggel és következményekkel jár. Nem tudom, hogy azok a szolgáltatók, amelyeket érint, felkészültek-e az előírás alkalmazására, vagy egyáltalán végiggondolták-e komolyan, hogy mivel jár ez rájuk nézve.

Ráadásul minden ilyen műszaki intézkedés kijártható. Tulajdonképpen lehet, hogy el kellene vágni a vezetékeket az országhatárnál, és akkor nem lesz további probléma. Ez teljesen abszurdnak gondolom.

*Nekem az az érzésem az egész szabályozással kapcsolatban, hogy nemcsak a médiarendszer helyzetét és jellemzőit nem ismeri fel, hanem a jog lehetőségeit sem. Tehát nem lehet, hogy csak ki kell mondanunk, hogy kuruc.info van, volt és lesz, ezzel tudni kell együtt élni, és valahol máshol kell megfogni a problémát?*

Dehogynem, és különösen igaz ez a médiajogra. A kuruc.info sokkal inkább nemzetbiztonsági vagy büntetőjogi kategória, nem médiaszabályozási kérdés. Ha tényleg azt gondoljuk, hogy ilyen módon omnipotens a médiahatóság, akkor szerintem e téren nagyon gyorsan fog – finoman szólva – felsülni, csúnyábban mondván neveltségessé válni.

*Mint a folyamat részese, mit gondolsz a digitális átállás határidejének kitolásáról? Milyen műszaki, gazdasági, társadalmi következményekkel járhat ez?*

Az átállás elhalasztásával kapcsolatban sajnos amár 2010 decemberében világos volt, hogy semmilyen más lehetőség nincsen, mint elhalasztani a 2011. júniusi és decemberi határidőket, hiszen 2010 decemberére még semmi nem valósult meg abból – egyébként szerintem még most sem –, ami a 2011-es kikapcsoláshoz szükséges lett volna. Az átállás feketetelevése a kikapcsolás. Ezt egyébként nem egy hatóságnak kellene lebonyolítania, nem

ismerek erre más európai példát. Nem egy hatóság feladata ugyanis, hogy eljuttasson set-top-bokszt az ország legtávolabbi részeibe, és az sem hatósági feladat, hogy lakossági kommunikációt folytasson és kreatív anyagokat írjon. Erre megfelelő szervezeteket és megfelelő kompetenciákat szokás felállítani, nyilván a hatóság részvételével is. A 2010-es év önmagában nagyon rosszat tett az átállási folyamatnak, hiszen az a tény, hogy választások voltak, azt jelentette, hogy 2010 első felében gyakorlatilag már nem működött a kormányzat. Nem lehetett közbeszerzéseket kiírni például egy monitoring tevékenységre vagy bármilyen kutatásra. Ennek megfelelően az NHH-ban is csak azok az előkészítő munkálatok folytak, amelyeket, mondjuk így, az asztal mellett el lehetett végezni. Sajnos szeptembertől sem arra összpontosult a figyelem, hogy a folyamatban lévő, előkészített ügyeket mielőbb lezárják, hanem például az új médiatörvény előkészítésére.

Az átállás valódi előkészítésének arról kellene szólnia, hogy ma ne lehessen Magyarországon bárhol úgy kimenni az utcára, hogy az ne attól legyen hangos, hogy ahol én lakom, ott mi fog történni az általam nézett televíziós szolgáltatásokkal. Magyarán, a lakosság felkészítésével kellene foglalkozni, azzal az egyszerű üzenettel, hogy amennyiben jelenleg három tévécsatornát néz, azonnal menjen be a legközelebbi boltba és vásároljon digitális vevőkészületet vagy megfelelő új tévékészüléket. Aki szociális okokból erre képtelen, annak pedig rendelkezésére kell álljon a támogatási rendszer. Ennek a jogszabályi háttere is nagyon bonyolult kérdés, tisztázni kell többek között, hogy a támogatásokat ki fogja elosztani, milyen rendszerben, milyen szempontok alapján. Egyébként az átállás elhalasztása, ha pénzügyi oldalról nézzük, a legnagyobb kárt a két kereskedelmi tévének okozza. Ezeknek tovább kell fizetniük egyrészt a műsorszolgáltatási díjat az állam részére 2012 júliusáig, másrészt a *simulcasting*, tehát az analóg és a digitális szolgáltatásért járó sugárzási díjat az Antenna Hungariának.

*Nem nyernek ugyanakkor egy-két-három év haladékot piaci pozíciójuk megőrzésére?*

Ezt nem gondolnám. Tudjuk, hogy ma már bőven a közönségnek a része, amelyik földfelszíni műsorszórással érhető el. Ez persze nagyon-nagyon sok ember, amikor majd eljutunk oda, hogy le kell állítani az analóg műsorszórást. De nem vagyok róla meggyőződve, hogy a két kereskedelmi televízió reklámbevételeire ma döntő hatással van, hogy ezek az emberek nézik-e őket, mivel nagy valószínűséggel nem a legfontosabb reklámértékesítési kategóriába tartoznak. Úgy látom, hogy a két országos kereskedelmi csatorna már ma is ugyanazon a piacon harcol, ahol a kikapcsolás után fog. Az egy másik kérdés, hogy ez egyfajta alkufolyamat része volt-e vagy sem, amely arról szólt, hogy cserébe milyen szabályok kerülhetnek vagy nem kerülhetnek be a törvénybe. Ilyen cserealapnak látom a kereszttulajdonlási szabályok teljes felszámolását, amely pedig éppen ellentmond a konvergenciából következő szabályozási ésszerűségeknek.

Ezek a szabályok különösen fontosak egy olyan kis piacon, ahol az információs monopóliumok kialakulásának a veszélye lényegesen magasabb, mint például a világ egyik legfejlettebb médiapiacán, az angolon. Az angol szabályozásban nem sok médiakoncentrációt korlátozó elem maradt, de a kereszttulajdonlás korlátozás nélküli biztosítása ott sem valósult meg.

*Mi akadályoz minket abban, hogy értelmes, használható szabályokat alkossunk a média területén?*

Azt gondolom, az egyik legnagyobb nehézség az, hogy nem nagyon tudunk senkit sem találni az országban, aki bízna, hinne a mediaszabályozásban. Ennek az oka egyrészt az, hogy mindig azt üzente ez az ország, hogy úgysem tartom be a saját szabályaimat, vagy úgy alkalmazom, ahogy nekem éppen tetszik, másrészt talán az, hogy mindig az a vélelem, hogy minden előírás mögött van egy „*hidden agenda*”, és ez sajnos az esetek döntő többségében így is van. Azt gondolom, hogy a szabályozás iránti bizalom újraépítése lesz az egyik legnehezebb feladat az elkövetkezendő tíz-tizenöt-húsz évben.