



## A KÖZSZOLGÁLATI MÉDIA ALKOTMÁNYOS HELYZETE, PROBLÉMÁI A POSZTKOMMUNISTA KORSZAKBAN – A MAGYARORSZÁGI TAPASZTALAT<sup>1</sup>

**MAJTÉNYI László**

Eötvös Károly Institute, Budapest

majtenyi@ekint.org

*Abstract:* The Constitutional Status of Public Media and its Problems in the Post-Communist Era: The Hungarian Experience

*The lecture analyzes the changes in the functions of public broadcasting within the digital era. It demonstrates the control models of public broadcasting with a special focus on Eastern Europe. In addition, it gives a detailed insight into the Hungarian experience: starting from the regime change, until its practical burnout in the illiberal state. In the author's opinion, despite the negative experience, there are very strong arguments for the maintenance of public media broadcasting in a country like Hungary that is so isolated language-wise, and that has such a small media market. To make this happen, the author thinks that cheap and professional control system is needed.*

*Keywords:* public broadcasting, constitutionalism, media systems, media regulation, digital age, media authority.

### **A közszolgálati média alkotmányos funkciója, tartalmi követelményei, szervezeti nemzetközi modelljei**

Nincs is mindenütt közszolgálati média, és persze ahol van, nem attól létezik, hogy annak nevezik. A közszolgálati műsorszolgáltatás az alapvető feladatként közszolgáltatást végző rádiók, televíziók és az egyéb elektronikus média összefoglaló elnevezése. A közszolgálati műsorszolgáltatás intézményileg a 20. század elejétől terjedt el, etalonja természetesen a BBC.

A totális rendszerekben, akárcsak az irányított demokráciákban vagy illiberális államokban nincs közszolgálat, hanem annak helyén a rendszer propagandistájaként működő állami média van. Ahol pedig van közszolgálati média, ott annak minősége az adott demokrácia minőségének meglehetősen pontos mérője. Elég, ha ebből a szempontból Európa északi és középső vagy déli tájain körülnézünk, és azonnal látjuk a ha-

<sup>1</sup> Ennek az előadásnak írásakor hangsúlyosan támaszkodtam saját korábbi írásaimra, és a jelen tanulmány a témába vágó korábbi munkáim összefoglalásának tekinthető. Ez a szöveg az előadás írott változata, e műfaji sajátosság miatt tartózkodom a lábjegyzetek fékevesztett használatától is.



sonlóságokat és a különbségeket a demokrácia minőségében és a közszolgálati médiumok terén.

A közszolgálati műsorszolgáltatók elterjedése nem csak a társadalmi körülmények függvénye, nem választható el a technológiai meghatározottságtól, az analóg korszak frekvenciaszűkösségétől, valamint a szűkös frekvencia-viszonyok között az újdonságnak számító rádiózás akkori rendkívüli népszerűségétől, a közvélemény formálásában betöltött kivételes jelentőségétől.

A körülmények ugyan mára megváltoztak, de szokásos eset, hogy a meghatározott társadalmi-technológiai helyzetben létrejött jelenségek, intézmények olyan mély gyökeket eresztenek, oly módon válnak a kultúra részeivé, hogy létjogosultságukat a viszonyok, a technológia változása alapvetően nem kérdőjelezi meg. Mindazonáltal a 20. század végén sok szó esik a megváltozott médiapiacra a közszolgálati műsorszolgáltatás hanyatlásáról. Ennek indokoltságát egy rövid gondolat kísérlettel könnyű alátámasztani: ha nem lenne már itt a közszolgáltató média, a mai időkben, a digitális korszakban nagy valószínűséggel fel sem merülne a drága közpénzen fenntartható közszolgálati műsorszolgáltatás szükségessége, amint a demokratikus államokban ilyen funkciójú nyomtatott sajtóra is alig volt történelmi példa. Azaz, ha nem lett volna frekvenciaszűkösség, a közszolgálati média valószínűleg nem alakult volna ki. Viszont az eltelt időben olyan civilizatorikus funkciók épültek a közszolgáltatásig intézményeire, amik miatt megszüntetése ellen ma is igen komoly érvek szólnak.

Azt is fontos tekintetbe vennünk, hogy a közszolgálati média, miközben a civilizált államok nagy részében működik, nem kötelező eleme a médiarendszereknek: a legfontosabb kivétel az Amerikai Egyesült Államok. Ott viszont a viszonyok különlegesegek, a belső és a külső médiapiac hatalmas kiterjedése lehetővé teszi a közszolgálati funkcióknak az adófizetőket nem terhelő piaci betöltését. E szöveg szerzője szerint a digitális korban, legalábbis egyelőre, több érv szól a közszolgálati média fenntartása, mint megszüntetése mellett. De hogy mit hoz még a 21. század, nem tudhatjuk. Magyarországon esetében erre külön is találunk indokokat. Erre még kitérek.

A közszolgálati média jellegadó sajátossága, hogy döntő részben közpénzből tartják fenn, amelynek forrásai főként maga a költségvetés, illetve a kereskedelmi média által fizetett műsorszolgáltatási díj átcsoportosítása, továbbá egyéni, állampolgári – rendszerint adó jellegű – hozzájárulások és – ezek kiegészítéseként – a közszolgálati médiumok törvény által korlátozottan megszerezhető kereskedelmi reklámbevétele. A közszolgálati műsorszolgáltató tehát különös helyzetben van: jelentős hányadban közpénzből fenntartott *piaci* szereplő, ez a helyzet pedig felveti, hogy a közpénzből fenntartottsága nem sérti-e az EU piaci szabályait? A válasz, hogy az Európai Unió a kifejezetten közszolgálati feladatok ellátásához kötötte a közpénzek ilyen felhasználását elfogadja.

A közszolgálati műsorszolgáltató tevékenységének mindazonáltal nem célja a nyereséges gazdálkodás. Működhet központosítva egy szervezetben, de akad példa az önálló regionális – olykor, a sajátos viszonyoknak megfelelően, természetesen többnyelvű –



működésre is. A többnyelvűség az adott társadalmi viszonyok függvényében, például Romániában, egyenesen közszolgálati követelmény.

### **Irányítási modellek, eltérő kulturális hátterek**

A kereskedelmi és a közszolgálati média felügyeletét nem célszerű teljesen elkülönítve tárgyalni, mert a felügyelet tartalma és a hatóságok jogköre is eltér ugyan a két, illetve több műsorszolgáltató típusnál, de a hatósági modell rendszerint egységes. Egyébként természetesen nem csupán ez a két műsorszolgáltató típus létezik, hiszen a közösségi, nonprofit műsorszolgáltatók ugyancsak fontos elemei a médiarendszerek.

A politika, az állam maga és az államot irányító, éppen hatalmon lévő politikusi kör, illetve ezek ellenzéke és csoportjai folyamatos küzdelmet folytatnak a médiarendszer egészét ellenőrző szabályozási hatóságok, ezen keresztül erőteljesen és közvetlenül a közszolgálati, közvetetten pedig a kereskedelmi média befolyásolására vagy akár feletük az uralom megszerzéséért. Miközben a sajtószabadság szempontja és a mögötte álló társadalmi érdek ennek pontosan az ellenkezőjét, a politikai és a vele szoros kapcsolatban lévő gazdasági érdekcsoportok távoltartását kívánna meg. Az ennek következtében előálló helyzeteket az alábbiak szerint lehet a legegyszerűbben modellezni:

1. Nyílt kormányzati, esetleg közvetlen pártirányítást megvalósító modell.
2. Olyan, alapvetően politikai befolyást érvényesítő modell, amelyben az irányító szerv(ek) formálisan elválasztottak a politikai hatalom szerveitől, ám a beavatkozás, befolyásolás lehetősége megmarad.
3. Az autonóm ellenőrzés/irányítás modelljei, amelyek ugyancsak többféle módon működhetnek.
4. Elképzelhető olyan modell, amelyben – esetleg az önszabályozás mellett – nincsen külső kontroll, ami nem okozza az utólagos felülvizsgálat hiányát, de ezt a rendszeren kívülálló alapvetően rendes bírósági, alkotmánybírósági és általános piacfelügyeleti szervekre bízva.<sup>2</sup>

Az alábbiakban alapvetően Daniel C. Hallin és Paolo Mancini modelljeit vesszük figyelembe, de azoktól el is térünk:<sup>3</sup>

A *kormányzati* és valamivel kevésbé a *parlamentari többségi* modellben a közszolgálati média formálisan, láthatóan, az utóbbiban többnyire a végrehajtó hatalom ellenőrzé-

<sup>2</sup> Az első háromhoz hasonló tipológiára lásd: Mary Kelly, Influences on Broadcasting Policies for Election Coverage. In: J. G. Blumler, szerk., 1983, *Communicating to Voters. Television in the First European Parliamentary Elections*. Sage Publications Ltd., London, 65–82; idézi Hallin–Mancini, 2008.

<sup>3</sup> Daniel C. Hallin – Paolo Mancini, 2008, *Mediarendszerek*, II. fejezet. AKTI-Gondolat, Budapest, 37–61. A szerzők eredeti tipológiáját megváltoztattam.



se alatt áll. Ennek iskolapéldája a Charles de Gaulle nevéhez köthető Franciaországban 1964-ig fennállt médiairányítási modell, amely az Információs Minisztérium közszolgálati médiát irányító hatáskörében öltött testet. Ezek után függetlennek mondott, de a függetlenség követelményét nem teljesítő testület az (ORTF) kapta meg ezt a hatáskört, amelynek tagjait a kormány nevezte ki. Ennek némileg szelídített változata az, amely a parlament (valójában a parlamenti többség) kezébe adja az irányító hatóság személyi összetételének meghatározását. Többé-kevésbé ez a rendszer épült ki Portugáliában, Spanyolországban, Görögországban. Persze e modellben nem kizárt teljesen a független működés, amennyiben a döntéshozók a személyek kiválasztása során önkorlátozást gyakorolnak, illetve, ha a megválasztott és nehezen elmozdítható tagjai az irányító testületeknek hallgatnak az autonómia kísértésének hangjára.

A *parlamenti modellnek* ismertek arányosított változatai is. Ennek, e könyvnek a szerzői szerint, a talán bizonyos értelemben demokratikusnak mondható, de az alkotmányossági szempontoknak nem megfelelő irányítási modell legkevésbé rokonszenves esetei érvényesülnek néhány helyen, amely szerint a politikai pártok között a közmédiához hozzáférést megosztják. Egyrészt ez úgy történik, hogy az irányítótestületekbe, valamilyen arányossági elvet figyelembe véve (az egyenlőség vagy az erőviszonyoknak megfelelően /pl. Spanyolország/), a helyeket elosztják. Olaszországban, a közszolgálati médiában (Radiotelevisione Italiana /RAI/) a 80-as években nem csupán az igazgatótanács helyeit osztották el egymás között a pártok, de három közszolgálati csatornát is szétosztották politikai alapon, azaz a RAI 1 a kereszténydemokratáké, a RAI 2 a „világi” pártoké lett, a RAI 3-at pedig megkapta a Kommunista Párt. A 2006–2010 közötti parlamenti ciklusban ehhez hasonló politikai javaslat az akkori ellenzéki Fidesz részéről Magyarországon is elhangzott.

A *parlamenti-társadalmi képviseleti modellben* a közmédia irányítása feletti hatalom megosztott a parlament és a legkülönbözőbb (érdekvédelmi, korporatív, szakmai, tulajdonosi stb.) társadalmi szervezetek között. Más szavakkal azt is mondhatjuk, hogy a pártpolitikai és a pártpolitikán kívüli társadalmi szervek osztoznak a médiahatalom ellenőrzési, szabályozó része felett. Itt azonban a „társadalmilag releváns” csoportokat szokták számításba venni, azaz egyfelől olyanokat, amelyeknek van tényleges súlyuk és valóságos szerepük, másfelől pedig tevékenységük és az általuk képviselt érdekek valamilyen érdemi szálon kötődnek is a médiavilághoz.

A *korporatív modell* jellemzője, hogy a médiafelügyelet megoszlik a társadalom politikai, szakmai és érdekképviseleti intézményrendszerei között. Ennek előnye, hogy a sokféle befolyás a társadalom érdekek- és értéktagságát kifejezheti, az ellentétes és a szabadságot esetleg korlátozó parciális érdekek jó esetben kioltják egymást, megjelennek, képviseletet kapnak az eltérő ideológiai, kisebbségi, kulturális jelenségek és szempontok. Ezzel szemben hátrányaként említhetjük, hogy a szétporlasztott, elemeire szétválazott érderendszer könnyen átláthatatlan rendszert eredményez, amely viszont, mint ilyen, manipulálhatóvá lesz.



A *professzionális modellben* a médiairányítást, elsősorban a közszolgálati médiában, radikálisan leválasztják a politikai és korporatív ellenőrzésről. Ennek a megoldásnak társadalmi-történeti előfeltétele, hogy a médiavilág erős belső morális tartással működjön, és a független kritikai attitűdjét hosszú történelmi tapasztalat támassza alá. Ebben a modellben a működést szigorúan megfogalmazott és számonkért belső státútumok rendezik, szabályozzák. A modell alapvonása az átláthatóság, a viták nyilvános kezelése, a tényleges, a tulajdonosi és a szerkesztői érdekekre tekintet nélkül működő radikális önszabályozás, amely a hibákat nem fedezi, hanem azokat gyökereikig feltárja. Klasszikus esete a BBC. Ugyanez a modell működik Kanadában, az ír közszolgálati médiában és Skandináviában is.

### **Közép-Kelet-Európa**

A közszolgálati műsorszolgáltatásnak válaszolnia kell a tömegdemokráciák sajátos jelenségeire. Amíg a népes lakosságú, és világnyelvként is funkcionáló nemzeti nyelvet beszélő országokban, amint erre utaltam, elképzelhető, hogy üzleti alapon működjenek a közügyekről szóló adók, kisebb országokban, különösen a televíziózásban, ez lehetetlen. Olyan ritkaságszámba menő európai nyelvi szigetek esetén, amelyek fiai, leányai számára a közelebbi, távolabbi szomszédok nyelve, mint amilyen a magyar is, nem érthető, ez különösen akadályozott.

A kereskedelmi televíziókat üzemeltetni egyfelől nagyon költséges, másfelől pedig rendszerint túlságosan jó üzlet, és emiatt is, noha akadnak ritka kivételek, arányaiban is sokkal inkább tabloid, bulvár tartalmat nyújt, mint az írott sajtó egésze, az internet vagy a művészeti és a szórakoztató médiumok. A kereskedelmi műsorszolgáltatás hírműsora, amint sajnos az ezekkel versenyezni kívánó közszolgálat is, erősen jellemzi az a jelenség, amit *infotainmentnek* nevezünk.

Működésük elveit rendszerint törvényben szabályozzák, függetlenségüket a működését szabályozó törvény deklarálja. Ez a törvény által biztosított függetlenség jelenti a külső függetlenséget, azaz azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatót védelem illeti meg a politikai és az egyéb (például gazdasági) befolyásolástól, de az ilyennek köteles is ellenállnia, és ugyancsak biztosítandó a műsorkészítő, szerkesztő, újságíró belső, a managementtel, szerkesztőkkel, főszerkesztőkkel, kurátorokkal stb. szembeni autonómiaja (belső függetlensége).

A közszolgálati műsorszolgáltató sem nem állami, sem nem magángazdasági szereplő, hanem ideáltipikusan sajátos társadalmi felügyelet alatt kell (egyres országokban inkább csak kellene) hogy álljon. Ez tehát nagyon különleges státusz. Azzal lehet leginkább körülírni, hogy a közszolgálati média független nemzeti intézmény, amely a tényekhez ragaszkodik, és mindenkire tekintettel, azonos körültekintéssel mutatja be, az alkotmányosság értékrendjének megfelelően, a társadalom véleményekben is tükröződő tagoltságát. Ha pártos vagy állami-kormányzati felügyelet alá van vetve, ez nem lehet-



séges. Alapvetően talán kétféle irányítási modell felel meg a leginkább funkciójának – ha ennek a szakmai háttere, rendszerint évszázados fejlődés eredményeképpen adott: 1. a tisztán professzionális irányítás, amely az önszabályozás sajátos esete, és amely a posztkommunista térségben aligha lenne működőképes; 2. a másik lehetséges modellben, az önszabályozás mellé vagy fölé, a médiairányítás szempontjából jelentékeny társadalmi és állami intézmények megfelelően széles körét vonja be az irányítási-szabályozási döntésekbe, anélkül, hogy a döntési felelősségek szétporladnának.

A közszolgálati médiától elvárható az objektív és pártatlan, a közjót szem előtt tartó sokszínű, sokoldalú hírszolgáltatás, amely hangsúlyozottan nem a fogyasztó vélt elvárásainak felel meg, hanem alapvetően az ország és a világ eseményeinek valós történéseihez igazodik.

Terjesztenie kell a kultúrát, szolgálnia a műveltség emelését, Európában pedig különös figyelmet kell fordítania a nemzeti és az európai kulturális hagyományra is.

Szintén különös figyelmet kell fordítania az etnikai és a kulturális sokszínűség, az életformák sokszínűségének bemutatására, ki kell elégítenie a kisebbségek hír- és kulturális igényeit. Szolgálnia kell a kölcsönös megértést.

A közszolgálati média ideáltipikusan nem a szórakozásra irányuló tömegzslés kiszolgálója, e tekintetben, miközben nem mellékes számára sem a piaci részesedés, nem versenytársa a kereskedelmi médiának. Figyelmet kell fordítania arra, hogy műsorkínálatában alapvetően olyan elemek legyenek, amelyeket a kereskedelmi média nem nyújt, kifejezett feladata tehát, hogy fogyasztói számára határozottan és kézzelfoghatóan megkülönböztesse magát a kereskedelmi médiától.

## **A jelen és a jövő**

A 2010-es választások után új fejezet kezdődött Magyarországon a közszolgálati műsorszolgáltatásban. Amint már megállapítottuk, a közszolgálati média legfontosabb és legkülönösebb sajátossága, hogy sem az államhoz, sem a magángazdálkodáshoz elvben nem kötődik, hanem társadalmi jellegű. A törvény deklarálja is, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatás mind az államtól, mind pedig a gazdasági szereplőktől függetlenül működik.<sup>4</sup>

A függetlenség követelménye szempontjából egyáltalán nem is értelmezhető az olyan modell, amelyben – a parlamenti erőviszonyok függvényében – az irányító hatóság létrehozása mögött egységes a politikai akarat, ha a testület egyetlen párt jelöltjeiből állhat, továbbá egységes a tulajdonosi jogok birtoklása a nemzeti hírügynökség és a közszolgálati műsorszolgáltatók összességében. Hasonló problémát vet fel az, ha min-

<sup>4</sup> A közmédia függetlensége és kiegyensúlyozottsága tekintetében már a 2010–2011-es tapasztalatok is súlyos hiányosságokat mutattak. Egyfelől politikai színezetű botrányok (Lomniczi korábbi főbíró eltüntetése, a Cohn-Bendit interjú meghamisítása), másfelől pedig a független tartalomvizsgálatok igazolták a hírszolgáltatások aránytalanságait.



den hírszolgáltatás központi irányítás alatt álló egyetlen hírgyártó birtokában van, a közszolgáltatás műhelyei között nincs verseny, és a tartalmi irányítás is központosított. Nyilvánvaló ugyanis, hogy nem egyféle értelmezése van a híreknek, és magának a hírszolgáltatásnak sem, és ez nemcsak a pártosság, hanem a szakmaiság tekintetében is egyértelmű, hiszen korábban a közszolgálati rádiók és televíziók a tájékoztatás terén, helyesen, egymással is versenyeztek.

Az eddigiekből következik, hogy nézetem szerint a közszolgálati média működését egyrészt helyre kell állítani, másrészt a digitális kor kihívásaira is válaszolni kell. Bizonyos, hogy a hagyományos lineáris műsorszolgáltatás szerepe különösen is csökken, a közszolgálat értelme is kétségbe vonódik, habár korántsem biztos, hogy hanyatlása teljes lesz, hiszen valós és tartós igényeket elégít ki. Számos történelmi példa mutatja, hogy halálra szánt médiumok képesek a tartós túlélésre. A jövő persze nem látható, ezért elég, ha belátható tartományára függesztjük tekintetünket, mert ebben az esetben is lényeges változtatások indokoltak. Az a jelenben is teljesen egyértelmű, szólni is fölösleges erről, hogy a közszolgálati médiumnak a nyilvánosság online fórumain jelen kell lennie, ha befolyása maradékát őrizni óhajtja. Sajátos és igen súlyos kérdés viszont, hogy kik újítják majd meg a közszolgálatot akkor, amikor azok, akik értenek hozzá nemcsak megöregedtek, de – amennyiben dolgoznak – a nyilvánosság pártos vagy legalábbis irányzatos közlönyeinek találtak maguknak helyet. Erre nem látok megnyugtató választ. Viszont a hihetetlen tényleges költségekkel pazarlóan működő, a társadalmi költségeket tekintve alig felmérhető kártételű médiahatósági rendszer jövőjéről már lehet elképzelésünk. Az elmúlt huszonöt évben Magyarországon alig láttunk mást, mint a politikák és még inkább a politikusok által rángatott, korrupciós botrányokba bonyolódó testületeket és hatóságokat. Erre a legésszerűbb válasz, amely a megváltozott médiavilág jelenségeire is értelmes reakció, a testületesdi és hatóságosdi határozott visszamet-szése. A nem konvergens modell, ahol a frekvenciagazdálkodás és a tartalomszabályozás elválik a digitális korban kissé anakronisztikus, az ún. konvergens modellt pedig, ahol a kettő egy kézbe kerül, a hatalomkoncentráció miatt bírálják.

Érdeemes elgondolkodnunk a kívánatos reform irányán. A közszolgálati médiát a professzionális és a társadalmi ellenőrzés kombinációjával kicsiny és olcsó politikamentes ellenőrző testületre kellene bízni, a Nemzeti Média és Hírközlési Tanácsot pedig jogutód nélkül megszüntetni. A Médiatörvény betartását – a történelemben ennél jobb megoldást nem találtak ki – bírói felügyelet alá kellene helyezni a széleskörű és médiafogyasztókat is megillető általános perlési jog biztosítása mellett. A kiskorúak, a közösségi média és a sajtó szabadságának védelmére is tekintettel, erős vizsgálati jogosultsággal, médiaombudsmani tisztség hozandó létre. Az ombudsmannak ugyancsak perlési jogot kell kapnia. A médiával kapcsolatos technikai hatósági feladatokat, ide értve a csökkenő jelentőségű frekvenciagazdálkodást is, a Gazdasági és Versenyhivatalra kellene bízni. Ezzel szerintem, egyéb ennél nyomósabb társadalmi előnyök mellett, a mostani médiaigazgatási költségek körülbelül nyolcvan százaléka is megtakarítható.



## BIBLIOGRÁFIA

- BAJOMI LÁZÁR PÉTER, szerk., 2005, *Magyar médiatörténet a késő Kádár-kortól az ezredfordulóig*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- HALLIN, DANIEL C. – PAOLO MANCINI, 2008, *Médiarendszerek*. Budapest, AKTI-Gondolat.
- LUNT, PETER – SONIA LIVINGSTONE, 2012, *Media Regulation Governance and the Interest of Citizens and Consumers*. Sage Publications Ltd., London.
- MAJTÉNYI LÁSZLÓ – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL, 2014, *Információs és médiajog II*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.
- MÖLLER, CR. – A. A. AMOUROUX, szerk., 2004, *The Media Freedom Internet Cookbook*. OSCE, Vienna.