

## „INDOKOLATLAN AGGODALOMKELTÉS”

### AZ ORTT A TERRORTÁMADÁS MÉDIAPREZENTÁCIÓJÁRÓL

Az ORTT a közelmúltban a terrortámadás médiareprezentációját elemző „háttéranyagot” bocsátott ki. A dokumentum leíró megállapításai akár helytállóak is lehetnek, ám az írás számos normatív megállapítást is tartalmaz: egyebek mellett felhívja a médiát arra, hogy a jövőben a pánikkeltés elkerülése végett „körültekintőbben” járjon el. A Sajtószabadság Központ\* megbízásából készült elemzés azt vizsgálja, hogy a médiahatóság jogszerűen igyekezett-e befolyásolni a média műsorszerkesztési gyakorlatát.

2001. október 2-án az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) sajtótájékoztatón mutatta be *Háttéranyag*nak nevezett dokumentumát. Az irat a műsor-szolgáltatók megjelölése nélkül, de pontos idézetekkel alátámasztva elmarasztal bizonyos műsorokat amiatt, hogy a terrortámadásról szóló tudósításaik során pánikkeltésre alkalmas elemeket használtak, amelyek „alkalmasak lehettek arra, hogy a nyugalom megőrzése helyett a helyzet súlyosságát és annak dramatisztaságát erősítsék”.

A média ilyen helyzetben elvárható magatartásáról, illetve arról, hogy egyáltalán kell-e egy bizonyos magatartást elvárni a médiától, könyveket lehetne írni. Ebben az esetben azonban csak a *Háttéranyag* létjogosultságát szeretnénk megvizsgálni. E látszólag jelentéktelen dokumentumot azért érdemes elemezni, mert megjelenése esetleg egy tendencia része: ez rajzolódik ki az ORTT Panaszbizottsága (Pb) nyilatkozat formájában kiadott véleményeiből, valamint az ORTT-nek az Országos Választási Bizottsággal közösen összeállítani tervezett választási etikai kódex, avagy ajánlásgyűjtemény ötletéből. E dokumentumok és tervezetek közös vonása a jogi szabályozás alá nem eső szféra „megregulázásának” igénye. (A Panaszbizottság ugyan nem azonos az ORTT-vel, azonban nem is teljesen független attól, és ez esetben feltűnő a tendencia egyezése.) A Pb, akárcsak ezen újabb kezdeményezésekben az ORTT, jogi hatásköreinek gyakorlása mellett *észlelbeli* és *morális* mércét is fel szeretne állítani, abból a megfontolásból, hogy a

magyar médiának erre szüksége, a közönségnek pedig igénye van, a médiatörvény pedig nem nyújt kellő lehetőséget a vadhajtások lenyesegetésére. Mindez kétségtelenül igaz. Csakhogy a jogállamiságnak, a jogbiztonságnak éppenséggel az a lényege, hogy amit a jog nem tilt, azt szabad, ezért bármennyire is szemet szűr a magyar műsorszolgáltatás kétségtelen szakmai felületessége, etikátlansága, mivel ezeket a jog nem tiltja, ellenük jogi eszközökkel nem lehet, nem szabad fellépni. Az állam azonban csakis jogi eszközöket alkalmazhat; javaslatai, tanácsai a „kézi vezérlés” emlékéit idézik. Nem véletlenül szabályozza az alkotmány és a jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény) a jogszabályok kibocsátását – a jogalkotás szabályai a jogállamiság garanciái is egyben.

Az ORTT *Háttéranyaga* nem kötelező érvényű, szankciót nem tartalmaz, ahogy a Panaszbizottság nyilatkozatai sem. Akkor miért fenyegeti mégis a demokratikus szabadságjogokat? Mert olyan szerv bocsátja ki, amelynek egyébként joga van kötelező érvényű határozatokat hozni, bírságot kiszabni, végső soron a frekvenciaengedélyt is visszavonni. Annak ellenére, hogy e határozat kötelező erővel nem bír, alkalmas a címzett személy megfélemlítésére: az összevont szemöldök hatására tartózkodni fog a kifogásolt magatartástól, pedig azt nem tiltja jogszabály. Ezzel megvalósul a szólásszabadság korlátozásában mércének számító „*chilling effect*”, azaz bénító hatás, amelyet az általános fenyegetettség érzése vált ki.

A dokumentumban szereplő elmarasztaló mondatok határozott elvárást fogalmaznak meg: „Ebben az esetben *sem* volt kellően körültekintő s a nyugalmat szolgáló a műsorstruktúra” (kiemelés tőlem – B. J.); „sokkoló hatású drámai elemeket ötvözött olyan kifejezésekkel, mint »új időszámítás«, vagy »félelem korszaka«, melyek nem nyertek igazi értelmet a magyar viszonyok között, öt nappal a terrortámadás után”; „feszültségkeltésre [...] is alkalmasak voltak”; „indokolatlan aggodalomkeltés”; „alkalmat adhatott arra, hogy [...] a nézőkből indokolatlan feszültséget

\* A Sajtószabadság Központot 2001 áprilisában alapították fiatal médiakutatók, médiajogászok, politológusok, újságírók és közgazdász-kutatók. A központ célkitűzése, hogy összegyűjtse és továbbítsa a magyarországi sajtószabadság helyzetére vonatkozó információkat, jogsegélyt nyújt újságírók részére, kutatásokat támogat és képzéseket szervez. A közhasznú egyesület politikai pártot nem támogat, és politikai párttól támogatást nem fogad el.

és bizonytalanságérzetet váltson ki”. Dicséretképpen utolsó előtti mondatként azt írja: „Máshol találhatunk példát arra is, hogy a híradások visszafogott, a nyugalom megőrzését jobban szolgáló szerkesztésben jelentek meg...” Ugyanakkor a műsorba meghívott iszlámszakértő véleményével is vitába száll az anyag, holott az nem feltétlenül tükrözi a műsor-szolgáltató véleményét.

A normatív megfogalmazás elvárások létét jelzi, pedig semmilyen jogszabály nem írja elő, hogy a műsorszolgáltatóknak – közszolgálati és kereskedelmi között az anyag sem tesz különbséget – a köznyugalmat kellene szolgálniuk. A Büntető törvénykönyv természetesen ismeri a „rémhírtérjesztés” tényállását (270. §), amelyhez az szükséges, hogy olyan valótlan tényről állítsanak vagy híreszteljen valaki, illetve valótlan tényről oly módon ferdítsen el, amely alkalmas a köznyugalom megzavarására.

Kétségtelen, hogy A rádiózárról és televíziózárról szóló 1996. évi I. törvény 3. §-a előírja, hogy a tájékoztatásnak többek között tárgyilagosságnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie. Az ORTT azonban nem állapította meg e szakasz sérelmét, ezek szerint tehát az „aggodalomkeltés” nem volt olyan fokú, amely ennek sérelmével járt volna. Jogsértés hiányában tehát vizsgáljuk tovább, milyen jogi jellege lehet a *Háttéranyagnak*.

Igaz, más szervek – például az APEH – is kibocsátanak iránymutatásnak nevezett állásfoglalásokat, amelyek szintén nem minősülnek sem határozatnak, sem jogforrásnak, csupán ajánlást tartalmaznak. Az Országos Választási Bizottság is ad ki állásfoglalásokat [1997. évi C. tv. 34. § (1) a)] „a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése, és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében”. Lényeges különbségeket fedezhetünk fel azonban az iránymutatások vagy állásfoglalások és az említett *Háttéranyag* között.

Mindenekelőtt az a különbség, hogy az APEH előzetesen bocsátja ki az iránymutatást, az általános megállapításokat tartalmaz. Ezzel szemben a *Háttéranyagot* utólag adták ki, konkrét műsorokat említ, sőt idéz, és elmarasztaló megállapításokat tesz. Az előzetes iránymutatás hatékony lehet a jogalkalmazók biztonságérzetének javításában. Előfordult, hogy műsorszolgáltató fordult az ORTT-hez annak megállapítása végett, hogy az elkészített műsor nem ütközik-e a médiatörvénybe. Természetesen az ilyen előzetes ítéletalkotás aggályos lehet, mivel a negatív vélemény gyakorlatilag a cenzúrával lenne azonos. Annak azonban nem volna semmi akadálya, hogy az ORTT a médiatörvény egyébként homályos értelmű, műsor-készítésre vonatkozó paragrafusairól értelmezést adjon ki, amely általános érvényű, a jövőre vonatkozik, de ugyancsak nem kötelező erejű.

## MEDDIG TERJED AZ ORTT HATÁSKÖRE?

Az államigazgatási szervek hatáskörét jogszabályok rögzítik. E szervek csak az így megállapított hatáskörükbe tartozó ügyekben tevékenykedhetnek. Rájuk az említett alapelv fordítva érvényes: amire nem kapnak kifejezett felhatalmazást, azt nem tehetik. Ezért nincs az államigazgatási szerveknek lehetőségük arra, hogy szabadon rendelkezzenek bármilyen, általuk hatékonynak tartott eszközzel: csak törvény által megszabott feladatokat végezhetnek, kizárólag a törvények által rendelkezésükre bocsátott eszközökkel. A hatásköröket az ágazati jogszabályok állapítják meg, és azok felsorolását nem lehet kiterjesztően értelmezni. Ez a jogszabály a mi esetünkben a médiatörvény [41. § (1) a)–n)].

Az ORTT feladat körébe tartozik például, hogy folyamatosan átadja a Magyar Rádió Közalapítványnak, a Magyar Televízió Közalapítványnak, a Hungária Televízió Közalapítványnak, a Magyar Távirati Iroda Részvénytársaságnak és a közszolgálati műsorszolgáltatóknak a műsorfigyelő és -elemző szolgálat vizsgálatának és értékelésének rájuk vonatkozó anyagait [1996. évi I. tv. (médiatörvény) 41. § (1) d)]. A *Háttéranyagot* a műsorelemző osztály készítette: vajon ez is a fenti kötelezettség teljesítésének része lenne? Az anyag utolsó mondata azt jelzi, hogy többről van szó, mint a műsorelemző szolgálat értékeléséről, azáltal, hogy ajánlást fogalmaz meg: „Véleményünk szerint a műsorszolgáltatóknak az eddigieknél nagyobb körültekintéssel kellene eljárniuk az egyes műsorfolyamok szerkesztése során, elsősorban a híryananyagok kezelése, elemzése és kommentárja terén, hogy elkerüljék a fentebb említett hibákat.”

Tehát az ORTT hibának nevezi az anyag által felsorolt jelenségeket, de nem világos, hogy minek alapján tekinti annak. A fenti idézetek alapján úgy tűnik, hogy egy újabb elvárást fogalmaztak meg a médiával szemben: a köznyugalmat kell szolgálnia. Ilyet azonban csak törvény szabhatna a média kötelességéül, illetve törvény hatalmazhatná fel az ORTT-t vagy más szervet arra, hogy ilyen elvárást, szabályt alkosson. Jelenleg azonban nincs ilyen felhatalmazás.

A médiatörvény az ORTT feladatául tűzi ki továbbá, hogy állásfoglalásokat, javaslatokat dolgozzon ki „a magyar műsorszolgáltatási rendszer fejlesztésének elvi kérdéseire vonatkozóan, ideértve a sokcsatornás vezetékes rendszereket, valamint az audiovizuális ágazattal való összefüggéseket is...” [ Médiatörvény 41. § (1) f)]. A „műsorszolgáltatási rendszer” kifejezés, különösen a vezetékes rendszer példájával közelebbről megvilágítva a műsorszolgáltatás technikai megoldásainak kérdéseire látszik utalni. Különösen akkor juthatunk erre a következtetésre, ha meggondoljuk,

hogy a törvény születésének idején a magyarországi műsorszolgáltatási rendszer még kialakulatlan volt, úgy a közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatók megoszlását tekintve, mint a műsorszolgáltatás technikai értelmében. Biztosabbak akkor lehetnének, ha a törvény a műsorterjesztés kifejezést használta volna, de a miniszteri indoklás sajnos nem ad erre nézve eligazítást. A műsorok nézőkre gyakorolt hatása optimumának meghatározását azonban nehéz beleértetni a műsorszolgáltatási rendszer elvi kérdései közé, még kevésbé az audiovizuális ágazat összefüggései körébe.

Sokszor – jogosan – kifogásolják, hogy a magyar médiát az angolhoz próbálják hasonlítani. Ebben az esetben az angol példa az ORTT mellett szólna: előfordul, hogy a szabályozó hatóság (ITC) informális úton adja egyet nem értését a műsorszolgáltató tudtára, s ez elegendő visszatartó erőnek minősül. Ez azonban egy olyan országban történik, ahol alapvető jogszabályok nincsenek írásba foglalva, mégis betartják azokat: illendőségből. Amíg ez a típusú jogkövető magatartás meg nem szilárdul hazánkban, biztonságosabb a meglévő, írott törvényeket betartani, betartatni.

## LEHET-E JOGSZERŰEN?

Társadalmi igény, hogy a média hitelesen tájékoztasson, objektív és minőségi műsorokat sugározzon. Nagyon fontos lenne ennek az igénynek érvényt szerezni, mégsem az volna a legjobb megoldás, ha az állam rendezne el mindent. A rendszerváltás után érthetően még intenzívebb kíváncságot, hogy az állam ne avatkozzon olyan kérdésekbe, amelyeket a jog nem szabályoz.

A harmonikus, aktív és demokratikus értékek iránt elkötelezett társadalom alakulása folyamatban volt az utóbbi évtizedben Magyarországon. Sokat hangoztatott tény, hogy még mindig alacsony a társadalmi aktivitás, gyenge a civil társadalom érdekképviselési képessége. Ha az állam átvinné a civil társadalom szerepét, azzal csak újra gátat vetne ennek a fejlődésnek. A felülről kezdeményezett etikai kódexek, az állami ízlésorvosítások a paternalizmus hagyományát folytatnák. Ugyanakkor az államhatalom tekintélyét is leronthatja az, ha vegyesen bocsát ki kötelező és nem kötelező érvényű határozatokat ugyanazon a területen. A jogban nem jártas állampolgárok értesülései talán nem is terjednének ki arra a körülményre, hogy egy állásfoglalás kényszerítő jellegű-e vagy sem.

A meglévő igény kielégítését többféleképpen is meg lehetne oldani: a legkedvezőbb az volna, ha létrejöhetne egy nem kormányzati szervezet – akár állami támogatással –, amely a műsorszolgáltatók köré-

ben tekintélynek örvend és képes a társadalom elvárásait közvetíteni számukra. Vagy pedig törvénynek kell felhatalmaznia valamelyik erre alkalmasnak ítélt szervezet arra, hogy etikai szabályokat állapítson meg és azokat betartassa – ahogyan jelenleg például a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat betartatása a kuratórium feladata [Médiatörvény 66. § (1) f)]. Ez a megoldás törvényessé teszi a felügyeletet, de hatékonyra nem feltétlenül. Az ilyen, felülről létrehozott szervezetek gyakran nem rendelkeznek megfelelő társadalmi elfogadottsággal, vagy nem szakmai, hanem politikai érdekek alapján szerveződnek.

Az ORTT úgy vállalkozik hatáskörén kívül eső területen történő eljárásra, hogy a saját hatáskörében hozott kötelező határozatait nem teszi nyilvánossá ugyanilyen széles körben. Ritka az, hogy sajtótájékoztatón ismertetnének határozatot, miként az említett *Háttéranyagot*. A Panaszbizottság, bár ha szükségesnek tartja, a törvény szerint tájékoztathatja a közvéleményt a nyilatkozatról, a gyakorlatban csak a legkritikább esetben tesz így. Akár az elmarasztalt műsorszolgáltató megjelölése nélkül is közzé lehetne tenni a határozatokat, így hasznosítva azok preventív hatását. Ezekkel a határozatokkal ugyanis az ORTT valódi jogsértésekre hívja fel a figyelmet, illetve szankcionálja azokat.

A jogbiztonság azt is jelenti, hogy csak előzetesen kihirdetett jogszabály állapíthat meg kötelező érvényű szabályokat. Emiatt aggályos a Választási Bizottsággal közösen tervezett etikai szabálygyűjtemény, ajánlás kidolgozása. Az „etikai” kifejezés ugyanis arra utal, hogy olyan szabályokat vennének fel e kódexbe, amelyeket törvény nem ír elő. Erre pedig sem az OVB-nek, sem az ORTT-nek nincs felhatalmazása. Ajánlásokat persze lehet tenni, de azok betartatására ugyancsak nincs hatáskörük, így a dolog értelmetlen. Az természetesen nagyszerű, ha etikai nyilatkozataik termékeny talajra hullva befolyásolják a politikai kampányt és elejét veszik a durvaság elharapódzásának. A szólásszabadságból következően bárkinek joga van az erkölcsös életvezetésre történő felhívásokat közzétenni, amíg azzal mások jogait nem sérti. A bökkenő az állami szervezetek (és itt e két szerv) esetében éppen az, hogy állami kényszerítő hatalmuknál fogva sérthetik mások jogait. Emiatt különösen kell arra ügyelni, hogy az alkotmány által körülhatárolt területen belül maradjanak. S mivel a szólásszabadság különösen érzékeny jog, ott már az esetlegesen bénító hatást kifejtő fenyegetés is sérelmet okoz. Az ORTT helyzete fokozott felelősséget jelent e tekintetben, s ennek tudatában kell törvény szerinti feladatait megvalósítania. Különösen, hogy a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 31. §-a szerint az „Országos Rádió és Televízió Testület védi és előmozdítja a szólásszabadságot”.