

A MÉDIA-ÖNSZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES MODELLJEI MAGYARORSZÁGON



Főszerkesztők Fóruma
Független Médiaközpont

2013. december 4.

A koncepció főbb elemei

- A média csak akkor töltheti be igazi szerepét, ha az állam tartózkodóan, a legszükségesebb elemekre korlátozva lát el tartalomszabályozási tevékenységet. Az önszabályozásra azért is szükség van, mert a média számos, jogilag nem értelmezhető módon is követ el hibákat. Az önszabályozás nem engedékenyebb, mint a jogi szabályozás - sőt, sok esetben jóval szigorúbb és mindenképpen részletesebb –, hanem más logikát követ: az etikára, a pontosságra, a személyiségi jogokra és más minőségi kérdésekre meghatározott szabályok alapján, az esetek körülményeit, az újságírói szakma hagyományait, trendjeit, az elvárható gondosság körét, a műfaji és technikai sajátosságokat és a tartalmi-morális kontextust is képes figyelembe venni.
- A média önszabályozása sokféle modellben működőképes, nincs egyetlen helyes út. Igazán hatékonyan ott működőképes az önszabályozás, ahol egyrészt az ún. *stakeholderek* mindegyike részt vesz benne valamilyen formában (aktív alakítóként, finanszírozóként, külső kontrollként, stb.), és ahol az önszabályozás több szintje és formája egymásra épülve érvényesül.
- Fontos elv, hogy sem szavazati súlyban, sem finanszírozásban nem szabad domináns szerephez jutnia egy szereplőnek vagy érdekkörnek sem. A finanszírozásban a hozzájárulási részesedések kidolgozása és rendszeres időközönkénti újratárgyalása az önszabályozáson belüli potenciális konfliktusok forrása.
- Az önszabályozási modellekkel szembeni leggyakoribb vád, hogy egy saját magát szabályozó és saját maga felett ítélkező iparágat, céhet hoznak létre. Ennek kiküszöbölését az egyes szerkesztőségeken belüli, illetve az önszabályozási rendszer egészében működő garanciák szolgálják, mint a szerkesztőségen belüli etikai kódexek és panaszcsatornák, a szerkesztőségi ombudsmanok, a nyilvánosság, a külső szakértők bevonása a panaszeljárásokba, valamint a médiaombudsman intézménye.
- Az állam feladata az önszabályozással kapcsolatban elsősorban az, hogy elismeri a média jogi eljárásaitól független, annak nem alárendelt média-önszabályozást, egyúttal az állami támogatási pályázatokon való részvétel feltételeként szabhatja például azt, hogy a szervezet vesse alá magát az önszabályozásnak, publikálja etikai kódexét és éves etikai jelentését, a tulajdonosi transzparenciát bemutató adatokat. Számos országban az állam az önszabályozást részben finanszírozza, általában olyan normatív mechanizmusokon keresztül, amelyek minimalizálják a finanszírozáson keresztüli emberi beavatkozás lehetőségét és az állami finanszírozás aránya nem haladja meg az önszabályozó szervezet költségvetésének 40%-át.

Visszajelzéseiket, észrevételeiket, kérdéseiket küldhetik Móricz Ilona (ilona.moricz@cij.hu) és Weyer Balázs (weyer@t-online.hu) részére, valamint közzétehetik a Mérték és a Független Médiaközpont honlapján és Facebook-oldalán.

Tartalom

Mi a média-ön szabályozás feladata, milyen helyet foglal el a média jogi rendszerében?.....	3
A média és az üzlet.....	4
A média és a közönség.....	4
Mi a média-ön szabályozás hatóköre?	5
Milyen szervezeti modellt kövessen a média-ön szabályozás?	5
Hogyan segítheti elő az állam a hatékony ön szabályozást?.....	7

Mi a média-önnsabályozás feladata, milyen helyet foglal el a média jogi rendszerében?

A média kettős természete – egyszerre üzlet és a közjót célzó szolgáltatás – nem egyedülálló. Hasonló kettősség jellemez olyan, részletesen szabályozott iparágakat, mint a magán-egészségügy, a gyógyszeripar, a közműszolgáltatások piaca, ezekben mégsem beszélünk önsabályozásról. Ami a médiát ezektől megkülönbözteti és az önsabályozási elemet a szabályozási rendszerben szükségessé teszi, az iparág más sajátosságaiból ered.

A média közszolgáltatási profiljának egyik kitüntetett célja ugyanis a hatalmat gyakorlók – legyen az politikai vagy gazdasági, intézményi vagy egyéni, országos vagy helyi szintű hatalom – és az állam működésének ellenőrzése, illetve a társadalom önismeretének erősítése a különböző, sokszor szükségképpen provokatív vélemények áramoltatásának és ütköztetésének platformjaként.

A részletes állami tartalomszabályozás, különösen, ha ahhoz szankciók társulnak, éppen a hatalom ellenőrzését illetően veszélyezteti a média "őrktya" szerepét, és e feladat ellátásához szükséges – mindent megkérdőjelezni vágyó, semmit sem készpénznek vevő – újságírói bátorságát. A tartalomszabályozás olyan eszköz, amely a hatalom mindenkori gyakorlóit visszaélésre csábíthatja és annál inkább az, minél inkább van miért tartania a nyilvánosságtól. Az állam mint a média alanya és tárgya nem lehet kizárólagos ellenőrzője a médiának.

A média egyéb sajátosságai is az önsabályozás létjogosultsága mellett szólnak. A média tevékenysége, eredményessége, minősége nem mérhető normatív mutatók szerint. A médiatartalom nem egzakt, normatív leírható alapokon nyugszik, ezért egy törvényszöveg eszközeivel alig megfogható. A médiatartalom kontextus- és helyzetfüggő. Ugyanazok a szavak lehetnek teljesen elfogadhatóak és válhatnak ki jogos közfelháborodást is, attól függően, hogy milyen helyzetben, szöveggörnyezetben jelentek meg vagy hangzottak el. A kontextus absztrakt szintjével egy törvény nem tud mit kezdeni, és ha mégis megpróbál, abból szükségszerűen olyan, interpretációs szempontból nyitott jogszabályok jönnek létre, amelyek vagy betarthatatlanok, vagy még alkalmasabbak arra, hogy a szabályozó állam mindenkori képviselői visszaéljenek velük. Ez csorbíthatja a sajtó, a véleménynyilvánítás és az információkhoz való hozzáférés szabadságát, márpedig a szabadságjogokat a demokratikus államnak alkotmányos és jogi garanciákkal védenie kell, és meg kell teremtenie az érvényesülésüket elősegítő feltételeket.

A média csak akkor töltheti be igazi szerepét, ha az állam tartózkodóan, a legszükségesebb elemekre korlátozva lát el tartalomszabályozási tevékenységet. A sajtó-helyreigazítás, a kiskorúak és a sérülékeny csoportok védelme vagy éppen a katasztrófa-helyzetekben kötelező tájékoztatás szabályozása ilyen terület lehet. A média által elkövetett visszaélések pedig a polgári és a büntetőtörvénykönyv keretein belül szankcionálhatóak.

Az önsabályozásra azért is szükség van, mert a média számos, jogilag nem értelmezhető módon is követ el hibákat. Az önsabályozás nem engedékenyebb, mint a jogi szabályozás – sőt, sok esetben jóval szigorúbb és mindenképpen részletesebb –, hanem más logikát követ: az etikára, a pontosságra, a személyiségi jogokra és más minőségi kérdésekre meghatározott szabályok alapján, az esetek körülményeit, az újságírói szakma hagyományait, trendjeit, az elvárható gondosság körét, a műfaji és technikai sajátosságokat és a tartalmi-morális kontextust is képes figyelembe venni. Az önsabályozással az újságírók is védik jogukat a függetlenséghez, hogy az etikai hibákról ne a hatalomgyakorlók a saját világuk logikája alapján, hanem szakmájuk képviselői mondjanak ítéletet.

A média és az üzlet

A média üzleti természete is rejt etikai és szabályozási csapdákat, rövidtávon ugyanis a média üzleti és közszolgáltatási természete között gyakran van érdekkonfliktus. Miközben egy adott médiapiaci szereplő nyereségessége fontos garanciája a függetlenségnek, gyakran éppen a profitabilitási cél kerül konfliktusba a média közszolgáltatási funkciójával. Ilyen eset lehet például, amikor egy hirdetőt, a tulajdonost, esetleg a tulajdonos üzleti körének szereplőit érintő negatív információ publikálásáról van szó. Ilyenkor a szerkesztőség kiszolgáltatottsága abban is megnyilvánulhat, hogy a tulajdonos vagy képviselője nem csak közvetlenül a tartalom befolyásolásán keresztül, hanem indirekt módon, munkáltatói és pénzügyi döntésekkel fejezi ki nemtetszését. Az önszabályozás ilyen esetekben egyfajta védelmet nyújthat az érdekek konfliktuszónájában rekedt szerkesztőségeknek, és felléphet a tartalom illegitim befolyásolásával szemben.

A média-önszabályozás legfrissebb trendjei azt mutatják, hogy az etikus viselkedés követelményei a médiatulajdonosokra is egyre inkább kiterjednek. A média-önszabályozó testületek egyre több helyen írják elő a médiavállalatok teljes tulajdonosi transzparenciáját – nem csak a közvetlen tulajdonosra, hanem a teljes tulajdonosi láncra, a végső haszonhúzó magánszemélyekre vonatkozóan is. A média-önszabályozás szereplői közé ma már a tulajdonosokat is beleértik, ezáltal is kifejezve elkötelezettségüket az elszámoltathatóság és transzparencia ügye iránt.

A média és a közönség

A média-önszabályozás modelljében fontos szerepet játszik a média és a közönség kapcsolata. A média-önszabályozás egyik legfontosabb funkciója a transzparencia megteremtése, ezáltal a média a közönség számára ellenőrzési lehetőséget kínál. A médiafogyasztó szeretné tudni, hogy a közölt információ megbízható. Ezt úgy teheti meg, ha a média etikai szabályait a szerkesztőség ismerteti vele, a szabályok megsértése esetén pedig kifogásait panaszként megfogalmazhatja.

Az önszabályozás tehát részben a fogyasztói panaszok kezelésén keresztül valósul meg. A panasz eljárás lehetőséget ad a törvényi úton nem orvosolható, de a fogyasztót zavaró, felháborító rossz minták szankcionálására, illetve – a jogi úton is orvosolható ügyekben – a peres vagy hatósági eljárásnál gyorsabb és olcsóbb. Tekintve, hogy a média iránti társadalmi bizalom javulása nem csak az újságírók érdeke, hanem a jó minőségi demokrácia egyik legfontosabb indikátora is, az iparági transzparencia és a közönség közvetlen fellépésének lehetősége közérdek is.

Mi a média-önnszabályozás hatóköre?

A média-önnszabályozás legfontosabb funkciói az alábbiak:

- Iparági szakmai és etikai sztenderdek (irányelvek, szabályok, kódexek) kidolgozása és az ehhez szükséges szakmai konszenzus megteremtése, a sztenderdek rendszeres felülvizsgálata, a közönség tájékoztatása és a vitába való bevonása
- Szakmai védelem (jogi, nyilvánosság előtti) biztosítása azoknak az újságíróknak, akiket hivatások gyakorlásában indokolatlanul akadályoznak, meghurcolnak, bíróság elé állítanak
- A szabályok megsértésére vonatkozó panaszok gyors és érdemi elbírálása, a döntések nyilvánosságra hozatala
- Speciális területekre vonatkozó vagy eseti irányelvek, ajánlások rendszeres kidolgozása,
- A minőségi, etikus, felelős, független és szabad tartalom ügyének képviselése
- A minőségi és etikus sajtó fenntartható fejlődésének támogatása
- A fogyasztói médiatudatosság erősítése
- Szakmai trendek monitorozása, esettanulmányok, jó és rossz gyakorlatok elemzése, kutatása, publikálása

Milyen szervezeti modellt kövessen a média-önnszabályozás?

A média önnszabályozása sokféle modellben működőképes, nincs egyetlen helyes út. Helyi kulturális és piaci sajátosságok befolyásolják egy-egy modell eredményességét. Igazán hatékonyan ott működőképes az önnszabályozás, ahol egyrészt az ún. *stakeholderek* mindegyike részt vesz benne valamilyen formában (aktív alakítóként, finanszírozóként, külső kontrollként, stb.), és ahol az önnszabályozás több szintje és formája egymásra épülve érvényesül.

A leghatékonyabbnak tekintett média-önnszabályozási modellekben az önnszabályozást végző szervezet az iparág bonyolult érdekviszonyait megjelenítő szervezetek közös testületként működik. Ezek középpontjában többnyire újságírói és szerkesztői szervezetek állnak: ők az önnszabályozás és az etikai irányelvek kezdeményezői és őrei. Ahol erős a sajtószakszervezet és/vagy a szerkesztői szervezet, általában fontos szerepet játszik az önnszabályozás működtetésében és finanszírozásában. (A legtöbb bejáratott és hatékony önnszabályozással rendelkező országban külön sajtószakszervezet és külön szerkesztői egyesület működik, tükrözve a tartalomkészítésben betöltött rokon, de mégis különböző szerepüket). Ahol külön rész-iparági (napisajtó, magazinok, televízió, rádió, digitális média, közszolgálati média, közösségi média, stb.) vállalati-kiadói szervezetek léteznek, általában mind részesei az önnszabályozás ökoszisztémájának, stakeholderként és finanszírozóként egyaránt. A kizárólag újságírók által működtetett és elfogadott önnszabályozás nem lehet igazán hatékony a kiadói szereplők elkötelezettsége, részvétele nélkül.

Egyes esetekben a hirdetőik szervezetei vagy a reklám-önnszabályozó szervezetek is részt vesznek a média-önnszabályozásban, és az újabb trend szerint a közvetlen tulajdonosokat (végső

haszonhúzókat) szintén be kell vonni az önszabályozás iránt elkötelezett körbe (lásd a „média és az üzlet” bekezdést).

Fontos elv, hogy sem szavazati súlyban, sem finanszírozásban nem szabad domináns szerephez jutnia egy szereplőnek vagy érdekkörnek sem. A finanszírozásban a hozzájárulási részesedések kidolgozása és rendszeres időközönkénti újratárgyalása az önszabályozókon belüli potenciális konfliktusok forrása. Nyugat-Európában általában a kiadói szervezetek finanszírozzák döntő részben az önszabályozást, ám a döntésekben a csekélyebb pénzügyi hozzájárulást nyújtó újságírói szereplőknek van nagyobb súlya.

Az önszabályozási modellekkel szembeni leggyakoribb vád, hogy egy saját magát szabályozó és saját maga felett ítélkező iparágat, céhet hoznak létre. Ennek kiküszöbölését szolgálják a következő garanciák:

- A média-önszabályozási tevékenység nyilvánossága, amelyben a panasz, az eljárás, a döntés nyilvános.
- Nem szakmabeliek bevonása a panaszeljárássba, a vitákba, a tevékenység nyilvános monitorozásába – ez lehetővé teszi a külső kontrollt. Ilyen „laikus” lehet a közönség képviselője vagy külső szereplő, aki médiával összefüggő tudományágak, kutatóműhelyek, civil szervezetek képviselője.
- Független külső kontrollpontok – az ombudsmanhoz hasonló szerepkör – létrehozása. A médiahatóság által ellátott feladatok jelentős részét más hatóságokhoz, adott esetben hatósági jogkör nélkül működő állami szervhez (médiaombudsman), illetve önszabályozó szervezethez lehet telepíteni. Ennek célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a szabályozással érintett társadalmi jelenségek médiabeli megjelenésének figyelemmel kísérése, nyilvános megvitatása, napirenden tartása. A média-ombudsman a média-önszabályozás egyik lehetséges kiegészítő formája.

Az önszabályozás hatékonyságát segíti, ha az iparági irányelveken túl egyes piaci szereplők – szerkesztőségek és kiadók – maguk is működtetnek minőségbiztosítási és etikai garanciákat, belső leírt és számon kérhető sztenderdekkel illetve eljárásokkal, esetleg belső, szerkesztőségi közönség-ombudsmannal.

Az önszabályozás lehetséges eszközei tehát – alulról felfelé haladva – az alábbiak:

- Szerkesztőségeken belüli, a szerkesztőség tagjai és a közönség által is ismert, a kiadó által is elfogadott és támogatott, számon kérhető etikai kódexek (szabályok)
- Szerkesztőségeken belüli etikai kontrollpontok, panaszcsatornák működtetése
- Szerkesztőségeken belüli etikai ombudsmanok
- Közös újságírói etikai irányelvek elfogadása, amelyek a szakmai tagjai és a közönség által is ismertek és számon kérhetőek és rendszeresen felülvizsgáltak (ez jelenleg a Főszerkesztők Fóruma)
- Újságírói szervezetek önszabályozási jellegű panaszjárési- és szankciórendszere
- Iparági, különböző stakeholder-csoportokat képviselő szervezetek (a jelenlegi magyar modellben a Főszerkesztők Fóruma mellett a Magyar Lapkiadók egyesülete, a

Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete, a Helyi Rádiók Országos Egyesülete, a Helyi Televíziók Országos Egyesülete, az Önszabályozó Reklám Testület, az MRSZ, stb., valamint más érdekképviselői szövetségek és az újságíró-szervezetek) közös önszabályozása

- Országos hatókörrel rendelkező média-ombudsman

Hogyan segítheti elő az állam a hatékony önszabályozást?

Az önszabályozás elméleti alapja éppen a média és az államhatalom modellszintű érdekkonfliktusára épül, ez indokolja az állami szabályozás korlátozását. A média-önszabályozás hatékonyságához viszont az eddig említett pontokon kívül elengedhetetlen az is, hogy, a média túlnyomó, reprezentatív része vesse alá magát e szabályoknak, azaz az önszabályozáson való kívülmaradás a normától való eltérésnek látszódjon.

Az állam ebben ösztönző szerepet játszhat. Elismeri a média jogi eljárásaitól független, annak nem alárendelt média-önszabályozást, egyúttal az állami támogatási pályázatokon való részvétel feltételeként szabhatja például azt, hogy a szervezet vesse alá magát az önszabályozásnak, publikálja etikai kódexét és éves etikai jelentését, a tulajdonosi transzparenciát bemutató adatokat. Számos országban az állam az önszabályozást részben finanszírozza, általában olyan normatív mechanizmusokon keresztül, amelyek minimalizálják a finanszírozáson keresztüli emberi beavatkozás lehetőségét és az állami finanszírozás aránya nem haladja meg az önszabályozó szervezet költségvetésének 40%-át.

A finanszírozás egyéb lehetséges módja lehet, ha az állam az iparág által az önszabályozásra fordított éves összeg meghatározott százalékával egészíti ki a büdzsét vagy a szerencsejáték-bevételek, a médiahatósági bevételek, esetleg a kulturális alapok éves bevételeinek meghatározott alacsony százalékát bocsátja az önszabályozó szervezet rendelkezésére.