Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 12.01.2011 www.osw.waw.pl

Ustawa medialna osłabiła węgierską prezydencję

Lucie Szymanowska

1 stycznia Węgry objęły przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Wśród najważniejszych celów na czas prezydencji Budapeszt przewiduje m.in. dokończenie prac nad reformą strefy euro, inaugurację Strategii UE dla Regionu Dunaju, ożywienie Partnerstwa Wschodniego, wsparcie dla procesu akcesji Chorwacji do UE czy rozszerzenie strefy Schengen o Rumunię i Bułgarię. Na wizerunku prezydencji już na starcie poważnie zaciążyła jednak fala międzynarodowej krytyki pod adresem Węgier, związana z przyjęciem nowej ustawy medialnej przez parlament zdominowany przez prawicę. Przepisy ustawy budzą zaniepokojenie mediów, instytucji międzynarodowych oraz przedstawicieli władz części państw UE. Ze zdecydowaną krytyką wystąpiły przede wszystkim środowiska lewicowe i liberalne, m.in. poprzez działania frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim. Pomimo wzmożonej krytyki rząd Viktora Orbána będzie najprawdopodobniej nadal bronić przyjętego prawa, a ewentualne zmiany nie będą miały charakteru zasadniczego.

Nowe prawo medialne i tryb jego ustanowienia

Ustawa o usługach medialnych i środkach masowego przekazu została przyjęta przez węgierski parlament 21 grudnia 2010 roku. Nowe prawo medialne wynika m.in. z konieczności (spóźnionego) wdrożenia unijnej dyrektywy dotyczącej medialnych usług audiowizualnych z 2007 roku. Ustawa wprowadza ograniczenia emisji reklam i całkowity zakaz reklamy skierowanej do dzieci, zawiera postanowienia odnoszące się do reklamy ukrytej, a w szczególności wzmacnia konkurencyjność producentów z UE, zwłaszcza w stosunku do firm amerykańskich. Ustanawia bowiem minimalne parytety dotyczące emisji programów produkowanych na Węgrzech i w UE. W przypadku telewizji – jest to odpowiednio 30% i 50% czasu antenowego (w przypadku telewizji publicznej – nawet 60 %). Ustawa zawiera też przepisy zapobiegające powstawaniu monopoli informacyjnych. Dopasowanie się do nowych realiów może więc stanowić wyzwanie dla największych, komercyjnych koncernów medialnych, ale zarazem też służyć krajowym twórcom i mniejszym podmiotom na rynku.

Nowe prawo zawiera także szereg kontrowersyjnych rozwiązań. Pieczę nad rynkiem medialnym ma sprawować nowo powołany Narodowy Urząd ds. Środków Przekazu i Mediów, którego częścią jest pięcioosobowa, wybierana na 9-letnią kadencję Rada ds. Mediów. Ma ona monitorować media i ewentualne nakładać kary za łamanie przepisów ustawy. Choć przewodniczący tej Rady oraz kierownictwo Urzędu nie mogą być przedstawicielami partii politycznych, obawy rodzi fakt, że zostali oni wybrani przez parlament całkowicie zdominowany przez prawicę. Powołano zarazem pełnomocnika Rady

ds. Mediów, który uprawniony jest do „wglądu, sprawdzenia, wytwarzania kopii i streszczenia wszystkich środków, pism czy dokumentów zawierających dane związane z usługami medialnymi, wydawaniem prasy i emisją programów, nawet jeżeli zawierają tajemnicę chronioną przez prawo". W praktyce może to oznaczać konieczność ujawniania przez dziennikarzy źródeł ich informacji, dotąd na Węgrzech chronionych.
Powstanie nowych instytucji zrodziło obawy opozycji i sporej części środowiska dziennikarskiego, że prawica ustanowi na lata nieformalny „rząd dusz" w mediach i wymusi na dziennikarzach autocenzurę. Zagrożenie takie wynikać może z niejasnych przepisów dotyczących np. zakazu tzw. mowy nienawiści, wobec „osób, narodów, wspólnot, mniejszości narodowych, etnicznych, wspólnotowych i innych, ani wobec którejkolwiek większości, jak i wobec któregoś z Kościołów czy wspólnot religijnych". W tym wypadku krytycy wytknęli ustawie, że może prowadzić np. do zakazu krytyki większości parlamentarnej, choć takie samo sformułowanie występujące w ustawie medialnej z 1996 roku nie wywoływało zastrzeżeń.
W kontekście niejasnych przepisów i obaw związanych z możliwością ich wykorzystywania przez rządzących do zwalczania przeciwników politycznych, szczególne protesty wywołała wysokość kar, które mogą być nakładane na wydawców za uporczywe łamanie przepisów ustawy. W przypadku największych koncernów medialnych mogą one sięgnąć 200 mln forintów (ok. 3,2 mln PLN), natomiast wobec poszczególnych tytułów prasowych – do 25 mln forintów (ok. 360 tys. PLN). Nałożenie wysokich grzywien na niektóre media mogłoby więc oznaczać ich upadłość, jednak egzekucję kar musi poprzedzić mediacja i prawomocny wyrok sądu.

Fala międzynarodowej krytyki

Ustawę ostro skrytykowała lewicowa i liberalna opozycja. Zarzuty dotyczyły już samego trybu przyjęcia ustawy i jej wdrażania, tj. nominowania do Rady ds. Mediów osób bez porozumienia z innymi partiami politycznymi, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, a także praktycznie braku *vacatio legis*. Posłowie opozycyjnej Węgierskiej Partii Socjalistycznej 6 stycznia skierowali ją do Trybunału Konstytucyjnego. Zaskarżenie jej przed Trybunałem zapowiedziały także pozostałe partie opozycyjne. Z krytyką ustawy wystąpili przedstawiciele wielu europejskich rządów (m.in. Luksemburga, Czech, Francji, Niemiec), zaniepokojenie wyraziły także organy OBWE i Komisja Europejska. Wiceprzewodnicząca KE Neelie Kroes w pierwszych dniach stycznia zapowiedziała sprawdzenie, czy węgierska ustawa medialna jest „w dostatecznym stopniu zgodna" z wymogami dotyczącymi wdrażania unijnej dyrektywy o usługach audiowizualnych z 2007 roku. Nie wykluczyła także poddania analizie przez Komisję Europejską zgodności pakietu ustaw medialnych z zapisami Karty Praw Podstawowych.

Perspektywy

Trudno przewidywać, że rząd Orbána ugnie się pod ciężarem krytyki i przystanie na nowelizację ustawy w punktach, które wywołują największe emocje. Wprawdzie premier Orbán dopuścił możliwość wprowadzenia pewnych zmian w ustawie w przypadku ustalenia

przez KE rozbieżności z unijną dyrektywą audiowizualną, ale jednocześnie sugerował potrzebę podobnego zbadania ustaw medialnych w innych (szczególnie dużych) państwach UE. Rząd stoi na stanowisku, że przepisy ustawy odpowiadają rozwiązaniom stosowanym w innych państwach UE.
Rządzący zainwestowali w obronę ustawy spory kapitał polityczny. W związku z tym bardziej prawdopodobna jest (nawet przy wprowadzeniu w porozumieniu z KE pewnych zmian w ustawie) obrona podstawowych założeń ustawy, a zarazem dbanie o to, aby praktyka stosowania poszczególnych przepisów nie potwierdzała zarzutów i nie świadczyła o złej wierze ustawodawcy. W związku z tym należy się spodziewać, że co najmniej w najbliższych miesiącach działania Rady ds. Mediów i jej pełnomocnika będą wyważone, a ewentualne kary nakładane na wydawców będą miały charakter wyjątkowy i symboliczny.
W dłuższej perspektywie, jeśli strategia gospodarcza rządu nie przyniesie pozytywnych rezultatów, przepisy ustawy mogą stanowić pokusę dla rządzących, co potencjalnie może skutkować ograniczeniem wolności słowa. Dominujący na węgierskiej scenie politycznej Fidesz jest jednak partią, której sukces wyborczy w czerwcu 2010 roku wynikał m.in. ze zdolności do funkcjonowania jako ugrupowanie odpowiadające oczekiwaniom różnorodnego elektoratu. Utrzymywanie szerokiego poparcia społecznego będzie zależne od obrazu medialnego działań rządu, jednak zarazem odgórne tłumienie pluralizmu mediów mogłoby niekorzystnie wpłynąć na kondycję Fideszu jako ugrupowania wielonurtowego. Dyskusje na prawicy, poprzedzające uchwalenie pakietu medialnego, uwidoczniły to zróżnicowanie.

Wnioski

Styl wprowadzenia nowych przepisów potwierdza, że dla rządu Orbána najważniejsze są wyzwania związane z polityką wewnętrzną – nawet obecnie, w okresie węgierskiej prezydencji w Radzie UE. Rząd musiał być bowiem świadomy reakcji swoich politycznych przeciwników oraz ośrodków opiniotwórczych w Unii. Trudno było liczyć na ostrożność w formułowaniu zarzutów wobec państwa pełniącego unijne przewodnictwo (choćby po doświadczeniach czeskiej prezydencji), bądź oczekiwać, że kontrowersje związane z ustawą uda się przesłonić przepisami promującymi europejską produkcję medialną.
Zmasowana krytyka w UE zaciążyła na wizerunku i sile politycznej węgierskiej prezydencji. Wątpliwe jednak, aby odbiła się ona niekorzystnie na poparciu dla rządu Orbána na Węgrzech. Stawianie czoła zarzutom płynącym z UE nie grozi bowiem odpływem elektoratu. Wprawdzie według styczniowego sondażu opinii publicznej odsetek Węgrów zadowolonych z akcesji ich państwa do UE po raz pierwszy od lat okazał się większy niż liczba jej krytyków (odpowiednio 46% do 42%), ale nadal jest to wskaźnik najniższy w Europie Środkowej.

Lucie Szymanowska, Mateusz Gniazdowski