

# Az Európai Unió törvényjavaslata a médiaszabadságról: Perspektívák és kritika

## Szerkesztői előszó

Az EU Bizottsága 2022. szeptember 16-án bocsátotta ki az Európai médiaszabadságról szóló törvényjavaslatot (a továbbiakban: EMFA). Ez a javaslat része volt annak a jogalkotási csomagnak, amelyet 2020 őszén Európai Demokrácia Akciótervként hirdettek meg.<sup>1</sup> Az unió intézményei már a nyolcvanas évektől kezdve visszavisszatérően vizsgálták annak lehetőségét, hogy a médiapiaci koncentrációt uniós szabályozás alá vonják. Ennek a történetét vizsgálja *Gálik Mihály* „Nekirugaszkodás” című írásában.<sup>2</sup> A Médiakutató egy kis összefoglalót szerkesztett az EMFÁ-t körülvevő véleményekről, különböző perspektívákból mutatva be azt.

Az EMFA deklarált célja az európai uniós médiapiacra a szolgáltatások áramlása előtt álló akadályok elhárítása. Ennek egyik eszköze a fúziókontroll és a tulajdonosi koncentráció szabályainak közelítése. Bár a versenyjog kizárólagos uniós hatáskör, a nemzeti sajátosságok miatt a médiakoncentráció jogharmonizációja nem volt reális célkitűzés, ezért ezt a tervezet nem is ambicionálja. Mindössze közös alapelvek megfogalmazásáról van tehát szó, valamint párbeszéd létesítéséről a szabályozó hatóságok és a bizottság között. Ugyanakkor a versenyjogi intézményrendszer hatékony hatósági támaszt nyújthatna az EMFA-ban felvetett szabályozási kérdéseknek.

Az EMFA jelenlegi szövege a médiahatóságokra alapozza a szabályozási és az eljárási folyamatokat, előírva, hogy azoknak legalábbis részt kell venniük a versenyhatóságok által tárgyalt médiafúziós ügyekben. *Cseres Kati* írásában úgy érvel, hogy a versenyhatóságok a függetlenség erős hagyományai és az EU-kompetencia miatt a jelenleginél nagyobb szerepet is vállalhatnak a médiapluralizmus érvényesítésében. A jogállamisági deficit esetében különösen fontosak lehetnek azok az elvek, amelyeket a közelmúltbeli uniós bírósági ítéletek mondtak ki a versenyhatóságok függetlenségének kérdésére, valamint gazdasági és társadalmi szerepükre vonatkozóan. A versenyhatósági együttműködés a kölcsönös bizalom elvén alapul, amely megbicsaklik, ha valamely tagállam rendszeresen megsérti az alapvető értékeket, ezáltal alapot teremt a jogi következmények levonására.

Akármilyen eszközzel is nyúl a médiapiac működéséhez az európai jogalkotó, figyelemmel kell lennie az uniós értékekre és az Alapjogi Karta által rögzített emberi jogokra. Az uniós értékeket a Szerződés 2. cikke rögzíti. Eszerint az Unió az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ide értve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásán alapul,<sup>3</sup> továbbá az uniós tagállamokban alapérték egyebek között a pluralizmus, illetve a megkülönböztetés tilalma.<sup>4</sup> Az Unió Alapjogi Kartája pedig – amely 2009 óta, a Liszaboni Szerződés megkötése óta kötelező az uniós intézmények számára, valamint a tagállami intézményekre is, amennyiben uniós jogot alkalmaznak – előírja a tömegtájékoztatás szabadságának és sokszínűségének kötelezettségét.<sup>5</sup> Ennélfogva – bár a tervezet a belső piaci jogharmonizáció céljával készült – nem lehet eltekinteni a felsorolt alkotmányos értékek érvényesítésétől. A heves

---

1 European Commission, Proposal for a Regulation establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU, COM(2022) 457 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>. Ld. a sajtóközleményt is: European Commission, European Media Freedom Act: Commission proposes rules to protect media pluralism and independence in the EU, Press release, 16 September 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5504](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504).

2 Lásd még: Bayer, Judit: Medienfreiheit als europäische Tradition: Geschichte und Notwendigkeit des geplanten Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (EMFA), *VerfBlog*, 2023/5/19, <https://verfassungsblog.de/medienfreiheit-als-europaische-tradition/>, DOI: 10.17176/20230519-140457-0.

3 Európai Parlament: Az EUSZ 2. cikke szerinti értékek védelme az EU-ban, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/146/az-eusz-2.-cikke-szerinti-ertekek-vedelme-az-eu-ban>.

4 Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk, <https://jogkodex.hu/doc/3565587>.

5 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 11. cikk (2) bekezdés, [http://data.europa.eu/eli/treaty/char\\_2012/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj).

kritikákat, amelyek az unió hatáskörének hiánya miatt érkeztek, egy 2023. márciusi EU tanácsi állásfoglalás hatástalanította, amely a tervezetet pontról pontra elemezve megállapította, hogy az stabilan nyugszik a belső piaci hatáskörön.

Ezzel ellentétben a magyar *Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság* álláspontja, amely a javaslat minden elemét erőteljes kritikával illeti lapunknak megküldött írásában. Írásuk emellett egy rendkívül fontos jelenségre hívja fel a figyelmet: arra, hogy a formális jogi szabályozásnak jóval könnyebb megfelelni, mint a szabályok tartalmának. Formálisan a magyar jogszabályok már jelenleg is teljesítik az EMFA számos rendelkezését. Erre a kettősségre hívom fel a figyelmet magam is a hatóságok függetlenségével foglalkozó írásomban (*Bayer Judit*: „Lehetséges-e hatalmi egyensúly?”), emellett azt is bemutatom, hogy a függetlenség formális kritériumai mellett már jelentős szakirodalma van a tényleges függetlenség mutatóinak is. A szakirodalom azonban nem elegendő, e szempontok jogi érvényesítésére is szükség lenne, ám ez jelenleg nem szerepel az EMFA szövegében.<sup>6</sup> Holott az világosnak tűnik, hogy az EMFA médiaszabályozási terve egy olyan össztársadalmi hálózatot kíván teremteni, amelyben a média egyenlő távolságot tarthat a legnagyobb befolyásoló erőktől – a politikai és a gazdasági hatalomtól, valamint a civil társadalomtól –, amelyek kölcsönösen érdekeltnek lennének egymás ellenőrzésében. A párbeszédre korlátozódó mechanizmus azonban kétségeket ébreszt a valódi változással kapcsolatban.

A tervezett szabályozás kiegészítené az Audiovizuális Média Irányelvet, és néhány lényeges ponton túlterjeszkedik annak körén. Így az audiovizuális mellett mindenfajta médiumra vonatkozik, és szabályozná a közösségi médiaplatformok és a médiavállalkozások viszonyát azzal a céllal, hogy a médiavállalkozások számára valamivel előnyösebb alkupozíciót hozzon létre az óriás platformok túlhatalmával szemben. Az erre vonatkozó szabályozást elemzi *Gosztonyi Gergely* és *Lendvai Gergely* írása, javaslatokat is megfogalmazva. Elemzésük eredménye az, hogy a 17. cikk pontosításokra szorul, és hogy a jelenlegi szöveg nincs összhangban a platformokat általánosságban szabályozó uniós Digitális szolgáltatásokról szóló törvénnyel, valamint a Digitális piacokról szóló törvénnyel.

*Polyák Gábor* az állami hirdetések szabályozási javaslatát elemzi. Ezek diszkriminatív elosztása súlyosan torzította a magyar médiapiacot, és a magyar médiarendszer és médiaszabadság egyik legsúlyosabb problémájává vált az utóbbi évtizedben. Tanulmánya rámutat a javaslat hiányosságaira, amelyek jelentős joghézagokat hagynak a kontrollálatlan közpénzköltés számára. Így arra is, hogy a közbeszerzés kivételnek minősül, illetve hogy a szerződéskötés kiszervezése révén az állam kibújhat a kötelezettségek alól. Levezeti, hogy a transzparencia elve nem elégséges a rendszerszintű jogállamisági zavar esetén, amikor sem a demokrácia ellenőrző szervei, sem a sajtó nem képes betölteni a feladatát. Írása javaslatokat is megfogalmaz a szabályozás hatékonyságának növelése érdekében.

Szintén a transzparenciára helyezi a hangsúlyt az EMFA azon előírása, amely a médiaszolgáltatókat a tulajdonosi szerkezetük közzétételére kötelezi (6. cikk). Az Európai Bizottság az Európai Demokrácia Akcióterv 2020–2024 részeként betervezte a hírmédia tulajdonosi és ellenőrzési viszonyainak átláthatóbbá tételét, amit az Euromedia Ownership Monitor (EurOMo) projekt már részben megvalósított. Ehhez képest hidegzuhanyként érkezett az Európai Bíróság ítélete, amely a Pénzmosás Elleni Irányelv kapcsán folyó értelmezési ügyben úgy foglalt állást, hogy a személyhez fűződő jogokat aránytalanul sérti a magánszemélyek adatainak megjelenése a nyilvános tulajdonosi adatbázisban. Ezt a kérdést elemzi, valamint az EMFA vonatkozó előírását kommentálja *Simon Éva* írása.

Az EU Tanácsa júniusban adta ki állásfoglalását az EMFA törvényjavaslatról, a Parlament pedig októberben fog szavazni a módosítókról. A jogalkotási eljárást a jövőben is figyelemmel követjük, így olvasóink bizonyára találkozni fognak még lapunkban az EMFÁ-val kapcsolatos írásainkkal.

Bayer Judit  
társfőszerkesztő

<sup>6</sup> Erről bővebben lásd Judit Bayer & Kati Cseres (2023): Without Enforcement, the EMFA is Dead Letter: A Proposal to Improve the Enforcement of EMFA. *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/without-enforcement-the-emfa-is-dead-letter>.

# Nekirugaszkodás

## Megjegyzések az Európai Parlament és a Tanács az uniós médiaszabályozás átalakításáról szóló javaslatához

Gálik Mihály  
Budapesti Corvinus Egyetem

A műholdas műsorszolgáltatások megindulása a televíziózásban az 1980-as évek elején komoly kihívást jelentett az ágazat szabályozása számára, hisz az egyes országok addig zárt piacain megjelentek a külföldi eredetű televíziós műsorszolgáltatások (angolul ezekre a TWF – Television Without Frontiers – rövidítés használata lett általános). A televíziózás közösségi szabályozásának túl kellett lépnie a nemzetállami határokon, így az Európai Gazdasági Közösség Tanácsa 1989 végén kiadta a határokat átlépő televíziózás irányelvét, amelyet a folyamatos technológiai és gazdasági innovációkra reagálva többször átdolgoztak, az internetes/online szolgáltatások szabályozására pedig külön irányelvet fogadtak el az ezredforduló után. Az Európai Bizottság 2022 őszén nyilvánosságra hozott javaslata, az Európai Médiaszabadságról Szóló Törvény tervezete (EMFA) a médiaszolgáltatások egészét átfogva alkot meg egy közös szabályozási keretet a belső piaci médiaszolgáltatásokra.

**Kulcsszavak:** Európai Unió, médiaszabadság, médiaszolgáltatások, piac, szabályozás

## Setting about

### Remarks on the regulatory proposal EMFA

The launch of satellite television services in the 1980s challenged the regulation of the television industry in Europe as these services, called television without frontiers (TWF), emerged on the previously closed markets of European countries. The need for a common regulatory framework within the European Economic Community (EEC) led to the enacting of the TWF directive in 1989. Responding to technical and economic innovations in the television industry, the TWF directive was modified decade after decade. The recent proposal for regulation by the European Parliament and the Council (the European Media Freedom Act, abbreviated EMFA) is to establish a common framework for media services in the internal market and is amending directive 2010/13/EU on audiovisual services. EMFA covers all media services and as such it is representing a legal innovation within the European Union.

**Key words:** European Union, market, media freedom, media services, regulation

## Az előzményekről

A média normatív elméleteinek (Christians et al. 2021) egyik fundamentuma, hogy az egyes országokban sokszínű, plurális médiarendszer működik, s ez a követelmény egyben a demokráciákban kialakult mediaszabályozás egyik kiemelt célja is. Természetesen az egyes nemzetállamok mediaszínterei csak többé-kevésbé felelnek meg az ideáltipikus állapotnak, s nincs ez másként az Európai Unió (EU) tagországaiban sem. Részben erre is reagált az Európai Bizottság, amikor 2022. őszén előterjesztette az Európai Parlament és a Tanács javaslatát a mediaszabadság új közösségi szabályozásáról.<sup>1</sup> A javaslatra az egyszerűség kedvéért és egyben az irodalomban kialakult gyakorlatot követve a legtöbbször az EMFA betűszóval fogok utalni, amely betűszó az angol *European Media Freedom Act* elnevezés rövidített formája. Köznapi magyar nyelven nevezhetjük a javaslatot *az Európai mediaszabadságról szóló törvény* tervezetének, szándékosan némileg eltérve a hivatalos magyar fordítástól. A lényeg az, hogy az EMFA egyrészt a tagországok belső piacainak működését érintő új szabályozási keretrendszert vázolja fel rendeleti formában, másrészt módosítja az audiovizuális mediaszolgáltatásokról szóló irányelvet.

Mielőtt magának az EMFA-nak az elemzésével foglalkoznék, hadd kezdjem annak rövid összegzésével, hogyan alakult ki az európai mediaszintér közösségi szabályozása. Európa legtöbb országában, beleértve a demokráciákat is, a televíziós műsorszolgáltatás sokáig állami monopólium volt. Ez az állapot az európai demokráciákban az 1970-es évek közepére vált tarthatatlanná, s az ágazat liberalizálása nyomán rövid idő alatt megsokszorozódott az egymással versengő szereplők száma. A televíziózás korábbi, korlátozott kínálatú modelljét felváltotta a sokcsatornás modell (Gálik 2000), s egyre nagyobb szerephez jutottak az üzleti vállalkozásként működő műsorszolgáltatók. Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) egyes tagországaiban formálódó televíziós piacok működése vadonatúj kérdéseket is felvetett az állami televíziózás közhatalmi alapú szabályozásához képest, s a közösségi audiovizuális politika kialakítása szerves módon került napirendre.

A műholdas műsorterjesztés megindulása az 1980-as években további kihívást jelentett a televíziós ágazat szabályozása számára az EGK-ban, hiszen a tagországok addig zárt piacain megjelentek a külföldi eredetű tévés műsorszolgáltatások (az angolszász szakirodalomban ezekre a határokat átlépő televíziózás – *Television Without Frontiers*, TWF – rövidítés használata vált általánossá). Így a szabályozásának is át kell lépnie a nemzetállami határokat, szakítva azzal a gyakorlattal és dogmával, miszerint a televíziózás szabályozása az egyes országok szuverén terénuma. A határokat átlépő televíziózás megindulására és viharos terjedésére úgy is lehetett tekinteni, hogy az „a média- és a kommunikációs ágazatokban egyfajta jelzőköve az állami gyámokodástól való elszakadásnak, de lehetett úgy is, hogy egy veszélyes elmozdulás az anarchia felé” (Collins & Murroni 1996: 188). Akár így, akár úgy érzékeljük, az mindenestre világossá vált, hogy a korábbi nemzeti kommunikációs szuverenitás térvesztése elkerülhetetlen.

Az Európai Gazdasági Közösség vezető testületei – kiemelten az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság – számára adva volt a kihívás, hogy ki kell alakítaniuk a TWF beindulásával konform és az egyes tagországok számára kötelező közösségi szabályozási keretet. A munka során egyszerre kellett mérlegelniük olyan normatív követelményeket, mint például a sokszínű tartalomkínálat fenntartása, a kulturális értékek védelme és a piacok versenyképességének ösztönzése, amely célok érvényesítése nem lehetett mentes a belső ellentmondásoktól. Több éves előkészítést követően és az akkori tíz tagállam kompromisszumkészségével sikerült elérni, hogy az EGK Tanácsa 1989 végén kiadja a *határokat átlépő televíziózás irányelvét* (89/552/EGK), amelynek rendelkezéseit azután az egyes tagállamoknak két éves határidővel át kellett ültetni saját jogrendjükbe. A nevezett TWF irányelv egyebek mellett deklarálta:

- a televíziós műsorszolgáltatások határokat átlépő szabad áramlásának jogát és korlátozásmentes vételét a Közösség tagországaiban;
- a válaszadás jogát az érintettek számára;
- a többes tagállami joghatóság felszámolását (a származási ország elve);

<sup>1</sup> Az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat elnevezésének hivatalos magyar fordítása a következő: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piaci mediaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztató szabadságáról szóló jogszabály) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról.*

- a kiskorúak védelmét a káros tartalmaktól;
- az európai televíziós alkotások bemutatására szánt műsoridő növelésének követelményét;
- a reklámok fogyasztóvédelmi szempontú szabályozását.

## A médiapiacok közösségi szabályozásának szerves fejlődése

A médiatechnológiák 1990-es évek elejétől zajló digitális forradalma, valamint a konvergencia kibontakozásának szorításában a TWF irányelvet 1997-ben módosították (97/36/EK), reagálva a televíziózás digitalizálásához kapcsolódó új helyzetre. Külön említést érdemel a műsorszolgáltató fogalmának újrafogalmazása, amelyben már *expressis verbis* szerepel, hogy a műsorszolgáltató szerkesztői felelősséggel tartozik az általa összeállított műsor-folyamért, azaz a közönség elé kerülő televíziós programért. Két további kiegészítés, a kizárólagos közvetítési jogok újraszabályozása és az úgynevezett kiemelt események fogalmának bevezetése – amely utóbbiak tételes megnevezése tagországi hatáskörben maradt –, gazdasági szempontból szintén kiemelt fontosságúnak nevezhető.

Hozzá kell még tenni, hogy a tagállamok állam- és kormányfői 1997. nyarán az Amszterdamban tartott csúcstalálkozójukon állást foglaltak a közszolgálati televíziózás és rádiózás fennmaradása mellett, mivel úgy vélték, hogy a közszolgálati média működése az egyik fontos garanciája annak, hogy fennmaradjon a médiakínálat sokszínűsége. Ezt az úgynevezett Amszterdami Jegyzőkönyvben rögzített megállapodást a tagországokban lezajlott ratifikálást követően két évvel később hozzácsatolták az Európai Közösség alapító szerződéséhez. Perdöntő eleme a nevezett megállapodásnak, hogy a közszolgálati média finanszírozása – a közösségi versenyszabályozáshoz kapcsolódó némi megszorítással – lényegében tagállami hatáskörben maradt (Gálik 2005).

Az ezredforduló környékén Európában is beindultak az interneten nyújtott médiatartalom-szolgáltatások. Az online szolgáltatások szabályozására az Európai Parlament és a Tanács külön irányelvet fogadott el (2000/31/EK), amelynek rendelkezései viszont a televíziózásra nem terjedtek ki. Miután a terjesztési technológiák és infrastruktúrák fejlődése a 2000-es évek közepétől lehetővé tette professzionális audiovizuális médiaszolgáltatásokat, köztük a televízióműsorok kiváló minőségben való továbbítását (OECD 2007), 2007-ben újból módosították a TWF irányelvet (2007/65/EK), megkülönböztetve a hagyományos televíziózást mint lineáris audiovizuális szolgáltatást, valamint az egyéni kezdeményezés alapján az interneten lekérhető (*on-demand*) audiovizuális médiaszolgáltatásokat. Három évre rá, egységes szerkezetbe foglalva a korábbi három TWF irányelv hatályos részeit, az Európai Parlament és a Tanács kiadta az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13/EU számú irányelvet.

A videómegosztó platformok használatának tömegessé válása a 2010-es évek elejétől újabb kiemelt szabályozási feladatot generált. Ezt az EU vezető testületei az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv módosításával [Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1908 irányelve] próbálták megoldani az akkor 27 tagállamot magába foglaló Európai Unióban. A videómegosztóplatform-szolgáltatók működésének szabályozásán túl a módosítás megerősíti a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének garanciáit is, abból kiindulva, hogy a nemzeti szabályozó hatóság vagy szerv függetlensége nélkül nem lehet biztosítani az általa hozott döntések pártatlanságát.

Azért tartom fontosnak röviden összefoglalni a médiapiacok közösségi szabályozása dinamikus átalakulásának történetét, mert jól láttatja, hogy az Európai Gazdasági Közösség, amely az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés elfogadásával átalakult Európai Unióvá (EU), képes volt hatékonyan reagálni a televíziózást és az online médiaszolgáltatásokat érintő technológiai és gazdasági innovációkra. A tagországok mondhatni konszenzuálisan alakították ki a digitális hálózati média fejlődését elősegítő közösségi szabályozás kereteit, egyben utat nyitva a globális piaci versenybe való bekapcsolódáshoz. Ugyanakkor közismert tény, hogy az újonnan formálódó globális kommunikációs piacok olyan szegmenseiben, mint a keresőmotorok, a közösségi média és a videostreaming-ágazat szolgáltatásai, még az EU tagállamainak éllovasai sem tudtak felzárkózni a piacot meghatározó amerikai szereplőkhöz, de ez kívül esik jelen írás fókuszán.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ebben a tárgykörben meglátásom szerint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról teljesítette, amit momentán a közösségi szabályozástól a tárgykörben egyáltalán várni lehet.

## A közösségi szabályozás kiterjesztése a belső piaci médiaszolgáltatásokra az EMFA javaslatban – indokok és eljárási kérdések

A 2010-es években felerősödtek azok a kritikák, amelyek szerint a fokozatosan kialakult digitális hálózati média színterén az EU tagállamok nem tudják megfelelően kezelni a sokszínű, plurális médiarendszert érintő fenyegetéseket. Félreértés ne essék, a kritikák mögött meghúzódó problémák messze túlmutatnak az Európai Unión. Globális jelenségnek voltunk/vagyunk tanúi, a hírmédia működése a demokráciákban többé-kevésbé megrendült, országa válogatja; presztízse csökkent, a politikai kommunikáció megváltozott rendszere a demokráciák működését fenyegető veszélyekkel terhes (Gálik 2021). Mi több, a média és a politikai kommunikáció színterének számos országban végbement állami elfoglalása egy sajátos autokráciához vezetett, amint azt két nemzetközileg ismert kutató bemutatta a világ egyik legnagyobb presztízssű közpolitikai folyóiratában közölt modelljében, megalkotva ezzel a politikatudomány információsdiktatúra-elméletét (Guriev & Treisman 2020).

Tévedés lenne azt gondolni, hogy az EU Bizottsága és/vagy az Európai Parlament vezetése ne reagált volna a fenyegető folyamatokra, hisz – akár csak az elmúlt két-három évet tekintve – számtalan bizottsági testület, kutatási projekt, rendezvény, fórum vizsgálta a média állapotát, valamint a demokrácia/jogállamiság helyzetét az EU-ban. Mindez szerepet játszhatott abban, hogy az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen 2021. szeptember 15-én az Európai Parlamentben tartott, az Európai Unió helyzetét elemző éves értékelő beszédében foglalkozzék a média és a demokrácia működése közti kapcsolatokkal is. Amint kifejtette:

Meg kell állítanunk azokat, akik veszélyeztetik a tömegtájékoztatás szabadságát. A média-  
orgánumok nem csupán gazdasági vállalkozások. Függetlenségük létkérdés. Európának  
ezért olyan jogszabályra van szüksége, amely garantálja ezt a függetlenséget.

Szavai azt sejtetik, hogy radikális szabályozási változtatásokra gondolt, és *de facto* elkötelezte magát a mediaszabadságról szóló közösségi jogszabály kidolgozása mellett, ami konkrét célként be is került az Európai Bizottság 2022. évi munkaprogramjába.

Az egyéves előkészítő munka eredményeként kidolgozott EMFA javaslatban központi szerepet kap a médiaszolgáltatások működésének elemzése a belső/tagállami piacokon. Ez jogalkotási innováció a korábbi közösségi mediaszabályozásokhoz képest, amelyekben egységként kezelték az uniós piacot. Ehhez a radikális változtatáshoz az szolgáltatta az alapot, hogy a tapasztalatok szerint az EU tagállamainak mediaszínterén sok helyütt olyan helyzet alakult ki, amely hátráltatja a médiavállalatok napi működését és rontja a beruházási feltételeket, azaz sérti a közösségi szinten értelmezhető gazdasági érdekeket. Ez az érvelés megjelenik az EMFA bevezető részében, az úgynevezett Indoklásban, amelyben összegzik a konkrét akadályokat. Olyanokat, mint a média szabadságával és sokszínűségével kapcsolatos eltérő nemzeti/tagállami szabályok és eljárások, a közszolgálati média működési és finanszírozási anomáliái, a médiakonzentráció bántóan diszfunkcionális szabályozása, a túlbujánzó protekcionista intézkedések, a közvetlen vagy a közvetett állami hirdetések elosztásának átláthatatlan és kirívóan pártos rendszere vagy éppen a médiaszolgáltatók jogbiztonságának megingása. Mindezek következtében széttöredezik az egységes közösségi médiapiac, a határokon átnyúló vállalkozásokra többletterhek hárulnak, és a megoldások kidolgozásában további akadályt jelent az EU nemzeti mediaszabályozó szervezetei közötti elégtelen együttműködés.

Az EMFA kidolgozására irányuló munka során az Európai Bizottság kikérte az érintett felek (*stakeholders*) véleményét. Ez a konzultációs folyamat két szakaszban zajlott le. Az elsőben az érdekeltek kifejhették, hogy meglátásuk szerint mely problémákkal kell a belső piacok keretszabályozása során foglalkozni, a második szakaszra pedig az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat, tehát az *Európai mediaszabadságról szóló törvény* tervezetének nyilvánosságra hozatala után kerülhetett sor. A legjobb tudomásom szerint Magyarországról egy civil szervezet, nevezetesen a Mérték Médiaelemző Műhely, valamint egy közhatalmi szerv, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) vett részt a konzultáció első szakaszában. A Mérték Médiaelemző Műhely képviselőjében Polyák Gábor küldött el egy véleményt a tömegtájékoztatás szabadságának magyarországi

helyzetéről az Európai Bizottságnak 2022. március 22-én (Mérték 2022). Az NMHH 2022. április 5-én hozta nyilvánosságra a maga álláspontját, amelyben egyrészt üdvözölte a Bizottság szabályozási kezdeményezését, ugyanakkor

...aggályait fejezte ki, mert meglátása szerint – többek között a piacra lépési mechanizmusok, a közszolgálati média működése és az állami hirdetések esetében – kérdéses és vitatható a tervezett szabályozás jogalapja, kerete és terjedelme. A médiaszabályozásban az uniós jogalkotási hatáskör nem bővíthető korlátlanul, nem terjeszthető ki a teljes médiarendszerre, mert ez kizárólagos tagállami hatásköröket sérthet (NMHH 2022).

A konzultációk második szakasza az EMFA nyilvánosságra hozatala (2022. szeptember 16.) után kezdődött meg, az érintettek úgynevezett *Position Paper* formájában fejthették ki álláspontjukat. Ebben a szakaszban magyar részről ismét a Mérték Médiaelemző Műhely és az NMHH vett részt valamilyen formában. Az előbbi Polyák Gábor (2023) angol nyelvű tanulmánya testesíti meg, amely megtalálható a nevezett civil szervezet honlapján. Ismereteim szerint az NMHH szervezetként nem vett részt a második szakaszban, ugyanakkor egy nemzetközi konferencián, amelyet a Mathias Corvinus Collegium rendezett Budapesten 2023 januárjának végén, Koltay András megismételte az NMHH korábbi hivatalos állásfoglalásának magvát, amikor azt hangsúlyozta előadásában, hogy:

Az EU-nak csak a szubszidiaritás elvének figyelembevétele mellett lenne szabad a sajtószabadság kérdését érintő szabályozást bevezetnie, és e tekintetben lehetnek kétélyeink a javaslat megalapozottsága felől (NMHH 2023).

Feltűnő, ámbár érthető is, hogy az európai lapkiadók mértékadó szakmai szervezetei<sup>3</sup> igen éles kritikákat fogalmaztak meg az EMFA-ról. A kritikák elsősorban arra irányultak, hogy maga a lapkiadás ágazata bekerült a javasolt új közösségi szabályozásba, amit egyébként magam is szükségtelennek tartok ugyanúgy, mint a rádiózását. Nincs terem a mediaszakmai szervezetek további ellenvetéseit részletezni, de megjegyzem, hogy – aligha függetlenül az EMFA-ra zúduló súlyos szakmai kritikáktól – az Európai Unió Jogi Szolgálat (EU Council Legal Service) 2023 márciusának végén kiadott egy állásfoglalást, miszerint az EMFA jogi megalapozottsága helytálló, így az Európai Bizottság tovább dolgozhatott a hozzá beérkezett állásfoglalások értékelésén. Ki kell emelnem, hogy a konzultációs folyamat lezárását követően az Európai Bizottság sok helyütt kardinális változtatásokat hajtott végre az EMFA szövegében, törléseket és bővítéseket egyaránt. Az új változatot, amelyre az egyszerűség kedvéért EMFA-2v módon utalok, 2023. június 23-án hozta nyilvánosságra a Tanács, és ezt fogják tárgyalni az Európai Parlamentben, amikor majd napirendre kerül.

## Epilógus

Remélem, elnézi nekem az olvasó, hogy e helyütt nincs módom még az EMFA javaslat kulcselemeit sem végigvenni, s itt részemről legyen elég annyi, hogy Polyák Gábor (2023) tanulmányának megállapításaival lényegében egyetérték. Az EMFA rendelkezései a közszolgálati műsorszolgáltatók működéséről (5. cikk), a nemzeti szabályozó hatóságokról (7. cikk), a médiakoncentráció szabályozásáról (21. cikk) vagy éppen az állami hirdetések elosztásáról (24. cikk) mind-mind olyan területeket érintenek, amelyek huzamosabb ideje rombolják a hazai médiapiacokat is. Lehet, hogy ezek egy részén vagy mértékén a nemrég nyilvánosságra hozott EMFA

---

3 Például a European Newspaper Publishers Association (ENPA), a European Magazine Media Association (EMMA), a Newsmedia Europe (NME) szervezetek, amelyek aktívan felléptek az európai lapkiadás általuk képviselt érdekei mellett a konzultáció mindkét szakaszában.

2v változást eredményezne, de ennek elemzése hosszabb időt igényel. Az, hogy a közösségi médiaszabályozás a szűken értelmezett gazdasági területeken képes volt hatékonyan működni, nyújt némi reményt, hogy képes lesz jó irányban elmozdulni az EU belső piacain is. Némi optimizmussal: az EMFA ehhez segíthet hozzá a megoldandó kérdések felvetéseivel.

## Irodalom

- Christians, Clifford. G., Theodore L. Glasser, Denis McQuail, Karle Nordenstreng & Robert A. White (2021): *A média normatív elméletei. Újságírás a demokratikus társadalmakban*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary.
- Collins, Richard & Chistina Murroni (1996): *New Media, New Policies*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Gálik Mihály (2000): *Médiagazdaságtan*. Budapest: Aula Kiadó.
- Gálik Mihály (2005): Az Európai Unió közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó külön szabályozása. In: Gálik Mihály & Polyák Gábor: *Médiaszabályozás*, 311–320. o. Budapest: KJK & Kerszöv Kiadói Kft.
- Gálik Mihály (2021): Gödörben. Esszé a hírmédiáról. *Médiakutató*, 22. évf. 2. sz. 29–38. o.
- Guriev, Sergei & Daniel Treisman (2020): A theory of informational autocracy. *Journal of Public Economics*, vol. 186, issue C, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104158>
- Mérték Médiaelemző Műhely (2022): Vélemény, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-A-tomegtajekoztatas-szabadsaganak-vedelmere-uj-unios-szabalyok/F2948525\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-A-tomegtajekoztatas-szabadsaganak-vedelmere-uj-unios-szabalyok/F2948525_hu).
- NMHH (2022): Az NMHH álláspontja a tömegtájékoztatás szabadságáról tervezett uniós jogszabályról, [https://nmhh.hu/cikk/228207/Az\\_NMHH\\_allaspontja\\_a\\_tomegtajekoztatas\\_szabadsagarol\\_tervezett\\_unios\\_jogszabalyrol](https://nmhh.hu/cikk/228207/Az_NMHH_allaspontja_a_tomegtajekoztatas_szabadsagarol_tervezett_unios_jogszabalyrol).
- NMHH (2023): Koltay András szerint a szubszidiaritás elvét figyelembe kell venni, [https://nmhh.hu/cikk/235825/Europai\\_mediatorveny\\_Koltay\\_Andras\\_szerint\\_a\\_szubszidiaritas\\_elvet\\_figyelembe\\_kell\\_venni](https://nmhh.hu/cikk/235825/Europai_mediatorveny_Koltay_Andras_szerint_a_szubszidiaritas_elvet_figyelembe_kell_venni).
- OECD (2007): IPTV: Market Developments and Regulatory Treatment. *OECD Digital Economy Papers No. 137*. Paris: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/230651165186>
- Polyák, Gábor (2023): Too much for others, too little for us – The draft European Media Freedom Act from a Hungarian perspective. Mérték Médiaelemző Műhely, <https://mertek.eu/en/2023/03/16/too-much-for-others-too-little-for-us-the-draft-european-media-freedom-act-from-a-hungarian-perspective/>.



# A versenyhatóságok szerepe a médiapluralizmus védelmében

Cseres Kati

Amsterdam Centre for European Law & Governance, Universiteit van Amsterdam

Bár a médiapluralizmus az Európai Unióban alapvető érték, az EU nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel a média szabályozására. Valójában a média mint az uniós politika egyik területe hiányzik az EU Szerződésekből, és az EU jogi eszközei is korlátozottak e téren. Mivel azonban a média az egységes piac fontos gazdasági ágazataként is működik, a médiapiacok szabályozása az EU belső piaci és versenyjogi hatásköre alá tartozik. A versenyjog területén a Bizottság közvetlen és kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és messzemenő felügyeleti jogkörrel. Ez a tanulmány bemutatja, hogy általában a versenyjog és különösen az fúziók ellenőrzése alapvető szerepet játszik a médiapiacokon a jelentős gazdasági erő felhalmozódásának ellenőrzésében és megakadályozásában, és azt elemzi, hogy a versenyhatóságok – ugyan közvetettebb módon, mint a médiaszabályozók – miként védhetik meg a versenyképes médiapiacokat. Szerepüket a közelmúltban értelmezték az uniós bíróságok is, amelyek fontos elveket határoztak meg arra vonatkozóan, hogy mi minősül hatékony versenyjogi jogérvényesítésnek – ez kulcsfontosságú azokban a helyzetekben, amikor a médiapiacokat a jogállamiság visszalépése érinti.

**Kulcsszavak:** fúzió, jogállamiság, jogérvényesítés, médiapluralizmus, versenyhatóság, versenyjog

## The role of competition authorities in safeguarding media pluralism

Despite its fundamental value in the European Union, the EU lacks an explicit competence to regulate the media. In fact, media as a field of EU policy is absent from the Treaties and the EU's legal instruments remain limited in this area. Nevertheless, as media also function as an important economic sector of the single market, the regulation of media markets falls under the EU's internal market and competition law competences. In the area of competition law, the Commission has direct and exclusive competence with far-reaching supervisory powers. This paper shows that competition law in general, and merger control in particular, play an essential role in controlling and preventing the accumulation of significant economic power in the media markets. It analyses how competition authorities can safeguard competitive media markets, albeit in a more indirect way than media regulators. Their role has recently been interpreted by the EU Courts that defined important principles of what qualifies as effective competition law enforcement, which is crucial to situations in which media markets are affected by rule of law backsliding.

**Key words:** competition authorities, competition law, enforcement, media pluralism, merger, rule of law

## 1. Kontextus

A médiapluralizmust általában a jól működő demokráciák, a szabad és nyitott társadalmak alapvető összetevőjeként ismerik el. Az uniós jogban és politikában a médiapluralizmust az EU Szerződés 2. cikke az Európai Unió alapját képező alapvető értékek egyikeként ismeri el, az Alapjogi Charta 11. cikkének (2) bekezdése pedig előírja, hogy „[a] média szabadságát és pluralizmusát tiszteletben kell tartani”. A médiapluralizmus elengedhetetlen feltétele az állampolgári jogok gyakorlásának és a demokratikus társadalomban való részvétel előmozdításának, mivel lehetővé teszi a média számára, hogy betöltse a teljes körű, kiegyensúlyozott és pontos tájékoztatásban és a hatalom számonkérésében betöltött szerepét (Brogi et al. 2021).

Ezen túlmenően az Európai Bizottság a média szabadságát a jogállamiságról szóló jelentéseinek középpontjába helyezte. A jogállamisági mechanizmus egy kulcsfontosságú szakaszt szentel a médiaszabadságnak és a pluralizmusnak. Megvizsgálja a médiaszabályozó hatóságokat és szerveket, a médiatulajdonlás és a kormányzati beavatkozás átláthatóságát, valamint az újságírók védelmének kereteit. Annak ellenére azonban, hogy a média alapvető értéket képvisel az EU-ban, az EU nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel a média szabályozására. Valójában a média mint uniós politika nem szerepel a Szerződésekben, ezért az EU jogi eszközei korlátozottak ezen a területen. Az EU valójában „nagyon kevés »kemény« jogszabállyal rendelkezik a médiapluralizmusról” (Garcia Pires 2017).

Mindazonáltal a média az egységes piac fontos gazdasági ágazataként is működik, ezért a médiapiacok szabályozása az EU belső piaci és versenyjogi hatáskörébe esik. Míg a belső piacot illetően a Bizottság megosztja hatáskörét a tagállamokkal, a versenyjog területén közvetlen és kizárólagos hatáskörrel is rendelkezik, messzeható felügyeleti jogkörrel.

A versenyjog strukturálja a piacokat, és megosztja a hatalmat az állami és a magángazdasági szereplők között, amely hatalommegosztás cserébe védi az egyén gazdasági és politikai szabadságát (Deutscher & Makris 2016). Általában a versenyjog és különösen a fúziók ellenőrzése alapvető szerepet játszik a médiapiacokon a jelentős gazdasági hatalom felhalmozódásának ellenőrzésében és megakadályozásában. Ezért a versenyszabályok alkalmazása jelentős mértékben hozzájárulhat a médiapluralizmus fenntartásához azáltal, hogy megakadályozza a médiapiacokon a túlzott koncentrációt és a kisebb médiaszereplőket kizáró és/vagy a piacra lépést akadályozó kirekesztő magatartást (de Meese 2023).

Az EUMSZ 114. cikke (a belső piaci jogalap) alapján 2022 szeptemberében az Európai Médiaszabadságról szóló, nemrégiben előterjesztett Javaslatával (a továbbiakban: EMFA) a Bizottság a jelek szerint erőteljesebb megközelítés felé mozdul el, hogy kezelje a média egyes tagállamok általi foglyul ejtését, a média állami ellenőrzésével kapcsolatos nemzeti szabályozási visszaéléseket. Ez a javaslat a versenyjogi szabályokat kiegészítő szabályokat tartalmaz a mediakoncentrációra, az állami reklámra és az állami források elosztására vonatkozóan.

Miközben az EMFA olyan keretet alakíthat ki, amely kiegészíti a versenyjogi szabályokat és végrehajtási mechanizmusokat mind uniós, mind nemzeti szinten (Bayer & Cseres 2023), jövőbeli elfogadása nem fosztja meg az uniós versenyjogot attól a lehetőségétől, hogy figyelembe vegye a médiapluralizmus szempontjait a minőség, a sokszínűség és az eredetiség tekintetében, és megfelelően használja a jelenlegi uniós jog által nyújtott eszközeit (Bania 2023).

A versenyhatóságoknak a médiapiacok, illetve a verseny mint közjó védelmében játszott szerepét a közel-múltban egy nagy horderejű lengyel (PKN Orlen/Polska Press) és egy magyar (KESMA) fúzió mutatta be. Ezek megerősítették, hogy a versenyjogi kontrollnak szerves részének kell maradnia bármilyen, a médiapluralizmus jövőbeli helyéről és érvényesítéséről szóló EU-s vitának.

Ennek megfelelően ez az írás azt elemzi, hogy a versenyjog és a versenyhatóságok – ugyan közvetett módon – miként játszhatnak szerepet a versenyképes médiapiacok védelmében. Ezek a versenyhatóságok „a versenypolitika hatékony végrehajtásának motorjai” (Maher 2013), amelyekre vonatkozólag az uniós bíróságok fontos alapelveket határoztak meg – például arra vonatkozóan, hogy mi minősül hatékony versenyjogi jogérvényesítésnek. Ezek az elvek döntő fontosságúak olyan helyzetekben, amikor a jogállami deficit rombolja a médiapiacok versenyképességét.

## 2. A versenyjog szerepe a demokrácia és a jogállamiság védelmében

A versenypiacok mind a működő piacgazdaságok, mind a demokratikus jogi és politikai rendszerek létfontosságú összetevői (Deutscher 2022, Cseres 2023). A verseny – mint a piac sajátos intézményi formája – elősegíti a demokráciát. A piacok és a gazdaság egyik legfontosabb rendező elveként ellenőrzi a gazdasági hatalom túlzott koncentrációját, amely a demokratikus folyamatok és intézmények aláásásának kockázatával jár, és korrupcióhoz, klientelizmushoz és „haveri kapitalizmushoz” vezet (Deutscher 2022). A verseny megvonja a közhatalom határait (Prosser 2005) és biztosítja a politikai intézmények integritását és pártatlanságát, így csökkenti az intézmények foglyul ejtésének valószínűségét (Deutscher 2022). A versenyző piacok fékeket és egyensúlyokat állítanak fel a magán- és a közpiaci hatalom számára, és garantálják az egyének számára a magántevékenység sérthetetlen szféráját (Deutscher & Makris 2016). A gazdasági köz- és magánhatalom szétterítése védi az egyén gazdasági és politikai szabadságát (Deutscher & Makris 2016). Ezen túlmenően a különböző szolgáltatók nagy száma egy piacon növeli annak a valószínűségét, hogy ezek a szolgáltatók azon a piacon az információk és a vélemények széles skáláját is hordozzák.

A verseny mint a demokratikus rendszer alapvető intézménye olyan jelentős európai koncepció, amely befolyásolta a Római Szerződés szövegezését, és amelynek a demokratikus politikai rendszerek létrehozásában betöltött központi szerepét újra deklarálták az EU 1993-as koppenhágai (csatlakozási) kritériumai (Cseres 2023). Az európai versenyjog a liberális demokrácia kvázi alkotmányos alapjaként alakult ki, és a versenyjog alapvető szerepe a versenypiacok és a demokrácia közötti kapcsolat szabályozásában az EU integrációs projektjének központi részét képezte már a kezdetek óta. Az uniós szinten alkotmányos szintre emelt versenyjog az integrációs projekt központi pillérévé vált (Ioannidis 2016, Joerges 2014 & 2015). Az elmúlt hét évtizedben az uniós versenyjog olyan erőteljes intézménnyé növekedett, amely Európa-szerte védi a piacokat, az európai vállalkozások gazdasági tevékenységének szabadságát és a fogyasztók választási lehetőségeit.

Ez a jogállamiság és a gazdasági szabadságjogok iránt elkötelezett, jogon alapuló rend segítette a Közösségnek legitimitást szerezni az EU alapítási időszakában, és hozzájárult annak „alkotmányos” jellegéhez (Joerges 2013). A versenyfolyamat védelmét tulajdonképpen az EUSz. 2. cikke megvalósításának kell tekinteni, amely egyebek között felsorolja a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásának uniós értékeit. Amikor az államok csatlakoznak az EU-hoz, elkötelezik magukat az EU gazdasági és jogi rendje mellett, amely „alkotmányos chartaként” kifejezetten tartalmazza a torzítatlan verseny rendszerét. Az Európai Bíróság a *Sped-Pro* ügyben hozott ítéletében (T-791/19. sz. ügy) nemrégiben megerősítette, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt alapvető értékeknek való megfelelés az uniós versenyjogi végrehajtási mechanizmusokra (az EUMSZ 101. és 102. cikk, azaz a kartellek és az erőfölényes ügyek körére) is vonatkozik.<sup>1</sup> Így az EU-hoz való csatlakozással a tagállamok elkötelezik magukat az uniós jognak az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékei mellett, és kölcsönös ígéretet tesznek arra, hogy a versenyjog végrehajtása során elismerik és tiszteletben tartják az uniós értékeket és célkitűzéseket. Az EUSZ 2. cikke szerinti értékekkel ellentétben azonban, amelyeket az EU korlátozott jogalkotási és végrehajtási hatásköre korlátoz, az uniós versenyjog az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik, közvetlen igazgatással és messzemenő végrehajtási mechanizmusokkal (Cseres 2023).

Az 1990-es évek végére a sikeres piaci integráció és az EU alkotmányozásának folyamata, valamint a szilárd szupranacionális végrehajtási mechanizmusok a versenyjogot erős jogi és politikai területté alakították át. A versenyjogi normák tagállami szinten történő fokozódó európaizálódásával párosulva a versenyjog az EU és tagállamai „közös magjává” vált (Drahos 2002). Ellentétben az EUSZ 2. cikkének értékeivel, amelyek a tagállamok közös jogi és alkotmányos hagyományaira támaszkodnak (Scheppelle et al. 2020), a versenyjogot központilag hozták létre és fejlesztették ki, olyan messzemenő hatáskörökkel, amelyekhez foghatót az EU egyetlen más szakpolitikai területen sem találni (Warloutzet 2015). Valójában a piaci integráció mint közpolitikai cél

1 T791/19. Sz. ügy *Sped Pro kontra* Európai Bizottság ECLI: EU:T:2022:67, 85. pont.

követésével az uniós versenyjog a demokrácia és a jogállamiság elterjedésének eszközeként működött (Perez & van de Scheur 2013).

A versenyjog központi alkotmányos szerepe és értéke az EU gazdasági és jogrendjében, az Európai Bizottság általi kivételesen szilárd és közvetlen végrehajtási formája, valamint a jogállamisággal és a demokráciával való szoros kapcsolata felveti tehát azt a kérdést, hogy az uniós versenyszabályok és azok alkalmazása adhat-e választ a növekvő politikai populizmus, valamint a növekvő politikai és vállalati koncentráció kihívásaira.

### 3. A médiapluralizmus védelme

A kultúra területén az EU megosztja hatáskörét a tagállamokkal, és csak a nemzeti kezdeményezések támogatására léphet fel, ezért az EUMSZ 167. cikkének (5) bekezdése szerint ez a fellépés nem történhet a nemzeti médiatörvények és -szabályozások harmonizálását célzó eszköz formájában. A Szerződés és a fúziókontrollról szóló rendelet<sup>2</sup> alapján azonban a Bizottság megbízást kapott annak értékelésére, hogy egy uniós léptékű összefonódás jelentősen akadályozhatja-e a hatékony versenyt.<sup>3</sup> Az EUMSZ 167. cikkének (4) bekezdése, valamint az EU Alapjogi Chartájának 11. cikkének (2) bekezdése és 51. cikkének (1) bekezdése pedig előírja a Bizottság számára, hogy az uniós versenypolitika végrehajtása során figyelembe kell vennie a nem gazdasági célokat is (Bania 2013).

A versenyjog alkalmazása a médiaágazatban a versenyellenes gyakorlatok megakadályozására és a koncentráció csökkentésére irányul. A versenyjog alkalmazása azonban hozzájárulhatna a médiapluralizmus erősítéséhez azáltal, hogy nemcsak egy szűken meghatározott fogyasztói jóléti normát, hanem egy átfogóbb „állampolgári jóléti” normát is biztosítana (Bania 2015, Cengiz 2021). A polgárok jóléti normája a fogyasztói árakkal kapcsolatos érdekeknél szélesebb körű érdekeket foglalna magában, például a termékek és a szolgáltatások minőségét, amelybe a média sokszínűsége is beletartozik. Bár a pluralizmussal kapcsolatos aggályok nem írhatják felül a versenyre vonatkozó aggályokat az összefonódások értékelése során, a Bizottság mégis foglalkozhat a pluralizmussal kapcsolatos kérdésekkel az összefonódási gyakorlat keretében. A múltban azonban vonatkozott ezt megtenni (Bania 2013, 2015 & 2019).

#### 3.1. Összefonódás-ellenőrzés

A fúziókontroll jogi eszköze a demokratikus politikai rendre való törekvés révén képes lehet decentralizálni a gazdasági hatalmat és gazdasági lehetőségeket teremteni a cégek számára, ami közvetlen hatást gyakorolhat a polgárok gazdasági, de nem gazdasági érdekeire is, mint például a médiapluralizmushoz vagy a megbízható információkhoz való hozzáféréshez kapcsolódó alapvető jogok védelme (Banasiński & Rojszczak 2022).

#### 3.2. Az EMFA-összefonódás ellenőrzése

A fúziókontroll során a versenyhatóságok a médiakoncentráció EU-s vagy nemzeti joggal való összeegyeztethetőségének előzetes vizsgálata révén azt értékelik, hogy az összefonódások jelentős mértékben akadályozzák-e az európai piacokat és polgárokat érintő hatékony versenyt. Ez az értékelés azonban továbbra is a médiapiacok

---

2 139/2004/EK Rendelet.

3 Lásd még a 139/2004/EK Rendelet 22. cikkét.

gazdasági szempontjaira korlátozódik, és nem tudja a média sokszínűségének kulturális és alapjogi szempontjait teljes mértékben értékelni.<sup>4</sup>

Az EMFA-javaslat 21. cikke kiegészítő bejelentési kötelezettséget vezetne be „az olyan médiapiaci összefonódások esetében, amelyek jelentős hatással lehetnek a médiapluralizmusra és a szerkesztői függetlenségre”. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy minden tagállamnak anyagi és eljárási szabályokat kell megállapítania a legalább egy médiaszolgáltatót érintő összefonódások értékelésére, amennyiben az összefonódás „jelentős hatással lehet a médiapluralizmusra és a szerkesztői függetlenségre”.

Az ilyen értékelés kritériumai az összefonódásoknak a médiapluralizmusra gyakorolt hatására, a média szereplőinek sokszínűségére, a szerkesztői függetlenség biztosítékaira, valamint arra összpontosítanak, hogy az összefonódás hiányában az átvevő és a megszerzett egység gazdaságilag fenntartható maradna-e (és hogy léteznek-e fenntartható alternatívák). A javasolt értékelés a meglévő összefonódás-ellenőrzési szabályokhoz képest megkülönböztető jegyeket mutat, de átfedéseket is tartalmaz. Az EMFA a médiapluralizmusra és a médiaszereplők sokszínűségére gyakorolt hatás értékelésére helyezi a hangsúlyt, ami részben megfelel annak a versenyjogi szempontnak, hogy a felvásárló és a célvállalkozás közötti horizontális átfedések következtében csökken-e a verseny. A szerkesztői függetlenség biztosítékainak értékelése pedig párhuzamba állítható az összefonódás hatékonysági előnyeinek és a hatékony verseny biztosítása érdekében felajánlott lehetséges korrekciós intézkedéseknek az értékelésével.

A tagállamok kötelesek lesznek kijelölni egy nemzeti szabályozó testületet az ilyen értékelések elvégzésére, és átlátható, objektív, arányos és megkülönböztetéstől mentes kritériumokat alkalmazni az ilyen összefonódások bejelentésére és értékelésére. Ezen túlmenően az Európai Testület felhatalmazást kapna arra, hogy véleményt adjon ki, ha a médiapiaci összefonódások hatással lehetnek a belső piac működésére, amelyet a nemzeti hatóságoknak „a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venniük”. Ezek a rendelkezések azonban nem foglalkoznak annak alapvető okaival, hogy egyes tagállamokban a tényleges végrehajtás nemzeti szinten továbbra is gyenge.

### 3.3. Jogalkalmazás

Az összefonódások nyomon követését a Bizottság és a tagállamok kvantitatív kritériumok alapján megosztva végzik.<sup>5</sup> Nem minden tagállam rendelkezik azonban fúzióellenőrzési rendszerrel. A Bizottság központi és kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az úgynevezett közösségi dimenzióval rendelkező fúziók felett, de a tagállamok a nemzeti versenyjogukat alkalmazzák azokra az összefonódásokra, amelyek nem érik el ezt a küszöbértéket.<sup>6</sup> Ezzel szemben az EU fúziós rendeletének értelmében a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel, ha az összefonódás nem közösségi léptékű. A hatáskörök megosztása azonban bizonyos korrekciós mechanizmusok és kivételek tárgyát képezi.<sup>7</sup> Így a tagállamok továbbra is széles körű hatáskörrel rendelkeznek a nemzeti zászlóshajó-vállalatok engedélyezésére és a közérdekű nemzeti jogi rendelkezések populista támogatására (Jones & Davies 2014). Ez egyértelműen tükröződik az EU fúziós rendelete 21. cikkének (4) bekezdésében, amely kifejezetten

4 „A versenyjogi és a médiapluralitás-értékelés célja és jogi keretei nagyon eltérőek. Az összefonódás-ellenőrzés során a hangsúly arra helyeződik, hogy fennáll-e a »hatékony verseny jelentős akadályozása«, beleértve az összefonódással létrejött vállalkozás azon képességét, hogy az összefonódás után nyereségesen növelje az árakat a meghatározott trösztellenes piacokon. Ezzel szemben a média sokszínűségének vizsgálata a média demokráciában betöltött döntő szerepét tükrözi, és szélesebb körben vizsgálja, hogy a médiavállalkozások felett ellenőrzést gyakorló személyek száma, köre és sokfélesége elegendő lesz-e. A média sokszínűségének vizsgálata a média sokszínűségét vizsgálja.” M.5932, News Corp/BSkyB, pont 307.

5 A kritériumok az összefonódó felek globális és közösségi összesített forgalmi küszöbértékén alapulnak, lásd a 139/2004/EK rendelet 1. cikkének (2) bekezdését.

6 Az úgynevezett „kizárólagosság elve”. A 139/2004/EK rendelet 21. cikke,

7 Az 1. cikk (2-3) bekezdésében szereplő úgynevezett kétharmados szabály. A tagállamoktól és a tagállamokhoz történő áttétel 9. és 22. cikk. Az EUMR 21. cikkének (4) bekezdése meghatározza a Bizottság kizárólagos hatásköre alóli kivételt az ilyen összefonódások tekintetében. A rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy beavatkozzanak a Bizottság által engedélyezett összefonódási eljárásokba. Így az EUMR jogi kerete jelenleg csak negatív állami beavatkozást tesz lehetővé..

lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy „megfelelő intézkedéseket hozzanak az e rendelet által figyelembe vett érdekektől eltérő jogos érdekek védelmére”. Ezért a tagállamok saját belátásuk szerint szervezhetnek külön „médiapluralitás-felülvizsgálatot”. Lengyelország és Magyarország pontosan így (nem) alkalmazta a médiára és az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó szabályait a két közelmúltbeli ügyben.

Magyarországon 2013-ban új rendelkezést, a 24/A. cikket vezették be a magyar versenytörvénybe, amely lehetővé teszi a magyar kormány számára, hogy a vállalkozások összefonódását „közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti”. Az ilyen típusú összefonódásokhoz nem szükséges a magyar versenyhatóság (GVH) engedélye. Sőt a döntést kormányrendeletben is meg lehet hozni, amelyhez nem szükséges megfelelő indoklást csatolni. Továbbá a döntés nem képezi bírósági felülvizsgálat tárgyát.<sup>8</sup>

A kormány 2018 novemberében a 229/201842 kormányrendeletben<sup>9</sup> „közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek” nyilvánította a médiakonglomerátum létrehozását, és felszólított arra, hogy a több száz műsorszolgáltatót, online és nyomtatott kiadványt érintő fúziót mentesítsék a versenyszabályok alól.<sup>10</sup> A fúzió egy alapítványt foglalt magában, amelynek 10 cég adományozta médiaszolgáltatóit, így közel 480 kiadványt került egy, a magyar miniszterelnökhöz való lojalitásáról ismert kiadó irányítása és működtetése alá. Az alapítvány hatalmas hirdetési és olvasói központra hasonlít, amelyet addig nem volt szabad létrehozni. A médiavállalatok egyesülésének a versenyszabályok alóli mentesítése a politikai hatalom nagy arányú kormányzati koncentrációját eredményezte, súlyosbítva a médiapluralizmus amúgy is szűkülő terét az országban (CMPF 2019).

Két évvel később, 2020-ban a PKN Orlen – Lengyelország legnagyobb hazai olajtársasága – bejelentette a versenyhatóságnak (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), hogy szándékában áll felvásárolni a Polska Press-t, a helyi sajtó vezető kiadóját és elektronikus médiaszolgáltatóját, amelynek szolgáltatásait havonta több millió fogyasztó veszi igénybe. A hatóság ezt követően hozzájárult a tervezett összefonódáshoz. A tranzakció kezdettől fogva komoly aggályokat vetett fel, akárcsak a hatóság döntése, amelynek jogszerűsége vitát váltott ki. A kritikusok hangsúlyozták, hogy az összefonódás negatív hatással lenne a médiapluralizmusra, és veszélyeztetné a regionális médiapiacot, ami ellentétes az Alapjogi Charta 11. cikkével (Banasiński & Rojszczak 2022). 2023-ban egy jelentés kiemelte, hogy az Orlennel való egyesülés és az azt követő szerkesztőségi menesztések a Polska Press-nél 2020-ban negatívan befolyásolták az újságírói szabadságjogokat, és a kormányzó Jog és Igazságosság Párt (PiS) számára kedvező szerkesztőségi irányvonalak eltolódásához vezettek a közelgő választások előtt.<sup>11</sup>

#### 4. A nemzeti versenyhatóságok szerepe

Az európai versenyhatóságoknak – ide tartozik az Európai Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok – alapvető szerepük van a versenyjog hatékony érvényesítésének biztosításában az egész EU-ban. Ezek a hatóságok technokrata szakértői szervezetek, amelyeknek „el kell választaniuk a politikát a közigazgatástól” (Crane 2011), és jogilag és funkcionálisan el kell különülniük a piaci felektől, valamint a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól. Más független szabályozó hatóságokhoz hasonlóan speciális szakértelmet igénylő összetett kérdésekkel foglalkoznak, gyorsan kell reagálniuk a gazdasági környezet változásaira, és „meg kell védeniük a piaci beavatkozásokat a foglyul ejtett politikusok és bürokraták beavatkozásától” (OECD 2016: 95).

8 2013 óta 40 fúziós ügyet hagyott jóvá a kormány az energia-, a pénzügyi, a távközlési, az informatikai és a közlekedési ágazatban anélkül, hogy a Versenyhivatal engedélyezte volna azokat a versenyre gyakorolt hatásuk alapján. Összehasonlításképpen: Németországban a miniszteri engedélyezési eljárás 1970-es beillesztése óta a német versenyjogba 23 miniszteri engedély iránti kérelem érkezett, és ebből csak kilencnek adtak helyt. OECD (2016).

9 Kormány Rendelet 229/2018. (XII. 5.).

10 Ügyszám B/961/2018. [http://www.gvh.hu//data/cms1039707/Osszefoglalo\\_B961\\_2018.pdf](http://www.gvh.hu//data/cms1039707/Osszefoglalo_B961_2018.pdf).

11 A Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért Lengyelországban jelentése, lásd <https://hhr.pl/aktualnosci/-od-prasy-regionalnej-do-ornlen-press-sytuacja-w-mediach-nalezacych-do-polska-press-raport>.

Európában a hatékony végrehajtás és az intézményi felépítés mintáját az ordoliberalisok fektették le, és először a német versenyjogi rendszerben valósult meg az 1950-es években. Az ordoliberalisok a versenyjog érvényesítésére egy sajátos eljárási és intézményi modellt képzeltek el, amely felül áll az állami bürokráción és politikán, tökéletesen független és autonóm. Tevékenységét és döntéseit csak a rendes bíróságok vizsgálhatják felül, a végrehajtó hatalom számára nem hagyott helyet a modell (Gerber 2001: 254). A független monopóliumhivatalt a német modern jogállam *sine qua non*-jának tekintették, ugyanolyan nélkülözhetetlennek, mint a legfelsőbb bíróságot (Gerber 2001).<sup>12</sup>

Ma mind az Európai Bizottság, mind a nemzeti versenyhatóságok „bíróságszerű” feladatokat látnak el (Maher 2000, Wright 2009), mivel védik a vállalkozások jogi helyzetét, valamint a polgárok gazdasági tevékenységhez és a szabad piaci választáshoz való jogát.<sup>13</sup> Így a versenyjog hatékony érvényesítése nemcsak a belső piacon belüli torzítatlan verseny biztosítása szempontjából kulcsfontosságú, hanem az Alapjogi Charta 19. cikkében meghatározott hatékony bírói jogvédelem részét is képezi, amely a versenyjogi kontextusban mind az alperesek, mind a sértettek számára releváns (Dunne 2016).<sup>14</sup>

Az Európai Bíróság a Sped-Pro ügyben hozott ítéletében először állapított meg közvetlen kapcsolatot valamely tagállam jogrendjének rendszeres hiányosságai és a tagállam versenyhatóságának az uniós jog szerinti végrehajtási intézkedések meghozatalára való képessége között. A Bíróság kiemelte, hogy a jogállamisági kérdéseket figyelembe kell venni annak értékelésekor, hogy egy nemzeti versenyhatóság képes-e hatékonyan érvényesíteni a versenyjogot és megfelelően védeni a panaszos jogait (Cseres & Hwija 2023).

A Bíróság az európai elfogatóparancs területén kialakított ítélkezési gyakorlatára hivatkozva<sup>15</sup> megállapította, hogy a Bizottság, a tagállamok versenyhatóságai és a nemzeti bíróságok közötti, az EUMSZ 101. és 102. cikk alkalmazása céljából folytatott együttműködés, a kölcsönös elismerés, a kölcsönös bizalom és a kölcsönös elismerés elvén, valamint a lojális együttműködésen alapul.<sup>16</sup> Ezen elvek szerint minden egyes hatóságnak és bíróságnak azt kell feltételeznie, hogy – a kivételes körülményektől eltekintve<sup>17</sup> – minden más tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot és különösen az e jog által elismert alapvető jogokat.<sup>18</sup>

Az ítéletből kiderül, hogy a nemzeti versenyhatóságok függetlenségének hiánya – hasonlóan az európai elfogatóparancsot kibocsátó hatóságok igazságügyi függetlenségének hiányához – megalapozhatja a tagállamok közötti együttműködés felfüggesztését.

A magyarországi és a lengyelországi alkotmányos átalakítás és a versenyjogi jogalkalmazás üteme és mértéke a jelen ítélet keretein túlmutató kérdéseket vet fel. A Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok mint állami végrehajtók alapvető szerepet játszanak az (uniós) versenyjog hatékony végrehajtásának biztosításában Európa-szerte. Az EUMSZ 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése előírja a tagállamoknak, hogy szuverén

12 Ezért magas szintű gazdasági és jogi képzettséggel rendelkező karrierszakemberekre volt szükség, akiket nagy mértékben védeni kellett a külső politikai vagy anyagi befolyástól.

13 Németországban ez a versenyjog magánjogi orientációjából ered, amely a versenyjogot a jogok és az egyéni szabadságjogok kérdésének tekinti, lásd Gerber (2001: 286).

14 Az Európai Unió Alapjogi Chartája [2000] HL C364/1, 19. cikk.

15 Emlékeztetőül: az európai elfogatóparancs kölcsönös elismerése és végrehajtása mindig is azon a „tagállamok közötti nagyfokú bizalmon és szolidaritáson” alapult, hogy a nemzeti hatóságok kötelességtudóan végrehajtják az uniós jogot. Egyszerűbben fogalmazva: az EU-hoz való csatlakozás az EU értékeinek elismerését és elfogadását jelenti, és ugyanilyen mértékben ígéretet tesz arra, hogy ezeket az értékeket az uniós jog végrehajtása során tiszteletben tartják. C-216/118 sz. Ügy *LM v Ireland* ECLI: EU:C:2018:586.

16 T-791/19 sz. ügy *Sped Pro* 81–88 pontok.

17 A kivételes körülmények doktrínája egy kétlépcsős teszt, amelyet az EUB az európai elfogatóparancs (EEP) sajátos összefüggésében dolgozott ki, elsőként az Aranyosi és Căldăraru ügyben (Joined Cases C-404/15 and C-659/15 *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen* 2016] EU:C:2016:198). A kölcsönös bizalom vélelmének megdöntése az EEP végrehajtásának elutasítására szolgál a kibocsátó államban az alapvető jogok esetleges megsértése miatt. Ezért a „kivételes körülmények doktrínája” és az „alapvető jogok kivétele” az EEP-ben felcserélhető egymással, a jelenlegi jogi szabályozás szerint.

18 T-791/19 sz. ügy. *Sped Pro v Commission* 88 pont.

hatásköreiket a Szerződés versenyszabályainak érvényesítése érdekében a lehető leghatékonyabban kell alkalmazniuk (Cseres 2023, Cseres & Hwija 2023).

Bár a hatékonyság nem központi eleme az EU fúziós rendeletének, és annak ellenére, hogy az összefonódások ellenőrzése alóli közérdekű kivételek széles körben elfogadottak az EU-ban, az a fajta alkalmazás, amely torzítja vagy kizárja a versenyen alapuló vizsgálatot, ellentétes a 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elvével. Ezáltal megkérdőjelezi a tagállamok elkötelezettségét az uniós értékek és az EU célkitűzései iránt, és veszélyezteti a polgárok jólétét a gazdaság stratégiai fontos ágazataiban.

## Irodalom

- Banasiński, Cezary & Marta Rojszczak (2022): The role of competition authorities in protecting freedom of speech: the PKN Orlen/Polka Press case. *European Competition Journal*, vol. 18, no. 2, pp. 424–457, <https://doi.org/10.1080/17441056.2021.2003999>
- Bania, Konstantina (2013): European merger control in the broadcasting sector: Does media pluralism fit? *Competition Law Review*, vol. 9, no. 1, pp. 49–80.
- Bania, Konstantina (2015): The role of media pluralism in the enforcement of EU competition law (Doctoral thesis). EUI.
- Bania, Konstantina (2022): The European Media Freedom Act: A bold move raising bold questions, May 2, <https://theplatformlaw.blog/2022/05/02/the-european-media-freedom-act-a-bold-move-raising-bold-questions/>.
- Bayer, Judit & Kati Cseres (2023): Towards a better enforcement of EMFA, May, *Verfassungsblog*.
- Broggi, Elda, Roberto Carlini, Iva Nenadić, Pier Luigi Parcu & Mário de Azevedo Cunha (2021): EU and media policy: Conceptualising media pluralism in the era of online platforms: The experience of the media pluralism monitor. In: Pier Luigi Parcu & Elda Broggi (eds.): *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, pp. 16–31. Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781786439338.00007>
- Cengiz, Firat (2021): The conflict between market competition and worker solidarity: Moving from consumer to citizen welfare in competition law. *Legal Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 73–90, <https://doi.org/10.1017/lst.2020.31>
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000): OJ C364/1, Article 19.
- Crane, Daniel (2011): *The Institutional Structure of Antitrust Enforcement*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195372656.001.0001>
- Cseres, Kati (2023): EU Competition Law and Democracy in the Shadow of Rule of Law Backsliding. In: Carlo Colombo, Mariolina Eliantonio & Kathryn Wright (eds.): *The Changing Governance of EU Competition Law: A Constitutional Challenge*. Hart Publishing.
- Cseres, Kati, & Karolina Hwija (2023): Sped-Pro: The Impact of Rule of Law Backsliding on the Enforcement of (EU) Competition Law. *Review, Bialystok Legal Studies*, forthcoming.
- De Meese, Thomas (2023): Competition Law in the Media and Audiovisual Sectors, June 2, <https://www.crowell.com/a/web/7s5vt9WXj2wNmnJtGbzqRe/era-competition-law-in-the-media-and-audiovisual-sectors.pdf>.
- Deutscher, Elias (2022): The Competition-Democracy Nexus Unpacked—Competition Law, Republican Liberty, and Democracy. *Yearbook of European Law*, vol. 41, pp. 197–251, <https://doi.org/10.1093/yel/yeac003>
- Deutscher, Elias & Stavros Makris (2016): Exploring the Ordoliberal Paradigm: The Competition-Democracy Nexus. *Competition Law Review*, vol. 11, no. 2, pp. 181–214.
- Drahos, Michaela (2002): *Convergence of Competition Laws and Policies in the European Community: Germany, Austria, and Netherlands Hague*. Kluwer.
- Dunne, Niamh (2016): Convergence in competition fining practices in the EU. *Common Market Law Review*, vol. 53, no. 2, pp. 453–492, <https://doi.org/10.54648/COLA2016037>
- Garcia Pires, Armando J. (2017): Media pluralism and competition. *European Journal of Law and Economics*, vol. 43, no. 2, pp. 255–283, <https://doi.org/10.1007/s10657-016-9548-x>



- Gerber, David (2001): *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199244010.001.0001>
- Ioannidis, Michael (2016): Europe's new transformations: How the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis. *Common Market Law Review*, vol. 53, no. 5, pp. 1237–1282, <https://doi.org/10.54648/COLA2016115>
- Joerges, Christian (2014): Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation. *German Law Journal*, vol. 15, no. 5, pp. 985–1027, <https://doi.org/10.1017/S2071832200019234>
- Joerges, Christian (2015): The European Economic Constitution and Its Transformation Through the Financial Crisis. *ZenTra Working Paper in Transnational Studies*, no. 47, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2560245>
- Jones, Alison, & John Davies (2014): Merger Control and the Public Interest: Balancing EU and National Law in the Protectionist Debate. *European Competition Journal*, no. 12, <https://doi.org/10.5235/17441056.10.1.1>
- Künzler, Adrian & Laurent Warlouzet (2013): National Traditions of Competition Law: A Belated Europeanisation through Convergence? In: Kiran Klaus Patel & H Schweitzer (eds.): *The Historical Foundations of EU Competition Law*, pp. 89–124. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199665358.003.0004>
- Maher, Imelda (2000): Juridification, Codification and Sanction in UK Competition Law. *Modern Law Review*, vol. 63, no. 4, pp. 544–569, <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00279>
- Maher, Imelda (2013): The institutional structure of competition law. In: Michal Dowdle, Jonathan Gillespie & Imelda Maher (eds.): *Asian Capitalism and the Regulation of Competition: Towards a Regulatory Geography of Global Competition Law*, pp. 55–78. Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139226349.006>
- OECD (2016) Independence of competition authorities. Background Paper by the Secretariat DAF/COMP/GF(2016)5.
- OECD (2016) Public interest considerations in merger control. Background Paper by the Secretariat, DAF/COMP/WP3(2016)3.
- Patel, Kiran Klaus & Heike Schweitzer (2013): *The Historical Foundations of EU Competition Law*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199665358.001.0001>
- Prosser, Tony (2005): *The Limits of Competition Law*. Oxford University Press.
- Ramírez Perez, Sigfrido M. & Sebastian van de Scheur, eds. (2020): *The Historical Foundations of EU Competition Law*. Oxford University Press.
- Scheppele, Kim Lane, Dimitry Kochenov & Barbara Grabowska-Moroz (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, vol. 39, pp. 3–121, <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>
- van Waarden, Frans & Michaela Drahos (2002): Courts and (Epistemic) Communities in the Convergence of Competition Policies. *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 6, pp. 913–934, <https://doi.org/10.1080/1350176022000046427>
- Warlouzet, Laurent (2010): The Rise of European Competition Policy, 1950–1991: A Cross-Disciplinary Survey of a Contested Policy Sphere. *EUI Working Paper RSCAS 2010/80*.
- Wright, Kathryn (2009): The 'judicial', the 'administrative' and consistent application after the decentralisation of EC antitrust enforcement. *European Union Studies Association Eleventh Biennial International Conference*.

# **EMFA: lehetséges-e a hatalmi egyensúly? A nemzeti médiaszabályozó hatóságok függetlenségének kilátásai az unióban**

Bayer Judit  
Budapesti Gazdasági Egyetem/Münsteri Egyetem

Az EMFA által javasolt szabályozási modell sarokkövei a független médiahatóságok, amelyek egy új Testületben tömörülnek. Ez kapcsolná össze az uniós elvek érvényesítését ellenőrző Bizottságot a tagállami, szuverén médiahatóságokkal. A hatósági függetlenség hiánya nemcsak az EMFA érvényesülését veszélyezteti, hanem az európai szttenderdek fellazulásával is fenyeget. Bár az AVMS irányelv 30. cikke már 2020-tól kötelezően előírja a függetlenség kritériumait, néhány állam (így Magyarország) esetében ezek egyáltalán nem vagy csak formálisan teljesülnek. Ez az elemzés felidézi, hogy a formális függetlenség helyetti tényleges függetlenség vizsgálatára is létezik már módszertan. Rámutat a függetlenség jogi szabályozásának paradoxonjára, és arra, hogy a függetlenség negatív értelmezése (a valamitől való mentesség) helyett az egyenlő távolságok elvének alkalmazása tűnik az új európai irányynak; eszerint a szereplők kölcsönösen ellenőrzik egymást és egymás hatását ellensúlyoznák.

**Kulcsszavak:** EMFA, hatósági függetlenség, médiaszabadság, médiafüggetlenség, szabályozási modell

## **EMFA: is an equilibrium of powers possible? The perspectives of NRA independence in the EU media landscape**

The cornerstones of the regulatory model proposed by EMFA are the independent media authorities, which will be brought together in a new Board. This would link the Commission, which monitors the application of EU principles, with the sovereign media authorities in the Member States. A deficit in the independence of the authorities not only jeopardises the EMFA, but also threatens to undermine European standards. Although Article 30 of the AVMS Directive makes the independence criteria mandatory from 2020 onwards, in some states (such as Hungary) these are not met or are only formally met. This analysis recalls that there already is a methodology for assessing *de facto* independence instead of formal independence. It recalls the paradox of the legal regulation of independence and points out that the application of the principle of equidistance rather than a negative interpretation of independence (immunity from something) seems to be the new European direction. According to this approach, the actors would mutually control each other and counterbalance each other's influence.

**Keywords:** EMFA, independence of the media, independence of NRAs, media freedom, regulatory model

## Az EMFA és a hatósági függetlenség

Amint az széles körben ismert, a médiapolitika nem uniós hatáskör, a tagállamok szuverenitást élveznek e téren. Ugyanakkor az uniós értékekből (2. cikk, Karta 11. cikk) következő követelmény a médiaszabadság és -pluralizmus biztosítása. Ez tagállami feladat és felelősség, de amennyiben valamely tagállam nem biztosítja ezt az értéket, akkor a jogállamiság és a demokrácia elve is sérül (Bárd & Bayer 2016). Egy állam, amely ezt megengedi magának, nem nyerhetne felvételt az EU-ba, ha pedig már tag, akkor előáll a „koppenhágai dilemma”: az a paradoxon, hogy bár nem nyerhetett volna felvételt, a tagság visszavonására nincsen mód (Bárd et. al. 2016). Erre a dilemmára reagálnak az utóbbi évek egyes uniós jogalkotási példái, mint a jogállamisági monitoring<sup>1</sup> és a jogállamisági feltételeességi eljárás.<sup>2</sup> Ezek sorába tartozik az EMFA is, bár ennek a keletkezési története jóval korábbra nyúlik vissza, mint akár a koppenhágai dilemma, akár a keleti országok csatlakozása: már a nyolcvanas években vizsgálta a Bizottság, uniós szabállyá lehet-e emelni a médiapluralizmus követelményét (lásd Gálik Mihály írását ugyanebben a lapszámban).

Az EMFA célja ezért az, hogy a médiaszabadság és -függetlenség elvét oly módon érvényesítse, hogy közben a tagállami szuverenitást is tiszteletben tartja. Ennek a kapcsolóelemei lennének a tagállami független hatóságok, ezek felelőssége lesz biztosítani az EMFA III. fejezetének alkalmazását, amely magában foglalja a koncentrációs kérdéseket, a strukturált párbeszédet, a videomegosztó platformokkal kapcsolatos végrehajtást, az állami hirdetéseket és még néhány egyéb kérdést.

Ha azonban ezek a hatóságok nem függetlenek, akkor kudarcot vall a logika, és a médiaszabadság elvének uniós érvényesítése helyett féltő, hogy az EMFA vagy írott malaszt marad (Bayer & Cseres 2023) vagy – még rosszabb esetben – az egész kosár gyümölcs romlani kezd egy vagy néhány romlott alma miatt (Kreissig 2023).

Az EMFA előírja, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok számára megfelelő pénzügyi, humán- és technikai erőforrásokat biztosítsanak e feladatok elvégzéséhez, és hogy megfelelő vizsgálati hatáskörrel rendelkezzenek. Ha azonban egy hatóság nem független, hanem valamilyen partikuláris társadalmi, gazdasági vagy politikai érdeket szolgál – például mint az illiberális demokráciákban –, akkor ezek a hatáskörök és erőforrások ezt a hatalmat szolgálják, és tovább rontják a jogállamiság helyzetét a tagállamon belül és az érintett médiapiacra.

Az EMFA visszautal az Audiovizuális Média Irányelv (AVMS irányelv) 30. cikkére, amely biztosítja a hatóságok függetlenségét és jogait. Ennek 2018-as módosítása részletesen is kifejtette a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének követelményét. Az EMFA ugyanakkor – úgy tűnik – figyelmen kívül hagyja azt a ténytet, hogy nem minden tagállam tett eleget a függetlenség követelményének. A magyar médiaszabadság és -pluralizmus helyzetének romlását számos vizsgálat támasztotta alá, és az erre vonatkozó anyag terjedelmesnek mondható,<sup>3</sup> ám specifikusan a hatóságok függetlenségére kevés anyag tért ki. A Médiapluralizmus-monitor azonban vizsgálatának minden évében megállapította, hogy – bár a Médiatörvény formailag kimondja a Médiahatóság és a Médiatanács függetlenségét – a függetlenség *de facto* nem valósul meg (MPM 2016: 5–6, 2017: 7, 2018–19: 11, 2020: 11–12, 2021, 2022: 17). Ebből az következik, hogy az Irányelv alapot adhatott volna a Bizottságnak a függetlenségre irányuló vizsgálatra és végső soron akár jogsértési eljárás megindítására is. Az, hogy erre irányuló kezdeményezés nem történt, azt mutatja, hogy külön végrehajtási mechanizmus hiányában a rendelkezések hatástalanok, és ilyen irányú módosítás nélkül ugyanerre lehet számítani az EMFA esetében is.

1 A közérthető tájékoztatót lásd itt: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_hu](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hu).

2 A közérthető tájékoztatót lásd itt: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation\\_hu](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_hu). A jogszabályt lásd Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget.

3 Így például a Freedom House, a Media Pluralism Monitor, a Reporters Sans Frontiers tanulmányai. Összefoglalóként lásd NMHH (2023).

## A hatósági függetlenség ellentmondásai

A szabályozó intézmények működése megmutatja, hogy az adott médiapiacra milyen hatást gyakorol a politikai ellenőrzés a média függetlenségére. Ezért a szabályozóhatóságok függetlensége összefügg a médiaszabadság szintjével (Gibbons 2013), amely utóbbi pedig meghatározza a demokratikus folyamatok minőségét. Ezek védelme érdekében fontos a politikai befolyás megelőzése (Irion & Radu 2013, Mutu 2018).

Bár a hatóságok függetlenségével az egyéb ágazatokban számos tanulmány foglalkozott (lásd ugyanebben a Médiakutató-lapszámban Cseres Kati írását), az audiovizuális médiaágazatban csak a közelmúltban vált intenzívvé a függetlenség és az intézményi struktúrák közötti összefüggésekről szóló tudományos vita (Jakubowicz 2012, Herold 2013, Mutu & Corral 2013). Így viszonylag kevés tanulmány foglalkozik a médiaszabályozó hatóságok függetlenségének összehasonlító vizsgálatával, bár már 2011-ben született egy szisztematikus összehasonlító vizsgálat, amely tudományos módszertant fejlesztett ki a szabályozó hatóságok formális és tényleges függetlenségének értékelésére („INDIREG”, Hans Bredow Institute 2011). A felhasználóbarát módszertan lehetővé teszi mind a szabályozó hatóságok önértékelését, mind a független értékeléseket (Irion et al. 2019), mégis viszonylag kevés empirikus vizsgálat alkalmazta eddig. A kevesek közé tartozik a Center for Media and Communications Studies (CMCS) által 2012-ben a magyar médiatörvény reformjáról alkotott tanulmány (CMCS 2012, lásd még Schulz et al. 2013). Ugyancsak erre hivatkozik az ERGA a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségéről szóló jelentésében (2015), továbbá alkalmazást nyert az Európai Tanács által az albán, a szerb és az ukrán szabályozó hatóság értékelésére (Irion et al. 2014, Irion et al. 2017, Irion et al. 2019: 14, 32).

Az INDIREG-tanulmány is hozzájárult ahhoz, hogy az AVMS irányelv 2018-as módosítása során bevezessék a független szabályozóhatóságra vonatkozó követelményeket. Az Európa Tanács álláspontja szerint a 30. cikkben foglalt elvárások mindegyike megfeleltethető valamelyik INDIREG-kritériumnak. Listájukból kiderül, hogy a 30. cikk többségében a formális kritériumokat inkorporálta, a *de facto* függetlenség kritériumai közül csak a funkcionális függetlenség és az elszámoltathatóság szerepel (lásd az 1. táblázatot).<sup>4</sup> A 30. cikk hatályba lépése óta nem tettek közzé újabb empirikus vizsgálatot e szempontrendszer alapján.

### 1. táblázat

*A médiahatósági függetlenség elemei az AVMS irányelv és az INDIREG besorolási rendszer szerint, összevetve a magyar médiahatóság értékelésével*

30. cikk, AVMS irányelv	INDIREG osztályozás	Magyar szabályozás és gyakorlat
1) Jogi elkülönülés	Formális helyzet: Jogállás és hatáskörök	Teljesül
1) Funkcionális függetlenség	Tényleges helyzet: Jogállás és hatáskörök Tényleges helyzet: A döntéshozók autonómiája	Sérül
2) Pártatlan és átlátható hatáskörgyakorlás	Formális helyzet: Elszámoltathatóság és átláthatóság	A tényleges helyzet sérül
2) Utasítások	Formális helyzet: A döntéshozók autonómiája Formális helyzet: Státusz és hatalom (Jogállás és hatáskörök)	Teljesül
3) Elszámoltatható	Tényleges helyzet: Elszámoltathatóság és átláthatóság	A tényleges helyzet sérül
3) Jogszabályban világosan meghatározott	Formális helyzet és tényleges helyzet: Jogállás és hatáskörök	Teljesül
4) Megfelelő pénzügyi források	Formális helyzet és tényleges helyzet: Pénzügyi autonómia	Teljesül
4) Megfelelő emberi erőforrások	Formális helyzet és tényleges helyzet: Tudás	Teljesül
4) Megfelelő végrehajtási hatáskörök	Formális helyzet: Jogállás és hatáskörök	Teljesül
5) Kinevezési és elbocsátási eljárások	Formális helyzet: A döntéshozók autonómiája	A tényleges helyzet sérül
6) Fellebbezési mechanizmusok	Formális helyzet: Elszámoltathatóság és átláthatóság	A tényleges helyzet sérül

*Forrás: Irion et al. (2019), magyarra fordítva és kibővíve a szerző által*

<sup>4</sup> Ezen kívül vegyesen, mind *de jure*, mind *de facto* kritériumként említi a jog meghatározottságot, valamint a pénzügyi és a személyi feltételek meglétét.

A részletes elemzések, amelyek formális és tényleges (*de jure* és *de facto*) kritériumok mentén vizsgálták a hatóságokat, érdekes paradoxont tártak fel. Számos régi demokrácia gyengén teljesített a formális mutatók terén, mégis magas pontszámot ért el a gyakorlati szempontokban. Az új demokráciákban pedig fordított volt a helyzet: magas színvonalú formális szabályozottság mellett a hatóságok tényleges működése a függetlenség hiányának jeleit mutatta. Amellett, hogy a részpontszámok meglehetősen inkonzisztensek voltak (Mutu 2018), lényegében az országok két csoportját azonosították: egyfelől a mutatókkal küzdő, de modern törvényekkel rendelkező országok intézményeit, másfelől a régebbi törvényekkel rendelkező országok kiemelkedően önállóan működő hatóságait. Ez empirikus módszerekkel is alátámasztja azokat az értékeléseket és elméleteket, amelyek a média működését a politikai kultúra által meghatározottnak látják (Bajomi-Lázár & Monori 2006, Hallin & Mancini 2011). Ennek fényében tudomásul kell vennünk, hogy a „szabályozás” és a „függetlenség” két különálló kérdést alkot, amelyeket nem feltétlenül érdemes egy kalap alá venni. Ebből az is kiderül, hogy az AVMS-irányelv végrehajtása önmagában nem fog jobb eredményeket hozni a szabályozó hatóságok függetlenségét illetően (Coche 2018).

Ezzel a képlettel összhangban van, hogy a magyar parlament nem tartotta szükségesnek az Mttv. módosítását, mivel az számos elvárásnak már előtte is megfelelt (Polyák 2022). Például a hatóság jogilag elkülönül a kormánytól, és minden más köz- vagy magánjogi szervtől,<sup>5</sup> feladat- és hatásköre jogilag egyértelműen meghatározott.<sup>6</sup> A hatóság erős hatáskörrel és jogkörrel, valamint megfelelő pénzügyi és humánerőforrásokkal rendelkezik, éves költségvetése bőséges, az erről szóló jogszabály nyilvános.<sup>7</sup> Az Mttv. tartalmazza a nemzeti szabályozó hatóság vezetőinek és tagjainak kinevezésére és felmentésére vonatkozó feltételeket és eljárásokat, beleértve a megbízás időtartamát is.<sup>8</sup> Ugyanakkor – összevetve az INDIREG 30. Cikk táblázatát a magyar hiányosságokkal (lásd az 1. táblázatot) – látható, hogy a *de facto* kritériumok terén a magyar gyakorlat nem felel meg sem az Irányelv előírásainak, sem az INDIREG szempontjainak. Terjedelmi okokból itt eltekintünk annak elemzésétől, hogyan nem teljesíti a hatóság a további gyakorlati szempontokat a függetlenség terén. Összességében az Irányelv 2018-as azon módosításai közül, amelyek a hatóság függetlenségét írták elő, a magyar szabályozás teljesíti a formális elvárásokat, viszont a gyakorlati szempontokat és a tartalmi elveket nem (lásd Polyák 2023).<sup>9</sup>

A legátfogóbb módon a funkcionális függetlenség előírása sérül. A magyar fordítás sajnos pontatlan, amikor úgy fogalmaz, hogy a hatóság „funkcióját tekintve független” legyen. Nem csupán arról van szó ugyanis, hogy a funkciója legyen független a kormányzatétól, hanem hogy képes legyen tökéletesen függetlenül működni, azaz funkcionálni. Az Irányelv preambuluma világosabban fogalmaz: „funkcionálisan és hatékonyan független”.<sup>10</sup> Ez a formula az uniós jogban más ágazatspecifikus rendeletekből ismert, például az energiára és az elektronikus hírközlésre vonatkozó rendeletekből (ERGA 2015), de pontos jelentését az EUB joggyakorlatában még nem értelmezték (Irion et al. 2019).

A funkcionális függetlenség mellett ilyen a hatóság jogköreinek gyakorlása során az irányelv céljainak követése, az elszámoltathatóság avagy a hatékony bírói felülvizsgálat lehetősége, valamint a kinevezési eljárások gyakorlati alkalmazása. Holott ezek az elvek nem üresek, absztraktságuk ellenére gazdag tudományos szakirodalom és bírói esetjog tölti meg tartalommal őket. A hatósági függetlenséget vagy annak hiányát végső soron a formális kritériumok helyett a hatóság döntéseinek vizsgálatával lehet megítélni (Polyák 2022). Az Irányelv preambuluma szintén a cél-eszköz logikai rendbe rendezi a függetlenséget és a pártatlan döntéseket, azaz világossá teszi, hogy a függetlenség szükséges elem a döntések pártatlansága érdekében.<sup>11</sup>

5 AVMSZ Irányelv 30. cikk (1) bekezdés összhangban az Mttv. 109. §-sal.

6 AVMSZ Irányelv 30. cikk (3) bekezdés.

7 Egyébiránt a Hatóság kezeli a közmédia költségvetését is, ami természetesen a közmédia függetlenségét alapvetően cáfolja, de a jelenlegi cikknek ez nem tárgya. AVMSZ Irányelv 30. cikk (4) bekezdés, amelynek a költségvetési törvényekkel tesznek eleget, például a 2022. évi LXXXI. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2023. évi egységes költségvetéséről, lásd <https://njt.hu/jogszabaly/2022-81-00-00>.

8 AVMSZ Irányelv 30. cikk (5) bekezdés összhangban az Mttv. 111/a. §-sal, valamint a 113. (2) bekezdéssel.

9 Ebben árnyalatnyit eltér az értékelésünk Polyák Gáborétól (2023), aki szerint a módosítás csak formális elvárásokat tartalmazott. Álláspontom szerint az elvárások között tartalmiak is vannak, amelyek azonban nem teljesülnek a magyar hatóság esetében.

10 (53) bekezdés: „functionally and effectively independent of their respective governments and of any other public or private body”.

11 (53) bekezdés: „That is considered essential to ensure the impartiality of decisions taken by a national regulatory authority or body.”

## Kölcsönös bizalmatlanság a médiapolitikai színtéren

A jelenlegi európai médiapolitikai helyzetet leginkább egy bonyolult bizalmatlansági mátrixszal lehetne jellemezni. A Bizottság nem bízik a tagállamokban, vagy legalábbis nem mindegyikben. Az elvileg független médiahatóságok egyes tagállamokban a kormánypolitika foglyai. A médiavállalkozások a hatósággal szemben alapvetően ellenérdekeltek, és nem bíznak az államhatalomban, ugyanakkor vannak médiatulajdonosok, akik egészségtelenül összefonódnak tagállami intézményi jelenségekkel, azaz politikusokkal vagy beruházásokkal. Ebben a mátrixban sajátos góliátként jelennek meg a platformok, amelyek a médiavállalkozásokat a közönséggel egy oldalra, felhasználói pozícióba helyezik, miközben a valódi ügyfél (továbbra is) a reklámozó. A médiapiacra releváns óriásplatformok sajátossága, hogy pillanatnyilag minden más szereplőnél nagyobb érdekérvényesítő erővel bírnak. A tagállamok közül főleg a kisebbek szinte teljes mértékben ki vannak nekik szolgáltatva, és nem képesek valódi változásokat elérni. Az Európai Unió nyilvánvalóan jelentősebb érdekérvényesítési erővel bír, erre alapul az utóbbi évek ambiciózus jogalkotása, amelynek egyik fontos célja a platformok megregulázása.<sup>12</sup> Az EMFA is rendelkezik egy speciális szakasszal, amely a médiumok és a platformok viszonyát hivatott rendezni. Ez a rendelkezés a jelenlegi elemzésünk fókuszán kívül esik, de a hatalmi egyensúly felvázolása során a platform jelentőségét is figyelembe kell vennünk (e témában lásd ugyanebben a Médiakutató-lapszámban Gosztanyi Gergely és Lendvai Gergely írását).

Ebben az egész mátrixban nincs két olyan szereplő, aki bízna egymásban, ezért a helyzet kaotikusnak tűnik. A Bizottság az EMFA-tervezetben kötelezettségeket ró a piaci szereplőkre, a tagállamokra, a hatóságokra – ám mindegyik szereplő ellenállni látszik.

Ez a kölcsönös távolságtartás ugyanakkor lefordítható arra az elvre, amely szerint a médiaszabadság feltétele, hogy a média egyenlő távolságot tartson a különféle érdekcsoportoktól, így a gazdaságtól, a politikától és a közönségtől is (Keane 1991).

Az államtól való szabadság tehát nem kizárólag az állami szabályozástól való szabadságot jelenti. A szólásszabadság demokratikus felfogása el is várja, hogy az állam beavatkozzon annak érdekében, hogy egyenlő feltételeket teremtsen a vélemények közös megvitatásához (Barendt 2005). A német „Staatsferne” sem jelenti azt, hogy nincs szükség állami szabályozásra, hanem sokkal inkább azt, hogy a médiára egyik társadalmi csoport vagy szervezet se gyakorolhasson meghatározó befolyást. E tekintetben különös elővigyázatosságra van szükség a politikai pártokkal szemben, amelyek az államhatalom közvetítésének kulcsszereplői lehetnek (Dörr 2010). Az állami médiapolitikának tehát párt- és értéksemlegesnek kell maradnia, és nem célozhatja pártpolitikai célok megvalósítását. Az értéksemlegesség azonban nem tévesztendő össze az emberi jogok, a demokratikus elvek és a jogállamiság elveinek relativizálásával.

A hagyományos függetlenségi törekvések arra irányultak, hogy a sajtót védjék, izolálják a hatalmi törekvésektől, legyenek azok politikai vagy gazdasági természetűek. A platformok rendszerében azonban a hagyományos sajtó egy részének helyzete instabillá vált. Ezért a további izoláció a sajtó létét veszélyezteti, és egy olyan struktúra kialakulását vetíti előre, amelyben a hagyományos sajtó piacán csak néhány erőteljes szereplő létezik, a sokszínűség pedig feloldódik a platformok spontán kínálatában.

Az EMFA egy olyan új médiarend koncepcióját képviseli, amelyben a szereplők egymástól távol állnak, és kölcsönösen ellenőrzik egymást, hasonlóan a fékek és egyensúlyok rendszeréhez. A kölcsönös ellenőrzés érdekében tehát a hagyományos izoláció helyett a felsorolt szereplők között több kapcsolatot tartalmazó, hálózatos struktúra létesítését kellene előnyben részesíteni. Ez valósul meg akkor is, ha az állam a passzivitás helyett önmaga fölé ellenőrzést kap. Mert lehetséges ugyan, hogy a Bizottság az EU kormányának nevezhető, de a tagállami kormányokkal szemben mégis ellensúlyt képez azáltal, hogy szupranacionális, és hogy számos tagállami pártpolitikai partikuláris érdeket integrál, azokat egymáshoz képest semlegesíti és mérsékli.

<sup>12</sup> Digitális Szolgáltatások Törvény, Digitális Piacok Törvény, Rendelettervezet a politikai reklámok átláthatóságáról és a mikrotargetálásról.

Az Európa Tanács tanulmánya is megerősíti, hogy a függetlenség sokrétű fogalom, amelynek értelmezése nagyban függ a kontextustól (Irion et al. 2019), azaz a társadalmi-politikai körülményektől. Ebből arra következtetnek, hogy abszolút függetlenség nem létezik, és talán nem is erre kellene törekedni. Egyrészt a hatósági függetlenség nem cél, hanem eszköz a médiaszíntér szabadságának és függetlenségének fenntartására. Másrészt az INDIREG alkotói arra jutottak, hogy a szabályozó hatóságnak mindig kölcsönhatásban kell állnia a kormánnyal és más érdekelttel, emellett természetesen meg kell felelnie a demokratikus legitimációs és elszámoltathatósági követelményeknek. A függetlenséget ezért inkább úgy kellene érteni, hogy a szabályozó hatóságnak egyenlő távolságot kell tartania minden lehetséges érdekelttől, hogy pártatlanul kiegyensúlyozza azokat, és a különböző csoportok rövid távú érdekeinek kiszolgálásával szemben az összes érdekelt fél számára előnyös hosszú távú eredmények elérésére törekedjen (Hans Bredow Institute 2011).

## Az EMFA a tagállami hatóságok és a Bizottság viszonyáról

Hogyan tükrözi az EMFA ezt logikát?

A független hatóságok premisszájára építve az EMFA továbbfejleszti a hatóságok csoportját, az ERGA-t. A csoport neve Európai Médiaszolgáltatások Testület lesz: ez egy olyan konzultatív szerv, amely kapcsolóközpontként közvetíti a tagállami és az uniós szempontokat.<sup>13</sup>

Az EMFA tervezett szabályai szerint a tagállami hatóság köteles lesz előzetesen konzultálni a Testülettel jelentős médiakoncentrációról való döntés előtt, amely a belső piacot érintheti. A Testület véleményt ad ki, amelyet a tagállami hatóság köteles figyelembe venni.<sup>14</sup> Ha nem követi a véleményt, akkor köteles azt megindokolni. A Testület véleményét követően a Bizottság is adhat ki véleményt. Ezek azonban csupán vélemények, és nem követi őket sem eseti, sem pedig szisztémás kontroll vagy jogérvényesítés.

Amennyiben egy médiakoncentráció vagy egy hatósági döntés a belső piacot is érintheti, a Testület tagállami döntés hiányában (vagy az előtt) is adhat ki véleményt.<sup>15</sup> Tagállami döntés esetén, amely a belső piacra hatással lehet, a tagállami hatóságot felkérheti a Testület vagy a Bizottság, hogy indokolatlan késedelem nélkül és elektronikus úton minden lényeges információt közöljön, beleértve a tényállás összefoglalását, az intézkedést, annak indokait, valamint adott esetben a többi érintett hatóság véleményét is. E közlésnek nem kell nyilvánosan történnie, ugyanakkor a nyilvánosság a Testület és a Bizottság véleményei esetében alapkövetelmény.

A belső piacra potenciálisan hatást gyakorló médiakoncentrációkra a Testület felhívja a Bizottság figyelmét, amely szintén adhat véleményt. A Testület véleményadása mindenhol megelőzi a Bizottság véleményét, így a nyomásgyakorlás fordított irányú: a tagállamok közös grémiuma előnyt élvez a Bizottsággal szemben. Mindezek a részletek alátámasztják azt a megfigyelést, hogy a szabályozás a tagállami hatóságokat és az általuk közösen alkotott Testületet helyezi a médiaszabályozás centrális helyzetébe, és nem teremt formális ellenőrzést e tagállami hatóságok felett.

Úttörő jellegű abban, hogy megkísérli strukturálni a média színterén megjelenő különféle érdekeket: a szólásszabadságot és a közönség médiaszabadsághoz fűződő jogát, a médiavállalkozások és a platformok függetlenséghez való jogát és az államok szuverenitását. Úgy tűnik, igyekszik kiegyensúlyozottan szabályozni a médiára ható erőket. Párhuzam figyelhető meg Thomas Hanitzsch és társai (2019: 104–109) elméletével, amely öt nagy területet nevez meg, mint amelyek az újságírást befolyásolják: ezek közé tartozik (1) a politikai szféra, amelyet a kormányzat és a szatellit lobbicsoportok és vállalkozások képviselnek, (2) a gazdasági szféra, amely a profitelvárásokban és a reklámkapcsolatokban nyilvánul meg, (3) az újságírás szervezetének képviselői, mint a szerkesztők és tulajdonosok, (4) az információhoz jutás és az etikai és jogi megfontolások, valamint a rendelkezésre álló források szűkössége (eljárési szféra), és (5) a barátok és a család köre.

13 EMFA tervezet 8–12. cikk.

14 EMFA tervezet 21. cikk (4–6).

15 EMFA tervezet 20. cikk (4–5) és 22. cikk.

Az EMFA személyi hatálya tükrözi ezt a tarkaságot. Míg a legtöbb jogszabály a jogalanyok egyfajta csoportjára nézve tartalmaz kötelezettséget, az EMFA-ban a kötelezettek köre színes: a médiavállalkozások és azok tulajdonosai, a közszolgálati médiaszolgáltatók, a platformok, a hatóságok és természetesen a tagállamok.

Az EMFA tehát a hatalommegosztás és a kölcsönös ellenőrzés logikáját tűnik alkalmazni. Csakhogy nem vezeti következetesen végig az ellenőrzés mechanizmusát. Különösen a tagállami hatóságok függetlenségére van tekintettel, és azok fölött nem igényel ellenőrzést. Így a közös Testület (*Board*) sem gyakorolhat ellenőrzést a tagállami hatóságok felett. A jogérvényesítés eszközeként az informális párbeszédre és konzultációkra alapoz, és nem vezet be tényleges kontrollt.

Amiben viszont elmarad a szükséges hatékonyságtól, az a szereplők összjátékának, a fékek és az egyensúlyok mechanizmusának kidolgozása. Nincsen deklarált következménye annak, ha bármely kötelezett megsérti a szabályokat. A Bizottságnak természetesen mindig joga van kötelezettségszegési eljárást indítani, de előre látható mechanizmus hiányában ennek megtörténte nem kiszámítható.

## Összegzés, javaslatok

Mivel az uniós elvek és a tagállami érdekek között a Testület, tehát a független hatóságok csoportja fogja a kapcsolófelületet képezni, elengedhetetlen lenne a hatóságok függetlenségének hatékony ellenőrzése. Egy közvetlenül a hatóságok függetlenségének ellenőrzésére irányuló rendszeres monitoring akkor lehet hasznos, ha nem pusztán a formális, hanem a tényleges szempontrendszer figyelembevételével is történik. Az IVIR szerint a függetlenségi elvárások monitorozása érdekében tovább kellene fejleszteni az INDIREG-et (Coche 2018). Javaslatuk szerint az indikátorok továbbfejlesztett listájának a 30. cikkhez képest is átfogóbbnak kellene lennie, kvalitatív és kvantitatív elemeket magában foglalva. Az így létrehozott monitoringmódszer egységes mérceként lenne alkalmazható az EU országokban és azokon túl. A módszertan alkalmazása történhetne a MPM keretei között vagy az Alapjogi Ügynökség (FRA) által (Polyák 2022), esetleg a jogállamisági monitoring keretei között (Bárd & Bayer 2016).

De bizonyosan van-e haszna önmagában a függetlenség monitorozásának? Lehetséges lenne csak emiatt jogsértési eljárást kezdeményezni a 30. cikk alapján? Milyen módon tudná egy tagállam bizonyítani, hogy elhárította a jogsérelmet, ha nem a formális, hanem a tényleges működésben nyilvánul az meg? Felidézve, hogy a függetlenség nem önmagában cél, hanem a médiaszabadság és -pluralizmus megteremtésének és megőrzésének eszköze, a *de facto* függetlenség ellenőrzésének csak konkrét ügyek kapcsán van értelme. Viszont a 30. cikk sérelme megalapozhatja a fellépést, és lehetővé teheti a tagállam kiiktatását a Testületi döntéshozatalból, a kölcsönös bizalom vélelmének megdőlése alapján (Bayer & Cseres 2023).

## Irodalom

Bajomi-Lázár Péter & Monori Áron (2006): A Medgyessy-Gyurcsány-kormány médiapolitikája II. *Élet és Irodalom*, január 20.

Bárd Petra & Bayer Judit (2017): Médiaszabadság és pluralizmus az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 12. sz. 536–546. o.

Bárd, Petra, Sergio Carrera, Elsbeth Guild & Dimitri Kochenov (2016): *An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe.

Barendt, Eric (2005): *Freedom of speech*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494208.003>

Bayer, Judit & Kati Cseres (2023): Without Enforcement, the EMFA is Dead Letter: A Proposal to Improve the Enforcement of EMFA. *Verfassungsblog*.

Brogi, Elda, Konstantina Bania, Iva Nenadic, Alina Ostling & Pier Luigi Parcu (2016): *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey*. Centre for Media Pluralism and Media Freedom.



- Center for Media and Communications Studies (CMCS) (2012): *Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms*, <https://cmds.ceu.edu/article/2014-03-09/hungarian-media-laws-europe-assessment>.
- Coche, Eugénie & Kristina Irion (2018): *How independent are you really? Updating the INDIREG methodology for future assessments of media regulators' independence*. Workshop Report. University of Amsterdam.
- Dörr, Dieter (2010): Der Grundsatz der Staatsferne und die Zusammensetzung der Rundfunkgremien. *Rechtspolitisches Forum*, 54. Trier: Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-333606>.
- European Regulators Group for Audiovisual Media Services (2015): *ERGA Report on the independence of NRAs*. ERGA (2015)11, 15 December, [http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2016/10/report\\_indep\\_nra\\_2015.pdf](http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2016/10/report_indep_nra_2015.pdf).
- Gálik Mihály & Vogl Artemon (2011): Az új médiakoncentráció-szabályozás első vizsgálója: az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport megműsült összeolvadása a magyar piacon. *Médiakutató*, 12. évf. 3. sz. 83–97. o.
- Hallin, Daniel C., & Paolo Mancini, eds. (2011): *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139005098>
- Hanitzsch, Thomas, Folker Hanusch, Jyotika Ramaprasad & Arnold De Beer, eds. (2019): *Worlds of Journalism: Journalistic Cultures around the Globe*. Columbia University Press, <https://doi.org/10.7312/hani18642>
- Hans Bredow Institute (2011): *Indicators for Independence and Efficient Functioning of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies for the Purpose of Enforcing the Rules in the AVMS Directive (INDIREG)*. Brussels: European Commission.
- Herold, Anna (2013): From independence of audiovisual media regulators to Europeanization of audiovisual media regulation: Reaching for the apples of the Hesperides? In: Karen Donders, Caroline Pauwels & Jan Loisen (eds.): *Private Television in Western Europe*, pp. 260–272. Basingstoke: Palgrave Macmillan, [https://doi.org/10.1057/9781137017550\\_18](https://doi.org/10.1057/9781137017550_18)
- Irion, Kristina & Roxana Radu (2013): Delegation to independent regulatory authorities in the media sector: A paradigm shift through the lens of regulatory theory. In: Wolfgang Schulz, Peggy Valcke & Kristina Irion (eds.): *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence against the National Context*, pp. 15–45. Bristol & Chicago, IL: Intellect, <https://doi.org/10.2307/j.ctv36xvtk9.6>
- Irion, Kristina et al. (2014): *The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania*, <http://www.indireg.eu/wp-content/uploads/AMA/Indireg-AMA-Report-Nov11.pdf>.
- Irion, Kristina, Giacomo Delinavelli, Mariana Francese Coutinho, Ronan Ó Fathaigh, Tarik Jusić, Beata Klimkiewicz, Carles Llorens, Krisztina Rozgonyi, Sara Svensson, Tanja Kerševan Smokvina & Gijs van Til (2019): The independence of media regulatory authorities in Europe. *Iris Special*, <https://rm.coe.int/the-independence-of-media-regulatory-authorities-in-europe/168097e504>.
- Irion, Kristina, Michele Ledger, Sara Svensson & Nevena Rsumovic (2017): *The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia*, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/REM-Report-IndiregMethodology-Nov17-FINAL-2.pdf>.
- Jakubowicz, Karol (2012): Post-communist political systems and media freedom and independence. In: John Downey & Sabina Mihelj (eds.): *Central and Eastern European Media in Comparative Perspective: Politics, Economy and Culture*, pp. 15–40. Aldershot: Ashgate Ltd.
- Keane, John (1991): *Media and Democracy*. Polity Press.
- Koltay András & Lapsánszky András (2011): Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, 7. évf. 2. sz. 31–141. o.
- Kreissig, Wolfgang (2023): Die EU zerstört die staatsferne Medienaufsicht. 28 February.
- Mérték Média Monitor (2021): Four Shades of Censorship, [https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/12/Mertek-fuzetek\\_21.pdf](https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/12/Mertek-fuzetek_21.pdf).
- Mutu, Adriana (2018): The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis. *European Journal of Communication*, vol. 33, no. 6, pp. 619–638, <https://doi.org/10.1177/0267323118790153>

Mutu, Adriana & Joan Botella Corral (2013): Broadcasting regulation in Europe. A theoretical design for comparative research. *Trípodos*, vol. 1, no. 32, pp. 13–28.

Nagy Krisztina & Polyák Gábor (2015): A médiaszabályozás leghátó oldala. *Mértékblog*, <https://mertek.atlatszo.hu/a-mediaszabalyozas-leghatso-oldala/>.

NMHH (2023): *Médiaszabadság-jelentések értékelése*, [https://nmhh.hu/dokumentum/241040/mediaszabadsag\\_jelentesek\\_ertekelese\\_NMHH.pdf](https://nmhh.hu/dokumentum/241040/mediaszabadsag_jelentesek_ertekelese_NMHH.pdf).

Polyák, Gábor (2022): Monitoring the independence of the media regulatory body as an effective enforcement mechanism for the implementation of the AVMSD. *Journal of Digital Media & Policy*, online first 4 August, [https://doi.org/10.1386/jdmp\\_00106\\_1](https://doi.org/10.1386/jdmp_00106_1)

Polyák, Gábor (2023): Too Much for Others, too Little for Us. The Draft European Media Freedom Act from a Hungarian Perspective. *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/too-much-for-others-too-little-for-us/>.

Schulz, Wolfgang, Peggy Valcke & Kristina Irion (2013): *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence against the National Context*. Bristol; Chicago, IL: Intellect, <https://doi.org/10.2307/j.ctv36xvtk9>

# A média tulajdonosi szerkezetének átláthatósága az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabálytervezetben: szabályok és hiányosságok

Simon Éva

Civil Liberties Union for Europe

E tanulmány a médiaszolgáltatók tulajdonosi szerkezetének átláthatóságát elemzi az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabálytervezetben (EMFA) és az ahhoz kapcsolódó ajánlásban. A médiaszolgáltatók tulajdonosi szerkezetének átláthatósága a médiapluralizmus mérésének és a médiakoncentráció korlátozásának egyik alapfeltétele. Azt vizsgálja, milyen lehetőségei vannak az uniós jogalkotónak, hogy jogszabályi kereteket teremtsen egy nyilvános, naprakész, folyamatosan elérhető adatbázis létrehozására, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának 2022. novemberi ítéletére. E tanulmány mellett érvel, hogy a médiaszolgáltatók esetén a tulajdonosok magánélethez fűződő érdeke a média társadalmi szerepét is figyelembe véve kisebb súllyal esik latba, mint a nyilvánossághoz fűződő érdek, és konkrét megoldásokat javasol a jogalkotónak a megfelelő nyilvánosság megteremtése érdekében.

**Kulcsszavak:** adatbázis, átláthatóság, EMFA, EMFA 6. cikk, információhoz hozzáférés, magánszféra, személyes adatok védelme

## Transparency of Media Ownership in the European Media Freedom Act: Rules and Missing Points

This study analyses the requirements set in the draft European Media Freedom Act (EMFA) and its accompanying Recommendation about transparency in media ownership. Transparency in media ownership is a prerequisite for measuring media pluralism and limiting media concentration. This paper examines the possibilities for the EU legislator to create a legal framework for the establishment of a public, up-to-date and accessible database, in particular in the light of the November 2022 judgment of the Court of Justice of the European Union. It argues that, in the case of media service providers, the public interest outweighs privacy and personal data protection while considering the media's social role, and proposes concrete solutions for the legislator to ensure the adequate transparency of media ownership.

**Key words:** access to information, database, data protection, EMFA, EMFA Article 6, privacy, transparency

## Bevezetés: a médiatulajdonosi szerkezet átláthatósága

Az európai tömegtájékoztatás<sup>1</sup> szabadságáról szóló jogszabálytervezet (EMFA)<sup>2</sup> 2022 őszén tette közzé az Európai Bizottság. Az akadémiai világ, a civil- és az újságíró szervezetek régóta jelezték az Európai Unió intézményeinek, hogy egy kötelező horizontális rendeletre lenne szükség az európai médiapiac megfelelő keretrendszerének kialakításához, a szerkesztői függetlenség, az állami hirdetések elosztásának átláthatósága, a médiaszabadság és -pluralizmus erősítése érdekében.

Az egyik sarkalatos kérdés a médiatulajdonosi szerkezet átláthatósága, amely a médiapluralizmus mérésének és a médiakoncentráció korlátozásának egyik alapfeltétele. A European University Institute keretein belül működő Center for Media Pluralism and Media Freedom éves jelentése a médiatulajdonosi szerkezet átláthatóságát közepes kockázati körbe sorolja, aminek enyhe javulását az 5. Pénzmosás elleni irányelv nemzeti jogrendbe történő implementálására vezeti vissza,<sup>3</sup> amely a valós tulajdonosokra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalát írta elő a 4. Irányelvhez képest.

Álláspontom szerint a médiatulajdonosi szerkezet átláthatósága az egyik feltétele a médiapluralizmusnak, amiből mind uniós, mind tagállami szintű közzétételi kötelezettségek fakadnak. Ennek érdekében pedig szükség van arra, hogy egy egységes, uniós szintű adatbázis készüljön a médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosi szerkezetéről. E tanulmány azt vizsgálja, hogy az EMFA tervezete miként szabályozza ezt a kérdést, és milyen módosítások szükségesek.

## A bizottsági javaslatok

Az előzetes várakozásokkal szemben a 2022 szeptemberében közzétett bizottsági jogszabálytervezetben a 6.1 cikk kevés normatív előírást fogalmazott meg a médiaszolgáltatók adatközlésére vonatkozóan. A tervezet csupán annyit mond ki, hogy a híreket és az aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló médiaszolgáltatók honlapjukon közzé kell tegyék:

- a) cégnevüket és elérhetőségüket;
- b) a működésre és a stratégiai döntéshozatalra irányuló befolyás gyakorlását lehetővé tevő részesedéssel rendelkező közvetlen vagy közvetett tulajdonosaik nevét;
- c) valamint az (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>4</sup> 3. cikkének 6. pontja szerinti tényleges tulajdonosaik neve(i)t.

A 6.1 cikkben meghatározott szűk követelmény tehát kizárólag a híreket és az aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló szolgáltatókat kötelezi, és nem írja elő egységes adatbázis felállítását sem tagállami, sem uniós szinten. A tervezett rendelet nem indokolja megfelelően, hogy a közzétételi kötelezettség miért csak a hír- és aktuálpolitikai médiaszolgáltatásokra korlátozódik, miközben a bulvárlapok, a történelmi csatornák és más médiaszolgáltatások potenciálisan ugyanilyen hatást gyakorolhatnak a közbeszédre, és fontos szerepet játszhatnak a médiapluralizmusban, az információhoz való hozzáférésben és a politikai légkör alakításában.

1 Érdekes, hogy a magyar fordításban a jogszabálytervezet „az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály”, míg angolul a tömegtájékoztatás helyett a „média” szó szerepel. A jogszabály sokkal tágabb, mint a tömegtájékoztatás, egyes cikkek, például a 17. cikk kifejezetten a médiaszolgáltatási tartalmakat szabályozza az online óriásplatformokon.

2 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról, COM/2022/457 final.

3 Centre for Media Pluralism and Media, Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022, <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74712/MPM2022-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 14.

4 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 Irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

A Bizottság azt a megoldást választotta, hogy a jogalkotási javaslatot kísérő ajánlásban<sup>5</sup> rögzítette azokat a lehetséges intézkedéseket, amelyek célja az, hogy növeljék a média tulajdonviszonyainak átláthatóságát, és itt a rendeleténél jóval szélesebb körű adatok közzétételét javasolja. Az ajánlás – amely nem kötelező erejű dokumentum – tagállami szinten javasolja, hogy a tulajdonosi befolyás kockázatának csökkentése érdekében a médiaszolgáltatók tegyék könnyen és közvetlenül hozzáférhetővé a tulajdonosi viszonyaikra vonatkozó részletes, átfogó és naprakész információkat. Az ajánlás azt javasolja, hogy a médiaszolgáltatók legalább az alábbi információkat tegyék közzé:

- a) közvetlen vagy tényleges tulajdonosaik a kormány, az állami intézmények, az állami tulajdonú vállalatok vagy más közjogi szervek tulajdonában vannak-e, és ha igen, milyen mértékben;
- b) tulajdonosaik érdekeltségei, kapcsolatai vagy tevékenységei egyéb média- vagy nem médiavállalkozásokban;
- c) bármely olyan egyéb érdekeltség, amely befolyásolhatja a stratégiai döntéshozatalt vagy a szerkesztőségi irányvonalat;
- d) tulajdonlási vagy ellenőrzési viszonyaik bármely változása.

Továbbá az ajánlás kitér arra, hogy a tagállamok és a tagállami szabályozó hatóságok rendszeresen osszák meg egymással a média tulajdonviszonyainak átláthatóságával kapcsolatos bevált gyakorlatokat.

Az Európai Bizottság a rendelettervezethez fűzött indoklásában kimondja, hogy a 6. cikk

...nem érinti a tulajdonviszonyok átláthatóságára vonatkozó meglévő uniós szabályokat. A *penzmosás elleni irányelv* a tényleges tulajdonlás átláthatóságának fő eszköze, míg az uniós társasági jogi irányelv azokat az információkat szabályozza, amelyeket elsősorban a korlátolt felelősségű társaságoknak kell közzétenniük a cégnyilvántartásokban [kiemelés tőlem: S. É].<sup>6</sup>

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv ugyan ösztönzi a tagállamokat, hogy intézkedéseket fogadjanak el annak érdekében, hogy az audiovizuális média tulajdonosi szerkezetére vonatkozó információk hozzáférhetőek legyenek, ez a követelmény azonban sok tagállamban nem valósult meg, holott a média kiemelt szerepe a jogállamiság és a demokrácia szempontjából különösen indokolttá tenné egy EU-s szintű adatbázis felállítását.

## Hiányosságok és problémák

A Bizottság által javasolt minimális adatok közzététele nem mozdítja elő az átláthatóságot, sem az uniós, sem a tagállami hatóságok jogérvényesítését, és a médiafogyasztókat sem segíti abban, hogy teljes képet kapjanak a média tulajdonosi szerkezetéről. Egy átlátható, folyamatosan frissülő EU-s adatbázisra lenne szükség, amely a felsorolt tulajdonosi adatokon felül a további politikai és gazdasági függőségi rendszereket is feltárja. Ez mind az uniós belső piac, mind a tagállami pluralizmus mérése és a hatóságok hatékony fellépése szempontjából indokolt lenne.

Ehhez képest különösen érdekes, hogy az Európai Bizottság a 2020 decemberében bemutatott európai Demokrácia Akcióterv 2020–2024<sup>7</sup> részeként a hírmédia tulajdonosi és ellenőrzési viszonyainak átláthatóbbá tételét várja, ezért finanszírozza a Euromedia Ownership Monitor (EurOMo) projektet. Az EurOMo célja, hogy a hírmédia tulajdonosi és ellenőrzési viszonyait átláthatóvá tegye – első lépésben 15 uniós tagországot, köztük

5 A Bizottság (EU) 2022/1634 Ajánlása (2022. szeptember 16.) a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról L 245/56.

6 Az EMFA javaslatának indoklása.

7 Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési tervéről 2020–2024, JOIN/2020/5 final.

Magyarországot. A projekt emellett a 15 uniós országról szóló országjelentések közzétételét is vállalta, amelyek az átláthatóságának szintjét értékelik.<sup>8</sup>

Az EurOMo adatbázis első verziója tartalmazta a tulajdonosok és a felügyeleti jogosultsággal rendelkezők személyes adatait. Azonban 2022 novemberében az Európai Unió Bírósága (EUB) az összevont C-37/20 and C-601/20 ügyekben<sup>9</sup> kihirdetett ítélete miatt az adatbázis fenntartója – félve a lehetséges jogi következményektől – eltávolította a személyes adatok jelentős részét. A döntés éppen azt a pénzmosás elleni irányelvet érinti, amelynek vonatkozó rendelkezéseit részben hatályon kívül helyezte az EUB.

## Az EUB döntése

A C-37/20 ügyet „WM” indította Luxembourgban, aki maga is érintett volt a Pandora-iratok feltárása során.<sup>10</sup> WM egy magánrepülőgép-gyártó cég vezérigazgatója, a Brit Virgin-szigeteken bejegyzett, Luxembourgban, Cipruson és Oroszországban tevékenykedő, több mint hárommillió amerikai dollár értékű vagyonnal rendelkező holdingtársaság tulajdonosa. WM társtulajdonos volt egy közép-amerikai adóparadicsomban, Belize-ben bejegyzett cégben is. WM először azzal érvelt a luxembourgi cégnyilvántartás előtt, hogy az 5. Pénzmosás elleni irányelv szerinti személyes adatainak a lakosság által való

...hozzáférése őt és családját jelentős mértékben, valóban és aktuálisan aránytalan kockázatnak és csalás, emberrablás, zsarolás, kényszerítés, zaklatás, erőszak vagy megfélemlítés kockázatának tenné ki” (Ítélet 20).

WM a kérésének elutasítása után a luxembourgi kerületi bírósághoz fordult arra hivatkozva, hogy

...gazdasági társaságok ügyvezetőjeként és tényleges tulajdonosaként gyakran olyan országokba kell utaznia, amelyek politikai rendszere instabil, és amelyekben jelentős számban követnek el köztörvényes bűncselekményeket, aminek következtében az emberrablás, bebörtönzés, erőszakos cselekmények vagy akár halál jelentős veszélye fenyegeti (Ítélet 21).

A luxemburgi kerületi bíróság előzetes döntéshozatal keretében kérte az EUB-t, hogy értékelje a „kivételes körülmény” és „kockázat” fogalmait az irányelvben. Emellett egy másik – ezzel később összevont – C-601/20 ügyben a luxemburgi bíróságnak az előzetes döntéshozatali kérdése arra irányult, hogy az Általános adatvédelmi rendeletben<sup>11</sup> (GDPR) a célhoz kötöttség és az adattakarékossá (5. cikk) elvét miként értelmezze a pénzmosás

8 Lásd <https://media-ownership.eu/>.

9 A Bíróság (nagytanács) 2022. november 22-ei ítélete (a Tribunal d'arrondissement de Luxembourg [Luxemburg] előzetes döntéshozatal iránti kérelmei) – WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20) kontra Luxembourg Business Registers (C-37/20. és C-601/20. sz. egyesített ügyek) elérhető itt: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=8C53B9079C5A9BD00E3C46B8735EB702?text=&docid=269514&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1456552>.

10 A Pandora-iratok megismerése feltárta a világ előtt, hogy miként rejtik el vagyonukat az karib-szigeteki adóparadicsomokban és más egzotikus országokban politikusok, vállalkozók, közéleti hírességek és bűnözők. Összesen 11,9 millió *file* szivárgott ki 14 olyan cégtől, ügyvédi irodától, amely offshore cégek létrehozásával és működtetésével foglalkozik. Az iratokat az International Consortium of Investigative Journalists (Tényfeltáró Újságírók Nemzetközi Konzorciuma) nevű hálózat szerezte meg. Az iratokból olyan információk kerültek napvilágra, mint hogy Andrej Babis egykori cseh kormányfő offshore cégeken keresztül vásárolt meg egy 22 millió dollár értékű, saját mozival és két úszómedencével rendelkező kastélyt a francia Riviérán, vagy Tony Blair egykori brit miniszterelnök offshore üzleteiről. Magyar érintettjei is voltak a Pandora-iratoknak: például Kertész Balázs, Rogán Antal jobbkeze vagy a Vodafone megvásárlásában jelentős szerepet játszó 4iG többségi tulajdonosa, Jászai Gellért. A magyar érintettségű off-shore cégek alapítását és tisztázatlan gazdagodását a Direct 36 oknyomozó csapata fedte fel.

11 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet), HL L 119., 2016.5.4., 1–88. o.

elleni irányelvvel összefüggésben. A bíróság értelmezése szerint az elsődleges kérdés az volt, hogy a lakosság bármely tagja által a nyilvántartásokhoz való hozzáférés sérti-e az Európai Unió Emberi Jogi Chartájának 7. cikkét (a magánélet tiszteletben tartásához való jog) és 8. cikkét (adatvédelem), illetve a GDPR szabályait.

Az EUB arra a következtetésre jutott, hogy a tényleges tulajdonosi információkhoz való nyilvános hozzáférés sérti a Charta 7. és 8. cikkét, a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatokhoz való alapvető jogokat, és hatályon kívül helyezte az EU 5. Pénzmosás elleni irányelv azon rendelkezését, amely a tagállamok számára előírta, hogy a lakosság bármely tagja minden esetben hozzáférjen a területükön bejegyzett vállalkozások és más jogi személyiségek tényleges tulajdonosaira vonatkozó információkhoz. Az ítélet kimondta, hogy:

...az érintett személyeket a személyes adataik esetleges visszaélészerű felhasználása folytán érő lehetséges következményeket súlyosbítja az a tény, hogy miután ezeket az adatokat a lakosság rendelkezésére bocsátják, azok nem csupán szabadon megtekinthetők, hanem meg is őrizhetők és terjeszthetők, valamint az, hogy az ilyen egymást követő adatkezelések esetén még nehezebbé, sőt illuzórikussá válik e személyek számára, hogy hatékonyan védekezzenek a visszaélésekkel szemben. Ennélfogva a lakoságnak a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz való ... hozzáférése a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogokba való súlyos beavatkozásnak minősül (Ítélet 43–44).

Az ítélet jelentős visszalépést jelent az átláthatóság szempontjából, azonban nem a teljes hozzáférést szünteti meg. Hivatkozik ugyanis az irányelv preambuluma, amely szerint jogos érdeke fűződik

...mind a sajtónak, mind a civil társadalomhoz tartozó, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésével és az azok elleni küzdelemmel kapcsolatban álló szervezeteknek ..., hogy hozzáférjenek a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz. Ugyanez érvényes azon – szintén a fenti preambulumbekzdésben említett – személyekre, akik valamely társaság vagy más jogi entitás tényleges tulajdonosainak személyazonosságát kívánják megismerni, mivel ügyleteket kívánnak kötni velük, illetve a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos jogsértések elleni küzdelemben részt vevő pénzügyi intézményekre és hatóságokra (Ítélet 70).

Az ítélet tehát tudatosan elzárta a nagyközönséget az egyes cégek tényleges tulajdonosainak megismerésétől, a civil szférára, az újságírókra és az érintett hatóságokra korlátozva a hozzáférést jogos érdek fennállása esetén. Ez azonban azt is jelenti, hogy a témával foglalkozó szakemberek bizonyos csoportjait is, így az egyetemi szférát és a szakpolitikusokat, sőt a nem kifejezetten pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással foglalkozó, határokon átnyúló bűnüldöző hatóságokat, közbeszerzési ügynökségeket vagy akár a helyi kormányzati szerveket is elzárta az információktól. Ugyancsak problémát jelent, hogy a „jogos érdek” sem az ítéletben, sem a jogszabályban nem került definiálásra. Sőt az újságírók és a civil szféra hozzáféréseinek módjára, személyük igazolására nézve sem nyújt kapaszkodót az ítélet. Az ítélet meghozatalát követő 24 órán belül Ausztria, Luxemburg és Hollandia már leállította a nyilvántartásaihoz való hozzáférést.

A döntésnek volt egy nem várt következménye is. A Bizottság által finanszírozott EurOMo-adatbázisból is törölték a tényleges tulajdonosokra vonatkozó adatokat. Ráadásul az uniós döntéshozók túlzottan óvatoskodnak az ítélet pontos alkalmazásával kapcsolatban. Holott az ítélet ellentétes több, az Európai Unió Bírósága (EUB), valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által hozott ítélettel is. A Társaság a Szabadságjogokért Magyarország elleni ügyében (37374/05.)<sup>12</sup> az EJEB kimondta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke által védett érdekre figyelemmel a jog nem engedhet meg olyan önkényes korlátozásokat, amelyek a közvetett

12 A Társaság a Szabadságjogokért Magyarország elleni ügye (37374/05.), <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/tarsasag-szabadsagjogokert-magyarorszag-elleni-ugye-3737405>.

cenzára egyik formájává válhatnak, ha a hatóságok akadályokat gördítenek az információk összegyűjtésének útjába. Az EJEB ebben a jelentős jogfejlesztő ítéletében a sajtót megillető előjogokat terjesztette ki a civil szférára, de az ítélet logikája alapján ugyanez az elv alkalmazható a tényleges tulajdonosok adatainak nyilvános elérhetősége mellett, különösen a médiaszolgáltatók esetén. Az információhoz való hozzáférés, valamint a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog mérlegelése során figyelembe kell venni a közérdek elsődlegességét, ha jogos érdek fűződik az információhoz való hozzáféréshez.

Egy hasonló ügyben Salvatore Manni – hasonlóan WM-hez – azt kérte az olaszországi Lecce kereskedelmi kamarájától, hogy egy nyilvános adatbázisból törölje személyes adatait, miután észrevette, hogy a potenciális üzleti partnerei láthatják, hogy egy több mint egy évtizeddel korábban csődeljárás alá vont cégnek ő volt a felszámolója.<sup>13</sup> Az EUB úgy ítélte meg, hogy a tagállamok feladata megítélni az adott kérdést (az akkori jogi keretek között), de kifejezte, hogy a nyilvánosság korlátozása kizárólag a kivételes, sajátos helyzetükkel kapcsolatos, lényeges, jogos érdekből igazolt helyzetben állhat elő, amikor

...az érintett társaság megszűnését követő, kellően hosszú időszak elteltével a rájuk vonatkozó, e nyilvántartásba bejegyzett személyes adatokhoz való hozzáférés az adatokba való betekintéshez fűződő különös érdeküket igazoló harmadik személyekre korlátozódik (Ítélet 64).

Az EUB megerősítette a korábbi álláspontját, miszerint a

...jogbiztonság garantálása ..., a tagállamok közötti üzleti forgalom fokozása érdekében lényeges, hogy a más tagállamokban található társaságokkal üzleti kapcsolatokat létesíteni és fenntartani kívánó bármely személy könnyen megismerhesse a gazdasági társaságok alapítására és a képviselőikre feljogosított személyek hatásköreire vonatkozó alapvető adatokat, ami szükségessé teszi, hogy a releváns adatok egyértelműen szerepeljenek a hivatalos nyilvántartásokban (Ítélet 50).

## A médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosaira vonatkozó adatbázis felállításának indokai

Az EUB 2022 novemberi ítélete kimondja, hogy

...a személyes adatok védelme alóli kivételek és e védelem korlátozásai a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódnak, azzal, hogy amikor több, a követett jogszerű célok elérésére alkalmas intézkedés közötti választásra van lehetőség, a legkevésbé korlátozó jellegűt kell igénybe venni. A mérlegelés tárgya ebben az esetben a közérdekű cél és az alapvető jogok közötti mérlegelés ... A Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogokat érintő korlátozás igazolásának lehetőségét tehát az ilyen korlátozással járó beavatkozás súlyosságának felméréseivel, valamint annak ellenőrzésével kell értékelni, hogy az e korlátozás által elérni kívánt *közérdekű cél* jelentősége arányban áll-e a beavatkozás súlyosságával [kiemelés tőlem: S. É.].<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce kontra Salvatore Manni ügy (C-398/15).

<sup>14</sup> Lásd ebben az értelemben: 2022. április 26-ai Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-401/19, EU:C:2022:297, 65. pont; 2022. június 21-ei Ligue des droits humaines ítélet, C-817/19, EU:C:2022:491, 115. és 116. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.



A média tulajdonosi viszonyainak átláthatósága esetében tehát azt szükséges megvizsgálni, hogy a közérdekű cél megvalósul-e. Álláspontom szerint a jogállamiság érvényesülésének egyik kritériuma, hogy a médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosi szerkezete bárki számára elérhető legyen.<sup>15</sup> A médiatulajdonosok befolyásolhatják az általuk fenntartott média világnézetét, a közbeszédben betöltött funkcióját és az általa nyújtott híreket és egyéb információkat. Ugyancsak fontos megjegyezni, hogy az ítélet nem kérdőjelezte meg a jogos érdekre vonatkozó rendelkezéseket, sőt elismerte, hogy amennyiben van olyan érdek, amely indokolja az információkhoz való hozzáférést, az összeegyeztethető a magánélet védelmével kapcsolatos aggályokkal.

A médiatulajdonlásra vonatkozó adatbázis értékes eszköz lenne az újságírók, a kutatók és a politikai döntéshozók számára. Segítené biztosítani, hogy a média átlátható és elszámoltatható legyen, és ezáltal a közérdeket szolgálja. Az EUB 2022. novemberi ítélete nem teszi semmissé a médiatulajdonosi adatbázis szükségességét, mivel lehetséges volna azt úgy megvalósítani, hogy megfeleljen az EUB ítéletének.

Az információhoz való hozzáférés joga alapvető jog, amivel szemben ellensúlyt képez a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog. Az információhoz való hozzáférés joga esetenként nagyobb súllyal eshet latba, mint a magánélethez való jog. Így van ez a médiatulajdonlás átláthatóságával kapcsolatos esetekben is, mivel az átlátható médiavilág alapvető szerepet játszik a demokrácia, az elszámoltathatóság és a nyilvánosság információhoz való jogának biztosításában. Az átláthatóság kulcsfontosságú az esetleges politikai beavatkozásról való tájékoztatáshoz is, és lehetővé teszi a szabályozó hatóságok számára, hogy megakadályozzák a demokratikus vitákat aránytalanul korlátozó médiatulajdonosi koncentrációt. A médiaviszonyok átláthatósága, a média meghatározó közéleti szerepe, a tartalomra gyakorolt esetleges tulajdonosi befolyás mind igazolja, hogy a tulajdonosi szerkezet átlátható legyen.

Ezt támasztja alá az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a médiapluralizmusról és a médiatulajdonlás átláthatóságáról szóló CM/Rec (2018) 1. számú ajánlásának<sup>16</sup> 4.1 pontja, amely kimondja, hogy a részes államoknak elő kell mozdítaniuk a média tulajdonviszonyainak átláthatóságát, ami biztosítja a pontos, naprakész adatok nyilvános elérhetőségét és hozzáférhetőségét a média közvetlen és tényleges tulajdonosaira, valamint az érintett média stratégiai döntéshozatalát befolyásoló vagy annak szerkesztői irányvonalát meghatározó tulajdonosaira nézve. Ezek az információk ahhoz szükségesek, hogy a médiahatóságok és más testületek megalapozott szabályozási és döntéshozatali eljárásokat tudjanak lefolytatni.

Az Európai Unió belső piacán több nagy médiatulajdonos más országokban is meghatározó szerepet játszik. A határokon átnyúló médiatulajdonlás megköveteli az uniós szintű közös adatbázist, amelyet az EMFA 2. szakaszában a 8–16. cikkek által szabályozott Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testület tarthatna fenn. A Civil Liberties Union for Europe és a European Partnership for Democracy közös ajánlása, amelynek jelen cikk szerzője az egyik társszerzője, az alábbi javaslatokat tette.<sup>17</sup> Egyrészt javasolta a rendelettervezetet kísérő ajánlásban foglaltak normatív erejű átültetését, ezenfelül:

1. A médiatulajdonosi viszonyok átláthatóságának előírása valamennyi médiaszolgáltató számára nemcsak a hírmédia és az aktuális témákat feldolgozó média, hanem valamennyi médiaszolgáltató esetén. Nem lehet ugyanis különbséget tenni a demokratikus folyamatokat befolyásoló és ezért nyilvánosan hozzáférhető médiumok között. Az elemzett EUB-döntés miatt jogszabályban szükséges rögzíteni az adatok nyilvánosságához fűződő jogos érdeket.
2. A tagállami szabályozó hatóságoknak vagy testületeknek feladatuk a tagállami médiatulajdonosi adatbázisok fenntartása, ide értve a regionális médiakoncentrációra vonatkozó adatokat.

15 Bárd Petra & Bayer Judit: Médiaszabadság és pluralizmus az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. (2017), 12. sz. 536–546. o.

16 Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership (Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies), lásd: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13).

17 Az ajánlás részletes indoklását és a vonatkozó jogszabályszöveget a Civil Liberties Union for Europe és a European Partnership for Democracy publikálta. Szerzők: Lucie Rohrbacherove és Simon Éva, lásd: [https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/3rgtsq/Media\\_ownership\\_within\\_the\\_EMFA.pdf](https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/3rgtsq/Media_ownership_within_the_EMFA.pdf).

3. Elő kell írni az EMFA-ban és létre kell hozni egy uniós szintű adatbázist a médiatulajdoni szerkezetéről, amely a tagállami adatbázisokra támaszkodik. Ezt az adatbázist a Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testület tarthatná fenn.
4. Bővíteni kell a médiaszolgáltatók által szolgáltatandó médiatulajdonosi és a média szerkesztői irányvonalát befolyásoló tulajdonosok és hozzátartozók listáját, valamint a médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosi láncára vonatkozó információkat.
5. Kötelezni kell a médiaszolgáltatókat arra, hogy a médiatulajdonosi információkról rendszeresen jelentést tegyenek a tagállami szabályozó hatóságoknak vagy szerveknek, a benyújtott adatokban bekövetkezett bármilyen változást követő 30 napon belül frissíteni kell.
6. A tagállami szabályozó hatóságoknak a médiatulajdonosi adatokról szóló éves jelentést kell készíteni, amelyet el kell juttatniuk a Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testületnek.
7. A médiatulajdonra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalának kötelezettsége azt jelenti, hogy ezt ingyenesen, elektronikusan és felhasználóbarát módon kell megtenniük, a teljes nyilvánosság számára, ide értve a fogyatékkal élőket is.
8. Az EMFA-ban külön követelményt kell bevezetni a nyilvánosság számára hozzáférhető, közérdekű médiatulajdonosi adatbázis létrehozására.

## Következtetések

Az Európai Bizottság ajánlása, az Európa Tanács miniszteri bizottságának ajánlása, a civil és az újságíró szervezetek ajánlásai alapján szükséges és sürgető a médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosaira és a szerkesztői befolyást gyakorlóakra vonatkozó nyilvános, naprakész, folyamatosan elérhető adatbázis megteremtése. A Bizottság elszalasztotta a lehetőséget, hogy normatív előírásként javasolja egy uniós szintű adatbázis létrehozását, a kérdés azonban még nincs lezárva. A jogszabályalkotás folyamatában terítéken van a 6. cikk módosítása. Az 5. Pénzmosás elleni irányelvre vonatkozó EUB-döntés gondolkodásra készíti nyilvánosság pártján állókat, hiszen a nyilvános hozzáférés megszüntetése jelentős visszalépés az átláthatóság és az elszámoltathatóság terén. Az ítélet azonban nem feltétlenül akadályozza a média tulajdoni viszonyainak átláthatóságát, éppen a média sajátos, a demokratikus diskurzust formáló közérdekű szerepe miatt.

Amellett érveltem, hogy a helyzet tisztázása érdekében kötelező erejű jogszabályban szükséges szabályozni, hogy a médiaszolgáltatók tulajdonosi szerkezetét bárki megismerhesse. A médiaszolgáltatók esetén a tulajdonosok magánélethez fűződő érdeke a média társadalmi szerepét is figyelembe véve kisebb súllyal esik latba, mint a nyilvánossághoz fűződő érdek.

# Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabálytervezet 17. cikkének kritikai elemzése

Gosztonyi Gergely

Eötvös Loránd Tudományegyetem

Lendvai Gergely Ferenc

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

A hagyományos médiaszolgáltatók tartalmainak online óriásplatformokon való megjelenése napjaink egyik kulcsfontosságú témája. Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabálytervezetet (EMFA) 17. cikke ennek szabályozására tesz kísérletet. Ugyanakkor látható, hogy a jelen szövegváltozat sem mentes még a hibáktól: mind a Digitális szolgáltatásokról szóló rendelettel való harmonizálása, mind a fogalomhasználata, mind pedig a benne foglalt „média-gyorsítósávi” mechanizmus alapos jogalkotói vizsgálatot követel a végső szöveg elfogadásáig.

**Kulcsszavak:** DSA, digitális szolgáltatások, EMFA 17. cikk, online óriásplatform, VLOP

## A Critical analysis of Article 17 of the draft European Media Freedom Act

The presence of content from traditional media providers on online platforms is one of the most salient issues to date that Article 17 of the draft European Media Freedom Act (EMFA) seeks to regulate. However, the current version of the text is not free of flaws as yet: its harmonisation with the Digital Services Act, its use of definitions, and the ‘media fast track’ mechanism it contains require careful legislative scrutiny before the final text is adopted.

**Key words:** Digital Services Act, DSA very large online platform, EMFA Article 17, European Media Freedom Act, VLOP

## Bevezetés

Általános adatvédelmi rendeletének (közkeletű nevén a GDPR<sup>1</sup>) 2016-os elfogadása óta az Európai Unió (EU) szeret valamiféle irányadó, trendteremtő szerepkörben tetszelegni, amire az alapvető oka meg is van, hiszen a norma alapjául szolgált sok nemzeti szabályozásnak (Ruiz 2020). Európa hasonló szerepet vizionál magának a digitális médiakörnyezet kapcsán is, emiatt pedig a médiaszabályozással gyakorlati vagy elméleti szinten foglalkozók sokszor csak kapkodták a fejüket az elmúlt években, olyan gyorsasággal születnek meg ötletek, majd komplett szabályozások is a területen. Az európai államok, amelyek a digitális világ szabályozásával kapcsolatban sokáig nem kívántak aktív szerepet játszani (Gosztonyi 2021), a 2010-es években változtattak hozzáállásukon, és aktív szabályozói szerepre törekedtek. Ez ugyanakkor sokszor kapkodást és szakmai hiányosságokat eredményezett a jogalkotásban, aminek példái a már elfogadott Digitális szolgáltatásokról szóló rendelet (DSA<sup>2</sup>) és a Digitális piacokról szóló rendelet (DMA<sup>3</sup>), illetve a jogalkotási folyamat különböző szintjeit elérő az európai tömegtájékoztató szabadságáról szóló (EMFA<sup>4</sup>), illetve a mesterséges intelligenciára vonatkozó (AI Act<sup>5</sup>) jogszabályok. E joganyagokat számosan illették dicsérő szavakkal, ám a koherencia és a végiggondoltság hiányát ők sem tudták elhallgatni.

Mindezen új állami szabályozási igényeket alátámasztja egy új európai keretprogram, a Digitális Európa Program, amely arra összpontosít öt kulcsterületen,<sup>6</sup> hogy a digitális technológia a vállalkozások, a polgárok és a közigazgatás számára minél elérhetőbbé váljon. A legnagyobb probléma azonban továbbra sem jogi, hanem inkább vállalkozásgazdasági jellegű: az EU digitális ökoszisztémájának nagyobbik részét kis- és középvállalatok teszik ki, így hiába a hatalmasnak tűnő keretösszegek, például

...a mesterséges intelligenciába és blokkláncba évente összesen 25 milliárd euró értékű beruházás több mint 80 százalékát az USA és Kína adja, míg az EU részesedése mindössze 7 százalék, azaz mintegy 1,75 milliárd euró (Verbeek & Lundqvist 2021: 2–3).

Mindezt alátámasztják a piaci értékbecslések is,<sup>7</sup> és az a tény is, hogy a DSA 33. cikk (4) bekezdése alapján az Európai Bizottság (EB) által 2023. április 25-én megjelölt 19 online óriásplatform (VLOP<sup>8</sup>) vagy nagyon népszerű online keresőprogram (VLOSE<sup>9</sup>) közül mindössze egy – a német Zalando – volt európai.<sup>10</sup>

1 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet), HL L 119., 2016.5.4., 1–88. o.

2 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet), PE/30/2022/REV/1, HL L 277., 2022.10.27., 1–102. o.

3 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály), PE/17/2022/REV/1, HL L 265., 2022.10.12., 1–66. o.

4 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztató szabadságáról szóló jogszabály) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról, COM/2022/457 final.

5 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciára vonatkozó jogszabály) megállapításáról és az egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról, COM/2021/206 final.

6 Az öt kulcsterület: szuperszámítógépek, mesterséges intelligencia, kiberbiztonság, fejlett digitális készségek, valamint a digitális technológiák széles körű használatának biztosítása a gazdaságban és a társadalomban.

7 Elég csak a korábban GAFAM betűszóval illetett cégek dominanciájára utalni.

8 DSA 33. cikk.

9 Uo.

10 Külön érdekesség, hogy a Zalando 2023. június 27-én keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához (EUB), amelyben vitatja az EB minősítését. Ehhez a keresethez az Amazon is csatlakozott (Kirton et al. 2023).

Mindezeket tetézik az EU által az európai médiapiac vonatkozásában helyesen azonosított problémák, amelyek mindegyike nehezíti az egységes szabályrendszer felállítását. Ezek közül említésre érdemesek a médiapluralizmusra vonatkozó eltérő nemzeti szabályok, a nem megfelelő struktúrák a független médiaszabályozók közötti együttműködéshez, a média tulajdonjogába, irányításába vagy működésébe való állami és magánbeavatkozások és a médiapluralizmus biztosítékainak hiánya.<sup>11</sup> Mivel mindezek felvetik a belső (médiá)piaci verseny torzításának lehetőségét ugyanúgy, mint a beruházási vagy piacra lépési döntések befolyásolását –, amiből a médiakínálat sokszínűségének és a média függetlenségének csorbulása következhet –, már a hírmédiaágazatra (nyomtatott és online sajtó, rádió- és audiovizuális szolgáltatások) és az audiovizuális szórakoztató ágazatra (mozi, televízió, videoközvetítés, videojátékok, virtuális valóság) fókuszáló, 2020-as Média- és Audiovizuális Cselekvési Terv<sup>12</sup> is megjegyezte, hogy a gyorsuló konvergencia miatt elavulttá válhat az audiovizuális és online tartalmak és formátumok jogi szétválasztása. E jogalkotási folyamat következő állomásának tűnik az EMFA, amely Polyák Gábor (2023) szerint „ambiciózus, valós problémákra reagáló szabályozási kísérlet”.

## Az ominózus 17. paragrafus, avagy a média privilégium

A VLOP-ok „általában kulcsszerepet játszanak a tartalomszervezésben, többek között automatizált eszközök vagy algoritmusok révén, de nem viselnek szerkesztői felelősséget azon tartalom tekintetében, amelyhez hozzáférést biztosítanak”.<sup>13</sup> Ugyanakkor jól látható az elmúlt években, hogy az VLOP-ok mindennek ellenére a gyakorlatban – a szerződési feltételekre hivatkozva – számos esetben függesztették fel vagy korlátozták a hagyományos médiaszolgáltatók tartalmait.<sup>14</sup> Erre válaszul született meg az EMFA 17. cikke, amely számos szövegváltozatot élt már meg az elmúlt két évben.

A DSA és az EMFA közötti viszonyrendszert, azaz a médiaszolgáltatások VLOP-on való megjelenését az EMFA 17. cikke szabályozná. Az érintett cikk

...elismeri annak a szakmai tájékoztatásnak az értékét, amelyet olyan alanyok készítenek, akik szerkesztői felelősséget viselnek az általuk kiválasztott, előállított és terjesztett tartalmakért (European Parliament 2023: 60).

Ebből következően az EMFA alapvető premisszája az, hogy a VLOP-ok– főszabály szerint – ne moderálják túl azon hagyományos médiaszolgáltatókat, amelyek betartják az újságírás alapvető normáit és elveit.

Ennek alapján a VLOP-oknak biztosítaniuk kell egy olyan funkciót, amellyel a médiaszolgáltatók egy hármas feltételrendszer alapján a 17. cikk hatálya alá tartozónak nyilváníthatják magukat. Ennek alapján nyilatkozniuk kell, hogy:

A) az EMFA szerinti médiaszolgáltatóknak minősülnek-e,<sup>15</sup> B) szerkesztői szempontból függetlenek-e a tagállamoktól és harmadik országoktól, valamint C) egy vagy több tagállamban a szerkesztői felelősség gyakorlására vonatkozó szabályozási követelmények

11 Commission Staff Working Document Executive Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU, SWD(2022) 286 final.

12 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and to the Committee of the Regions Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation, COM/2020/784 final.

13 EMFA 8. preambulumbekzdés.

14 Vö. EMFA 31. preambulumbekzdés és DMA3. cikk (1)–(2) bekezdés.

15 Az EMFA jelenlegi változata alapján a médiaszolgáltató egy „természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek szakmai tevékenysége médiaszolgáltatás nyújtása, és aki vagy amely szerkesztői felelősséggel tartozik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, illetve meghatározza azok megszervezésének módját”, EMFA 2. cikk (2) pont.

hatálya alá tartoznak-e, vagy részt vesznek-e a szerkesztői szabványokat szabályozó, az érintett médiaágazatban egy vagy több tagállamban széles körben elismert és elfogadott társszabályozási vagy önszabályozási mechanizmusban.<sup>16</sup>

Amennyiben nyilatkoztak, akkor a vonatkozó cikk további részei alapján az általuk a VLOP-okra feltöltött tartalom tekintetében egy speciális tartalomellenőrzési gyakorlat érvényesülne. Ezt sokan „médiaprivilegiumnak” (Bayer 2022) vagy „médiakivételnek” (Buijs 2022) nevezték, hiszen amennyiben a VLOP úgy dönt, hogy az adott tartalom – bár nem jelent a DSA szerinti rendszerszintű kockázatot<sup>17</sup> – összeegyeztethetetlen a szerződési feltételeivel, és felfüggeszti online közvetítő szolgáltatásának nyújtását a nyilatkozatot adó médiaszolgáltató számára, akkor „minden lehetséges intézkedést meg kell hoznia annak érdekében, hogy a felfüggesztés hatályossá válását megelőzően közölje”<sup>18</sup> azt.

Ráadásul a 17. cikk (3) bekezdése értelmében amennyiben a fenti médiaszolgáltatóval szemben a VLOP eljár, és a médiaszolgáltató az intézkedés ellen panaszt tesz, akkor a VLOP-nak biztosítani kell azokat a műszaki és szervezeti lehetőségeket, amelyek lehetővé teszik, hogy az ilyen panaszokat kiemelten és késedelem nélkül kezeljék, és a rájuk vonatkozó döntéseket elsőbbséggel hozzák meg. A médiaszolgáltatók tartalmainak EMFA szerinti privilegizált helyzetét az az intézkedés is erősítené, amely szerint ha a fent részletezett nyilatkozatot adó médiaszolgáltató úgy ítéli meg, hogy a VLOP gyakran és kellő indok nélkül korlátozza vagy függeszti fel őt, akkor a VLOP-nak „a médiaszolgáltató kérésére jóhiszeműen érdemi és hatékony párbeszédet kell folytatnia a médiaszolgáltatóval”.<sup>19</sup>

Ide tartozó kérdés még, hogy a fenti párbeszédéről a médiaszolgáltató értesítheti a Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testületet<sup>20</sup> is, amely a 18. cikk (1) bekezdése értelmében strukturált párbeszédet szervez a VLOP-ok, a médiaszolgáltatók és a civil társadalom képviselői számára, amelyek célja a „best practice” megismerése, a független média tartalmainak erősítése és a dezinformáció visszaszorítása. Ugyanígy garanciális szabályként került a tervezetbe, hogy a VLOP-nak évente nyilvánosságra kell hoznia a nyilatkozatot adó médiaszolgáltatókkal szembeni intézkedések indoklását és darabszámát, mind a korlátozásra, mind a felfüggesztésre vonatkozóan.

## A tervezett szabályozás kritikai elemzése

Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabálytervezet kapcsán a kritikai észrevételek bemutatása már csak azért is elengedhetetlen, mert a rendelkezés gyakorlati megjelenése és végrehajtása kapcsán több jogvédő és civil szervezet is szakmai ellenérzéseit fogalmazta meg. Külön kiemelendő a 2023 januárjában közzétett, a digitális jogvédelem terén tevékenykedő csoportok által megfogalmazott közös szakpolitikai nyilatkozat (AccessNow et al. 2023), amelynek aláírói közt képviseltették magukat a digitális jogok, különösen a szólás- és a sajtószabadság terén kiemelkedő szakmai színvonalat képviselő nemzetközi szervezetek, amelyek mély aggodalmukat fejezték ki specifikusan a 17. cikk kapcsán. Ugyan hangsúlyozták, hogy a médiaszolgáltatások közötti hatalmi aszimmetria szükségességének megoldására irányuló jogszabályalkotás üdvözlendő, tekintettel a VLOP-ok és médiaszolgáltatók közti erőviszony különbségre, a szervezetek határozottan elutasítják a 17. cikk rendelkezéseit. Ennek elsődleges oka az, hogy az érintett szakasz olyan mechanizmust proponál, amely a médiaszolgáltatók önbevalláson alapuló azonosítását foglalja magában, de ez ugyanakkor teret adhat annak, hogy a transzparencia mint védett érték sérüljön. Az önbevalláson alapuló azonosítási folyamat ugyanis paradox helyzetet válthat ki azzal, hogy „a demokratikus közbeszédet torzítani szándékozó szélhámos szereplők előtt

16 EMFA 17. cikk (1) bekezdés.

17 DSA 34. cikk (1) bekezdés és DSA 80–83. preambulumbekkezdés.

18 EMFA 17. cikk (2) bekezdés.

19 EMFA 17. cikk (4) bekezdés.

20 EMFA 1. cikk (1) bekezdés.

is megnyitják az utat” (AccessNow et al. 2023). Ez utóbbinál a nyilatkozat aláhúzza, hogy nemcsak az általa „szélhámosnak” (*rogue*) ítélt médiaszolgáltatók élvezhetnek a rendelkezés alapján kiváltságos elbánást, hanem azok a médiaszolgáltatók is, amelyek valamilyen párt vagy politikai egység nézetét és akaratát szolgálják ki, közszolgálati műsorszolgáltatásként aposztrofálva magukat, ami szintén teljes mértékben ellentétes hatást váltana ki, mint az EMFA mögött húzódozó jogalkotói szándék. A jelentés kiemeli a platform-túlszabályozás kérdését is (vö. Lemley 2021).

A fentebb ismertetett azonosítási eljárással a VLOP-oknak a DSA-ban extenzív módon meghatározott kötelezettségeik mellett ismételen újabb szabályoknak kellene megfelelniük, ami egyfelől a 17. cikk, másfelől a DSA végrehajtását is veszélyezteti. A horizontális szabályozás révén a médiaszolgáltatók nyilatkozatainak értékelése végső soron a VLOP-ok diszkrécionális jogává válik. Ez a jelenség különösen polemikus helyzetet idézhet elő olyan VLOP-ok esetében, mint a Twitter,<sup>21</sup> amely Elon Musk vezetése alatt számtalan jogsértő és – mind politikai, mind gazdasági szempontból – kényes intézkedést hozott (Mac 2022). Kérdés tehát, hogy célszerű-e – és még inkább biztonságos-e – egy olyan platform kezébe adni mérlegelési jogot arra, hogy egy médiaszolgáltató megbízhatóságát és integritását értékelje, amely maga is megbízhatósági és integritási problémákkal küzd (Zannettou et al. 2019). Ez a mérlegelési jogkör ugyanis túlmutat egy médiaszolgáltató státusán – egy adott médiaszolgáltató megjelenítése a platformon végső soron értelmezhető beléptetésként és kiemelésként a demokratikus diskurzusba (Papp 2022), tágabban értelmezve pedig interpretálható az adott szolgáltató integrálásaként a közbeszédbe, vagy korlátozás esetén azok kivonásaként<sup>22</sup> onnan. A nyilatkozat utolsó passzusai a platformszabályozás egyik legkényesebb kérdésére is rávilágítják a figyelmet: a tartalmak sok esetben algoritmusvezérelt módon jönnek létre és kerülnek megjelenítésre, megosztásra a VLOP-okon, ami nem csupán a médiapiacot, hanem a médiapluralizmust is alakíthatja, rosszabb esetben torzíthatja (Zódi 2023). Bár a DSA 34. cikk (1) bekezdésében szerepel, hogy a VLOP-oknak és a VLOSE-knek gondosan azonosítaniuk, elemezniük és értékelniük kell a szolgáltatásaik és a kapcsolódó rendszerek – egyebek között az algoritmikus rendszerek – kialakításából vagy működéséből vagy a szolgáltatásaik használatából eredő rendszerszintű kockázatokat, az EMFA e mechanizmus megerősítése helyett egy új kötelezettséget ír elő a platformok számára.

Az International Press Institute (2023) sajtóközleményében csatlakozó véleményt formált meg: az önbevalláson alapuló mechanizmusok kijátszásával teret hódíthatnak a dezinformációs kampányok és tartalmak. A szervezet javaslata szerint érdemes lenne a 17. cikket az EMFA 6. cikkében foglalt tulajdonosi átláthatósági követelményekhez igazítani, hogy a fentebb említett „szélhámos médiaszolgáltatók” potenciális térnyerését meg lehessen előzni.

A 17. cikk kapcsán Joan Barata (2023) fogalmazta meg a vélhetően legsarkosabb álláspontot. Álláspontja szerint az érintett cikk az EMFA leproblémásabb rendelkezése, egyebek mellett azért, mert zavart okoz mind az európai, mind a horizontális szabályozás területein. Összekapcsolva a fentebb említett, DSA-ban foglalt kockázatértékelési mechanizmusokkal, Barata aggályát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy lehetséges, hogy a platformok nem érzékelik, illetve nem veszik figyelembe a tartalmak közötti eltérő politikai és egyéb kérdéseket, ezért – uniform szabályokat alkalmazva minden „határeset”-kérdésben – úgy döntenek, hogy az adott tartalom hozzájárul valamiféle rendszerszintű kockázathoz.

Natali Helberger és szerzőtársai (2023) véleményükben kiemelték az egyéni újságírók kérdését is. Az egyéni újságírók helyzete az EMFA kontextusában azért is releváns kérdés, mert 2022 decemberében a Twitter felfüggesztette több prominens újságíró fiókját bármiféle értesítés nélkül, arra hivatkozva, hogy a felfüggesztett fiókok tulajdonosai megszegték a Twitter szabályzatait a munkájuk során végzett tudósításokkal (Olander et al. 2022). Bár az EMFA 2. cikk (2) pontja alapján a médiaszolgáltató természetes személy is lehet, Helberger és társai felhívják a figyelmet arra, hogy az újságírói munka nem feltétlenül hordoz magával szerkesztői feladatokat, azaz például egy kritikus tudósításokért felelős újságíró, aki nem vállal szerkesztői tevékenységet, nem lesz médiaszolgáltató, így rá a 17. cikk sem lesz alkalmazható. A fentebbi Twitter-esetre reflektálva szintén kényes kérdés, hogy az érintett cikkben taglalt tartalomhoz kapcsolódó szolgáltatás-felfüggesztés kiterjed-e egy teljes

21 A tanulmány írásakor a szolgáltatás új neve: X (Conger 2023).

22 DSA 34. cikk.

fiók felfüggesztésére is (European Parliament 2023: 62). Többen megfogalmazták ezzel kapcsolatban, hogy a 17. cikket több szempontból is módosítani lenne szükséges, hogy az újságírók széles körű jogi védelme biztosított legyen; az egyik ilyen módosítási javaslat a vonatkozó cikk alkalmazási körének kibővítése lenne, vagy egyértelműsítve lenne, hogy a fentebb említett újságírói kör beletartozik-e a médiaszolgáltató fogalmába. Ugyanitt felvethető, hogy a VLOP-k mellett a VLOSE-knak is bele kellene tartozniuk a cikk értelmezési körébe.

A strukturált párbeszéd kapcsán Helberger és társai (2023) érdekes kérdést vetnek fel. Egyértelműnek tűnik, hogy a VLOP-k kooperálni fognak az olyan nagy médiaszolgáltatókkal, mint a CNN vagy a New York Times, de vajon hasonlóan kiegyenlített lesz-e majd a strukturált párbeszéd egy kisebb médiaszolgáltatóval is? Ez a kérdés nemcsak világ-, hanem regionális szinteken is aggályokat vethet fel. Egy kisebb, független magyarországi médium hasonló pozíciót élvez-e majd, mint az RTL vagy a TV2? Véleményünk szerint kifejezetten komplikált és egyelőre az EMFA által megoldatlan problémákat szülhet, sőt akár visszatartó és kizáró hatással is járhat az, hogy a kisebb és alacsonyabb finanszírozású médiaszolgáltatókra nézve a strukturált párbeszéd többszörösen és több fronton érezhető és manifesztálódó hátrányokkal járhat.

A 17. cikk kapcsán kiemelendő még, hogy annak mechanizmusai nem tűnnek a DSA mechanizmusaival összehangoltnak, ezen felül pedig a cikkben használt eljárások és fogalmak a szükségesnél jóval tágabbak. Felvethető, hogy mit is jelent a felfüggesztés gyakorisága vagy nem kellő indokoltsága,<sup>23</sup> valamint a bepanaszolt moderálási intézkedés kapcsán sem tűnik egyértelműnek a „késelem nélküli eljárás” és az „elsőbbségi döntéshozatal” mibenléte.<sup>24</sup> A függetlenség mértéke tekintetében sem egyértelmű a jogalkotói szándék (Barata 2022), és ez Damian Tambini (2023) szerint elvezethet az úgynevezett „mediaprivilégium-paradoxonhoz”, amely azt jelenti, hogy

...minden olyan jogszabály, amely különleges védelmet biztosít a médiának, szükségessé teszi annak meghatározását, hogy mi minősül médiának, és ezért megteremti a média ellenőrzésének lehetőségét.

Annak felvetése pedig már újabb kérdéseket vet fel, hogy a társ- vagy önszabályozási mechanizmusok kapcsán mi minősül „széles körben”<sup>25</sup> elismertnek és elfogadottnak. Bár az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából jól ismert, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága kapcsán

...számos törvényt elkerülhetetlenül olyan kifejezésekben fogalmaznak meg, amelyek kisebb-nagyobb mértékben homályosak, és amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlat kérdése,<sup>26</sup>

jelen esetben a jogszabályban való előírtság követelménye a 17. cikk esetében minden bizonnyal nem állná ki a hármas teszt (Oster 2015: 123–124) próbáját.

## Következtetések

Az EMFA megalkotására irányuló javaslat elsődleges célja a belső médiapiac működésének javítása, és annak a ténynek a megerősítése, hogy a független média „döntő szerepet játszik az európai információs tér integrálásának megőrzésében, és alapvető fontosságú demokratikus társadalmaink és gazdaságaink működéséhez”.<sup>27</sup>

23 EMFA 17. cikk (4) bekezdés.

24 EMFA 17. cikk (3) bekezdés.

25 EMFA 17. cikk (1) bekezdés.

26 Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France App nos 21279/02 and 36448/02, (ECtHR, 22 October 2007), [41.].

27 EMFA Indoklás, 1. pont.



Ezzel szemben különösen problematikusnak tűnik, hogy az EMFA által bevezetni tervezett valamiféle „médiagyorsítás” vagy „médiaprivilégium” és az ahhoz kapcsolódó azonosítási eljárás a VLOP-okra a DSA-ban extenzív módon meghatározott kötelezettségeik mellett újabb, hasonló szabályoknak való megfelelési kényszert rója. Mindezt azzal nehezítve, hogy a horizontális szabályozás révén a médiaszolgáltatók nyilatkozatainak értékelése végső soron a VLOP-ok diszkrecionális jogává válna.

Egyértelmű, hogy az EMFA 17. cikkének fogalomhasználata pontosításokra szorul, és kívánatos lenne az EMFA és a DSA-DMA működési- és fogalomhasználati koherenciáját is megteremteni. Raquel Jorge-Ricart (2022) ennek kapcsán a már meglévő uniós dokumentumokkal való kapcsolódási pontok bővítésére hívja fel a figyelmet. Ugyanígy kiemelhető, hogy a strukturált párbeszéd kapcsán nem derül ki egyértelműen, hogy egy klasszikus jogalkotói fügefalevéllel van-e dolgunk, vagy valódi a szándék a moderálási intézkedések párbeszéd útján való megoldására. A magunk részéről úgy gondoljuk, hogy amennyiben az aszimmetrikus erőviszonyhelyzetet az EMFA elfogadott végleges corpusa felülírja, akkor a 18. cikkben megfogalmazott strukturált párbeszéd előremutató eszköz lehet a platformok és a médiaszolgáltatók között felmerülő konfliktusok orvoslására.

A fenti vélemények ismertetéséből egyértelműen kiolvasható, hogy a 17. cikk felvet platformszabályozási (különösen átláthatósági, lásd Van Durnen et al. 2023), szólásszabadsági, médiapluralizmust érintő és újságírói kételyeket is. Ugyan az Article-19 civil szervezet (2023) a cikk egészének hatályon kívüli helyezését kéri, álláspontunk szerint a Helberger és társai által megfogalmazott konszolidáció és alkalmazási kör bővítésével a 17. cikk – együtt alkalmazva a 18. cikkkel – progresszív irányba mutathat a médiaszolgáltatók és a médiaszolgáltatások VLOP-okon történő megjelenései kapcsán.

## Irodalom

AccessNow et al. (2023): Policy Statement On Article 17 Of The Proposed European Media Freedom Act. *disinfo.eu*, January 25, [https://www.disinfo.eu/wp-content/uploads/2023/01/EMFA\\_policystatement\\_V3\\_25012023.pdf](https://www.disinfo.eu/wp-content/uploads/2023/01/EMFA_policystatement_V3_25012023.pdf).

Article-19 (2023): European Media Freedom Act: Content of media service providers on very large online platforms (Article 17). *article19.org*, March 15, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2023/03/EMFA-17.pdf>.

Barata, Joan (2022): Protecting Media Content on Social Media Platforms: The European Media Freedom Act’s Biased Approach. *VerfBlog*, November 25, <https://verfassungsblog.de/emfa-dsa>, <https://doi.org/10.17176/20221125-121603-0>

Barata, Joan (2023): Problematic aspects of the European Media Freedom Act – old and new. *LSE*, May 2, <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2023/05/02/problematic-aspects-of-the-european-media-freedom-act-old-and-new>.

Bayer Judit (2022): Missing Freedom Act. *VerfBlog*, September 15, <https://verfassungsblog.de/missing-freedom-act>, <https://doi.org/10.17176/20220915-230335-0>

Buijs, Doris (2022): Article 17 Media Freedom Act & the Digital Services Act: aligned or alienated? *DSA Observatory*, November 25, <https://dsa-observatory.eu/2022/11/25/article-17-media-freedom-act-the-digital-services-act-aligned-or-alienated>.

Conger, Kate (2023): So What Do We Call Twitter Now Anyway? *The New York Times*, August 3, <https://www.nytimes.com/2023/08/03/technology/twitter-x-tweets-elon-musk.html>.

European Parliament (2023): *The European Media Freedom Act: Media freedom, freedom of expression and pluralism*. PE 747.930. Brussels: European Parliament.

Gosztonyi Gergely (2021): Az internetes tartalomszabályozás európai típusú szabályozásának kezdetei, avagy irányelvektől a rendeletekig (TWF, AVMS, E-Comm, DSA, DMA). *Jog – Állam – Politika*, 13. évf. 4. sz. 17–32. o.

Helberger, Natali, Max van Druenen, Ronan Fahy, Laurens Naudts, Stanislaw Piasecki & Theresa Seipp (2023): Expert opinion on draft European Media Freedom Act for stakeholder meeting 28 February 2023. *DSA Observatory*, March 29, <https://dsa-observatory.eu/2023/03/29/expert-opinion-on-draft-european-media-freedom-act-for-stakeholder-meeting-28-february-2023>.

- International Press Institute (2023): IPI position on the European Media Freedom Act. *IPI*, January 23, <https://ipi.media/ipi-position-on-the-european-media-freedom-act>.
- Jorge-Ricart, Raquel (2022): The geopolitical implications of the EU's Media Freedom Act. *Elcano Royal Institute Working Paper*, 8/2022, December 16, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/12/wp8-2022-jorgericart-geopolitical-implications-of-the-eus-media-freedom-act.pdf>.
- Kirton, David, Leo Moore, Laura Casey & Sophie Jones (2023): Amazon Joins Zalando in Challenging its Designation under the Digital Services Act. *Lexology*, July 20, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=8a4e6ab4-d53c-410e-9299-715d4c705fea>.
- Lemley, Mark A. (2021): The Contradictions of Platform Regulation. *Journal of Free Speech Law*, vol. 1, no. 1, pp. 303–336, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3778909>
- Mac, Ryan (2022): Facing a Tide of Criticism, Elon Musk Is Tweeting Through It. *The New York Times*, November 7, <https://www.nytimes.com/2022/11/07/technology/elon-musk-twitter-spree.html>.
- Olander, Olivia, Ben Schreckinger & Rebecca Kern (2022): Twitter suspends journalist accounts without explanation, angering lawmakers and those affected. *Politico*, December 15, <https://www.politico.com/news/2022/12/15/twitter-suspends-journalists-musk-00074261>.
- Oster, Jan (2015): *Media Freedom as a Fundamental Right*. Cambridge: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316162736>
- Papp János Tamás (2022): *A közösségi média platformok szabályozása a demokratikus nyilvánosság védelmében*. Budapest: Wolters Kluwer.
- Polyák Gábor: Másoknak túl sok, nekünk túl kevés. *Magyar Narancs*, 2023. április 5., <https://magyarnarancs.hu/publicisztika/masoknak-tul-sok-nekunk-tul-keves-257669>.
- Ruiz, David (2020): GDPR: An impact around the world. *Malwarebytes Labs*, April 1, <https://www.malwarebytes.com/blog/news/2020/04/gdpr-an-impact-around-the-world>.
- Tambini, Damian (2023): The EU is taking practical measures to protect media freedom. Now we need theory. *Centre for Media Pluralism and Media Freedom*, May 9, <https://cmpf.eui.eu/the-eu-is-taking-practical-measures-to-protect-media-freedom-now-we-need-theory>.
- Van Durnen, Max, Natali Herlberger & Ronan Fahy (2023): The platform-media relationship in the European Media Freedom Act. *VerfBlog*, February 13., <https://verfassungsblog.de/emfa-platforms>. <https://doi.org/10.17176/20230213-113133-0>.
- Verbeek, Arnold & Maria Lundqvist (2021): *Artificial intelligence, blockchain and the future of Europe*. Luxembourg: European Investment Bank.
- Zannettou, Savvas et al. (2019): *Disinformation Warfare: Understanding State-Sponsored Trolls on Twitter and Their Influence on the Web*. WWW '19: Companion Proceedings of The 2019 World Wide Web Conference, May, pp. 218–226, <https://doi.org/10.1145/3308560.3316495>
- Zódi Zsolt (2023): *Platformjog*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

# Az állami hirdetések szabályozása az Európai Médiaszabadság Törvény tervezetében

Polyák Gábor

Eötvös Loránd Tudományegyetem

Az állami hirdetések mennyisége és diszkriminatív elosztása a magyar médiarendszer és médiaszabadság egyik legsúlyosabb problémája. Az Európai Médiaszabadság Törvény eredeti tervezete, valamint a Tanács és az Európai Parlament LIBE bizottságának módosító javaslatai a kontrollálatlan közpénzköltés visszafogásának fontos kísérletei. E tanulmány azt mutatja be, milyen megoldást kínál az európai szabályozási javaslat, és az hogyan értelmezhető az európai intézmények korábbi gyakorlata alapján.

**Kulcsszavak:** állami hirdetések, EMFA, közpénzek felhasználása, médiaszabadság, transzparencia

## Regulation of public advertising in the draft European Media Freedom Act

The volume and discriminatory distribution of state advertising is one of the most serious problems of the Hungarian media system and media freedom. The original draft of the European Media Freedom Act and the amendments proposed by the LIBE Committee of the European Parliament and of the Council are important attempts to curb this uncontrolled public spending. This paper shows what the European regulatory proposal offers as a solution and how it may be interpreted in the light of the previous practice of the European institutions.

**Key words:** EMFA, media freedom, public spending, state advertising, transparency

Az Európai Médiaszabadság Törvény (EMFA) tavaly szeptemberben közzétett tervezetét<sup>1</sup> olvasva egyértelmű, hogy azzal az Európai Unió reagálni akar a magyar médiahelyzet (Polyák & Urbán 2016) által 2010 óta folyamatosan támasztott kihívásokra is. Ez tekinthető annak bizonyítékának, hogy az Európai Bizottság is tisztában van vele, eddig mennyire sikertelen volt a mediaszabadság szisztematikus felszámolásának megfékezésében. A tervezet közzétételének időpontjában már jócskán zajlottak a Magyarországgal szembeni jogállamiság eljárások. Miközben azonban a 7-es cikkelyes eljáráshoz kapcsolódó EP-jelentés ismét megállapította a mediaszabadság súlyos sérelmét, a valódi szankcióhoz vezető kondicionalitási eljárás és az Alapjogi Chartával kapcsolatos feljogosító feltételek vizsgálata egyáltalán nem foglalkozott a médiahelyzettel. Az EU-támogatások kifizetésének feltételeként ezekben az eljárásokban megfogalmazott 27 mérőföldkő<sup>2</sup> egyike sem érinti a média helyzetét. Ez alól az egyetlen közvetett kivételt a közérdekű adatokhoz való hozzáférés 2015 előtti feltételeinek visszaállítása jelenti, ami azonban nem tudja kiküszöbölni azt a kockázatot, hogy a közhatalmat gyakorló és az egyéb közfeladatot ellátó szervek évekig elhúzzák az adatigénylések teljesítését.

E tanulmány az EMFA szabályozási területei közül kizárólag az állami hirdetések elosztását szabályozó 24. cikket vizsgálja. Ez az a szabályozási terület, amely a tagállamok közül Magyarországot érinti a legnagyobb mértékben, egyúttal a magyar mediaszabadság kulcsproblémája is.

## Általános észrevételek

Az EMFA-tervezettel szemben előzetesen csak utalnék három olyan általános problémára, amely jelentős mértékben befolyásolhatja a tervezet jövőjét.

Az egyik a jogalap kérdése. Az EMFA minden korábbinál mélyebben avatkozik bele a mediaszabályozásba, és annak olyan területeibe is, amelyek eddig szigorúan a tagállamok kompetenciájába tartoztak. Ez szükségszerűen vezet ellenálláshoz azoknak a tagállamoknak a részéről is, amelyek tiszteletben tartják a mediaszabadságot. Az EMFA jogalapjaként a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikkét jelölte meg, amely a belső piac megteremtésével és működésével kapcsolatos jogharmonizációt szolgálja. A javaslat számos szabálya azonban legfeljebb közvetett módon érint belső piaci, gazdasági szempontokat, és sokkal inkább a véleménynyilvánítás és a média szabadságát védi. A magyar médiahelyzetet kritikusan szemlélők szempontjából ez természetesen nagyon is támogatandó törekvés, azonban nagy a kockázata annak, hogy a tagállami érdekek túlzott sérelme miatt végül még a minimális garanciák sem valósulnak meg.

A másik általános probléma a rendeleti forma. A rendelet közvetlenül hatályosul, nem igényel és nem is tesz lehetővé tagállami implementációt. Az EMFA szabályai ugyanakkor túlnyomó többségükben nem elég konkrétak és részletesek a közvetlen végrehajtáshoz. A szabályok nagy része éppen úgy a tagállamokat kötelezi jogalkotásra, mint ahogy egy irányelv esetében várnánk ezt. Ez a „kevert” jogi megoldás valójában megnehezíti a szabályozás következetes érvényesítését, és nem világos, hogy a Bizottság és a Bíróság milyen eszközökkel rendelkezik a rendeletből eredő tagállami jogalkotás kikényszerítésére és ellenőrzésére.

A harmadik észrevétel kevésbé jogi, inkább koncepcionális jellegű. A szabályozás egésze azzal a dilemmával küzd, hogy demokratikusan működő országokban szükség van-e egyáltalán a média működésének további szabályozására, miközben ezek a szabályok egy nem demokratikusan működő országban – és ilyennek tekintem Magyarországot – alig alkalmasak a várt eredmények elérésére. Az egész szabályozás nyugati, demokratikus nézőpontból akarja *javítani* a médiarendszerek működését, nem pedig kelet-európai, leginkább magyar nézőpontból akarja *megteremteni* a médiarendszer szabad működésének feltételeit. Ez a két teljesen eltérő koncepció a választott eszközök kialakításában súlyos ellentmondásokhoz vezet. Míg egy nagyrészt demokratikus keretek között működő médiarendszerben nem alaptalan például az a feltételezés, hogy a szerkesztőségek és a médiahatóság a politikai pártoktól való függetlenségre törekszenek, az átláthatóság pedig a visszaélésekkel

1 Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0457&from=EN>.

2 Lásd: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_22\\_7273](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_22_7273).

szemben komoly visszatartó erő, addig a magyarországi helyzet ezeket a feltételezéseket tökéletesen cáfolja. A kormányközeli szerkesztőségek és a médiahatóság attól érzik függetlennek magukat, hogy önként, bár jól megfizetve teljesítik a kormánypárt akaratát, az átláthatóság pedig hiába vezet súlyos visszaélések feltárásához, ha ezeknek nincs valódi jogi és/vagy politikai következményük. Ez az ellentmondás az EMFA esetében végül oda vezet, hogy a nyugati tagállamok és médiapiaci szereplők indokolatlan beavatkozásnak látják a szabályozást, a magyar helyzeten viszont érdemben nem javít a szabályozás.

## Az állami hirdetések elhelyezése

Az EMFA leginkább magyarspecifikus javaslatai az állami hirdetések elosztására vonatkozó szabályok. Az állami hirdetések jelentősége egy működő médiapiacon elhanyagolható, a hirdetési piac két-három százaléka. Magyarország extrém példa: a magyar reklámpiac messze legnagyobb szereplője az állam, a kormányzati hirdetéseken, valamint az állami vállalatok hirdetésein keresztül (Szalay 2022). Az állam mellett a legnagyobb piaci hirdető is eltörpülnek. Az is bizonyított tény, hogy az állami hirdetések 80 százaléka a kormánypárti médiában jelenik meg (Bucsky 2020). Az állami hirdetések így nemcsak a politikai kommunikáció (propaganda)üzeneteinek terjesztését szolgálják, hanem teljesen kivonják a kormánypárti médiát a piaci működés kockázatai alól.

Meggyőződésem, hogy egy olyan extrém helyzetet, mint amilyen az állami hirdetések elosztása a magyar reklámpiacon, nem jogalkotással, hanem egyedi jogalkalmazói döntéssel kell megoldani. Ezzel összhangban az állami hirdetések diszkriminatív, erősen piactorzító elosztása miatt a Mérték Médiaelemző Műhely, a Klubrádió és Jávor Benedek 2019-ben panaszt nyújtott be az Európai Bizottsághoz (Mérték Media Monitor 2019). A panasz szerint az állami hirdetések tiltott állami támogatások, mert az érintett piaci szereplőket a valós piaci teljesítményüktől teljesen függetlenül részesítik olyan előnyben, amelyre a teljesítményük alapján nem lennének jogosultak.

Az Európai Bizottság 2021-ben küldte meg a panaszosoknak az előzetes értékelését. Ez a panasz elutasítását javasolja, egyáltalán nem meggyőző érvelés alapján. A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága szerint:

...a hirdetések értéke számos elemtől függ, például az időzítéstől, a hirdetés hosszúságától és bizonyos egyéb tényezőktől, ami indokolhatja a különbségeket az összesített érték és a hirdetési idő között a különböző médiumok esetében.

Az indoklásban szereplő „bizonyos egyéb tényezők”-nek olyan súlyúaknak kell lenniük, hogy a kereskedelmi televíziós piacon tízszeres különbséghez vezessenek az állami reklámok elhelyezésében. Az ilyen jelentőségű tényezők meghatározása mindenképpen alapos kifejtést érdemel, amire a Bizottság semmilyen kísérletet nem tesz, egyetlen magyarázó mondatot sem ad. Sőt a Bizottság szerint:

...mivel az állami hirdetések által állítólag előnyben részesített kedvezményezettek mindegyike olyan áron nyújtott szolgáltatást/terméket, azaz a reklámok elhelyezését a médiumokban, amelyről a panaszosok nem állították kifejezetten, hogy az az egyes médiumok esetében a piaci árszintet meghaladó árat jelentene, úgy tűnik, hogy az egyes magánmédiumok szintjén nem áll fenn [az állami támogatásból származó egyoldalú] előny.

A Bizottság szerint tehát a diszkriminatívan elosztott hatalmas összegű állami hirdetés nem juttatja előnyhöz a kedvezményezett kormányközeli szereplőket. Ezzel szemben nyilvánvaló, hogy az a médiatermék, amelynek reklámbevételei 70–90 százalékban az állami hirdetésekből származnak, a reklámfelületeit egyébként piaci reklámozóknak vagy nem tudja értékesíteni, vagy számára nem éri meg a piaci reklámozóknak értékesíteni, mivel tőlük kisebb bevétel érkezne. Így mindenképpen előnyhöz jut az állami hirdetésekből, mert ezek nélkül biztosan kisebb lenne a reklámbevétele.

Az EMFA tervezete rögzíti, hogy az állami hirdetéseket, illetve az azok közzétételéért nyújtott bármilyen ellenszolgáltatást átlátható, objektív, arányos és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján kell elosztani. Ez tehát ismét a tagállami törvényhozásra bízta, hogy részletezze az átláthatóság, az objektivitás, az arányosság és a megkülönböztetésmentesség alapvető jellegű kategóriáit. Ugyanakkor nehéz másképp értelmezni e kritériumokat, mint hogy állami hirdetést bármely médium csak saját piaci teljesítményével, közönségarányával és más objektív, mérhető jellemzőjével arányosan kaphat, ebben politikai szimpátiának nem lehet helye. Ez alapján minden médiumnak azonos, megkülönböztetésmentes esélye lenne arra, hogy állami hirdetési bevételhez jusson. Ez pedig csak akkor valósulhat meg, ha minden médiapiaci szereplő számára ismertek, átláthatók azok a számszerűsíthető kritériumok, amelyek alapján az állami hirdetéseket elhelyezik. Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága azonban a fenti előzetes értékelésében nem követte ezt az értelmezést, és a magyar kormánytól nem várta el, hogy átlátható, objektív, arányos és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján ossza el az állami hirdetéseket.

A tervezet szerint az állami hirdetések elosztása csak nyílt, arányos és megkülönböztetésmentes eljárások útján valósulhat meg. Ehhez hozzáteszi, hogy mindez nem érinti a közbeszerzési szabályokat. Az utóbbi kiegészítés a Bizottságnak a magyar ügyben hozott értékelésével együtt olvasva azt jelenti, hogy a közbeszerzések eleve megfelelnek a nyílt, arányos és megkülönböztetésmentes eljárás követelményeinek.

Eközben a magyar gyakorlat az, hogy közbeszerzés útján azt a három médiaügynökséget bízza meg az állam, amelyek ezt követően kizárólagos joggal értékesítik az állami hirdetéseket. Ezt a közbeszerzést rendre ugyanaz a kormányközeli üzleti kör nyeri, amelynek az állami hirdetések elosztása előtt nem volt releváns médiaügynökségi tapasztalata. De még egy tisztességes közbeszerzés sem lenne garancia arra, hogy az állam nem gyakorol nyomást a médiaügynökségre egyes médiumok előnyben részesítése érdekében. A közbeszerzés tehát egyáltalán nem garancia arra, hogy a hirdetések elosztása végül átlátható, objektív, arányos és megkülönböztetésmentes kritériumok mentén történik.

A magyar példa ugyanakkor egy olyan kiegészítést is szükségessé tesz az EMFA szövegében, amely szerint az állami hirdetésekre vonatkozó szabályok érvényesítését nem befolyásolja, ha az állam nem maga, hanem egy vagy több médiaügynökség megbízásával osztja el a hirdetéseket. A Versenypolitikai Főigazgatóság éppen a médiaügynökség bevonása miatt még azt is megkérdőjelezte, hogy egyáltalán állami döntésnek minősül-e az állami hirdetések elosztása. Tette ezt úgy, hogy a panaszosok bizonyították, hogy a médiaügynökségi kampánytervet minden esetben egy állami szerv hagyta véglegesén jóvá.

Az EMFA az állami hirdetések tisztességes felhasználásának garanciáját elsősorban a transzparencia biztosításában látja. A javaslat szerint pontos, átfogó, érthető, részletes és éves bontású információkat kell közzétenni az állami hirdetési kiadásokról, megnevezve legalább az igénybe vett médiaszolgáltatókat, és feltárva a teljes éves elköltött összeget, valamint a médiaszolgáltatóként elköltött összegeket. Médiaszolgáltatók a javaslat értelmében nemcsak az audiovizuális médiaszolgáltatásokat nyújtó vállalkozások, hanem a sajtókiadványok kiadói is (2. cikk 1. pont). A transzparenciaszabályokat fontos lenne továbbá kiegészíteni azzal, hogy az állami hirdetéseket közlétevő médiumok is kötelesek nyilvánosságra hozni, mekkora bevételük származott az állami hirdetésekből.

A magyar tapasztalatok azt is mutatják, hogy önmagában a transzparencia nem jelent megoldást. Az állami hirdetések elosztásáról rendszeresen jelennek meg elemzések és cikkek, de ezek egyáltalán nem befolyásolják a kormány magatartását. A transzparenciának kizárólag demokratikus rendszerekben van visszatartó ereje, ahol a nyilvánosságra kerülő információk érdemben alakítják a választópolgárok döntéseit. A torz magyar nyilvánosság és az alkotmányos fékek hiánya miatt ez a feltétel nem teljesül.

A közszolgálati média esetében mindenki számára egyértelmű, hogy a közpénzből való működés fokozott társadalmi felelősséggel jár együtt. Azoknál a kereskedelmi médiumoknál, amelyek jelentős közpénzhez jutnak az állami hirdetésekből és szponzorációkból, ugyanez az elvárás fogalmazható meg. A közpénzek felhasználása a magánmédia finanszírozására akkor válik különösen visszássá, ha ez a diszkriminatív elosztás miatt végül egyetlen párt érdekeit szolgálja. Éppen ezért az állami hirdetések meghatározott aránya fölött indokolt valamiféle közszolgálati garanciarendszert elvárni az érintett magánmédiumoktól is.

A teljes reklámbevételen belüli állami hirdetési bevétel azon arányának meghatározása, amely már a politikai befolyásolás veszélyét jelenti, szükségszerűen önkényes. A Mérték Médiaelemző Műhely korábbi gyakorlata

alapján (Polyáket al. 2022) például meghúzható ez a határ a reklámbevételek egyharmadában. Ha egy médium reklámbevételeinek egyharmada egyetlen forrásból származik, akkor e forrás kiesése már súlyosan fenyegetné a médium működőképességét. Ha ez a függés ráadásul az állam és a közpénz irányában áll fenn, akkor kizárt, hogy az adott médium képes legyen ellátni a hatalomellenőrző funkcióját.

Az állami hirdetési bevételek küszöbértékének átlépése a legegyszerűbben és a leghatékonyabban a küszöbérték fölötti bevételek visszafizetésének előírásával szankcionálható. Ebben az esetben egy erre kijelölt tagállami hatóság – a médiahatóság, akár a versenyhatósággal vagy a számvevőszékkel együttműködve – évente tételesen ellenőrzi az egyes médiapiaci szereplők bevételeit és azokon belül az állami hirdetések arányát, a küszöbérték átlépése esetén pedig határozatban kötelezi a médiavállalatot a küszöb feletti összeg visszafizetésére. Egy ilyen szabályozás számviteli hátterének kialakítása nem igényel jelentős erőforrásokat a médiavállalatoktól, ugyanakkor az érintett hatóságnak jelentős munkaterhet jelent, és elhúzódó eljárásokhoz vezethet. Ezzel együtt nincs sem elvi, sem gyakorlati akadálya egy ilyen kemény küszöb meghatározásának. Az utólagos visszafizetés a médiavállalat működésében pénzügyi zavarokat okozhat, ezért egy ilyen fenyegetettségnek a jogsértéstől visszatartó ereje is van.

E megoldás helyett vagy ennek kiegészítéseként előírható egy olyan felügyelő testület létrehozása az állami hirdetési küszöböt átlépő médium mellett, amelynek tagjai semmilyen függőségi viszonyban nincsenek sem az adott médiavállalattal, sem a reklámozóval, azaz egyetlen olyan állami szervvel sem, amely az adott médiavállalatnál az elmúlt három évben hirdetést tett közzé. Ez a javaslat abból indul ki, hogy minden közpénzből működő médium legalább részben köteles megfelelni a közszolgálati szellemi társadalmi elvárásoknak. Az ellenőrző testület legfontosabb feladata ezért annak figyelemmel kísérése és objektív szempontok szerinti értékelése lenne, hogy az adott médium politikailag elfogulatlanul végzi-e tájékoztató tevékenységét. Az ellenőrző testület dolgozna ki az értékelés alapjául szolgáló szempontrendszer, egyfajta közszolgálati kódexet, és ehhez az Európai Bizottság mintakódexet tenné közzé. A testület éves jelentésének komoly súlyt ad, ha a negatív, meghatározott pontszámot el nem érő értékelés automatikusan kizárná az adott médiavállalatot az állami hirdetések közül. A testület feladata lenne továbbá egy olyan terv elfogadása és megvalósításának figyelemmel kísérése, amely az állami hirdetések arányának folyamatos csökkentését szolgálja.

A szervezeti megoldás nem avatkozik bele közvetlenül a szerkesztői szabadság gyakorlásába, sőt még azt a lehetőséget is nyitva hagyja, hogy a jelentős közpénzfelhasználás nem jár feltétlenül politikai elfogultsággal. Gyenge pontja a megfelelő, objektív értékelési szempontrendszer kialakítása, amihez azonban a közszolgálati média tagállami szabályozásai, valamint a kiegyensúlyozott, pártatlan tájékoztatás tagállami szabályozásai megfelelő kiindulópontot jelentenek.

A Tanács módosító javaslatai<sup>3</sup> nagyrészt a szöveg pontosítására irányulnak, és magyar szempontból két ponton jelentenek érdemi változást. Az egyik kiegészítés szerint az EMFA állami hirdetésekre vonatkozó előírásai nem jelentik akadályát annak, hogy az állami támogatások versenyjogi szabályait alkalmazzák. Ebből az következik, hogy az EMFA nem biztosítja az állami hirdetések teljes körű szabályozását, és nem tekinthető olyan speciális szabályozásnak, amely kizárná az általános versenyjogi szabályok alkalmazását. A másik érdemi kiegészítés szerint a tagállamok a 100 000 lakos alatti települések önkormányzatait mentesítheti az állami hirdetésekre vonatkozó szabályozás alól. Ez a javaslat a magyar mediaszabadság erősítését nem szolgálja, mivel az erőforrások átcsoportosításával könnyen kijátszhatóvá teszi a központi kormányzatra vonatkozó előírásokat.

Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságának (LIBE) módosító javaslatai<sup>4</sup> ugyan szigorú küszöböt határoznak meg, de nem a mediaszolgáltatók oldalán, hanem az állami szervek oldalán: az állami szervek által egyetlen mediaszolgáltatóknak juttatott pénzeszközök nem haladhatják meg az adott szerv által az érintett médiapiacra működő mediaszolgáltatók összességének juttatott teljes költségvetés 15 százalékát. Ez a szabály nem érinti a közbeszerzési szabályokat és a politikai reklámot.

3 Lásd: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10954-2023-INIT/en/pdf>.

4 Lásd: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AD-746757\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AD-746757_EN.pdf).

## Következtetések

Az Európai Médiaszabadság Törvény összességében igen ambiciózus, valós problémákra reagáló szabályozási kísérlet. Egyértelműen kiolvasható a tervezet szövegéből, hogy az előkészítés során a magyar és a kelet-európai médiapiacok sajátosságait is figyelembe vették. Ugyanakkor a javaslat olyan tágra nyitja az európai beavatkozás lehetőségét a tagállami szuverenitás szempontjából igen érzékeny területeken, ami a nyugat-európai tagállamok részéről megjósolhatóan és jogosan vált ki ellenállást. Az EMFA mellett akkor lehetne meggyőzően érvelni, ha az Európai Bizottság és más európai szervek már kimerítették volna az összes rendelkezésre álló eszközüket a médiaszabadságot semmibe vevő tagállamokkal szemben. Ez azonban egyelőre nem történt meg.

## Irodalom

Bucskay Péter (2020): A követhető állami reklámpénzek 84 százaléka NER-cégekhez kerül. *G7.hu*, július 3., <https://g7.hu/adat/20200703/a-kovetheto-allami-reklampenzenek-84-szazaleka-ner-cegekhez-kerul/>.

Gálik Mihály & Polyák Gábor (2017): Az RTL-CDM összefonódási kérelem elutasítása. *Fundamentum*, 1–2. sz. 55–66. o.

Mertek Media Monitor (2021): Four Shades of Censorship. State Intervention in the Central Eastern European Media Markets. *Mertek Booklets*, vol 19, [https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/10/Mertek-fuzetek\\_19.pdf](https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/10/Mertek-fuzetek_19.pdf).

Polyák Gábor & Urbán Ágnes (2016): Az elhalkítás eszközei. *Médiakutató*, 17. évf. 3–4. sz. 109–123. o.

Polyák, Gábor, Ágnes Urbán & Petra (2022): Information Patterns and News Bubbles in Hungary. *Media and Communication*, vol 10, no. 3, pp. 133–145, <https://doi.org/10.17645/mac.v10i3.5373>

Szalay Dániel (2022): A Miniszterelnöki Hivatal maradt a legnagyobb hirdető a magyar reklámpiacon. *Media1.hu*, december 7., <https://media1.hu/2022/12/07/a-miniszterelnoki-hivatal-maradt-a-legnagyobb-hirdeto-a-magyar-reklampiacon/>.



# A média európai szabályozásának kérdőjelei az európai tömeg-tájékoztatás szabadságáról szóló rendeletjavaslat apropóján

Koltay András

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság

Nyakas Levente

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Médiatudományi Intézet

Ez az elemzés uniós és médiajogi szempontból tekinti át az európai tömeg-tájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály (EMFA) javaslatát. A szabályozás jogalapját vizsgálva bemutatja az uniós szintű médiaszabályozás feltételrendszerét, és azt a javaslatra alkalmazva megkérdőjelezi a javaslat alapvető célkitűzését – az uniós belső piac egészséges működésének fenntartását –, így a szabályozás szükségességét, illetve az ehhez választott szabályozási formát. Az EMFA-javaslat egyes szabályozási tárgyköreit vizsgálva a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy az jelen formájában sérti a szubszidiaritás elvét és a tagállami szuverenitást. Ha a javaslat szabályozási célja teljes mértékben a határokon átívelő szolgáltatásokra irányulna, akkor általános garanciális szabályok elfogadhatók lennének, azok megvalósítására vonatkozó részletszabályok meghatározása nélkül, irányelv vagy egy ajánlás formájában.

**Kulcsszavak:** EMFA, EU jog, médiaszabályozás, szubszidiaritás, tagállami szuverenitás

## **Question marks on the European regulation of the media in relation to the proposal of the European Media Freedom Act (EMFA)**

This analysis reviews the proposal of the European Media Freedom Act (EMFA) from an EU and media law perspective. Examining the legal basis of the regulation, it presents the criteria for media regulation at the EU level and, applying it to the proposal, questions the basic objective of the proposal (i.e., the maintaining of the healthy functioning of the EU internal market) and thus the necessity and the form of regulation. Examining certain regulatory subjects of the EMFA proposal, the authors conclude that in its current form violates the principle of subsidiarity and the sovereignty of the member states. If the regulatory purpose of the proposal were to be directed at cross-border services, general guarantee rules would be acceptable without specifying the detailed rules for their implementation in the form of a directive or of a recommendation.

**Key words:** EU law, EMFA, media regulation, subsidiarity, member state sovereignty

## 1. Az uniós és tagállami médiaszabályozás viszonya – a szabályozás jogalapjának kérdése

### 1.1. Általános megjegyzések az uniós szabályozás szükségességéhez

A médiapolitika és -szabályozás nem tartozik az Európai Unió kizárólagos hatáskörei közé. A nem kizárólagos hatáskörök esetében a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó az uniós hatáskörök gyakorlása során.<sup>1</sup>

Az Európai Unióról szóló Szerződés további két konjunktív feltételt támaszt az Unió fellepésével szemben, amikor azt mondja, hogy az Unió csak akkor és annyiban járhat el – azaz akkor lesz intézkedése összhangban a szubszidiaritás elvével –, ha a javasolt intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani (szükségesség), és terjedelme vagy hatása miatt az intézkedés az Unió fellepése keretében jobban megvalósítható (hozzáadott érték).

Az eddigi gyakorlatot tekintve az EU a szubszidiaritás és az arányosság elvét gyakorolva hozta létre az uniós médiaszabályozást, a TVWF,<sup>2</sup> majd az AVMS irányelveket,<sup>3</sup> annak a problémának a kezelésére, hogy az elszigetelt, alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó szolgáltatás – a televíziózás – határon átnyúló szolgáltatássá vált; biztosítani kellett az EU-n belül a piacra lépés egységes minimumszabályait.

Az uniós médiaszabályozás tehát abból a szükségből fakadt, hogy piacra lépési problémákat kellett kezelni: össze kellett hangolni a tagállamok egyes médiára vonatkozó szabályait a határon átnyúló televíziózás (szolgáltatás) szabad mozgásának biztosításához. A szabályozás szükségességét jogesetek sora jelezte a jogalkotó számára<sup>4</sup> – bizonyossá vált, hogy csak uniós szinten kezelhető ez a határon átnyúló probléma. A szabályozás során megvalósult az arányosság elve, hiszen az irányelvek minimumszabályokat hoztak létre, amelyek ugyanakkor biztosítják a tagállamok számára, hogy szigorúbb vagy részletesebb szabályokat hozzanak létre. Az uniós szabályozó mindehhez megfelelő eszközt is választott a fent megjelölt irányelvek formájában, amelynek fő funkciója a jogrendszerek közelítése, és a tagállamokra bízta, hogy az abban foglalt célokat milyen eszközökkel valósítják meg.

### 1.2. AZ EMFA és a szabályozás szükségessége

Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló rendelet (EMFA) javaslata<sup>5</sup> – saját meghatározása szerint – az uniós belső piac egészséges működésének fenntartását szolgálja. Ez a szabályozási cél – a fenti általános és konkrét megállapítások fényében – megkérdőjelezhető, csakúgy, mint az ehhez választott szabályozási eszköz (rendeleti forma, amely a tagállamokban közvetlenül hatályosulna).

A javaslat ugyanis nemcsak a belső piacra komoly hatással bíró (vagyis a több tagállamban, határokon átnyúló módon működtetett) médiaszolgáltatások kapcsán fogalmaz meg speciális szabályozást, hanem a tagállamok belső piacán működő médiaszolgáltatásokra, illetve a tagállami médiarendszer kialakítására vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.

1 Lásd az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikk 1. bekezdését.

2 A Tanács 89/552/EGK irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról (TVWF irányelv).

3 Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (AVMS irányelv).

4 C-155/73. sz. Giuseppe Sacchi kontra Olaszország ügyben 1974. április 30-én hozott ítélet [EBHT 1974., 409.]; 52/79. sz. Procureur du Roi kontra Debaue és társai ügyben 1980. március 18-án hozott ítélet [EBHT 1980., 833.]; 260/89. sz. ERT kontra DEP ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1991., 2925.]; 353/89. sz. Bizottság kontra Hollandia ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., 4069.] (38) bek.

5 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról.

A javaslatban ilyen közvetlen beavatkozást biztosító elem különösen a médiakoncentráció ellenőrzése, a közszolgálati média működése, az állami hirdetések közzététele és az uniós testületek hatásköre. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) ilyen széles hatállyal nem teremt jogalapot az uniós szabályozás számára. A sokszínű médiarendszer kialakítása és a médiapluralizmus védelme alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó szabályozási tárgykör, amelynek lehetnek gazdasági vonatkozásai is, ezek azonban nem szolgálhatnak alapul a médiarendszer uniós szintű szabályozásának általános kiterjesztésére.

Az uniós jogalkotó célja nyilvánvalóan egy közös európai médiaszabályozás kialakítása, csak hogy a javaslat egyes elemei egyértelműen sértik a szubszidiaritás elvét és a tagállami szuverenitást. A Bizottság jogalkotási javaslata tehát túlmutat az annak hivatalos indokolásában megnevezett célokon: a javaslat szerinti szabályozás tagállami hatáskörökbe való beavatkozást jelentene.

## 2. Az EMFA által érintett médiaszabályozási tárgykörök

A következőkben az eredeti javaslat fontosabb, a tagállami hatásköröket érintő kérdéseit tekintjük át az EMFA egyes cikkei sorrendjében. (A jogalkotási folyamat jelenleg a trilógus tárgyalások előtt áll.)

### 2.1. Szerkesztői függetlenség – a médiaszolgáltatók szerkesztői szabadságát biztosító új rendelkezések (4. cikk)

A cikk közvetlenül kíván beavatkozni a médiaszolgáltató jogait érintő szabályozásba, illetve a tagállami nemzetbiztonságot érintő szabályozásba, rendeleti szinten korlátozva a tagállam büntetőeljárásához kapcsolódó jogosultságát. Ugyanakkor viszonylag széles körben hagy lehetőséget a tagállamoknak arra, hogy bizonyos, nehezen értelmezhető „kivételes körülmények” között megfigyelési tevékenységeket végezhesse. A 4. cikk inkább alapvető szintű kijelentéseket és célokat tartalmaz, amellyel, hogy a tagállami megfigyelésekre vonatkozó rendelkezéseknek jellemzően eddig is meg kellett felelniük e feltételeknek.

Emellett utalni kell arra, hogy a javaslat 4. cikkében foglalt elvi rendelkezések az Alapjogi Charta és az AVMS irányelv, illetve több korábbi ajánlás<sup>6</sup> rendelkezéseiből levezethetők.

A javaslatot kísérő, már kihirdetett ajánlásban<sup>7</sup> foglalt célkitűzések – *soft law* jellegüktől függetlenül – súlyos beavatkozást jelenthetnek a szerkesztőségek belső függetlenségébe azáltal, hogy javaslatokat tartalmaznak a szerkesztőségek belső felépítésére, ügyvitelére, döntéshozatali eljárásaira vonatkozóan. Ugyan az ajánlás jogi kötéserővel nem rendelkező – az önkéntes jogkövetést elősegítő – dokumentum, a javaslathoz való közvetlen kapcsolódása annak veszélyét hordozza magában, hogy *soft law* jellegét elveszítve csak formája szerint marad ajánlás, céljával és feladatával ellentétesen lényegében kötelező érvényű jogforrássá válhat. Ha az ajánlás amúgy *soft law* szabályai egyes esetekben az EU szervei előtt konkrét kötelezettségként jelennek majd meg, akkor a sajtószabadság korábban nem szegmentált joga differenciálódna a jogot gyakorló személyéhez igazodóan, és a médiatulajdonosok – a sajtószabadság „első számú” jogosultjai – szabadsága jelentős korlátozás alá kerülne az újságírók és a szerkesztők érdekében, ez pedig izgalmas új fejleményekhez vezethet a sajtószabadság tartalmát illetően.

A javaslat 4. cikke uniós szinten rendezné a forrásvédelem kérdését is. A javaslat szerint „a médiaszolgáltatókat vagy adott esetben családtagjaikat, alkalmazottaikat vagy azok családtagjait ... nem ellenőrzik ... azon az alapon,

6 Lásd a Bizottság 2022/758 ajánlása a közéletben részt vevő újságírók közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel szembeni védelméről; a Bizottság 2021/1534 ajánlása az újságírók és más médiaszakemberek védelmének, biztonságának és szerepvállalásának az Európai Unióban történő biztosításáról; az ET Miniszteri Bizottsága által 2000-ben kibocsátott, R (200) 7 sz. az újságírókat megillető, a forrásaikra vonatkozó titoktartási jogról szóló ajánlása.

7 A Bizottság ajánlása a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról, 2022.9.16., C(2022) 6536 (final).

hogy megtagadják a forrásaikra vonatkozó információk közlését, kivéve, ha ezt közérdeken alapuló kényszerítő ok indokolja”, az EU Alapjogi Chartája 52. cikk 1. bekezdésével összhangban, azaz törvény által előírva, a jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, az arányosság elvére figyelemmel, megfelelően indokolt esetben. A közös uniós forrásvédelmi jog megteremtése látszólag előrelépés, de Dirk Voorhoof arra hívja fel a figyelmet, hogy a javaslat jóval kevesebb garanciát tartalmaz, mint az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, így akár a védelmi szint csökkenését is eredményezheti<sup>8</sup> (miközben valamennyi EU-tagállam rendelkezik a saját nemzeti jogában a forrásvédelemről, így az EU-szintű szabály bevezetésének indokoltsága eleve kétséges).

A fentiekre tekintettel a javaslat 4. cikke részben redundáns, részben sérti a tagállamok szuverenitását, részben pedig nem felel meg a jobbiztonság követelményének.

## 2.2. A közszolgálati média függetlenségét biztosító előírások (5. cikk)

A javaslat (18) preambulumbekzdése megemlíti a közszolgálati műsorszolgáltatás [állami] finanszírozásának feltételeit leíró 29. számú, az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvet („Amszterdam protokoll”),<sup>9</sup> ami egyértelműen meghatározza az állami támogatás módját, feltételeit és célhoz kötöttségét, hogy a közszolgálati média tevékenysége semmilyen módon ne sértse vagy torzítsa a piaci versenyt. A jegyzőkönyv garantálja a tagállamok számára a közszolgálati médiaszolgáltatásuk szabad megszervezését és finanszírozását, az 5. cikk ezzel szemben szabályozni kívánja a közszolgálati médiaszolgáltatások szerkesztési elveit, vezetőinek kinevezését és eltávolításukat, valamint ezek felügyeletére hatóságok kijelölését írja elő.

A közszolgálati média szabályozása körében fontos kiemelni az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága CM/Rec(2012)1 számú, a közszolgálati média irányításáról szóló ajánlásában foglaltakat is. Ez az ajánlás a javaslat 5. cikkében foglaltaknál sokkal részletesebben írja le, hogy a tagállamoknak milyen feltételeket kell biztosítaniuk a közszolgálati médiaszolgáltatók számára, hogy azok maradéktalanul elláthassák közszolgálati küldetésüket.

Amint azt az 1. pontban is kifejtettük, az audiovizuális médiaszolgáltatás uniós szintű szabályozásának egyik legfontosabb indoka a szolgáltatások határokat átlépő jellege. Ez a jelleg – legfőképpen a kizárólagosan az adott tagállamhoz kötődő, az adott nemzet hangjaként megszólaló közszolgálati médiaszolgáltatásoknál – jellemzően hiányzik, így nem indokolt az uniós szintű szabályozás. A közszolgálati médiára vonatkozó szabályok kialakítását – a szubszidiaritás elvét szem előtt tartva – érdemes volna megtartani a tagállamok hatáskörében.

A fentiekre tekintettel álláspontunk szerint az 5. cikk is sérti a szubszidiaritás elvét, indokolatlanul terjesztve ki az uniós szabályozást egy olyan területre, amely a már meglévő jogszabályi keretek között megfelelően szabályozott.

## 2.3. A hírműsorok és az aktuális témákkal foglalkozó műsorok médiaszolgáltatóira vonatkozó kötelezettségek (6. cikk)

A javaslat transzparenciára vonatkozó rendelkezései (6. cikk 1. bek.) már szabályozott területet érintenek, így nem világos a tervezett további szabályozás célja. Az AVMS irányelv ugyanis kötelezettségként írja elő, hogy a médiaszolgáltatóktól részletes adatok legyenek hozzáférhetőek (AVMS irányelv 5. cikk 1. bek.), ezzel lefedve a javaslatban meghatározott médiaszolgáltatói adatok jelentős részét. Másrészt az AVMS irányelv

<sup>8</sup> Dirk Voorhoof: European Media Freedom Act and the Protection of Journalistic Sources: Still Some Way to Go, Inform, 2022. XI. 18., <https://inform.org/2022/11/18/european-media-freedom-act-and-the-protection-of-journalistic-sources-still-some-way-to-go-dirk-voorhoof>.

<sup>9</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Protocol annexed to the Treaty of the European Community – Protocol on the system of public broadcasting in the Member States OJ C 340, 10/11/1997 P. 0109.

– a felsorolt médiaszolgáltatói adatokon túl – lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamok a médiaszolgáltatók tulajdonosi viszonyaira vonatkozó intézkedéseket fogadjanak el (AVMS irányelv 5. cikk 2. bek.). A lehetőség mellett kifejezetten hangsúlyozza, hogy az utóbbi szabályoknak „szükségességeknek és arányosoknak kell lenniük, valamint közérdekű célra kell irányulniuk”.

Az AVMS irányelv és a javaslat tulajdonosi transzparenciára vonatkozó rendelkezései közötti lényeges különbség az, hogy az első esetben a címzett a tagállam, és nem kötelező jellegű a norma, a második esetben a címzett a médiaszolgáltató, és kötelező normáról van szó. A javaslat megoldása tehát mintha az AVMS irányelv által egyébként tiszteletben tartott tagállami hatáskör megkerülését szolgálná.

## **2.4. A Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testület (8–16. cikkek)**

A javaslat az Audiovizuális Területen Működő Szabályozó Hatóságok Európai Csoportját (European Regulators Group for Audiovisual Media Services – ERGA) egy új szervezettel, a Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testülettel (Testület) váltaná fel.

A javaslat a tagállamok hatóságaival szemben megfogalmazott jogkörét az új digitális médiakörnyezet által támasztott kihívásokkal és az AVMS irányelvben lefektetett, a videomegosztó szolgáltatásokra vonatkozó előírások következetes alkalmazásának szükségességével indokolja, azonban nem tér ki arra, hogy az új szabályok milyen hatással lesznek a nemzeti hatóságok szakmai függetlenségére.

A jelenlegi szabályozási keretben fontosabb lenne az ERGA feladataira vonatkozó szabályok további pontosítása, különösen a határokat átlépő audiovizuális szolgáltatásokra vonatkozó panaszok hatékonyabb kezelése, a videomegosztóplatform-szolgáltatókra vonatkozó szabályok érvényesülése és az AVMS irányelv egységes értelmezése érdekében.

Ezzel szemben indokolatlan egy olyan európai médiahatóság létrehozása, amely – ellentétben az ERGA-val – részben a nemzeti szabályozó hatóságok fölé, és nem azok mellé van pozicionálva. Ez a szupremácia a Testület esetében még azzal együtt is igaz lehet, hogy a javaslat szerint a Testületbe valamennyi tagállam szabályozó hatósága delegálhat egy tagot (több tagállami szabályozó hatóság esetén egy közös tagot).

Az ERGA jelenleg is megfelelő fórumot biztosít a szabályozó hatóságok együttműködéséhez, ezért nem indokolt, hogy azt egy új szervezet váltsa fel.

## **2.5. Követelmények médiapiaci intézkedések és eljárások megfelelő működéséhez (20–22. cikkek)**

A javaslat a Testületnek és a Bizottságnak általános véleményezési hatáskört biztosít minden olyan tagállami jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási intézkedés esetében, amely valószínűsíthetően befolyással lehet a médiaszolgáltatók belső piacának működésére. A véleményezési folyamattal összefüggő szabályrendszer számos tisztázatlan kérdést tartalmaz, de koncepcionális szempontból a legfontosabb aggály az, hogy a javaslat megfogalmazása alapján lényegében bármilyen médiapiacot érintő szabályozási vagy közigazgatási intézkedés esetében beavatkozási lehetőséget biztosít a Bizottságnak, illetve a Testületnek. Ez súlyosan sérti a tagállami szuverenitást és függetlenséget még abban az esetben is, ha a Testület és a Bizottság véleménye nem köti a tagállamot.

A médiaigazgatással kapcsolatban megfogalmazott általános követelmények megfelelők lehetnek (20. cikk 1–3. bek.), ugyanakkor nem érthető, hogy miért szükséges uniós szinten szabályozni alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó kérdést úgy, hogy a médiahatóságokkal szemben megfogalmazott alapvető általános követelmények az AVMS irányelvben már lefektetésre kerültek (AVMS irányelv 30. cikk).

Ami a médiakoncentrációk kezelésére vonatkozó szabályokat illeti, annak nagy része tagállamon belüli összefonódásokra vonatkozik (21. cikk 1–3. bek.), és ilyen esetben – azaz a belső piacot nem érintő médiapiaci összefonódások esetében – nincs uniós szabályozási jogalap. Így sem a javaslat által felállított általános követelmények, sem a Bizottság iránymutatás kiadására vonatkozó hatásköre (21. cikk 3. bek.) nem értelmezhetők.

Noha a javaslat kitér a belső piacot érintő összefonódásokra és az ezzel kapcsolatos eljárásokra is (21. cikk 4–6. bek., és 22. cikk), a legalapvetőbb probléma az, hogy nincs egzakt meghatározás a belső piaci érintettségre, így lényegében bármilyen ügy ebbe a körbe vonható, ezért a szabályozás lényegében korlátlan beavatkozási lehetőséget biztosít a Bizottságnak a tagállami médiapiacot érintő ügyekben. Ilyen erős beavatkozási jogosítvány például a tagállam előzetes, a médiakoncentrációs döntését megelőző konzultációs kötelezettsége a Bizottsággal vagy a Bizottság által kibocsátott véleményben foglaltak végrehajtásának kötelezettsége (21. cikk 4–5. bekezdés).

A fentiekre tekintettel a Testület, illetve a Bizottság a médiaigazgatási ügyekre vonatkozó általános véleményezési hatáskörei (20. cikk 4. bek.) sértik a szubszidiaritás elvét. Indokolatlanok a javaslat tagállami médiakoncentrációk kezelésével kapcsolatos rendelkezései is (21–22. cikkek), mivel a kérdés szabályozása tagállami szabályozási hatáskörbe tartozik.

## **2.6. Médiafinanszírozás – az állami hirdetések átláthatóságára vonatkozó rendelkezések (24. cikk)**

A javaslat a tagállami hirdetések körét tágan értelmezi, e kör a médiaszolgáltatás típusától függetlenül magában foglalja a hirdetések állami szerv általi vagy annak nevében történő elkészítését, elhelyezését, közzétételét vagy terjesztését, beleértve a kormányokat, a szabályozó hatóságokat vagy a testületeket, valamint az egészben vagy részben állami tulajdonban lévő vállalatokat, más állami ellenőrzésű jogalanyokat, nemzeti vagy regionális szinten. E hirdetések vonatkozásában azonban a javaslat nem a médiatartalom-szolgáltatóra ír elő tájékoztatási kötelezettséget, hanem a felsorolt állami vagy az államhoz kapcsolódó szereplőkre.

A tagállami szabályozó hatóságok állami reklámköltségek felügyeletére vonatkozó jogköre ugyanakkor média-szabályozási és alkotmányos szempontból sem elfogadható.

A tagállami médiaszabályozó hatóságok nem rendelkeznek (és nem is rendelkezhetnek) olyan hatáskörrel, amely állami szervek feletti felügyeleti, ellenőrzési jogosultságot jelent, tekintve, hogy a médiaszabályozás hatálya rájuk nem terjed ki. A médiahatóságok jogkörének és a médiaszabályozás hatályának ilyen irányú kiterjesztése ellentétes lenne a jogbiztonság elvével.

A javaslat nem zárja ki hatálya alól a politikai reklámokat, ami ütközik a politikai reklámok tekintetében választási időszakban a választások tisztaságának, törvényességének biztosítására létrehozott, speciális hatáskörű tagállami szervek (Magyarországon a Nemzeti Választási Bizottság) és a médiaszabályozó hatóságok hatáskörével.

Mivel a politikai reklámok uniós szintű szabályozása a közeljövőben más javaslat révén is megvalósulni látszik,<sup>10</sup> felmerül a párhuzamos szabályozás problémájának kérdése is. A javaslat 1. cikk 2. bekezdésének *f)* pontja ugyan rögzíti, hogy a javasolt szabályozás nem érinti a hivatkozott javaslatot, az állami reklámköltségek médiapiaci elosztására vonatkozó szabályok ettől függetlenül közvetlen összefüggésben állnak a politikai hirdetésekre vonatkozó átláthatósági, targetálási szabályokkal.

A fentiekre tekintettel a javaslat 24. cikke jelenlegi formájában sérti a szubszidiaritás és az arányosság elvét, következésképpen az EUMSZ hatásköri rendelkezéseit azáltal, hogy tagállamon belüli, állami és regionális reklámköltségek vonatkozik.

## **3. Összegzés**

A fentiekben kifejtett aggályok miatt a javaslat jelen formájában sérti a szubszidiaritás elvét és a tagállami szuverenitást. Ha a javaslat szabályozási célja teljes mértékben a határokon átívelő szolgáltatásokra irányulna, akkor általános garanciális szabályok elfogadhatók lennének, az azok megvalósítására vonatkozó részletszabályok

---

<sup>10</sup> Lásd az Európai Parlament és a Tanács a politikai reklám átláthatóságáról és targetálásáról szóló rendeletének javaslatát (2021/0381/COD).

kidolgozása nélkül. Tehát a határon átnyúló szolgáltatások esetében a bizottsági javaslatban szereplő alapvető szintű garanciák többsége támogatható, ezek megjelenítésére azonban egy irányelv vagy egy ajánlás lenne a megfelelő jogtechnikai eszköz, szabályozási forma.

Ugyan vélelmezhető, hogy a javaslat megalkotásának egyik mögöttes indoka az Európai Unió különböző szervei és Magyarország közötti, a médiaszabályozással (is) kapcsolatos, 2010 óta tartó viták tapasztalata, mégis érdekes sajátossága a javaslatnak, hogy az a magyar médiaszabályozás különösebb átalakítását nem tenné szükségessé. Azaz a hatályos magyar szabályozás legtöbb elemében már most is megfelel a javaslatnak, ami – a párhuzamos szabályozás elkerülése érdekében – legfeljebb bizonyos rendelkezéseknek a magyar jogból való törlését irányozná majd elő. Az EU-s médiapolitikai törekvések – a tagállamok szorosabb felügyelet alá helyezése – feltehető céljának elérésére a javaslat jelen formájában jórészt alkalmatlan, még ha a tagállami szuverenitás feláldozása árán bizonyos „kellemetlenségek” egyik-másik tagállamnak okozhatók lesznek is.

# Amikor a tények valahogy nem harapnak

A kis következményekkel járó újságírást  
övező körülmények mintázatairól

**Hammer Ferenc**

Eötvös Loránd Tudományegyetem

A tanulmányban három fő kérdést vizsgálok meg. Egyrészt megmutatom, hogy a tényfeltárás magasztalt demokratikus szerepének értékelése miért nem lehet teljes annak számbavétele nélkül, hogy mi történik akkor, ha a tényfeltárásnak vagy a dezinformáció-leleplezésnek nincs kézzelfogható eredménye. Másrészt a nemzetközi és a hazai tapasztalatok segítségével a hallgatás és a csend archeológiájának néhány konstitutív faktorát azonosítom, nem hagyva figyelmen kívül a nyilvánosság-hibridizáció fontos kontextusát. Harmadrészt pedig egy módszertani innováció révén, a Reporters Without Borders szólásszabadság- és a Freedom House demokráciaindexének egymásra vetítésével empirikusan is megragadhatóvá teszem, hogy mely országok vannak feltehetőleg éppen mozgásban a szabadság/demokrácia skálán, és hogy a hanyatlásban milyen szerepet játszhat a szabad szólás következménynélkülisége.

**Kulcsszavak:** demokrácia, hibrid média, médiarendszer-teljesítmény, sajtószabadság

## When facts somehow just don't bite

On patterns of circumstances behind  
low-consequence journalism

This paper addresses three main questions. First, it shows why an assessment of the praised democratic role of investigative journalism and fake news debunking cannot be complete without an account of what happens when fact-findings have no tangible consequences. Second, it identifies a few constitutive factors of the archaeology of silence and of silencing through international and Hungarian examples, with specific attention paid to the important context of media hybridisation. And third, by offering a methodological innovation—i.e., by juxtaposing the RSF freedom of expression index and the Freedom House democracy index—it provides an empirical understanding of which countries are presumably sliding upward or downward on the freedom/democracy scale and looks into the role that the lack of consequences of free speech may play in this decline.

**Key words:** democracy, hybrid media, performance of media systems, press freedom



## 1. Tények és tényfeltárás a szabadszólás-hagyományokban

*„A világ minden részén számtalan példát találhatunk arra, hogy a tényfeltáró újságírás révén miként buktak meg kormányok, hogyan jöttek létre reformok a társadalompolitikában vagy a törvényhozásban, a törvényi vagy a politikai folyamatokban, továbbá a kormányzati elszámoltathatóság új mechanizmusainak létrehozásában. De azt is hozzá kell tenni, hogy sok jól dokumentált tényfeltárás a feledés homályába vész. Lehet, hogy hullámokat keltenek, újságírói díjakat nyernek, néhány hétig vitát generálnak, de az általuk feltárt visszaesszékletekre nem születik kormányzati válasz. Bizonyos intézmények továbbra is ellenállnak a reformoknak, míg mások csak azért kezdeményeznek változásokat, hogy aztán visszacsússzanak a múlt gyakorlataiba”*

*Sheila S. Coronel (2010: 125).*

A tény mint a megismerhető világ építőköve, illetve annak mediatisztált formája, a hír több fontos forrásból lett a demokráciaelméletek alapvető hivatkozási pontja. Míg a korai modern európai vallás, kultúra, tudomány és politika is tekinthető a megismerés fogalmait, illetve a tényeket a korábbi korok normáihoz képest egységesebb nomenklatúrába rendezni kívánó erőfeszítésnek (Poovey 1998, Shapiro 2000), a korai politikai filozófiák és szabadszólás-elméletek számára a gondolatszabadság, a szabad szólás, a véleménynyilvánítás és a tények közhírré tétele gyakran egymástól nem szigorúan elválasztott fogalomként jelent meg. „A gondolatok piactere” elgondolásban – ennek eredetéről lásd Owen Fiss (2013: 31) megjegyzését – is inkább az eszmék összemérése, mint a tények hitelességi versenye a domináns. A polgári társadalmi nyilvánosság modellje a 20. századból arra tesz kísérletet, hogy bebizonyítsa: a közjó megvalósításának kulcsa az, ha a politikai közösség tagjai az életükben felmerülő dilemmák, események és tények értelmezése során egyenlően és aktív módon vesznek részt a közös mérlegelésben és döntéshozatalban. Fontos szólásszabadság-elméletekben is központi fogalom a tény. Talán első látásra a pozitív (Tambini 2021: 142) vagy afirmatív (Schauer 1978: 691) szabadszólás-elméletekben nem tűnik magától értetődőnek a tény mint olyan fontossága, mondván, ezen elméletek központi fogalma a közügyek feletti deliberáció folyamata, és mellesleg nem abszolutizálják a szabad szólást sem (Sunstein 2001). Viszont éppenséggel az eltérő nézeteket valló embereket összekötő közös nevezőkhöz elengedhetetlenek a konszenzuális tények, mint ahogy a buborékfilter-jelenség által megvalósított párhuzamosvalóság-problémákat már éles szemmel előre jelezte Sunstein *republic.com* című könyvének első változatában 2001-ben.<sup>1</sup> A negatív szólásszabadság elméletei egyfelől jobban hasonulnak a szabad szólás azon felfogásához, amely a közösség számára kockázatosabb területekre is kiterjeszti azt, emellett a negatív szólásszabadság felfogása számára a fő kérdés az, hogy az állam csak ne szóljon abba bele. E megközelítés harmonikusan kapcsolódik a média örktutya-felfogásához, amely elképzelésben központi szerepet játszik a kutyaugatás által közhírré tett tény, amely öltheti a tényfeltáró vagy épp a szenzációhajhász újságírás formáját, de éppúgy lehet hamis tényeket leleplező újságírói munka is.

A média, pontosabban az újságírás örktutya-felfogása jó háromszáz<sup>2</sup> éves múltja során<sup>3</sup> mindig fontos sarokpontnak számított a sajtóról való gondolkodás és viták során. Ugyanakkor egy idő után – mint arra James Curran is utal 2002-es munkájában (2002: 219) – az örktutya-hagyomány, nem függetlenül média 20. századi

<sup>1</sup> A második *republic.com* 2.0 címmel jelent meg 2007-ben.

<sup>2</sup> Sőt, ha John Milton 1644-es *Areopagiticáját* is elődnek tekintjük, akkor lassan négyszáz éves hagyományról beszélhetünk.

<sup>3</sup> Jacob Rowbottom (2013: 59) összefoglalásában: „Ez is egy hosszú múltra visszatekintő érv. Matthew Tindal 1704-ben »hűségesebb örszemként« jellemezte a sajtót. A Cato-levelekben a sajtószabadságra »a szabadság nagy bástyájaként« történik hivatkozás, amely »az árulókat és elnyomókat rémületbe ejti és gátat emel ellenük«. Ötven évvel később Junius azt írta, hogy a sajtó »az angol férfiú polgári, politikai és vallási jogainak palládiuma«. Bentham műveiben a sajtó a »közvélemény ítélszékének« legfontosabb szerve, amely a kormány hatalmát ellenőrzi. A tizenkilencedik században a hatalmon lévők ellenőrzése volt az a funkció, amelyet a sajtónak mint »negyedik hatalmi ágnak« tulajdonítottak.”

gyökeres átalakulásától, kapott egy valamelyest ódon, porlepte jelleget. Így volt ez egészen az 1980-as évek végéig, amikor is egyrészt a keleti blokk összedőlése újra felértékelte a hagyományos sajtóelméleteket (Coronel 2010: 111), másrészt az ezzel éppen párhuzamos privatizációs lépésváltás a nyugati médiarendszerekben és szerte a világon másutt – együtt a közpénzből történő sajtótámogatást övező vitákkal – újra csak vita tárgyává tette a házőrző szerepet. Mégpedig annyira, hogy Curran (1991, 2002) szokásos médiapolitikai őrázatai során az 1990-es évek környékén többször is tételesen értékeli a média őrkutyaszemléletének hiányosságait. 1991-es munkájában megmutatja, milyen akadályai lehetnek annak, ha elvárjuk akár a kereskedelmi alapon működő médiától, akár a közmédiától, hogy minden házőrzőfeladatot ellásson, és egyebek között e kritikára alapozza nevezetes javaslatát az ötosztatú demokratikus médiarendszerrel kapcsolatban, a közmédia *core media* szegmenssel a közepén. 2002-ben pedig a tizenegy évvel korábban megjelent írását újradolgozva értékeli a média őrkutyaszerepével kapcsolatos fenntartásokhoz köthető újabb jelenségeket.

A Világbank adta ki 2010-ben azt a Pippa Norris által szerkesztett tanulmánykötetet, amely a demokratikus médiarendszer által elvárható teljesítmény komoly kérdésének körüljárását tűzte ki célul. E munkában külön fejezet (Coronel 2010) tárgyalja, milyen érvek szólnak a demokratikus médiarendszerekben a házőrzőmédiá fenntartása, illetve fejlesztése mellett és ellen. A tanulmány – amelyre a jelen írásban később még visszatérek – kiter számos olyan strukturális körülményre, amely befolyásolja a házőrzőmédiá funkcióinak, illetve teljesítményének különféle aspektusait, különösen a kormányzati korrupció feltárásának területén. Két ajánlásom fogalmaz meg, amelyek közül az első „A média hatékony házőrzőként való működését lehetővé tevő jogi és szabályozási környezet biztosítása” címet viseli (*Providing a legal and regulatory environment that allows the media to be an effective watchdog*), tehát a tanulmány világossá teszi, hogy a házőrzőmédiá közreműködése elengedhetetlen egy demokratikus médiarendszer számára.

A jelen bevezetésben azért emeltem ki az őrkutyamédiával kapcsolatos fontos elemzéseket, hogy megmutassam: a fogalom mentén különféle célból felvezetett gazdag kritikai repertoár szinte kizárólag arról beszél, milyen feladatai vannak az ilyen médiának, illetve milyen akadályok állhatnak a házőrzőmédiá útjában, hogy betölthesse nemes hivatását. Nem sok szó esik arról, mi a konkrét hatása vagy következménye e médiaszegmens tevékenységének, mivel az sokszor banálisan egyszerűnek tűnik: kamera előtt izzadó politikusok, kormánytagok mondanak le, törvényjavaslat születik, hogy ez ne fordulhasson elő, börtönbe megy a politikus, Watergate és Pulitzer-díj, illetve felhívja a figyelmet olyan témákra, amelyek aztán befolyásolhatják választások kimenetelét<sup>4</sup> (Gillers 2018: 24, Carson 2019: 5). Az Andrea Gearing (2021: 110) által felidézett következmény, amikor is az International Consortium of Investigative Journalists által koordinált globális tényfeltárás az adókerülő nagyvállalatokról felkerült a 2014-es brisbane-i G20 Leaders' Summit napirendjére, bizonyára az újságírástörténet aranykönyvébe való eredmény, ám mindennapinak nem tekinthető.

Sheila S. Coronel már idézett munkájában kiter a tényfeltáró újságírás egyes lehetséges következményeire és hatásaira, amely elemzés fogalmi és empirikus mélysége miatt ezt részletesebben fogom itt áttekinteni és vizsgálni. Fülöp-szigeteki, argentinai és thaiföldi tényfeltárások következményeit összegezve a szerző említ olyan, a tényfeltárás tartalmától független faktorokat, mint a sztori időzítése, a hírforrás egyébkénti presztízse vagy az, hogy a tényfeltárás mennyiben mozgósít magas hagyományos hírértékű saftos elemeket, illetve mennyire szerepelnek a történetben hírességek. Az argentinai elemzések fontos hozadéka, hogy a korrupciós ügyek gyakorisága önmagában kiüresíti az azokat leleplezni kívánó erőfeszítéseket, míg a magyarországi tapasztalatokat fontos módon visszahangozza az a szintén argentinai tapasztalat, hogy a leleplezések által megvalósított elszámoltathatóság csak kiegyensúlyozott politikai erőviszonyok közepette képzelhető el, amikor

---

4 Sheila S. Coronel (2010: 124) David L. Protess és munkatársainak (1991) kutatása alapján a következmények három típusát különbözteti meg az Egyesült Államokban: Az első típust „deliberatív” nevezik, ami azt jelenti, hogy a cikkek hivatalos elhatározást eredményeznek a felvetett problémák és a lehetséges megoldások megvitatására; így kutatási beszámoló készülhetnek, vagy a kormányzati szervek meghallgatásokat kezdeményezhetnek a reformkezdeményezések megvitatására. „Individualista” eredmények akkor születnek, amikor a cikkek nyomán szankciókat alkalmaznak a szabálytalansággal vádolt egyénnel vagy vállalkozásokkal szemben. „Lényeges” eredmények akkor születnek, amikor a vizsgálatok kézzelfogható változásokat eredményeznek a szabályokban, a törvényekben, az eljárásokban vagy a társadalompolitikákban, vagy új kormányzati egységek vagy szervek jönnek létre, illetve forrásokat különítenek el a megoldásra.

is a feldobott ügyek a bíraskodás, a parlament és a politikai pártok valamennyire kiegyensúlyozott erőterében nyerik el értelmüket (Coronel 2010: 125). Coronel elemzésében további faktorokat említ, például azt, hogy a tényfeltárás által hírbe hozott politikai készségei mennyire képesek a krízist erőforrássá alakítani, ami szintén befolyásolhatja a házőrzőmédiák munkájának hatását, vagy azt, hogy az illető ország üzleti elitje hogyan áll a korrump politikai vezető eltávolításának kérdéséhez. A korábban említett bulvárfaktorhoz kapcsolódva az elemzés kitér arra is, hogy a tényfeltáró kezdeményezések akkor is igyekeznek dramatikus, megszemélyesített, epizodikus *frame*-eket használni munkájukban, amikor éppenséggel strukturális összefüggéseket tárnak fel. Összegezve más kutatások eredményét, Coronel arra a következtetésre jut, hogy újságírói leleplezések kevésbé eredményezik a közvélemény mobilizálódását, mint inkább az érintett politikai elitek érzékenységének növekedését a botrányban érintett témákkal, illetve normákkal kapcsolatban. Hasonlóan vélekedik Bátorfy Attila (2023), az Átlátszó egykori újságírója.<sup>5</sup> Elmondása szerint az Átlátszónak voltak fontos és sikeres tényfeltárásai kisebb horderejű témákkal, illetve nem közéleti csúcshelyekkel kapcsolatban, ugyanakkor ő is hangsúlyozza, hogy sokszor a tényfeltárás során, illetve következtében tanulják meg az érintettek, hogy miként tudnak láthatatlanok lenni a későbbiekben. Jellemzően EU-s körülményként utal Bátorfy arra, hogy míg az uniós szabályozások védelmi szándéka a mindennapi emberek életének digitális tényeivel és adataival kapcsolatban jórészt írott malasztnak bizonyul, addig e szabályok találékony alkalmazásával a korrupcióban érintett politikai, illetve üzleti körök képesek ellehetetleníteni a gazdasági adatokat tartalmazó adatbázisok működtetését vagy a tényfeltáró eszközök használatát, vagy éppen kezdeményezhetnek sikeres SLAPP-eket (*Strategic Lawsuit against Public Participation*, stratégiai per a közéleti szerepvállalás ellen) is. Andrea Gearing (2021: 106) inkább a közelmúltra irányuló, egyebek között a nagy port felverő Panama Papers immár pozitív hatásmechanizmusát elemző kutatásában kiemeli, hogy a közzététel mérete játszott kulcsszerepet, vagyis az, hogy az ügyek által érintett 80 ország 107 szerkesztője által elkészített anyag egyszerre 26 országban robbant, úgy, hogy a helyi változatok kiemelték az illető országból érintett offshore-pénzrejtegető politikusok történetét. „Az élet meg minden” című podcastban<sup>6</sup> Pethő András, a Direkt.36 főszerkesztője érdekes szakmai hasznát, áttételes, de fontos következményét azonosította a Pegazus-lehallgatásoknak. Elmondása szerint az ügy kapcsán lett maguknak az újságíróknak is világos – Péterfalvi Attila NAIH-elnök<sup>7</sup> értelmező szavai révén –, hogy a magyar kormány a nemzetbiztonsági kockázat fogalma segítségével bárkit törvényesen lehallgathat.

A tények fundamentumán nyugvó kulturális, információs és mediális ökoszisztémát alapjaiban rengette meg az az átalakulás, amelyet kezdetben a digitalizációnak, később a digitalizáció által lehetővé tett, a korábbiaktól merőben különböző tartalomelosztási rendszereknek, aztán a különféle konvergenciáknak tulajdonított a média- és az infokommunikációs szakma és kutatás, amely jelenség végül Andrew Chadwick megfogalmazásában a hibrid médiarendszer fogalmában nyerte el formáját. E civilizációtörténeti jelentőségű változás természetét itt most csak három, egy nemzetközi szervezettől és két újságírótól származó apró idézettel illusztrálok. 2009 májusában Reykjavikban hívta össze az Európa Tanács (2009) a 1<sup>st</sup> Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and New Communication Services elnevezésű tanácskozást, hogy akcióttervet készítsenek az ET számára a média és az internet időszerű kérdéseivel kapcsolatban. A miniszteriális találkozó célja a következő volt:

...a média fogalmának elemzése és szükség esetén magának a fogalomnak a felülvizsgálata, a médiának vagy a médiaszerű szolgáltatásoknak a személyes kommunikáció új formáitól való megkülönböztetését szolgáló kritériumok megállapítása.

5 A hazai hibrid médiarendszer jellemző szereplője a tényfeltáró Átlátszó, egy olyan médiavállalat, amely formája szerint közhasznú nonprofit kft., online jelenik meg, kereskedelmi bevétele nem jellemző, ugyanakkor eminensen közmédia-feladatokat jelenít meg bármiféle közpénzbevétel nélkül.

6 Az élet meg minden podcast (2022) #054 Pethő András – Földrengés a sötétben. 2022. X. 22., <https://azeletmegminden.hu/054-petho-andras-podcast/>.

7 Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

Némi kutatói tapasztalattal magas szintű európai transznacionális szervezetek policy-tevékenysége tárgyában bizvást állíthatom, hogy nagyon ritka az az éleslátóan bátor tanácsalanság, amely megnyilvánul az ET szövegében akkor, amikor valamit – a legnagyobb szakmai komolysággal, tétova módon – médiaszerű (*media-like*) szolgáltatásoknak nevez. Miközben a szakma és a tudomány némileg tanácsalansul szemléli a földrengésszerű folyamatot, amely révén a médiahasználatnak és az infokommunikációnak több milliárd ember kattintásai révén a közösségi médiába való beköltözésének nyomán a GAFAT (Google, Amazon, Facebook, Apple, Twitter) a 2010-es években dollárszázmilliárdokat keresett, a hagyományos média – nagyjából függetlenül attól, hogy mennyire álltak rá a digitális észjárásra – Alan Rusbridger (2018: 857), a Guardian egykori neves főszerkesztőjének megfogalmazása szerint nagyjából így vélekedett:

A GAFAT-osok ellopták a tartalmaikat; közönséget építettek körjük; eladták ezt a közönséget a hirdetőknak; szinte semmit sem adtak cserébe; gyakorlatilag semmilyen felelősséget nem vállaltak az általuk befogadott tartalmakért; felmentést kaptak a hagyományos médiát terhelő szabályozások alól; és – mindennek tetejébe – gyakorlatilag nem fizettek adót.

Kiindulási fogalmam, a tények szempontjából a hibridizáció legfőbb következménye az, hogy a tény súlyát nagyjából az árazza be, hogy a tartalommal kapcsolatos folyamatos globális valósidejű népszavazás során milyen klikkteljesítményt képes elérni a különféle közösségimédia-felületeken, ami természetesen magával hozta azt is, hogy a tényeket létrehozók – a politikustól a professzionális újságírón át az influenszerig – immár mindannyian valamennyire a *metrics*-ökonómia és nem valamilyen klasszikusabb tartalmi megfontolás vagy hírérték szerint hozzák létre szövegüket (Smith 2023). Az a harmonikus, nyugodt és szimmetrikus médiarendszer, a közmédiával a közepén, amelyet Curran rajzolt le jó harminc éve, immár egy elsüllyedt világ térképe, mivel a mai rendszer alapjellegzetessége a kaotikus kiszámíthatatlanság és a zaj, illetve a nyilvánosság korábbi működési normáinak és fogalmainak érvényvesztése. A korábbi médiarendszer földrengésszerű átalakulására utaltam korábban, amely fogalmat Pethő András még a láthatóság szempontjával is megfejele:

...a sajtónak ugye pont az lenne egy normálisan, egészségesen működő demokráciában a szerepe, hogy felszínre hoz információkat, és azok aztán majd tovább gyűrűzve változást eredményeznek. Beindulnak a társadalom egyéb ilyen intézményei, hatóságok, törvényhozás stb. Na ugye ebben látszik, hogy megbomlott ez a rendszer. Szerintem egy olyan korszakot élünk, mint hogyha egy ilyen folyamatos, most már évek óta zajló földrengésben lennénk, ami ráadásul sötétben zajlik, és nem is látjuk, meg időnként odavilágítunk valahogy a zseblámpánkkal, és akkor látunk belőle részeket, de igazából az egészet nem is nagyon látjuk át, és ugye a régi intézményrendszerek, a nyilvánosságnak az információs ökoszisztémának a régi klasszikus infrastruktúrája összeomlott, és nem látszik, hogy mi épül ehelyett...<sup>8</sup>

A digitális zaj és a csend paradoxonja érdekes gondolat kísérletre, egy alternatív végkifejletre ad lehetőséget, ha felidézzük Sidney Pollack (1975) poszt-Watergate hidegháborús thrillerjének, *A keselyű három napja* című filmjének zárójelenetét. A Robert Redford által megszemélyesített főhős azzal triumfál, hogy eljuttatja a CIA által szervezett, sok áldozattal járó összeesküvés leleplezését a New York Times-nak. Ma, a Trump utáni, hibrid médiarendszer buborékvilágában a mai CIA főnök talán már gúnyosan legyintene, miszerint nem sokat számít, hogy mit állít a New York Times.

8 Az élet meg minden podcast (2022) #054 Pethő András – Földrengés a sötétben. 2022. X. 22., <https://azeletmegminden.hu/054-petho-andras-podcast/>.

## 2. A csend archeológiája

*„Magyarországon ... nem az a helyzet, hogy semminek nincs következménye, de minél inkább olyan ügyről van szó, amely mondjuk a felsőbb szinteket vagy a belső kört, a kemény magot érinti, annál kisebb az esélye, hogy valamiféle következménye legyen, mert annál inkább fogják elhallgatni.”*

*Pethő András<sup>9</sup>*

Martin József Péter (2019) fontos cikkében elemzi a magyarországi korrupciós eseteket feltáró híreket és kommentárokat övező relatív érdektelenség mögötti faktorokat, és az olvasók apátiáját tekinti a korrupcióleplező cikkek hatáselmaradása fontos okának. A fentebb Coronel által idézett mobilizációmotívum különös fordított megfelelőjének, afféle negatív mobilizációnak is tekinthető az apátia. Az apátiát négy faktorra vezeti vissza. Fontosnak tartja, hogy a nagy elérésű tévécsatornák – ritka kivételektől eltekintve – nem nagyon foglalkoznak alaposan korrupciós esetekkel, említi a korábban az argentinai helyzettel kapcsolatban idézett, a korrupciós esetekkel kapcsolatos kifáradást, közönyt és apátiát, illetve azt, ahogyan az apátia egyben következménye és forrása a politikai polarizációnak, amelynek része a szelektív médiafogyasztás és valóságérzékelés. Harmadik okként a Fidesz-korszak korrupciójának, annak rendszerszerűsége miatti nehezen láthatóságát emeli ki Martin, míg negyedik ok elemzésében az, hogy az ellenzéki pártoknak nem sikerült tőkét kovácsolniuk a korrupciós esetekből. Fontos további elemzéseket igényelne, hogy az apátia e négy oka miként következménye a magyarországi joguralom felszámolásának, hiszen ha például az amúgy megszállt közmédia rendkívüli híradóban számolna be arról, majd követné heteken keresztül azt az eseményt, hogy az amúgy kormányhű legfőbb ügyész utasítására bilincsből visznek el egy-két kormányközeli oligarchát, akkor Martin négy apátiaoka közül is elképzelhető, hogy néhánynak megváltozna az előjele, azaz – összefoglalva – a szűkebben vett nyilvánosság elszámoltatásági folyamatai nem vehetik át az összes olyan funkciót, amelyet politikai szándékokat követve kikapcsolt a többi hatalmi ágban, a gazdaság újraelosztási folyamataiban, illetve a társadalompolitika és a kultúra fontos területein.

A tényfeltárás korlátozott eredményessége, amire korábban Bátorfy és e szakasz mottójában Pethő is utal, összefügg azzal, hogy mennyire vannak a politikai elit központjához közel az érintettek, amely körülmény is közrejátszhatott abban, amit Pethő is kiemelt a már idézett podcastban, hogy tudniillik a Wirth Zsuzsa (Direkt.36) által feltárt pénzszerzés az Antall József Tudásközpontban rövid úton eredményezhette azt, hogy a kormányzati támogatást megvonták az intézménytől, mivel az nem tartozott a legbelső érdekszférához. Pethő emellett kiemelt egy talán nem intuitív és nehezebben megragadható, de fontos mintázatot is, miszerint mintha a nyilvánvaló érdekkellentétek mellett olykor a kormány és az ellenzék között felfedezhető lenne egy afféle – Pethő szavaival – „összekacsintás, kéz kezet mos, urambátyám” formula az egymás csínytevéséi fölötti napirendre térés vonatkozásában. Hasonló fékező mechanizmusról számol be Mong Attila még egy 2012-ből származó cikkében, amelyben elemzi az újságírói öncenzúra jelenségeit, okait és következményeit. Hermann Irén és Wild Judit pedig a csend egyben okaiként és következményeiként azonosítja még egy 2007-es cikkében a médiával és az újságírással kapcsolatos általános bizalmatlanságot, továbbá ehhez kapcsolódva a korrupciót, az újságírás alacsony színvonalát és a médiavállalatok csökkenő gazdasági mozgásterét és szerkesztőségi autonómiáját. A podcaster Tóth Szabolcs Töhötöm a korábban idézett Pethő-interjúban egy kérdésével világított rá a tényfeltárás hatását fékező jelenségre, talán strukturális körülményre, miszerint a kormányzati média bekebelezési akciói után, amelyek révén korábban függetlenül működő online hírportálok váltak immár leplezetlen (origo.hu) vagy fékezett habzású kritikusként leplezett (index.hu) kormányhírcsővé, az olvasók nem büntették jelentősen e felületeket azért, mert elvesztették korábbi függetlenségüket.

<sup>9</sup> Az élet meg minden podcast (2022) #054 Pethő András – Földrengés a sötétben. 2022. X. 22., <https://azeletmegminden.hu/054-petho-andras-podcast/>.

### 3. Egy következménynélküliség-index alapvonalairól

Röviden összegezve a házörzougatás következménynélküliségének, talán hiabavalóságának okait, feltűnő, hogy a jelenség fentiekben idézett szakmai és tudományos-kritikus résztvevői, kommentátorai vagy kutatói milyen tág spektrumban azonosítják a lehetséges okokat. Felmerült a kiegyensúlyozott politikai erőviszonyok motívuma, vagyis az, hogy az érintett hatalmi csoportnak ne legyen könnyű más hatalmi ágak vagy politikai elitek mozgósításával eltüntetni a következményeket, szóba került a hagyományos hírértékek mozgósításának lehetősége, a média iránt bizalom és rokonszenv – hogy csak néhány példát idézzek a korábbiak közül. E faktorok, együtt a többivel, az okok és a következmények olyan bonyolult láncolatát sejtetik, amely nehezzé teszi valamely biztosan megragadható végső eredő azonosítását. Részleges megoldást jelenthet azonban, ha sok efféle esetet megvalósító helyzetet egymás mellé teszünk, és ugyanazzal a normarendszerrel mérjük fel teljesítményüket.

Egy viszonylag egyszerű eljárásnévvel először is fogtam a Reporters Without Borders (RSF) 2022-es World Press Freedom Indexét, pontosabban ennek az országlistáját, amelyet a sajtószabadság mérőeszközének használok itt.<sup>10</sup> Kerestem mellé egy olyan demokrácia-mérőeszközt is, amely önmagában nem tartalmazza a sajtószabadság paramétereit. Ehhez hasznosnak bizonyult a Freedom House (FH) 2022-es Global Freedom Scores táblája.<sup>11</sup> Itt – elkerülendő, hogy az FH-adatok médiaadatai az összehasonlításban ne erősítsék az RSF (alapvetően médiával kapcsolatos) adataival való összefüggéseket – egy olyan mérőeszközt hoztam létre, amely tartalmazza a Political Rights pontszámokat, továbbá a Civil Rights pontokat, kivéve a Freedom of Expression and Belief szakasz alá tartozó kérdésekhez tartozó pontokat.<sup>12</sup> Ekkor nem volt más tenni, mint hogy összehasonlítottam a két globális sorrendet, és minden ország RSF-lista helyezéséből kivontam az FH–M-listában az illető ország sorrendjét, majd e különbség mértéke szerint állítottam sorba az országokat. Minden ország neve mellett ott áll, mekkora esetükben az RSF mínusz az FH–M index különbsége.<sup>13</sup> Az 1. ábra tartalmaz egy színekódot, miszerint a Freedom House mércéje szerint mely ország számított szabadnak, félig szabadnak és nem szabadnak.<sup>14</sup>

10 A lista: <https://rsf.org/en/index>. Jelen tanulmányban nem térek ki a globális szabadság-, demokrácia-, korrupció- és más indexek által felvetett gazdag módszertani vitákra, sem pedig arra, hogy a globális összehasonlító felméréseknek milyen immanens módszertani korlátaik vannak.

11 Lásd: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-02/Aggregate\\_Category\\_and\\_Subcategory\\_Scores\\_FIW\\_2003-2023.xlsx](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-02/Aggregate_Category_and_Subcategory_Scores_FIW_2003-2023.xlsx).

12 Erre a listára FH–M-ként hivatkozom e tanulmányban a későbbiekben.

13 Ez az eljárás első látásra egyszerűnek tűnik, azonban magában foglalt egy sor aprólékos tennivalót. A listákban található sorrendek elemzési eszközzé való alakítása megkívánta, hogy mindkét listában ugyanazok az országok szerepeljenek (lehetőleg ugyanazzal a névvel); itt olyan munkálatokra volt szükség, mint az FH–M-listában szereplő 6 kelet-karibi ország megfeleltetése az RSF lista OECS-tételének, ahol az FH–M lista adatai a 6 ország részadatainak átlagolásából származnak, csakúgy, mint az RSF-lista Palestine tétele esetében, ahol is az FH–M-lista Gaza Strip és West Bank tételeit kellett átlagolva egyesíteni egy Palestine tétel létrehozásáért. Az FH–M-listából továbbá eltávolítottam az RSF-listában nem szereplő országokat, összesen 24-et; ezek vagy médiarendszer-szempontról vélhetőleg értelmezhetetlen miniállamok, például Tuvalu vagy Monaco, továbbá vitatott hovatartozású, olykor háborús zónák, mint a Krím, Nyugat-Szahara, Tibet vagy Kashmir indiai és pakisztáni szegmensei. Ekkor a két darab, immár ugyanazokból az országokból álló 180–180 tételes lista további használatához meg kellett oldani azt a problémát, hogy az FH–M-listában sok ország szerepelt más országokéval megegyező demokrácia-pontszámmal, amely pontegyenlőséget a listában elfoglalt pozíció nem tükrözhetett. E listában 8 ország is követte egymást ugyanannyi ponttal, és mivel elemzésem alapja a listapozíciók összevetéséből származó adatsor, e torzító tényezőt nem engedhettem meg. Ezt a problémát úgy oldottam meg, hogy 78 pozíciót azonosítottam a listában, amelyben a pozíciók 1–8 országot tartalmaznak, amelyek egy pozíción belül ugyanazt a rangsorpozíciószámot viselik. Így viszont lényegében az a probléma állt elő, hogy az egyik rangsorban 78 pozíciót kellett volna a másik lista 180 pozíciójával összevetni, mivel az RSF-lista Global Score pontszámok zömmel két tizedesjegyet is tartalmazó pontszámok, így az RSF-lista nem tartalmaz pontegyenlőséget. Itt SPSS-szel előállítottam egy olyan csoportosítást, amelynek lényege az volt, hogy előálljon egy 78 tételből álló RSF-lista, listapozícióként egyforma sorszámot viselő országokkal, amelyeket egymáshoz közel álló Global Score pontjuk alapján tett egy csoportba a program. Immár ki lehetett vonni országonként az RSF-rangsorpozícióból az FH–M listában szereplő sorszámot.

14 Feketék a szabad, szürkék a félig szabad és fehérek a nem szabad országok. A vastag fekete csík jelöli a 0 szintet, az alsó fekete vonal a -5, a felső a +5 értéket jelöli. A jelen ábrába az országok nevükkel nem, csak az FH–M lista szerinti színekódjukkal szerepelnek, mivel a cikk célja nem konkrét országok összehasonlítása, hanem az együttes összképben rejlő tendenciák feltárása.

1. ábra  
Globális „sajtószabadság mínusz demokrácia” sorrend: Országlista



Az 1. ábra ad egy kumulált, összehasonlító adatsort, amelyből a média–demokrácia-viszonyrendszer néhány fontos összefüggése érdekes módon rajzolódik ki, köztük jelen dolgozat fő problémája is, nevezetesen az, hogy a világon mennyire lehet a politikai következmények nyelvére lefordítani a sajtószabadság adta lehetőségek által nyújtott teljesítményeket. Hogy harapnak-e a tények vagy nem. Ha létezne a média működése és a demokrácia teljesítménye között egy tankönyvszerűen egyszerű, közvetlen és szoros összefüggés, akkor minden egyes országnak ott kellene tömörülnie a 0 szám körül, függetlenül attól, hogy szabad vagy nem a médiája, és hogy demokratikus-e, mint például jelen ábrában a 0 pontos Norvégia és Türkmenisztán, mert az említett szoros és közvetlen összefüggés révén a sajtószabadság-listán (RSF) és a demokrácialistán (FH–M) külön-külön a sorrend nagyjából ugyanaz lenne, demokratikus és szabad médiájú országokkal az elején és sajtószabadság-pusztákon tengődő diktatúrákkal a végén. Azonban az látható, hogy ez egyáltalán nincs így. Konszolidált demokráciákban – ahelyett, hogy 0 érték körül teljesítenének – van, hogy ez a szám erősen pozitív, azaz a kiemelkedő demokráciateljesítményhez képest meglepően alacsony a sajtószabadság szintje, például Japánban, és hasonlóképpen, az ugyan szabad kategóriában levő Jamaicában a sajtószabadságszinthez arányosan jóval alacsonyabb demokráciaszint párosul.<sup>15</sup> Úgy tűnik, hogy más logika figyelhető meg a demokrácia és a média működése között a lista azon részén, ahol negatív értéket kap egy ország (az én általam képzett lista felső része), mint ahol pozitív ez az érték, azaz a lista alsó részén. A táblázat

15 Felhívom a figyelmét az olvasónak arra, hogy a kérdéses számok listákon betöltött sorrendre utalnak, azaz ha nagy számot kap akár az RSF, akár az FH–M listán egy ország, akkor az azt jelenti, hogy rosszul szerepel, azaz hátul van az illető listán.

legfőbb tanulsága az, ha egyszerűen összehasonlítjuk, hogy a demokrácia szempontjából a Freedom House által szabadnak, félig szabadnak és nem szabadnak értékelt országok miként kerülnek a táblázatnak a 0 alatti és feletti szegmensébe (ezt az 1. táblázat bal oldala mutatja), továbbá a -5 és 5 érték közötti „rendes viszony”-szférába, ahol – mint arra utaltam feljebb – a médiatankönyvek szerint függ össze a demokrácia és a szabad szólás, és végül a -5 alatti és 5 fölötti szférákba, ahol a valamilyen feszültség mutatkozik a demokrácia és a szabad szólás állapota között (ez az ábra jobb oldalán látható).

### 1. táblázat

A „sajtószabadság- mínusz demokrácia” országlista megoszlása az országok demokrácia-besorolása szerint

dem<saj	dem>saj	Fr. Hou. kateg.	dem<<saj	„rendes”	dem>>saj
negatív	pozitív		<-5	-5 – 5	5<
16	50	Szabad	8	24	34
21	36	Félig sz.	17	10	30
34	23	Nem sz.	24	22	11
71	109	Σ	49	56	75

Mint ahogy jelen írás fő kérdése, hogy mikor nem terem a szabad szólás demokráciát, itt nem tárgyalom a 0 körüli „rendes országokat”, továbbá a sajtószabadság szempontjából értelmezhetetlen diktatúrákat, hiszen ha nincs sajtószabadság, akkor egy-egy heroikus anekdotikus kivételtől eltekintve igazából a sajtó elszámoltató szerepéről is szinte fölösleges gondolkodni.<sup>16</sup> Az 1. ábrán szereplő felső, különösen a -5-nél alacsonyabb pontszámú országok listáját értékelhetjük úgy, hogy ott a sajtószabadság adta bizonyos lehetőségeket nem sikerül politikai következményekre lefordítani. A táblázat alsó fele nem egyszerű inverze a felsőnek, mivel a sajtószabadság-lista részpontszámai olykor egymástól gyökeresen eltérő paramétereket tartalmaznak, így vezethet egy ország sajtószabadságpontokat azért is, mert nagy a gazdasági koncentráció a médiában, és azért is, mert újságírókat szoktak ott megölni. A két sorrendből képzett statisztika azt mutatja, hogy a szabad szólás polarizál. Ahol van szabad szólás, és megvannak hozzá a politikai körülmények, ott elszámoltat, azaz így kerül a szabad országok fontos csoportja demokráciateljesítménye alapján a táblázat alsó felébe és a jelen tanulmányban nem tárgyalt „rendes ország”-csoportba. Demokratikus országok fontos csoportja került 6–15 ponttal látszólag szólásszabadság-deficit pozícióba, azonban ezek az országok bizonyítják, hogy egy összetett, rugalmas, jó teljesítményt nyújtó demokratikus médiarendszer sok csapást kibír.<sup>17</sup>

A táblázat igazán drámai, médiaelméletileg a legérdekesebb kérdéseket felvető része a sötétszürke országok, a félig szabad országok helyzete a listában; ezek a lista csaknem harmadát teszik ki. Feltűnő, hogy relatíve kevés (10) szerepel közülük a „rendes országok” között, azaz szignifikánsan alacsonyabb a demokráciaindexük a sajtószabadság-indexükhöz képest, vagy *vice versa*. Sok momentum utal arra, hogy a sajtószabadság- és a demokráciaindexek szerinti „aszinkronitás” változási folyamatot jelez, amikor is éppen a szabadság vagy éppen a szolgaság felé tart egy ország, csak épp a demokrácia és a szabad szólás közül az egyik még nem eredt a nyomába a másiknak, jelentsen az akár pozitív

16 Bár a jelen tanulmánynak nem szoros témája a két index módszertanának elemzése, egy fontos, a jelen elemzés kimenetelét befolyásoló tényezőt meg kell említenem. Az RSF pontozási rendszer a részpontszámok rendszerével képes súlyozni bizonyos faktorokat, azonban ez nem mindig jár sikerrel. Itt illusztrációképpen csak arra utalok, hogy a portugál és az ausztrál médiahelyzetet nagyjából ugyanannyi távolság (pont) választja el egymástól, mint az ausztrált a magyartól, amely összehasonlítás magáért beszélhet. Kevésbé látványos, de lényegesebb problémája az RSF-listának, hogy egyes demokratikus országok sajtószabadságpontjait alaposan leviszik az újságírókat ért fizikai inzultusok, amelyek a médiára dühös tüntetőktől származnak például a Covid-tüntetések során. E támadások csak bizonyos szabadságjogok miatt lehetségesek egyes demokratikus országokban, ám a pontozás nem képes megkülönböztetni őket az olyan támadásoktól, amikor egy elnyomó politikai rendszer emberei támadnak független újságírókra.

17 Például Ausztria ugyan fontos sajtószabadságpontokat veszít az RSF-indexen olyan befolyásolási kísérletek miatt, amikor például Kurz kancellár meglátogatott egy szerkesztőséget, ám maga Kurz bukása nem történt volna meg a média tényfeltárása nélkül. Ausztrália Murdoch-hoz kötődő jelentős sajtószabadság-pontvesztését egyelőre jól kompenzálja a közmédia működése.



vagy negatív változást. Jelezheti, hogy egy ország demokráciája épp összeomlóban van, egyebek között azért, mert vagy egyszerűen nemigen látható sokaknak a média elszámoltató munkája, vagy pedig az apátiát, a beletörődést és a fásultságot eredményező küzdelemként jelenik meg,<sup>1</sup> míg más félig szabad országokban a szabadszólás-teljesítmény miatt – például Kenyában – éppen elképzelhető, hogy az ország úton van lelkesítő változások felé.

#### 4. Konklúzió: A hiábavalóság önbeteljesítése?

A szólásszabadság korlátozása régóta a fő mozgatórugó a demokrácia hanyatlás globális tendenciája mögött – emeli ki a Freedom House 2023-as beszámolója.<sup>2</sup> Ám e tanulmány sem tér ki arra a komor összefüggésre, amely összeköti a szabad szólást annak számba vehető következmény nélküliségével. Dolgozatomban összegyűjtöttem a következmény nélküliségnek a szakirodalom által meglepően figyelmen kívül hagyott néhány fontos aspektusát és következményét, majd a demokrácia- és a szólásszabadság-indexek egymásra vetítése révén felvázoltam egy média/demokrácia-térkép néhány alapvonalát, amely épít a globális indexek adta fontos komparatív aspektusokra, ugyanakkor egyrészt némileg orvosolja a globális összehasonlítások egyes problémáit, másfelől empirikusan jobban megragadhatóvá teszi a következmény nélküliség jelenségét.

#### Irodalom

Bátorfy Attila (2023): Személyes kommunikáció.

Carson, Andrea (2019): *Investigative Journalism, Democracy and The Digital Age*. New York & Oxon: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315514291>

Chadwick, Andrew (2013): *The Hybrid Media System: Politics and Power*. Oxford: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oso/9780190696726.001.0001>

Coronel, Sheila S. (2010): Corruption and the Watchdog Role of the News Media. In: Pippa Norris (ed.): *Public Sentinel: News Media and Governance Reform*, pp. 111–136, Washington: World Bank.

Council of Europe, Directorate of Communication (2009): Reykjavik Conference Maps Out Future Council of Europe Work on Media and The Internet. Press release, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/reykjavik>.

Curran, James (1991): Mass Media and Democracy: A Reappraisal. In: James Curran & Michael Gurevitch (eds.): *Mass Media and Society*, pp. 82–117. London: Edward Arnold.

Curran, James (2002): *Media and Power*. London: Routledge.

Freedom House (2022): Global Freedom Scores, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=desc&order=Total%20Score%20and%20Status>.

Fiss, Owen M. (2013): *Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca*. Budapest: CompLex.

Gearing, Andrea (2021): *Disrupting Investigative Journalism. Moment of Death or Dramatic Rebirth?* Oxon & New York: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781003139980>

Gillers, Stephen (2018): *Journalism under Fire: Protecting The Future of Investigative Reporting*. Columbia: Columbia University Press, <https://doi.org/10.7312/gill16886>

<sup>1</sup> Magyarország 12-es pontszáma ebben a táblázatban azt mutatja, hogy a rossz magyar RSF-pontokat egyelőre valamelyest kompenzálják a joguralom maradékai, nem kis részben az Európai Uniónak köszönhetően.

<sup>2</sup> Lásd: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2023/marking-50-years>.

- Hermann Irén & Wild Judit (2007): Betegség vagy állapot? Kvalitatív kutatás a magyarországi újságírás problémáiról. *Médiakutató*, 8. évf. 1. sz. 81–88. o.
- Martin József Péter (2019): Kéz a kézben a lejtőn: korrupció és sajtószabadság a magyar trendek tükrében. *Médiakutató*, 20. évf. 3. sz. 7–21. o.
- Mong Attila (2012): A szabadság gyepelői – öncenzúra a magyar sajtóban, <https://mertek.atlatszo.hu/a-szabadsag-gyeploi-ocenzura-a-magyar-sajtoban/>.
- Norris, Pippa, ed. (2010): *Public Sentinel: News Media and Governance Reform*. Washington: World Bank, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8200-4>
- Robertson, Cliff (1975): *Three Days of the Condor*. Paramount Pictures.
- Poovey, Mary (1998): *A History of the Modern Fact. Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago: University of Chicago Press, <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226675183.001.0001>
- Protess, David L., Fay Lomax Cook, Jack C. Doppelt, James S. Ettema, Margaret T. Gordon, Donna R. Leff & Peter Miller (1991): *The Journalism of Outrage: Investigative Reporting and Agenda-Building in America*. New York: Guilford Press.
- RSF (2022): World Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/rsf-s-2022-world-press-freedom-index-new-era-polarisation>.
- Rowbottom, Jacob (2013): 'Leveson Press Freedom and the Watchdogs' 21. *Renewal* 57, [https://renewal.org.uk/wp-content/uploads/2020/09/rowbottom\\_final-1.pdf](https://renewal.org.uk/wp-content/uploads/2020/09/rowbottom_final-1.pdf).
- Rusbridger, Alan (2018): *Breaking News: The Remaking of Journalism and Why It Matters Now*. Edinburgh: Canongate.
- Schauer, Frederick (1978): Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect. *Faculty Publications*, Paper 879, <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/879>.
- Shapiro, Barbara (2000): *A Culture of Fact. England*. New York: Cornell University Press.
- Smith, Ben (2023): *Traffic: Genius, Rivalry, and Delusion in the Billion-Dollar Race to Go Viral*. London: Penguin Books.
- Sunstein, Cass (2001): *republic.com*. Princeton: Princeton University Press.
- Sunstein, Cass (2007): *republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- Tambini, Damian (2021): A theory of media freedom. *Journal of Media Law*, vol. 13, no. 2, 135–152, <https://doi.org/10.1080/17577632.2021.1992128>

# „Értelmezni se tudom, mi az a liberális tényellenőr”

## Facebook-hírkomentárok a tényellenőrző újságírásról

Német Szilvi

Eötvös Loránd Tudományegyetem

A tényellenőrzés mint az újságírói gyakorlat egy speciális válfaja 2022-ben vált Magyarországon a szélesebb közönség előtt is ismertté. E kutatás során a műfaj hazai elfogadottságát vizsgáltuk egy tényellenőrző portál, a Lakmusz cikkeire vonatkozó Facebook-komentek (N = 2546) kvantitatív és tartalmi elemzésével. A vizsgálat során a cikkek intézményi környezetét is figyelembe vettük, mivel a Lakmusz tényellenőrzéseit a dezinformációval foglalkozó dedikált felület és egy fősodratú liberális hírportál (a 444.hu) is közvetíti az olvasóknak. Az eredmények azt mutatják, hogy a Lakmusz Facebook-oldalán a politikai szempontok domináltak a tényellenőrzés műfajának megítélésében, míg a 444.hu kommentszekcióiban a hozzászólások többsége újságírószakmai kérdésekre (a relevanciára és a hírértékre) vonatkozott. Összességében azt találtuk, hogy a fősodró média napirendjébe illeszkedve a tényellenőrző cikkek kevesebb bírálatot váltottak ki az olvasók körében, míg a politikai táborok közötti polarizációt növelhették.

**Kulcsszavak:** dezinformáció, fősodró média, függetlenség, közösségi média, objektivitás, olvasói kommentár, tényellenőrzés, újságírás

## “I can’t even fathom what a liberal fact-checker is”

### Facebook audiences’ views on fact-checking journalism in Hungary

This paper studies Hungary’s first dedicated fact-checking initiative, Lakmusz, in order to assess the public’s reactions to this project. It is based on a quantitative and content analysis of readers’ comments (N = 2,546) on two Facebook pages – those of Lakmusz and of 444.hu – where fact-checking articles by Lakmusz were posted simultaneously. Its findings suggest that the two audiences commonly challenged journalists’ verdicts on epistemological grounds; however, politicised views on their practices were more pronounced in the comment section of the fact-checking portal. Our findings also indicate that the acceptance of the genre improves when fact-checks are an integral part of the mainstream news agenda. On the downside, fact-checking articles also seem to provoke polarised political attitudes among news commenters being “in the know.”

**Key words:** content analysis, fact-checking, independence, journalistic bias, mainstream media, readers’ comments

## 1. Bevezetés: A közönség és a tények

A tényellenőrző újságírás az új évezred kezdete óta vált világszerte ismertté (Graves & Cherubini 2016). Magyarországon a nemzetközi trendektől viszonylag lemaradva, 2022-ben vált ez az újságírói gyakorlat a fősodró nyilvánosság részévé. Csak ebben az évben négy új tényellenőrző portál vagy rovat indult el – ebből kettő független hírportálok (444.hu/Lakmusz és Telex), egy a közmédián (Hirado.hu) és egy további az AFP francia hírügynökség kezdeményezésére. A közéleti hírek igazságtartalmának értékelésére irányuló törekvés Magyarországon olyan jelentős politikai eseményekkel esett egybe, mint a 2022-es parlamenti választás és Ukrajna orosz inváziója. Ezek az események jelentős dezinformációs kockázattal rendelkeztek, és hatást gyakoroltak a hazai közbeszéd alakulására is.

A jelen tanulmány azt vizsgálja, miként értékeli a hazai olvasóközönség a tényellenőrzés újságírói műfaját, és a fősodró média elősegíti-e itthon a tényellenőrző cikkek elfogadottságát. E célból esett választásunk egy olyan független médiumra (a Lakmuszra), amely a kelet-európai tényellenőrző oldalaktól eltérően egy fősodró hírportálhoz (a 444.hu-hoz) is kapcsolódik. A két portál közötti együttműködés lehetővé tette, hogy a cikkekre érkező közösségi visszajelzéseket össze is hasonlítsuk a vonatkozó Facebook-oldalakra. A kutatás során összesen 2546 kommentet elemeztünk 2022. január 11-e és december 31-e között, kvantitatív és kvalitatív módszerekkel.

E tanulmány hozzájárul a tényellenőrzés hatékonyságát felmérő, egyre bővülő szakirodalomhoz, ugyanakkor a meglévő kutatásokat kiegészíti egy további szemponttal is, amelyet a tényellenőrző tevékenység intézményi környezete jelent. Bár a terület az utóbbi időben jelentős érdeklődést váltott ki a kutatók körében, a vizsgálatok nagy része továbbra is az Egyesült Államokra fókuszál, ahonnan a műfaj származik (Dias & Sippitt 2020).

## 2. Irodalmi áttekintés: Tényellenőrzés, közvélemény és hírkomentárok

### 2.1. Tényellenőrzés

A tényellenőrzés az újságírás egy megkülönböztetett formája, amely az elmúlt évtizedben világszerte egyre nagyobb teret nyert (Amazeen 2017). Gyors felemelkedése a nyilvánosság és a társadalom számos strukturális változásának köszönhető. Először is, az internetes kommunikáció térhódításával a tartalomkészítés demokratizálódott és megkérdőjelezte a tömegmédiá szerepét, ez pedig az újságírókat privilegizáló kapuőrmodell hanyatlásához vezetett.<sup>1</sup> Másodsor, maga az igazság fogalma is ingoványossá vált: a tények jelentősége visszaszorult ahhoz képest, amit az „igazság utáni” korszakban helyesnek ítélnék (Amaritasari & Pangestu 2020). A tényellenőrzés egyszerre kínált gyógyírt mindkét problémára: vissza kívánta állítani a tényalapú kommunikáció státusát a közbeszédben (Graves & Amazeen 2019), és az újságírókat is új szerepkörrel ruházta fel. A pusztán kiegyensúlyozott és méltányos tudósítás helyett egy tényellenőrző újságíró bíróként (*referee*) lép fel, amikor ítéletet hoz a nyilvánosságban elhangzó állításokról (Jiang et al. 2020).

Az újságírás e formájának hatékonyságát a mai napig széles körű vita övezi (Nieminen & Rapeli 2018), az eredmények pedig gyakran vegyesek. A legtöbb kutatás arra összpontosít, hogy felmérje, képes-e a tényellenőrzés csökkenteni a tévhiteket (Nyhan & Reifler 2010, Weeks & Garrett 2014, Young et al. 2017, Ecker et al. 2019, Wood & Porter 2019), hozzájárul-e a politikai tudás növeléséhez (Dunn et al. 2015), befolyásolja-e az emberek igazságba vetett bizalmát a politika területén (Pingree et al. 2014), illetve a tényellenőrzés módszereit és elveit veszi górcső alá (Uscinski & Butler 2013). Ahogy Sakari Nieminen és Laura Rapeli (2018) megjegyzi, a szakirodalom három fő kutatási téma felé gravitál: ezek (1) a tényellenőrzés hatása, (2) a tényellenőrzés mint szakma és (3) a tényellenőrzésről alkotott közvélemény. Az eddig született munkák a szerzők szerint elsősorban a tényellenőrzés korrekciós képességeit vizsgálják, és kevésbé foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy mit gondol a közvélemény a tényellenőrzésről.

---

1 The Decline of the Gatekeepers? Political Communication in Challenging Times. ECPR General Conference, Hamburg, 22–25 August 2018, <https://ecpr.eu/Events/Event/SectionDetails/723>.

## 2.2. Közvélemény és hírkomentárok

A közvéleményt Walter Lippmannak (1922/1992) a témában úttörő könyve óta olyan organikus „termékként” értelmezik, amely a közösségi vita folyamán alakul ki. A társadalmi véleményhez a modern társadalomtudományok hagyományosan felméréseken alapuló közvélemény-kutatásokkal közelítenek, amelyek magukban foglalják a reprezentatív minta kiválasztását és a mintában szereplők véleményének megkérdezését. Az internetes platformok térnyerésével azonban a közvélemény-kutatás egy új paradigmája alakult ki annak következtében, hogy a hálózati közösségi média a vélemények eddig nem látott bőségét hozta el. A közösségimédia-alapú közvélemény-elemzés egy olyan új megközelítés, amely „növeli a gyűjtött adathalmaz méretét, bővítheti a minta diverzitását, csökkentheti a kapcsolódó költségeket, és felgyorsíthatja az adatgyűjtés sebességét” (Dong & Lian 2021: 1).

A közösségi médián alapuló közvélemény-kutatásoknak azonban sajátos limitációik is vannak (McGregor 2019). A kommentelők például messze nem reprezentálják a teljes olvasóközönséget, és számos kutatás mutatott rá arra is, hogy a hírolvasók nagyobb valószínűséggel kommentelnek, amikor dühöt és egyet nem értést fejeznek ki (Springer et al. 2015, Kim & Kim 2018). Bár az arányok országoként és médiafogyasztási mintázatok szerint változhatnak, Hans K. Meyer és Michael Clay Carey az amerikai hírkomentelőket kutatva már 2015-ben azt regisztrálta, hogy a férfiak nagyobb valószínűséggel fűznek kommenteket hírekhez az online környezetben. Minden hibájuk ellenére az olvasói kommentárokat számos kutatás tekinti a közösség elfogadásának indikátoraként. A 2018-as mexikói választásokat megelőzően indított tényellenőrző projekt, a Verificado közösségi megítélését és hasznosságát például felhasználói hozzászólásokon keresztül elemezték (Galarza Molina 2020).

## 3. A tanulmány kontextusa: A tényellenőrzés intézményesülése Magyarországon. Modellek és diskurzusok

Az újságírás új és innovatív műfajaként értelmezett tényellenőrzési gyakorlata (Graves et al. 2016) viszonylag későn indult el Magyarországon. Az első magyar tényellenőrző oldal, az Urban Legends, amely elsősorban a városi legendákkal foglalkozott, 2004-ben kezdte működését, tíz évvel azután, hogy amerikai megfelelője, a Snopes megalakult az Egyesült Államokban. Bár az évek során több fontos kezdeményezés látott napvilágot,<sup>2</sup> a tényellenőrzés Magyarországon csak 2022-ben vált általános újságírói gyakorlattá. Az elmúlt két évben négy új tényellenőrző oldal vagy rovat jött létre magyar nyelven, ezek időrendi sorrendben (1) a Ténykérdés, (2) a Lakmusz, (3) az Ellenőr és (4) a Fake News Monitor (lásd az 1. táblázatot).

A hazai kezdeményezések új hulláma 2020 után szinkronban van a nagyobb, uniós szintű törekvésekkel. A tényellenőrző oldalak száma Európában az elmúlt két évben óriási mértékben nőtt, elsősorban az Európai Bizottság célkitűzésének köszönhetően. A Bizottság által támogatott European Digital Media Observatory (EDMO) célja, hogy mind a 27 uniós tagállamban olyan nemzeti és multinacionális központokat hozzon létre, amelyek átfogják és koordinálják a dezinformáció megfékezésére irányuló lokális tevékenységeket.<sup>3</sup> Emellett az AFP francia hírügynökség is központi szerepet tölt be a fake news elleni küzdelemben: ma már 15 tényellenőrző oldalt működtet Európa-szerte (ebből hetet a kelet-európai térségben).

---

2 A tényalapú diskurzus hazai térnyerésének egyik fontos orgánuma a 2011-ben alapított, oknyomozással és adatújságírással foglalkozó portál, az Átlátszó. Az Átlátszó tagabban közelít a dezinformáció kérdéséhez (nem kifejezetten tényellenőrzéssel foglalkozik), és nagy hangsúlyt fektet az álhíreket terjesztő szűrkezőnás médiumok és szereplők feltérképezésére. A média mellett politikai intézetek és agytrösztök is csatlakoztak a dezinformáció elleni küzdelemhez. Az elsők egyike a Political Capital, amelynek fő fókuszát az összeesküvés-elméletek, a babonák, a külföldi (főként orosz és kínai) befolyással összefüggő dezinformációs kampányok és más poszt-igazság jelenségek elemzése jelenti. A kormányközeli kutatóintézetek közül a Nézőpont 2013-ban indította el a Médiafigyelő szolgáltatásának részeként a FactCheck részlegét: kezdetben az oldal névtelen szerzői az Orbán Viktorral szemben kritikus külföldi sajtó híreit cáfolták; később áttértek a független hazai hírportálok állításaira, amelyeket a kormánypárti média ellenérveivel állítottak szembe.

3 Az EDMO honlapja: <https://edmo.eu/fact-checking-activities/>.

1. táblázat  
Aktív tényellenőrző portálok Magyarországon (2021–2022)

Médiум	Alapítás éve	Affiliáció	Affiliáció (kategória)	A Facebook független tényellenőrző partnere	Saját honlappal rendelkezik
Ténykérdés	2021	AFP	francia hírügynökség	igen	igen
Lakmusz	2022	444.hu	fősodró hírportál	nem	igen
Ellenőrző	2022	Telex	fősodró hírportál	nem	nem
Fake News Monitor	2022	Hirado.hu	közszolgálati médium	nem	nem

A tényellenőrző szervezetek különböző intézményi struktúrákban működnek. A Duke Reporters' Lab, amely a világ tényellenőrző szervezeteinek adatbázisát vezeti, négy kategóriát állapított meg: eszerint a tényellenőrző tevékenység kapcsolódhat (1) médiaszervezethez, (2) akadémiai vagy más nonprofit kutatóintézethez, (3) nem kormányzati vagy más nonprofit szervezethez, vagy (4) egyikhez sem.<sup>4</sup> A képet tovább bonyolítják az egymást átfedő megállapodások (például nagyobb konzorciumok és *hubok*, amelyekben a fenti szereplők egyszerre vehetnek részt), valamint a nagy technológiai platformokkal (Meta, Google) az IFCN Nemzetközi Tényellenőrzési Hálózaton keresztül kötött partnerprogramok. A Lakmusz ezek között is sajátos intézményi modellt képvisel: egyszerre működik (az EDMO magyarországi hubjának részeként) független tényellenőrző oldalként, de tartalmainak terjesztésében egy fősodró híroldal, a 444.hu is részt vesz.

### 3.1. „Tibor a szerkesztőségéből csak leemeli a polcra az ún. tényt” – a tényellenőrző újságírás körüli diszkurzív mező Magyarországon

A tényellenőrzésről szóló magyarországi diskurzus erőteljesen polarizált környezetben zajlik, amelynek szélesebb kerete a média meghatározásáért (mi a média?) folytatott hegemónikus küzdelem. A kormánypárt álláspontja ebben a vitában – amelyet számos eszközzel és a kormányhoz nyíltan vagy átláthatatlan módon kötődő szervezeten keresztül képvisel – az, hogy újságírói objektivitás vagy függetlenség nem létezik. Ezt a nézőpontot a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke többször is megerősítette,<sup>5</sup> míg a tényellenőrzésre vonatkozóan a szervezet azt is kijelentette, hogy nem lehet „a tényellenőrzői szerepet kizárólagosan az online platformoknak vagy a tényellenőri szerepre önmagukat kijelölő szervezeteknek átengedni”.<sup>6</sup>

A tényellenőrzés hazai elfogadottságát a politikai spektrum mindkét oldalának véleményformálói is alakítják: egyesek a gyakorlatot a szólásszabadság szempontjából problematizálják (a *big tech*-kel, a platformmoderálással és a cenzúrával összefüggésben),<sup>7</sup> míg mások ezt a témát episztemológiai szkepszissel közelítik meg (lásd az 1. ábrát).

4 A Duke Reporters' Lab honlapja: <https://reporterslab.org/fact-checking>.

5 Koltay András (2022): A média függetlensége egy önmaga által gyártott mítosz. *24.hu*, 2022. II. 21., <https://24.hu/belfold/2022/02/21/koltay-andras-nmhh-elnok-mediatanacs-interju/>.

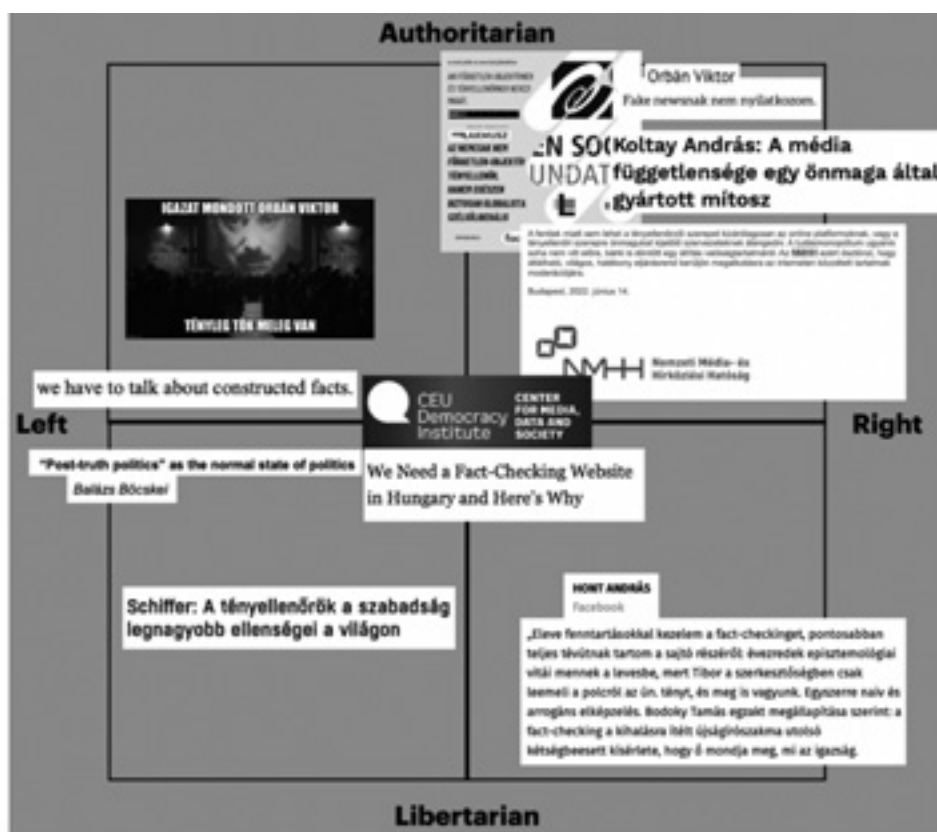
6 Élesedik az álhírek elleni küzdelem: mi sem maradhatunk ki belőle. *NMHH*, 2022. VI. 13., [https://nmhh.hu/cikk/229831/Elesedik\\_az\\_alhitek\\_elleni\\_kuzdelem\\_mi\\_sem\\_maradhatunk\\_ki\\_belole](https://nmhh.hu/cikk/229831/Elesedik_az_alhitek_elleni_kuzdelem_mi_sem_maradhatunk_ki_belole).

7 Schiffer: A tényellenőrök a szabadság legnagyobb ellenségei a világon. *444.hu*, 2022. V. 28., <https://444.hu/2022/05/28/schiffer-a-tenyellenorok-a-szabadsag-legnagyobb-ellensegei-a-vilagon>.

Az utóbbi tábor azzal érvel, hogy a politikai tények természete – amelyek konfliktusok által konstruáltak és folyamatos mozgásban vannak – ellentétes azzal a pozitivista megközelítéssel, amely szerint a tények „már előre rendelkezésre állnak”,<sup>8</sup> és csak fel kell őket kutatni. Ezt a pozíciót foglalja el a diszkurzív politikatudomány is a tudományos mezőben, amely szerint a politika egy tények előtti állapot, amelynek tétje a tények értelmezése és elrendezése (Böcskei 2017). Az akadémiai diskurzusban a Közép-európai Egyetem ugyanakkor a tényellenőrző újságírást demokratikusvilág-építő gyakorlatként tekint.<sup>9</sup>

### 1. ábra

*Politikai irányítú a tényellenőrző újságírásról szóló hazai diskurzusról*



A hazai közvéleményt formáló elitediskurzusokkal szemben a jelen kutatás azt vizsgálja, hogy a közösségimédia-felhasználók milyen képet alakítottak ki az újságírás e speciális válfajáról, és milyen keretekben tárgyalják a tényellenőrző cikkeket a nyilvános posztok alá írt kommentjeikben. Ennek fényében a következő kutatási kérdéseket fogalmaztuk meg:

- Hogyan értékeli a Facebook közönsége a tényellenőrzés újságírói gyakorlatát Magyarországon?
- Hogyan befolyásolja a tényellenőrző cikkekre adott reakciókat, ha azokat egy fősodró hírportál vagy ha egy dedikált tényellenőrző oldal táálja?

8 Hont András (2022): Fenntartásokkal kezelem a fact-checkinget. *Mandiner*, 2022. V. 6., [https://mandiner.hu/cikk/20220506\\_ujsgariras\\_magyar\\_sajto\\_fact\\_checking\\_hont\\_andras\\_velemeney](https://mandiner.hu/cikk/20220506_ujsgariras_magyar_sajto_fact_checking_hont_andras_velemeney).

9 Gajdos Renáta: We Need a Fact-Checking Website in Hungary and Here's Why. *CMDS*, <https://cmds.ceu.edu/we-need-fact-checking-website-hungary-and-heres-why>.

## 4. Kutatási módszer, adatok

### 4.1. A kutatás kontextusa

E tanulmány a Facebookról gyűjtött adatokra támaszkodik. A Facebook egy olyan hálózati közösségi oldal, amelyet a médiavállalatok világszerte használnak a közönség bevonására, valamint hatókörük növelésére (Gearhart et al. 2022). Annak ellenére, hogy egyes médiumok továbbra is helyet biztosíthatnak saját felületeiken a cikkekhez fűzött olvasói megjegyzéseknek, egyre több orgánus szervezi ki a kommentelés lehetőségét a közösségi médiára, ahol a platformok valós névre vonatkozó szabályozása (*real-name policy*) felfüggeszti a hozzászólók korábbi anonimitását (Hille & Bakker 2014). A platform egyedi jellemzői és a magyarországi felhasználók körében való népszerűsége a fő oka annak, hogy a Facebookot választottuk adatforrásnak a hírolvasók reakcióinak vizsgálatához.

A három, jelenleg is működő magyar tényellenőrző oldal közül a Lakmuszt találtuk a legmegfelelőbbnek a kutatáshoz. Egyrészt azért, mert a Lakmusz külön honlappal és Facebook-oldallal rendelkezik, szemben például az Ellenőrzővel, amely a Telex szerkesztőségén belül működik. Másrészt a többi szereplőnél jóval nagyobb követőtáborral rendelkezik a közösségi felületen (10 000 követője volt a Facebookon az adatgyűjtés idején, míg a Ténykérdésnek mindössze 337), ami a tanulmány *big data* megközelítése szempontjából jelentett fontos feltételt.

A kutatási kérdések megválaszolásához a Lakmusz, valamint testvérkiadványa, a 444. hu Facebook-oldalain közzölt tényellenőrző cikkeket és a hozzájuk kapcsolódó felhasználói kommenteket gyűjtöttük össze. A két kiadványt ugyanaz a kiadó adja ki (a Magyar Jeti Kft.), de két külön szerkesztőségként működnek. A cikkek elérésének növelése érdekében a 444.hu szinte valamennyi, a Lakmusz által írt tényellenőrző cikket közzéteszi a honlapján és a Facebook-felületén is. Ez adott lehetőséget a közönség visszajelzéseinek összehasonlítására is.

Annak ellenére, hogy alkalmanként ugyanazokat a tartalmakat közlik, a két lap profilja, olvasói köre és újságírói értékei között is komoly különbség mutatkozik. A 444. hu 2013 óta van jelen a magyar médiapiacra, és Magyarország kilencedik leglátogatottabb online újságja a Similarweb 2022-es adatai szerint.<sup>10</sup> Az online hírújságot jellemzően kormányellenes és liberális irányultságú hírportálként tartják számon (Bátorfy & Urbán 2019). Ezzel szemben a Lakmusz csak 2022 elején alakult, és dedikált tényellenőrző oldalként egy szűkebben meghatározott küldetéssel rendelkezik, amelynek része, hogy kerülje a részrehajlást és elfogultságot.

A két oldal közönségének összetétele a Facebookon demográfiaileg meglehetősen hasonló, amint az a 2. táblázatban látható. Az egyetlen lényeges különbséget a követők életkora jelenti; a Lakmusz közönsége egy-két korosztállyal idősebb, mint a 444. hu átlagos olvasója. Emellett a fővárosi követők aránya is valamivel magasabb a Lakmusz Facebook-oldalán (lásd a 2. táblázatot).

#### 2. táblázat

##### A Facebook-oldalak követőinek demográfiai adatai

Médium	Követők száma	Ország	Város	Gender	Életkori csoportok
Lakmusz	10 040	Magyarország (87 %)	Budapest (47 %)	nő (53 %)	35–44, 45–54
444.hu	426 681	Magyarország (86 %)	Budapest (34 %)	nő (50 %)	25–34

A Facebookon a két médium moderálási gyakorlata laza és rögtönzött. A 444.hu-n a hozzászólások 2,8 százalékát tették láthatatlanná (*hide*) az etikai szabályok megsértése miatt. A Lakmuszon ez az arány még alacsonyabb:

<sup>10</sup> Lásd: <https://www.similarweb.com/website/444.hu/#traffic>.



az összes kommentnek mindössze 1,7 százalékát rejtették el. Maga a platform ritkán távolít el magyar nyelvű kommenteket; a Reset 2022-ben publikált tanulmánya szerint a Facebookon a felhasználók által bejelentett tartalmak eltávolításának aránya magyar nyelven 12 százalékos.<sup>11</sup>

## 4.2. Adatgyűjtés

A vizsgált korpusz 2022. január 11-e és december 31-e között publikált 100 eredeti bejegyzésből és a hozzájuk tartozó felhasználói kommentekből áll. A posztokat egy kritérium alapján választottuk ki: tényellenőrző cikkekre tett hivatkozást kell tartalmazniuk. A műfaj meghatározásához Shah Jiang és munkatársai (2020) definícióját vettük figyelembe, amely szerint a tényellenőrzések „a nyilvánosság előtt tett állításokat vizsgálják, hogy bizonyítékokkal és logikus érveléssel alátámasztott ítéletet hozzanak”. Emiatt kizártunk minden más olyan bejegyzést, amely nem teljesítette azt a feltételt (így például a dezinformáció/félretájékoztatás általános tendenciáiról szóló cikkekre hivatkozott).

A Facebook-komentárokat az „ExportComments.com” nevű alkalmazáson keresztül gyűjtöttük össze. Mivel a kutatás az olvasóknak a cikkekre adott válaszaira fókuszál, az olvasó–olvasó-interakciókat, azaz a „beágyazott kommenteket” kizártuk a válogatásból. Az adathalmazt továbbá az egyes bejegyzések alatti első 20 kommentre korlátoztuk, így a korpusz összesen 2546 hozzászólásból áll (lásd a 3. táblázatot).

3. táblázat  
Kommentek száma az egyes médiumokon

Médium	Kategória	Posztok száma	Kommentek száma	Korpusz
Lakmusz	tényellenőrző portál	100	1389	636
444.hu	online hírportál	100	12 176	1910

## 4.3. Módszer

A kutatási kérdések megválaszolása érdekében két adatbázisra támaszkodtunk: az egyik a tényellenőrző cikkek posztjait, a másik a posztokra érkező kommenteket tartalmazza. Az adatok elemzése során ugyanazt a háromlépcsős eljárást alkalmaztuk: először azonosítottuk az elemzési egységeket (posztok és kommentek), majd elvégeztük az egységek előre meghatározott kategóriarendszer szerinti kódolását; ezután a minták feltárása, összevetése és értelmezése következett.

Az első adatbázis a 100 tényellenőrző cikket tartalmazza. A kódolás során első lépésben a cikk domináns témáját határoztuk meg (például háború, belpolitika, egészségügy, Magyarország és az Európai Unió kapcsolata stb.) Ezután a tényellenőrzések alanyát vettük számba, akinek vagy amelynek a nyilvános állításáról a cikk ítéletet hozott (például Orbán Viktor, kormánypárti média, celebek, Kreml/Putyin stb.). A fenti kategóriákba való besorolásnál nem a szöveg teljes terjedelmét, csupán a cikkek Facebookon megjelenő előnézetet (címlapi kép, cím és lead) használtuk kontextuális támpontokként. Ezt a döntést az a körülmény indokolja, hogy a hírek platformosítása miatt a felhasználók gyakran csak felületesen, a Facebookon megjelenő információk alapján azonosítják be a cikk témáját (Anspach 2019).

<sup>11</sup> The Bratislava Shooting. Report on the role of online platforms. *Reset*, 2022, [https://www.reset.tech/documents/CMS\\_RESET\\_Report.pdf](https://www.reset.tech/documents/CMS_RESET_Report.pdf).

A második adatbázis a felhasználói hozzászólásokra (N = 2546) vonatkozott. A kommentek kódolása során egyrészt azokra a tanulmányokra támaszkodtunk, amelyek a hírkommentelés motivációját a düh és az egyet nem értés kifejezésében határozták meg (Springer et al. 2015, Kim & Kim 2018). Ennek nyomán azt vizsgáltuk, hogy a Lakmusz és a 444.hu oldalán a posztokra érkezett reakciókban a negatív érzelem vagy véleménykülönbség milyen aktorokkal szemben fogalmazódik meg: (1) a hamis állítást tevő személyre, akit a cikk vizsgálat alá von, (2) az újságíró ítéletére vagy személyére, vagy (3) a dezinformációs kampány közönségére, amelyet az eredeti hamis hír célba vett. Ezek után az újságírói munkát támadó véleményeket további szempontok szerint osztályoztuk, méghozzá aszerint, hogy a kritika (1) szakmai, (2) ismeretelméleti/tudásszociológiai vagy (3) politikai alapokon nyugszik (lásd a 4. táblázatot).

4. táblázat  
A komment-elemzés szempontrendszer

Keret	A: Micro-szint (cikk)	B: Mezzo-szint (előfeltételezés)	C: Macro-szint (hatás)
Szakmai	Rámutat a szövegben található (logikai, számítási stb.) hibákra.	Megkérdőjelezi az újságíró hozzáértését.	Megkérdőjelezi a tényfeltáró cikk által használt formátum, hossz vagy verbális regiszter hatékonyságát vagy a cikk relevanciáját.
Episztemológiai	Cáfolja a bizonyítékokat ellen- vagy további bizonyítékok felsorakoztatásával.	Kétségeket támaszt a tényellenőrzés eszközeivel és módszereivel kapcsolatban.	Szkeptikus azt illetően, hogy a tények megváltoztathatják-e az emberek meggyőződését és hitét.
Politikai	Rámutat a cikk elfogódottságaira.	Feltételezi, hogy az újságíró vagy a médium politikai célokat szolgál.	Azt állítja, hogy a tények hatástalanok a politikai ideológiákkal szemben.

## 5. Eredmények

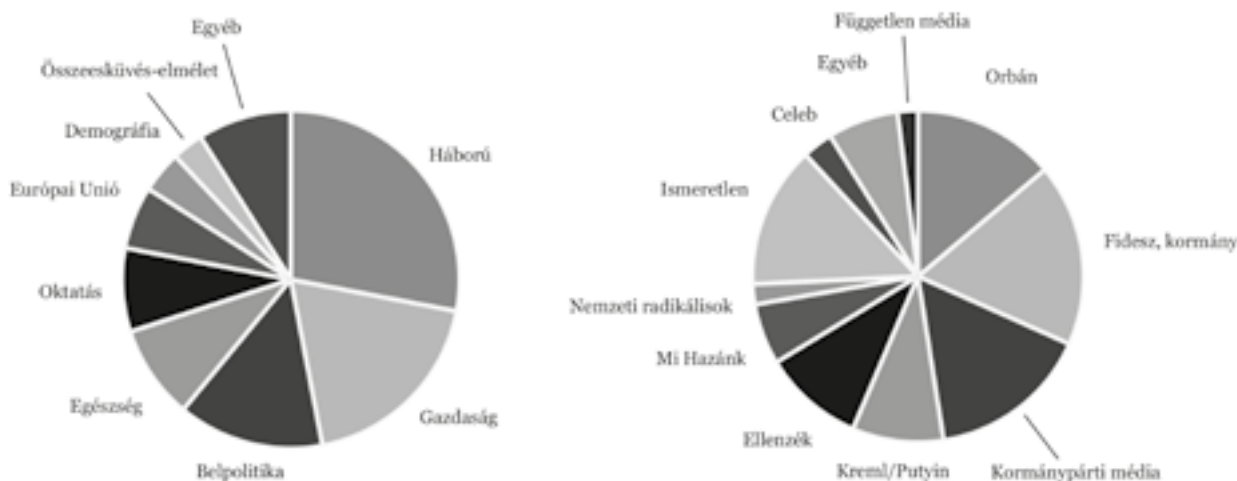
### 5.1. A tényellenőrző cikkek témái és „célpontjai”

A közönség a két Facebook-oldalon többségében olyan posztokkal találkozhatott, amelyek az orosz-ukrán háborúval (28 %), a gazdasági helyzettel (19 %) és a hazai pártpolitikával kapcsolatos (14 %) dezinformációt cáfoltak meg. Ezek a cikkek túlnyomó részt a magyar miniszterelnök (14 %), a kormányzó Fidesz-adminisztráció politikusai (18 %) és a kormánypárti média (16 %) állításait vizsgálták (lásd a 2–3. ábrát). A magyar politika kétszatuságát – a 2018-as országgyűlési választások óta a törésvonalak egyre inkább az Orbán-rendszer és az azzal szemben összefogó ellenzék között húzódnak (Lindner et al. 2020) – a cikkek aszimmetrikus módon képezték le le: a korpuszban öt kormánypárthoz kötődő álhírrre jut egy olyan fact-check, amely ellenzéki megszólalók állításait veszi szemügyre. Ahogy a későbbiekben látni fogjuk, a felhasználói kommentek részben ezt az aránytalanságot tematizálták a cikkekhez fűzött észrevételeikben.

A tényellenőrző újságírással foglalkozó szakirodalomban a cikkek témaválasztása (*case selection*) évek óta a kritika egyik első számú tárgyát képezi. Ennek az az oka, hogy a nyilvánosságban napról napra potenciálisan végtelen számú ténytérű állítás hangzik el, a korlátozott erőforrások miatt a tényellenőrök azonban ezeknek csak egy töredékével képesek foglalkozni. Azt, hogy az újságírók mi alapján választják ki az ellenőrizendő tényeket, Joseph E. Uscinski és Ryden Butler (2013) szerint sokszor be nem vallott (politikai és ideológiai) elfogódottságok,

illetve szubjektíven felmért olvasói elvárások határozzák meg – vagyis nem verifikálható, tudományos szempontok, mint a társadalomtudományokban. Ez azonban elsősorban az olyan tényellenőrző médiumoknál jelent problémát, amelyek pontozási rendszer is alkalmaznak (ilyen például a Washington Post Pinocchio-számlálója vagy a Politi-Fact Pants-on-Fire értékelése), és ez alapján hasonlítják össze, melyik politikus milyen mértékben mond igazat más politikai szereplőkhöz képest.

2–3. ábra  
A Lakmusz által írt cikkek fő témái és alanyai



A Lakmusz tényellenőrzései alapján – annak ellenére, hogy a médium nem használ szavahihetőséget értékelő skálát vagy pontozási rendszert – arra lehetne következtetni, hogy a kormánypárt számszerűen többet hazudik, mint az ellenzék. Ez az állítás azonban nem venné figyelembe a magyar politikai rendszer sajátosságát: a Fidesz 2010 óta minden egyes választási ciklusban kétharmados parlamenti többséggel gyakorolja a hatalmat, emellett pedig legalább 50 százalékot tesz ki a kormány által ellenőrzött vagy tulajdonlott médiumok aránya a közéletet tematizálni képes sajtótermékek piacán.<sup>12</sup>

A módszertani szakirodalom a „hamis egyenértékűség” (*false equivalences*) kifejezéssel illeti azt az újságírói gyakorlatot, amikor a tényellenőrök a kiegyensúlyozottság jegyében igyekeznek minden politikai oldalt egyenlő mértékben vizsgálni.<sup>13</sup> A kutatások erre a jelenségre elsősorban az Egyesült Államokban mutattak rá, ahol Trump megszólalásait „kellett” demokrata politikusok kevésbé légből kapott és kisebb számú téves állításával szembeállítani.

## 5.2. Komment szekció

A következő lépésben a tényellenőrző cikkekre érkezett felhasználói kommenteket elemeztük és hasonlítottuk össze a médiumok által képviselt intézményi kontextusokban.

A negativitásra vonatkozó feltételezésünket az eredmények részben igazolták: a Lakmuszon az összes komment 58 százaléka, míg a 444.hu-n a kommentek 55 százaléka fejezt ki a cikkekkel szemben egyet nem értést

12 Bódis András: A NER már a sajtó 50 százalékát kontrollálja – itt a nagy médiaterkép. *Válasz Online*, 2021.I.04., <https://www.valaszonline.hu/2021/01/04/a-ner-mar-a-sajto-50-szazalekat-kontrollalja-itt-a-nagy-mediaterkep/>

13 Dan Kennedy: Fact-Checking in the Age of Trump: Why False Equivalence Is Harming Democracy. *GBH*, 2019. IX. 18., <https://www.wgbh.org/news/commentary/2019/09/18/fact-checking-in-the-age-of-trump-why-false-equivalence-is-harming-democracy>.

vagy ellenségeskedést. Ezek eloszlása között azonban jelentős különbségek mutatkoztak: tényellenőrző oldalon a kommentek 41,4 százaléka csatornázza be az újságírói munkával szembeni negatív attitűdöt, míg a főszórú hírportálon csupán 17,2 százalékuk, vagyis kevesebb mint fele. Az utóbbin a düh, illetve az egyet nem értés elsősorban az álhíreket terjesztő személy/szervezet (31,4 %), illetve kisebb mértékben az álhírek közönsége (7,9 %) ellen irányult (lásd még az 5. táblázatot). Érdekes módon a kommentelők szinte egyáltalán nem foglalkoztak a platformnak a dezinformáció terjedését elősegítő szerepével.

5. táblázat

*A dühöt vagy ellenvéleményt kifejező kommentek célközönsége százalékos arányban a két médium Facebook-oldalán*

Változó	Lakmusz	444.hu
Fake news terjesztője	16,7 %	31,4 %
Újságírói munka/médium	41,4 %	17,2 %
Fake news közönsége	4,4 %	7,9 %

Az eredményeket érdemes annak a megállapításnak a fényében értelmezni, hogy a felhasználók a közösségi médián nemcsak a politikai szimpátiáiknak megfelelő, hanem az azokkal ellentétes híreknek is ki vannak téve. Ezek az információk viszont nem feltétlenül eredményeznek kiegyensúlyozottabb világképet, hanem – épp ellenkezőleg – a meggyőződésekkel inkonzisztens állításokat az olvasók gyakran elutasítják, az ezt kísérő negatív érzelmeket pedig a kommentszekciókban vezethetik le (Humphrecht et al. 2020).

### 5.2.1. A tényellenőrzés kritikája

A visszajelzések elemzése során külön figyelmet fordítottunk azokra a felhasználói kommentekre, amelyek a tényellenőrző újságírás gyakorlatára (hatására, módszereire vagy az azt végző személyekre) vonatkoztak. A 6. táblázatban az egyes kategóriákba tartozó legjellemzőbb kritikákat szedtük össze.

6. táblázat

*A tényellenőrző újságírás gyakorlatával kapcsolatos kommentek*

Kategória	Leírás
<b>Mikroszint (cikk) szakmai</b>	A hozzászóló nem ért egyet a cikk alapfeltevésével, vagy azt állítja, hogy a tényellenőrző rosszul értelmezte az eredeti állítást. Például: „xy nem ezt mondta” vagy „a WHO közleményében tényleg az szerepelt, nézzétek meg alaposabban”.
	A cikk premisszája a hozzászóló szerint irreleváns vagy nem a lényegre összpontosít. Például: „kit érdekel mi történt 10 évvel ezelőtt”, „nem számít, mi történik Németországban”, „ez egy remek jogértelmezés, de nem ez a lényeg” stb.
	A hozzászólás szerint a cikk indokolatlanul nagy figyelmet szentel hamis állításoknak, vagy olyan állításokkal foglalkozik, amelyek célja az, hogy elvonják a figyelmet a valódi kérdéstről. Például: „a Fidesz csak azért találta ki ezt a témát, hogy legyen min rágódni, inkább a valódi problémákkal foglalkozzanak”, „az emberek nem is tudtak erről, amíg a média nem kezdett el foglalkozni vele”.
	A cikknek a hozzászólás szerint nincs hírértéke. Például: „tényleg, már megint hazudik a Fidesz?”, „kérem, akkor írjon cikket, ha igazat mondanak”.
<b>Mikroszint (cikk) politikai</b>	A hozzászólás szerint a cikk elfogult, nem objektív, vagy elmulasztja a történet mindkét oldalának bemutatását, tehát egyoldalú. Például: „érdemes lett volna Depp állításait is megvizsgálni”, „az ukrán atrocitásokról is szó lesz?” stb.

Kategória	Leírás
<b>Mikroszint (cikk) ismeretelméleti</b>	A hozzászólás elfogadja a cikk ítéletét, de rámutat a levezetés számítási hibáira vagy a cikkben szereplő téves megfogalmazásokra. Például: „vannak fotóim, amelyek bizonyítják, hogy többen voltak a tömegben”, „nem látod, hogy a képet levágták, így a számítás téves?”
	A megjegyzés vitatkozik az állítás igazolására használt bizonyítékokkal, vagy kérdőre vonja a bizonyítás logikáját. Alternatív forrásokat is felajánl, amelyek megkérdőjelezzik a tényellenőrzést. Például: „a bomba nem a plazát találta el, hanem a tavat, nézd meg a térképet”, „ez [hiperlink] mást mond”, „a Gazprom nem duplázta meg a bevételét tavaly óta” stb.
	Azt állítja, hogy egy tény vagy helyzet eldöntése nem igényel közvetlen bizonyítékot. Például: „a tények önmagukért beszélnek”, „írásos bizonyíték nélkül is nyilvánvaló, hogy...” stb.
<b>Mezzoszint (előfeltételezés) szakmai</b>	A hozzászólás megkérdőjelezi az újságíró adott témában való jártasságát. Például: „egy bölcsészdiplomával rendelkező személynek nem kéne közgazdaságtanról írnia”, „lenyűgöz az a magabiztosság, amellyel egy művészettörténészből lett újságíró bátran kijelenti, hogy...”
<b>Mezzoszint (előfeltételezés) politikai</b>	A hozzászóló szerint a tényellenőrzés politikai hasznosság alapján „célta téveszt”. Például: „nem az ellenzék az ország fő ellensége”, „a Fidesz ellen csak a saját eszközeivel lehet harcolni”.
	Olyan kijelentések, amelyek megkérdőjelezzik a médium semlegességét, és azt állítják, hogy a cikket egy személy/szervezet érdekeinek előmozdítása érdekében írták. Például: „jó kis propaganda, Soros szívesen olvasná”.
	A kritika a szerkesztőség integritását kérdőjelezi meg: a cikket pénzügyi ösztönzők miatt írták, vagy megrendelésre készült. Például: „mennyit kapnak a Pfizertől ezekért a hülyeségekért?”
	A hozzászólás szerint a médium egy meghatározott napirend/ideológia (például a globalizmus, a liberalizmus stb.) előmozdítására törekszik. Például: „ezek a cikkek a globalisták igazsága”, „kicsit sem meglepő egy globalista érdekeket kiszolgáló, magát önkényesen tényellenőrzőnek tituláló oldaltól” stb.
	Az újságírók célja a közbeszéd cenzúrázása. Például: „a tényellenőrök a szólásszabadság legnagyobb ellenségei”.
Megkérdőjelezi az újságírók függetlenségét, és rámutat arra, hogy a szerkesztőség összefonódott más szervezetekkel, vagy egy hálózat része. Például: „ó, szóval a Helsinki Bizottság tagja a Lakmusz tanácsadó testületének”, „és milyen befolyással bír rátok a Soros hálózat?”	
<b>Mezzoszint (előfeltételezés) ismeretelméleti</b>	A hozzászóló szkeptikus a bizonyításhoz alkalmazott eszközben. Például: „a statisztika egy hókusz-pókusz”, „ha a tényellenőrző nem talált meg valamit a Google-ban, az azt jelenti, hogy nincs?”
	Szkeptikus a cikkben hivatkozott szakértővel/autoritással szemben. Például: „csak mert az Amnesty International ezt mondta”, „én nem nevezném őket szakértőknek”, „egy Soros-blog egy Soros NGO-t idéz, tényleg”.
<b>Makroszint (hatás) szakmai</b>	A tényellenőrző cikkek túl hosszúak és bonyolultak, épp azokat nem érik el, akik a leginkább ki vannak téve a dezinformációnak. Például: „szerinted a Fidesz-szavazók képesek lesznek elolvasni egy ilyen hosszú szöveget?”, „akik csak 15 másodperces videókat néznek, nem fognak ilyen hosszú és összetett írást elolvasni”.
	A cikk kontraproduktív, mert a cáfolat megerősíti az olvasó eredeti meggyőződését (bumeránghatás). Például: „tehát igaz, amit eredetileg gondoltam”.
<b>Makroszint (hatás) politikai</b>	A tények hatástalanok a hamis (politikai) hiedelmekkel szemben. Minden olyan komment, amely szektára, vallásra vagy a Bibliára való hivatkozást tartalmaz, vagy az embereket „megtérített” vagy „hívőként” említi.
	A tények hatástalanok a [politikai ideológia] elleni küzdelemben.
<b>Makroszint (hatás) ismeretelméleti</b>	A hazugságok gyorsabban terjednek, mint azok helyreigazítása vagy a tényellenőrzések. Például: „ez egy szélmalomharc, amit nem lehet megnyerni”.
	A hozzászólás szerint a tényellenőrzések dezorientálják az olvasókat, és hozzájárulnak ahhoz, hogy az embereknek egyre kevesebb a bizalmuk a médiával szemben. Például: „mindenki mást mond”, „még a cáfolat cáfolatának is van egy cáfolata”.
	Az embereket nem érdeklik a tények. Olyan hozzászólások, amelyek az igazság utáni állapotra utalnak, vagyis arra, hogy a tények a háttérbe szorulnak a közbeszédben.
	A hozzászóló olyan (médiá)eseményre mutat rá, amelyről később kiderült, hogy igaz.

Az egyes komment-típusok előfordulása alapján elmondható, hogy a hozzászólások mindkét oldalon hasonló arányban vonták kétségbe a cikkek állításait ismeretelméleti alapon (22,8 % a Lakmuszon és 19,8 % a 444.hu-n). Ezek a válaszok általában a cikk ítéletét alátámasztó bizonyítékokat vagy logikai érvelést támadták, ellenérveket vagy további bizonyítékokat hoztak fel más cikkek, dokumentumok vagy videók formájában.

### 5.2.2. 444.hu

A két oldal kommentjei közötti különbségek jóval nagyobbak bizonyultak. A fősodró híroldalon a hozzászólások többsége (36 %) az egyes tényellenőrzések szintjén olyan újságírószakmai kérdésekre vonatkozott, mint a relevancia (13 %) és a hírérték (8,5 %). Ezek a hozzászólók úgy ítélték meg, hogy a tényellenőrző cikkek semmi újat vagy meglepőt nem tettek hozzá előzetes tudásukhoz, vagyis a cikkek csak megerősítették azt, amit az olvasók már eleve tudtak (például: „a kormány hazudik”). Egyetlen eset jelentett ez alól kivételt: amikor a tényellenőrzések a liberális véleményklímájú oldalon nem a kormányzat, hanem az ellenzéki politikusok állításaival foglalkoztak. Ebben az esetben a szakmai típusú hozzászólások átcaptak politikaiba:

Ne ezen rugózzatok. Nem demokráciában élünk. A Fidesz malmára hajtjátok a vizet. Nem lehet független újságírást játszani. Inkább azt vesézzétek ki, hogy Ovi mit mondott a rádióban a homoszexualitás és a pedofília kapcsolatáról.

Remélem a lakmusz nekimegy a fidesz kijelentéseinek is. így választás előtt igazán hasznos dolog az ellenzék állításait boncolgatni. jól jövedelmezhet...

12 év megacunami Fidesz hazudozás után, tényleg bravó, hogy MZ/X kijelentéseit factcheckingoljátok! („Demokráciában csak demokratikus eszközökkel szabad a hatalom megragadására törekedni, de diktatúrákban bármilyen eszköz megengedett.”)

A 444.hu-n a hozzászólások egy része (8,8%) episztemológiai kételyeket is megfogalmazott a tényellenőrzés társadalmi hatásával kapcsolatban. Ezeknek a kommenteknek közös vonásuk, hogy a politikai meggyőződést a vallásos hithez hasonlítják, és ez alapján teszik kérdésessé az empirikus bizonyítások és a tényalapú diskurzus társadalomformáló erejét. A következő visszajelzések különösen szemléletes példák erre:

A hívők számára nem az a lényeg, hogy igazak-e a hírek, hanem az, hogy naponta megerősítést kapjanak arról, hogy jól döntöttek, és ez a legjobb hely, ahol élhetnek!

A hazugságnak is van egy olyan szintje, amit már senki sem hisz el, csak azok, akik még mindig akarnak hinni... Mert a hit így működik, nem szereti a piszkos tényeket...

Ez a korpusz (8,8 %), kiegészülve a kifejezetten az álhírek közönségét támadó kommentekkel (7,9 %) azt mutatja, hogy a tényellenőrzések láthatóvá tették a közönség politikai megosztottságát. A két tábor közötti különbséget – a kommentek alapján – a tények ismerete (tudás) és a tények elutasítása (hit) jelenti, ezt a szakadékot pedig a tényellenőrző újságírás nem tudja áthidalni.

### 5.2.3. Lakmusz

A Lakmusz kommentszekcióiban más témák domináltak: itt a közönség főleg a tényellenőrzés politikai összefonódásaival foglalkozott. Mikroszinten a hozzászólások 15 százaléka a cikkek ideológiai elfogultságára mutatott rá, míg 22 százaléka azt sugallta, hogy a csatorna nyíltan vagy burkoltan támogatja bizonyos csoportok

politikai érdekeit. Ez együtt járt a szerkesztőség függetlenségének megkérdőjelezésével, amint azt a következő hozzászólás is mutatja:

Ez a cikk is tipikus példája annak, hogy nincs olyan, hogy „független” tényellenőrzés. Elhiszem, hogy a cikkben valós tények szerepelnek, azonban nyilván azokat a tényeket emelik ki, amelyek a liberális, progresszív narratívát támasztják alá.

A közönség visszajelzései között felváltva jelenik meg a (baloldali-)liberális, külföldi és globalista ágendák említése. Ezzel összhangban többször előkerült az az állítás is, hogy a „globalista” intézményeket és a liberális hírforrásokat a cikkek kevésbé vizsgálják („baráti tűz”), ez az aszimmetria pedig véleményük szerint a tényellenőrzés programszerűségéből fakad:

Az ún. tényellenőrző tevékenység a források tisztaságát nem garantálja maradéktalanul. Ugyanez a helyzet a függetlenséggel is. Bármely oldal állítását meg lehet cáfolni vagy erősíteni – kis odafigyeléssel. Mit tesz egy ún. tényellenőr, amennyiben liberális. (Értelmezni sem tudom, [mi az a] liberális tényellenőr... ahogy vannak konzervatív tényellenőrök is.)

A tényellenőrző oldalon nagyobb arányban találtunk összefüggést a kormányzati kampányok retorikája és a közönség reakciói között. Az a vád, miszerint egy újságíró vagy médiumot Soros György vagy az EU fizeti, közel egy évtizede része a Fidesz lejárató kampányainak (Krekó & Enyedi 2018). A gyűlöletbeszéd mint a csoportohovatartozást hangsúlyozó diszkurzív eszköz (Hlopotunov 2020) is intenzívebben volt jelen a tényellenőrző oldalon, mint főszórú testvéroldalán.

## 6. Összegzés és következtetések

Mivel a kutatás egy tényellenőrző oldalra és egy főszórú hírportálra vonatkozott, az eredményt érdemes ennek függvényében értékelni. Ugyanakkor magyar nyelven jelenleg kis számú olyan portál működik, amelyen tényellenőrző újságírás műfajában hasonló jellegű, összehasonlító elemzést el lehetett volna végezni. A mintába így egy magát értéktől függetlennek tételező és egy kormányellenes, liberális irányultságú újság került. Hasonló kutatást a jövőben érdemes lehet a kormánypárti médiához tartozó orgánumon is elvégezni, illetve izgalmas kérdéseket vet fel a műfaj politikai célú kisajátítása (álcivil tényellenőrző oldalak vagy a tényfeltáró-leleplező esztétika kooptálása) is.<sup>14, 15</sup>

A jelen kutatás a hazai közösségimédia-felhasználók tényellenőrző újságcikkekre adott szöveges visszajelzéseit vette alapul és hasonlította össze eltérő intézményi kontextusokban. Az eredményei azt mutatják, hogy ugyanazokra a cikkekre – arányosítva – több mint kétszer annyi negatív komment érkezett a dedikáltan tényellenőrzéssel foglalkozó oldalon, mint a sokkal többek által olvasott és követett 444.hu oldalán, ahol a tényellenőrző cikkek a hírportál napirendjébe illeszkedtek. Az olvasói visszajelzések közötti különbség azonban nem vezethető vissza egyetlen kiváltó okra: az elfogadottságot egyaránt befolyásolhatta a cikkek témaválasztása (*case selection*), az ennek kapcsán életbe lépő kognitív torzítás (*confirmation bias*), és a műfajra eltérő mértékben irányuló figyelem is. Az előzetes meggyőződés alapján elfogadó/elutasító hírfogyasztásról tanúskodik, hogy

14 Német Szilvi (2022): Mexikóban már az állam a legfőbb tényellenőr. *Lakmusz*, 2022. IX. 6., <https://www.lakmusz.hu/mexikoban-mar-az-allam-a-legfobb-tenyellenor/>.

15 Tuters, Mark & Karyna Lazaruk (2022): Weaponized OSINT. *Eurozine*, 2022. XII. 19., <https://www.eurozine.com/weaponized-osint/>.

míg a kormányt ellenőrző cikkek a Lakmuszon, addig az ellenzéki politikusokat „átvilágító” cikkek a 444.hu oldalán váltottak ki több negatív kommentet.

Szintén különbséggént jelent meg, hogy a tényellenőrző portálon a hozzászólások jelentősebb része értékelte ezt a speciális és Magyarországon újszerű újságírói gyakorlatot politikai projektként, míg ez a szempont a hír- és véleményportálon alig volt jelen. Ez utóbbi felületen a kommentelők inkább szakmai és ismeretelméleti alapon kritizálták a médiumot és az újságírókat – de ezt is kisebb mértékben. A 444.hu-n a visszajelzések legnagyobb hányada a tényellenőrzések alanyára vonatkozott, vagyis az álhírt propagáló személyre vagy intézményre ventillálták dühüket.

Összességében elmondható, hogy a fősodró liberális hírportál sikeresebben közvetítette a tényellenőrzéseket saját közönsége felé, bizonyos cikkek azonban az eredmények alapján hozzájárulhattak a politikai polarizáció felerősítéséhez. A közönség polarizációjának kérdését ugyanakkor e dolgozat nem tudta maradéktalanul megválaszolni, ez ugyanis már a tényellenőrzés hatásának vizsgálatához tartozik, amely nem volt a dolgozat első számú célkitűzése. (A hatásvizsgálatok előzetesen felméri az olvasók politikai preferenciáit, ami ebben a kutatásban nem történt meg.)

Az általunk összegyűjtött és kategorizált kommentek alapján a liberális hírportálon kétszer annyi indulatos megjegyzés érkezett a dezinformáció célközönségére (az összes komment 8 százaléka), mint a magát a politikai értékválasztás szempontjából semlegesnek valló tényellenőrző felületen (4 százalék). A negatív megjegyzések jellemzően a kormány állításait vagy az orosz dezinformációt cáfoló cikkek alatt jelentek meg (vagyis azok alatt, amelyekben a kiinduló állítás vélhetően inkongruens volt a 444.hu olvasóinak politikai preferenciáival). A megjegyzések egy része dehumanizáló gyűlöletbeszédet tartalmazott, másik része viszont kérdésessé tette a tényellenőrzés sikerét: eljutnak-e a cikkek azokhoz, akik bedőlnek az álhíreknek? Hatásosak-e a tények a vakhittel szemben?

## Irodalom

- Amaritasari, Amaritasari & Indah Pangestu (2020): Post Truth and Role of International Relation Study. *Journal of Social Political Sciences*, vol. 1, no. 2, pp. 117–128.
- Amazeen, Michelle A. (2017): Journalistic Interventions: The Structural Factors Affecting the Global Emergence of Fact-Checking. *Journalism*, vol. 21, no. 1, pp. 1–17, <https://doi.org/10.1177/1464884917730217>
- Bátorfy, Attila & Ágnes Urbán (2019): State Advertising as an Instrument of Transformation of the Media Market in Hungary. *East European Politics*, vol. 36, no. 1, pp. 44–65, <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1662398>
- Böcskei, Balázs (2017): “Post-truth Politics” as the Normal State of Politics. *Tamara – Journal for Critical Organization Inquiry*, vol. 15, no. 3–4, pp. 257–260.
- Dias, Nicholas & Amy Sippitt (2020): Researching Fact Checking: Present Limitations and Future Opportunities. *Political Quarterly Publishing*, vol. 91, no. 3, pp. 1–9, <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12892>
- Dong, Xuefan & Ying Lian (2021): A Review of Social-media-based Public Opinion Analyses: Challenges and Recommendations. *Technology in Society*, vol. 67, pp. 1–14, <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101724>
- Ecker, Ullrich K. H., Ziggy O’Reilly, Jesse S. Reid & Ee Pin Chang (2019): The Effectiveness of Short-format Refutational Fact-checks. *British Journal of Psychology*, vol. 111, no. 1, pp. 36–54, <https://doi.org/10.1111/bjop.12383>
- Galarza Molina & Rocío Araceli (2020): Fact-Checking in Mexico. Analysis of the Public’s Perception on Verificado 2018. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, no. 29, pp. 41–53, <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2020.29.70352>
- Gearhart, Sherice, Ioana A. Coman, Alexander Moe & Sydney Brammer (2022): Facebook Comments Influence Perceptions of Journalistic Bias: Testing Hostile Media Bias in the COVID-19 Social Media Environment. *Electronic News*, vol. 17, no. 1, pp. 3–18, <https://doi.org/10.1177/19312431221103127>
- Graves, Lucas & Francesca Cherubini (2016): *The Rise of Fact-Checking Sites in Europe*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism & University of Oxford.



- Graves, Lucas, Brendan Nyhan & Jason Reifler (2016): Understanding Innovations in Journalistic Practice: A Field Experiment Examining Motivations for Fact-Checking: Understanding Innovations in Journalistic Practice. *Journal of Communication*, vol. 66, no. 1, pp. 102–138, <https://doi.org/10.1111/jcom.12198>
- Graves, Lucas & Michelle A. Amazeen (2019): Fact-Checking as Idea and Practice in Journalism. In: Henrik Örnebring (ed.): *Oxford Research Encyclopedia of Communication*, n. pag. Oxford: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228613.013.808>
- Hille, Sanne & Piet Bakker (2014): Engaging the Social News User. Comments on News Sites and Facebook. *Journalism Practice*, vol. 8, no. 5, pp. 563–572, <https://doi.org/10.1080/17512786.2014.899758>
- Humprecht, Edda, Lea Hellmueller & Juliane A. Lischka (2020): Hostile Emotions in News Comments: A Cross-National Analysis of Facebook Discussions. *Social Media + Society*, vol. 6, no. 1, pp. 1–12, <https://doi.org/10.1177/2056305120912481>
- Jiang, Shah, Simon Baumgartner, Abe Ittycheriah & Cong Yu (2020): Factoring Fact-Checks: Structured Information Extraction from Fact-Checking Articles. *WWW'20: Proceedings of Web Conference 2020*, pp. 1592–1603. 2020 April 20, <https://doi.org/10.1145/3366423.3380231>
- Kim, Jung Kee & Dal Hwan Kim (2018): Motivation of Reading and Writing Internet Reply and Satisfaction of College Student Internet Reply Users. *Journal of Cyber Communication Academic Society*, vol. 25, no. 4, pp. 5–47.
- Krekó, Péter & Zsolt Enyedi (2018): Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism. *Journal of Democracy*, vol. 29, no. 3, pp. 39–51, <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0043>
- Lindner, Attila, Filip Novokmet, Thomas Piketty & Tomasz Zawisza (2020): *Political Conflict, Social Inequality and Electoral Cleavages in Central-Eastern Europe, 1990–2018*. World Inequality Lab Working Paper N° 2020/25, <https://wid.world/document/political-conflict-social-inequality-and-electoral-cleavages-in-central-eastern-europe-1990-2018-world-inequality-lab-wp-2020-25/>, <https://doi.org/10.2307/j.ctv209xnf.11>.
- Lippmann, Walter (1922/1992): *Public Opinion*. New York: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315127736>
- Meyer, Hans K. & Carey, Michael Clay (2015): Men more likely to post online newspaper comments. *Newspaper Research Journal*, vol. 36, no. 4, pp. 469–481, <https://doi.org/10.1177/0739532915618417>
- McGregor, Shannon C. (2019): Social Media as Public Opinion: How Journalists Use Social Media to represent public opinion. *Journalism*, vol. 20, no. 8, pp. 1070–1086, <https://doi.org/10.1177/1464884919845458>
- Nieminen, Sakari & Laura Rapeli (2018): Fighting Misperceptions and Doubting Journalists' Objectivity: A Review of Fact-checking Literature. *Political Studies Review*, vol. 17, no. 3, pp. 1–14, <https://doi.org/10.1177/1478929918786852>
- Nyhan, Brendan & Jason Reifler (2010): When Corrections Fail: The Persistence of Political Misperceptions. *Political Behavior*, vol. 32, no. 2, pp. 303–330, <https://psycnet.apa.org/doi/10.1007/s11109-010-9112-2>
- Springer, Nina, Ines Engelmann & Christian Pfaffinger (2015): User Comments: Motives and Inhibitors to Write and Read. *Information Communication and Society*, vol. 18, no. 7, pp. 798–815.
- Uscinski, Joseph E. & Ryden W. Butler (2013): The Epistemology of Fact Checking. *Critical Review*, vol. 15, no. 2, pp. 162–180, <https://doi.org/10.1080/1369118X.2014.997268>
- Weeks, Brian E. & R. Kelly Garrett (2014): Electoral Consequences of Political Rumors: Motivated Reasoning, Candidate Rumors, and Vote Choice During the U.S. Presidential Election. *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 26, no. 4, pp. 401–422, <https://doi.org/10.1093/ijpor/edu005>
- Wood, Thomas & Ethan Porter (2019): The Elusive Backfire Effect: Mass Attitudes' Steadfast Factual Adherence. *Political Behavior*, vol. 41, pp. 135–163, <https://doi.org/10.1007/s11109-018-9443-y>
- Young, Dannagal G., Kathleen Hall Jamieson, Shannon Poulsen & Abigail Goldring (2017): Fact-Checking Effectiveness as a Function of Format and Tone: Evaluating FactCheck.org and FlackCheck.org. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 95, no. 1, pp. 49–75, <https://doi.org/10.1177/1077699017710453>

# Negyvenöt év filmcenzúrája

## Takács Róbert *Hollywood a vasfüggönyön túl* című könyvéről

Murai András

Magyar Kommunikációtudományi Társaság

Az államszocialista rendszer kultúrpolitikáját alapvetően meghatározta a Nyugathoz való viszony. A kulturális értelemben vett zártság és nyitottság aránya jelentős változáson ment át 1948-tól 1989-ig, a teljes elzárkózástól fokozatosan nyitott az ország – egyebek mellett a külpolitikai változásoknak köszönhetően – a nyugat-európai és az amerikai kultúra befogadása felé. Takács Róbert könyve ezt a folyamatot a filmforgalmazás felől követi figyelemmel: a *Hollywood a vasfüggönyön túl* 1945-től a rendszerváltozásig tekinti át az amerikai filmek magyarországi importjának történetét.

A szerző a nyugati filmek behozatalát időrendben tárgyalja: a Rákosi-korszakkal rövidebben foglalkozik, a Kádár-rendszert részletesebben vizsgálja, így külön részt szentel az 1960-as, az 1970-es és az 1980-as éveknek. A könyv egyik fontos kiindulópontja, hogy míg a kultúrpolitika alapelvei évtizedeken keresztül változatlanok voltak, addig a gyakorlat, az érvényre jutott szempontrendszer folyamatosan módosult. Ezért a nyugati és a hollywoodi filmek mennyiségi növekedése és térhódítása lassú, de biztos folyamat volt. Az az alapelv azonban mindvégig érvényesült, hogy az államszocialista országokból behozott filmeknek számszerűen mindig fölényben kellett lenniük a Nyugatról importáltakhoz képest. A hazai filmpolitika irányítói – nevezetesen a cenzúra-hivatalként működő Filmátvételi Bizottság tagjai – vigyáztak arra, hogy az amerikai filmek ne „fertőzzék meg” a nézőket a kapitalizmus értékrendszerével. Szerintük az „igazi ellenséget” a hollywoodi filmek jelentették, míg a nyugat-európai rendezések könnyebben átmentek a szűrőn – sokáig az olasz és a francia alkotások jelentették nálunk a nyugati mozit. Ugyanakkor a Bizottság kifejezetten támogatta néhány társadalomkritikus amerikai film bemutatását is.

A hidegháború hosszú évtizedei alatt voltak fordulópontok, amelyek után erőteljesebbé vált a „kapitalista filmek” behozatala. A szerző rámutat arra, hogy ezek a fordulópontok elválaszthatatlanok a (kultúr)politika egyéb területein is tapasztalható változásoktól. Ilyen például az 1953-as év és a desztalinizáció kezdete: Sztálin halálának évében kilenc, egy év múlva már huszonkilenc amerikai filmet vetítettek itthon. Az 1960-as évek közepe is változást hozott, ami egybeesik a kultúra különböző területein is érzékelhető reformokkal. Az 1970-es évek második felében már az Egyesült Államok volt Magyarország második legnagyobb filmbeszállítója, s végül Kelet és Nyugat mozivásznon (is) zajló csatájában Hollywood győzött. 1987 volt az első év, amikor Hollywood „a magyar mozik első számú filmellátójává” vált (219. o.).

Takács Róbert precízen adatolt könyvében levéltári anyagokból, bizottsági jegyzőkönyvekből rekonstruálja a Filmátvételi Bizottság működését és egyes döntéseinek hátterét. Az elmúlt években megjelent két hasonló tematikájú, a külföldi filmek importjával foglalkozó könyv Gál Mihály szerkesztésében. Az elsőben Gál (2015) azt mutatja be, milyen filmek kerültek a mozikba, és milyen érvek szóltak mellettük és elutasításuk esetén ellenük. A másodikból pedig megtudhatjuk, milyen – főleg nyugati – filmeket látott Kádár János és a párt legfelsőbb vezetése a péntekenként a Filmfőigazgatóság Báthory utcai épületében rendezett vetítéseken (Gál 2016). Takács is támaszkodik erre a két dokumentumkötetre, ugyanakkor jóval tágabb összefüggésben vizsgálja a nyugati és azon belül az amerikai filmek magyarországi jelenlétét: korabeli újságcikkeken keresztül és a nézőszám alakulását is figyelemmel kísérve mutatja be fogadtatásukat és kritikájukat. A sajtónyilvánosságból láthatóvá válnak az amerikai filmekkel kapcsolatos „hivatalos” aggodalmak, ellenérvek és a népnevelés érdekében hivatkozó, gyakran bornírt gondolkodás. A szerző kitűnő ismerője a Kádár-rendszer sajtójának (erről szóló monográfiáját lásd Takács 2012), a *Hollywood a vasfüggönyön túl* című munkájában is felhasználja ezirányú ismereteit. Sokat idéz korabeli, többnyire a hollywoodi műfajokat helytelenítő, sőt lenéző újságcikkekből. Megközelítésében úgy tűnik, hogy homogén volt a korabeli kritika szemléletmódja. Takács gyakran használja a „marxista kritika” kifejezést, ezzel

azt hangsúlyozva, hogy közel egységes álláspontot képviselt a sajtó az amerikai filmekkel kapcsolatban. Ennél azért valószínűleg árnyaltabb volt a kép, különösképp az 1970-es és az 1980-as években – például a Filmkultúra, majd a Filmvilág írásai bátrabban jelenítették meg a többségtől eltérő szemléletet.

A nyugati filmek ideológiai szűrésének és fogadtatásának bemutatását tovább árnyalja, hogy Takács Róbert a filmpolitika megértéséhez szükséges rövid műfaji kitérőket is tesz. Például az amerikai western kapcsán olvashatunk a kelet-európai „eastern” jelenségéről, másutt egyes filmművészeti irányzatokról kapunk rövid, de fontos ismertetőt. Így kerülnek szóba egyebek mellett a New York-i iskola és John Cassavetes filmjei is, amelyeket a hazai kultúrpolitika „haladó szellemiségűnek”, tehát megfelelő mértékben társadalomkritikusnak tekintett, ezért ezek a magyar nézők elé kerülhettek.

Különösen érdekes a hátrálatott műfajokról és a tiltott filmekről szóló fejezet. Hazánkba több éves csúszással érkezett meg a western, a sci-fi és a horror. Az amerikai western esete azért is zavarba ejtő, mert még a többi államszocialista országhoz képest is késve került nálunk mozikba, egészen pontosan 1969-ben a *Hallgatag ember* című filmmel. *A hét mesterlövészt* még Moszkvában is előbb vetítették (1964-ben), mint nálunk (1971-ben). Takács Róbert könyvéből az is kiderül, hogy milyen sok értékes nyugati filmtől fosztották meg hosszabb-rövidebb időre a hazai közönséget a párt ideológiáját kiszolgáló filmhivatalnokok. Csak egy példa: Alfred Hitchcock *Psychoj*át több mint tíz éves késéssel, 1972-ben engedték csak levetíteni, akkor is hamar levették a műsorról – bármilyen hihetetlen is, de – néhány felháborodott nézői levél miatt.

A *Hollywood a vasfüggöny mögött* tág kontextusban, egyidejűleg több nézőpontot érvényesítve tárgyalja az államszocialista időszak filmbehozatalának témáját. A kötet sajátos filmtörténeti munka, hiszen egy adott politikai berendezkedés intézményrendszere felől tekint a mozgókép történetére, ugyanakkor új szemponttal gazdagítja az államszocializmus kultúrpolitikájának vizsgálatát, valamint hozzájárul az újságírók, a kritikusok szerepének és a korszak nyilvánosságának megértéshez. Takács Róbert nemcsak precíz kutató, hanem jól is ír, könyve ezért a film- és médiatörténettel hivatásból foglalkozók mellett mindenkinek ajánlható, akit érdekel, miért és hogyan gátolta a filmcenzúra a „nép érdekében” a kemény, majd egyre puhuló diktatúrában az amerikai mozi térhódítását. (Takács Róbert: *Hollywood a vasfüggönyön túl*. Napvilág Kiadó, Budapest 2022, 207 oldal, ISBN: 978-963-338-115-1, 3900 Ft.)

## Irodalom

Gál Mihály (2015): „A vetítést vita követte.” *A Filmátvételi Bizottság jegyzőkönyvei 1968–1989*. Budapest: Gondolat Kiadó.

Gál Mihály (2016): „Péntekre javasoljuk.” *Az MSZMP vezetőinek vetített filmek 1966–1989*. Budapest: Clipperton.

Takács Róbert (2012): *Politikai újságírás a Kádár-korban*. Budapest: Napvilág Kiadó.

# A hurráoptimizmustól a pesszimizmusig

## Pető Péter *Gyilkos lájkok – Manipuláció, nyilvánosság, újságírás a Facebook és Orbán Viktor korában* című könyvéről

**Szabó-Gödri Rita**

Pécsi Tudományegyetem

2021-ben jelent meg a Noran Libro Kiadó gondozásában Pető Péter *Gyilkos lájkok – Manipuláció, nyilvánosság, újságírás a Facebook és Orbán Viktor korában* című könyve. A szerző azon az úton vezeti végig az olvasót, amelyet ő maga is bejárt a közösségi média széleskörű elterjedése óta: a kezdeti hurráoptimizmust felváltotta a pesszimizmus (119. o.). A mű alapfelvetése az, hogy a Facebook nagyobb kockázatot jelent a magyar médiára nézve, mint Orbán Viktor. Pető úgy érvel, hogy a magyar média gazdasági, technológiai, politikai és hatalmi értelemben vett függőségi viszonya a demokrácia és a kapitalizmus kölcsönös egymásra utaltságára vezethető vissza.

Könyve öt fejezetből áll. Az elsőben a liberális demokráciákban rejlő belső feszültségekről ír. Bemutatja, miként teremtette meg a reklám a *fake news* alapjait. Úgy érvel, hogy a különböző szegmensekben zajló diskurzusok között éles határ van a tekintetben, hogy mi számít elfogadhatónak, és mit üldöz a demokratikus nyilvánosság. Ezt a határt pedig a közösségi média (így a Facebook) mossa el.

A reklámok és a marketing esetében senkiben sem merül fel, hogy ellenőrizze ezek tartalmát vagy hitelességét, ezzel szemben a politikai közbeszéd kapcsán ez gyakran fogalmazódik meg. Amit tehát szabad a kereskedelmi reklámnak, azt nem szabad a politikai beszédnek. A közösségi média viszont kinyitja a teret, az üzenőfalakon nincs meghatározva, milyen beszédmódnak kell érvényesülnie, sokféle hang megjelenik mindenfajta kontextus nélkül, éppen ezért egyre nehezebb elhatárolni az igazat a valótlantól. A közösségi média dekontextualizáló jellege pedig lehetővé teszi az álhírek elterjedését.

A szerző arra is kitér a liberális demokráciákban rejlő belső feszültség kapcsán, hogy a szabad iskolaválasztás teret adott a szegregációnak, ami hosszú távon problémákat okoz a médiatartalmak fogyasztásában és a mindennapi tájékozódásban is. Érvelése szerint a liberalizáció tette lehetővé azt, hogy a jobb társadalmi helyzetben lévő családok gyermekei magasabb színvonalú oktatásban részesüljenek, míg a kevésbé jómódúak gyermekei számára ez a lehetőség nem adatott meg. A szabad iskolaválasztás mélyíti a szegregációt, további egyenlőtlenségeket teremt, amelyek a társadalmi és a kulturális tőkék megszerzésének lehetőségét és módját is befolyásolják. Mindez – Pető szerint – hosszú távon a médiafogyasztásban is tetten érhető: sokkal nagyobb eséllyel hiszik és fogadják el a kevésbé iskolázottak a média által eléjük tárt híreket, adatokat (legyenek azok valóság vagy sem), mint azok, akik magasabb iskolai végzettséggel, több társadalmi tőkével rendelkeznek.

A szerző kifejti, hogy a közösségi médiaplatformokhoz és techcégekhez hasonlóan milyen káros társadalmi hatásai vannak a szabadpiaci kapitalizmusban újonnan felbukkanó cégeknek. Az Uber és az Airbnb példáján keresztül mutatja be, hogy ezek az újfajta vállalkozások miként destabilizálják a korábbi üzleti kereteket, és milyen társadalmi károkkal járnak. Az Uber és az Airbnb közös vonása, hogy megjelenésükkor új alternatívát nyújtottak a fogyasztóknak: az Uber a taxizást váltotta fel költséghatékonyabb módon, az Airbnb pedig a rövid távú lakáskiadás piacán hozott forradalmat. Az elindulásakor mindkét vállalkozás a pozitív hozadékokat hangsúlyozta, ám vannak árnyoldalaik is, amelyekkel először sokan nem számoltak. Ezek a közösségi média esetében is megjelennek, és bár a Facebook képes jó célokat is szolgálni, az általa okozott például pszichés, mentális problémák felülírják a pozitívumokat.

A második fejezet a Facebook kedvező és kedvezőtlen hatásairól szól. A szerző felidézi azt a korszakot, amikor még optimizmus övezte a nagy techóriás megjelenését (például azért, mert képes a sokféle vélemény megjelenítésére), ugyanakkor a fejlesztők beszámolóí alapján Pető szót ejt a nem várt kockázatokról és a negatív hatásokról is. Úgy érvel, hogy a Facebookon a nézetek sokfélesége helyett a tőkeérdekek a hangsúlyosak, és végső soron egy

„lájkszörnyeteg” (51. o.) jön létre, amely felerősíti a polarizációt, továbbá eszközfüggőséget teremt. Pető szerint a Facebook az újságíráson is mély nyomot hagy, ugyanis a Facebook mögött működő piaci érdekek felülírhatnak szakmai döntéseket, befolyásolhatnak szerkesztőségi konstrukciókat. A közösségimédia-óriás által alkalmazott algoritmusok alakíthatják a szerkesztőségekben készült tartalmak jellegét. Amikor például az algoritmus a videós tartalmakat részesíti előnyben, a médiumok – hogy megtartsák a közönségüket – az algoritmushoz alkalmazkodva több videós tartalmat állítanak elő.

A harmadik fejezet Orbán Viktor médiagondolkodásáról szól. A szerző saját, korábban megjelent cikkei és Békés Márton (2020), George Lakoff (2006), valamint Amarthya Sen (2021) nyomán azt veszi sorra, hogy miként tekint a magyar miniszterelnök a médiára, milyen funkciókat tulajdonít neki, és milyen funkciót von el tőle. Carl Schmitt (2002) német jog- és politikai filozófus nyomán arra jut, hogy az orbáni médiafelfogásban nem létezik független média, a politikához hasonlóan ez a szektor is a barát–ellenség-tengelyen határozható meg, amely kontextusban a kritikus médiumok ellenségként definiálандók. A lojális média pedig puha hatalmi tényező, amely értékeket közvetít és kulturális hatalmat gyakorol.

A negyedik fejezet témája az a szakmai dilemma, hogy létezik-e objektív újságírás. A szerző szerint sohasem létezett objektív újságírás, hanem az objektív eszközök alkalmazása az újságírásban, az úgynevezett „fair eljárás” (98. o.) az, amelyet ötvözni kell a bizalommal és a függetlenséggel. A szerző szerint mind az objektivitás, mind a függetlenség tekintetében van egy alapvető félreértés a társadalomban. Mint mondja, nem létezik az objektivitás, mert az embereket egyszerre több dolog is befolyásolja, amelyek hatására döntéseket hoznak. Az újságírásban sincs ez másképp: azt eldönteni, hogy mi legyen a címlapon, milyen esemény váljon hírré, mind emberi tevékenység, amely nem lehet objektív, hiszen a döntéshozókat is befolyásolja például a társadalmi, a gazdasági, a kulturális környezet, a lap milyensége, az olvasói elvárás stb. Ami számonkérhető az újságon és a szakmán, az az objektív eljárás megléte. Az a szempontrendszer, amelynek alapján az újságírók a munkájuk végzése során eljárnak. A szakmai normák megléte adja tehát az újságírás objektív mivoltát.

Az ötödik fejezetben Pető kifejti, hogy mindazon kihívások ellenére, amelyek az újságírást napjainkban gúzsba kötik, „az újságírók képesek megőrizni a tényeket, örködnék a valóság mellett, és bemutatják a meg nem hallottak elbeszéléseit a világról” (115. o.). A szerző a könyv utolsó fejezetében kitér azokra a külső és belső ellentétekre, amelyek a szakma számára napi szintű problémákat jelentenek. Az egyik ilyen az objektivitás és a függetlenség kérdése. A belső feszültségek tekintetében pedig nagy kihívás az olvasói elvárásoknak való megfelelés, valamint az üzleti tendenciák és a szakmai értékek összehangolása.

Pető Péter könyve izgalmas olvasmány mindazoknak, akik belső, szerkesztői nézőpontból kíváncsiak arra, milyen hatással vannak a globális techcégek az újságírásra, milyen régi és új problémák merülnek fel a digitális médiakörnyezetben.

A kötet inkább elbeszélő jellegű összegzés, mintsem tudományos hivatkozásokon alapuló szakszöveg. Az olvasást a gyakori helyesírási hibák, valamint a többszörösen összetett mondatok és hosszú gondolatmenetek nehezítik. (Pető Péter: *Gyilkos lájkok – Manipuláció, nyilvánosság, újságírás a Facebook és Orbán Viktor korában*. Budapest: Noran Libro Kiadó, 2021, 136 oldal, ISBN 978-963-517-331-0, 2990 Ft.)

## Irodalom

Békés Márton (2020): *Kulturális hadviselés – A kulturális hatalom elmélete és gyakorlata*. Budapest: KKETTK Alapítvány.

Lakoff, George (2006): *Ne gondoldj az elefántra! – A progresszív gondolkodás nélkülözhetetlen zsebkönyve*. Budapest: Napvilág Kiadó.

Schmitt, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Budapest: Osiris & Pallas.

Sen, Amarthya (2021): *Az igazságosság eszméje*. Budapest: Osiris.