

## SZINEK CSÜTÖRTÖKI HAJNALKA

# Összehasonlító tanulmány a médiapluralizmus helyzetéről a Visegrádi Együttműködés országaiban

### Comparative Study on Media Pluralism in the Visegrád Cooperation Countries

**Abstract:** The aim of the study is to examine the current issues concerning media pluralism in the Visegrád Cooperation countries, namely in Slovakia, the Czech Republic, Hungary, and Poland, in the light of the recent reports on the rule of law prepared by the European Commission. After a brief outline of the concept of media pluralism, the paper reviews the most relevant legal sources of the countries, from the constitutional regulation to the lower levels of regulation, and it also explores the related organizational framework, including the bodies responsible for market surveillance and ensuring media pluralism, as well as the bodies responsible for the provision of state and party advertising and media service providers. Moreover, an important part of the study is the presentation of the standards for transparency of media ownership and the presentation of concepts of state and party advertising and their regulation.

**Keywords:** media pluralism, Visegrád Cooperation countries, report on rule of law, media, media ownership

**Összefoglaló:** Jelen tanulmány kiemelt célja a médiapluralizmus helyzetének vizsgálata Szlovákia, Csehország, Magyarország és Lengyelország, azaz a Visegrádi Együttműködés országainak tekintetében, melynek apropóját az Európai Bizottság által készített legutóbbi jogállamisági jelentések adták. A médiapluralizmus fogalmának rövid felvázolása után jelen tanulmány áttekinti a vizsgált országok vonatkozó jogforrási hátterét a legmagasabb szintű jogforrástól, azaz az alkotmányos szabályozástól az alacsonyabb szintű szabályozásig, mindemellett feltárja a kapcsolódó szervezeti keretet, azon belül kitér a piacfelügyeletet ellátó és a médiapluralizmust biztosító szervekre, valamint az állami és párthirdetések szolgáltatásáért felelős szervekre és a médiaszolgáltatókra. A tanulmány fontos részét képezi a médiatulajdon átláthatóságára vonatkozó normák bemutatása, végezetül pedig ismertetésre kerül az állami és párthirdetések fogalma, illetve azok szabályozása.

**Kulcsszavak:** médiapluralizmus, a Visegrádi Együttműködés országai, jogállamisági jelentés, média, médiatulajdon

## Bevezetés

A sajtó- és információszabadság a demokrácia működésének nélkülözhetetlen eleme,<sup>1</sup> hiszen a média kulcsszerepet játszik az információ széles körű terjesztésében. Ebből adódóan joggal állíthatjuk, hogy az államoknak kötelessége a médiapluralizmusnak kedvező jogi környezet megteremtése.<sup>2</sup> Az Európai Unió nemcsak a médiaszabadságot, de a médiapluralizmust is alapvető fontosságúnak tekinti, különös tekintettel igaz ez a civil társadalom megfelelő fejlődésére, illetve a virágzó demokráciára.<sup>3</sup> Ami pedig a média és a demokrácia kapcsolatát illeti, Koltay András szavait idézve: „*A média és a demokrácia kapcsolata nem tovatűnő liaison, hanem az egész médiajog legfontosabb alapja, első számú morális fundamentuma.*”<sup>4</sup>

Jelen tanulmány kiemelt célja a médiapluralizmus helyzetének vizsgálata Szlovákia, Csehország, Magyarország és Lengyelország, azaz a Visegrádi Együttműködés országainak tekintetében, melynek apropóját az Európai Bizottság<sup>5</sup> által készített legutóbbi jogállamisági jelentések adták. Az Európai Bizottság médiapluralizmus-állapotát érintő érdeklődése 2007-től kapott lendületet, sőt, ettől az évtől kezdve egyre nagyobb, kiemelt érdeklődés övezi ezt a témát.<sup>6</sup>

A médiapluralizmus fogalmának rövid felvázolása után jelen tanulmány áttekinti a vizsgált országok vonatkozó jogforrási hátterét a legmagasabb szintű jogforrástól, azaz az alkotmányos szabályozástól az alacsonyabb szintű szabályozásig haladva, minde mellett feltárva a kapcsolódó szervezeti keretet, azon belül is kitérve a piacfelügyeletet ellátó és a médiapluralizmust biztosító szervekre, valamint az állami és párthirdetések szolgáltatásáért felelős szervekre, médiaszolgáltatókra. A tanulmány fontos részét képezi a médiatulajdon átláthatóságára vonatkozó szabályozás bemutatása, végezetül pedig ismertetésre kerül az állami és párthirdetések fogalma, illetve azok jogi szabályozása.

<sup>1</sup> SMUK Péter: *A demokratikus közvélemény kialakulásának támogatása és korlátai a kelet-európai jogrendszerekben*, In *Medias Res*, 2015/1, 148.

<sup>2</sup> Dunja MIJATOVIĆ: *Memorandum on freedom of expression and media freedom in Hungary*, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg, 30 March 2021, <https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-hungary/1680a1e67e> (letöltés ideje: 2021. 07. 20.). Példaként említi a *Manole and Others v. Moldova* (application no. 13936/02., 2009. szeptember 17-i ítélet) ügyet, melyben a bíróság kimondta, hogy az államoknak kell a médiapluralizmus végső garanciáinak lenniük, amely nélkül nem létezhet demokrácia. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke szerinti kötelezettségeiknek megfelelően az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a nyilvánosság a televízió és a rádió keresztül hozzáférjen a vélemények és kommentárok olyan skálájához, amely többek között tükrözi az országon belüli politikai nézetek sokféleségét.

<sup>3</sup> Stefanie PUKALLUS, Jackie HARRISON: *Ha a mediaszabadság és a médiapluralizmus az Európai Unió alapvető értékei közé tartoznak, az miért nem tesz semmit gyakorlati megvalósításuk biztosításáért? Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke alkalmazásának mellőzése*, In *Medias Res*, 2015/1, 98.

<sup>4</sup> KOLTAY András: *Pillantás az európai médiajog húsz évére*, Infokommunikáció és Jog, 2010/2, 53.

<sup>5</sup> A továbbiakban: Európai Bizottság vagy Bizottság.

<sup>6</sup> NYAKAS Levente: *A médiapluralizmus nyomában: Elméleti alapvetések az Európai Unió médiapolitikájának tanulmányozásához*, In *Medias Res*, 2013/2, 332.

## 1. A médiapluralizmus és a sajtószabadság fogalma

Bár a médiapluralizmus fogalmának mélyebb vizsgálata több külön tanulmány elkészítését<sup>7</sup> kívánná meg, jelen publikációnak nem célja a médiapluralizmus fogalmának részletekbe menő elemzése, azonban a téma megértése érdekében elengedhetetlen annak rövid, vázlatos bemutatása.

A médiapluralizmus mint kifejezés<sup>8</sup> magában foglal minden olyan médiatípust és érdeket, mint például a média feletti tulajdonjog és ellenőrzési jog, valamint a politikai és kulturális szempontokat, illetve regionális aggodalmakat, melyek a médián keresztül elérhetők, vagy amelyeket a médián keresztül közölnek. A médiának sokközpontúnak és változatosnak kell lennie ahhoz, hogy sokszínűnek lehessen tekinteni. Az emberi jogi biztos médiapluralizmusról szóló kiadványában a következő jellemzőket támasztotta a médiapluralizmussal szemben: a) egymástól, központi tulajdonostól vagy más befolyástól független, egymással versengő médiumok; b) különböző tulajdonosi hálózat, politikai és kulturális nézetek, illetve regionális érdekek jellemzik; c) képes a társadalom minden szegletébe információt szolgáltatni; d) képes sokféle információt és véleményt közvetíteni; e) az információkhoz különböző forrásokból jut hozzá.<sup>9</sup>

A médiapluralizmus alapját a véleménynyilvánítás szabadsága és az informáltsághoz való emberi jogok képezik. Napjaink társadalmában e két jog nem gyakorolható megfelelően a sokszínű, politikai és kereskedelmi érdekektől független médiumok nélkül. A sokszínű médiához való hozzáférés ugyanakkor nemcsak a szólásszabadsághoz mint a véleménynyilvánítás szabadságának részét képező joghoz szükséges, hanem egyben a demokrácia működésének nélkülözhetetlen alappillére is jelenti. A véleménynyilvánítás szabadsága, az információ szabad áramlása és a médiapluralizmus együttesen a demokrácia előfeltételét<sup>10</sup> adják.<sup>11</sup> Csak a kellően sokszínű médiakörnyezet tudósíthatja

<sup>7</sup> A magyar nyelvű források kapcsán lásd például: KOLTAY András: *A sajtószabadság fogalma ma. Új média, új szerkesztők és a jog hagyományos megközelítése*, Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején, 99–137; NYAKAS Levente: *A médiapluralizmus nyomában. Elméleti alapvetések az Európai Unió médiapolitikájának tanulmányozásához*, In *Medias Res*, 2013/2, 332–346; NYAKAS Levente: *A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban*, in: KOLTAY András, NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*, Complex Kiadó, Budapest, 2012, 119–127; KOLTAY András, NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*, Complex Kiadó, Budapest, 2012; PEGGY VALCKE: *A felhasználó helye a médiapluralizmus szabályozásában. A hagyományos sokszínűségi lánc és a felhasználók félrevezetésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák nyomán követése az európai médiaszabályozásban*, In *Medias Res*, 2012/2, 241–271; LÁNCOS Petra Lea: *A demokrácia és a pluralizmus értéke az európai médiajogban*, *Iustum Aequum Salutare*, 2014/1 (X), 111–127.

<sup>8</sup> A fogalom részletesebb meghatározása kapcsán lásd például: NYAKAS Levente: *A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban*, in: KOLTAY András, NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*, Wolters Kluwer, Budapest, 2015, 121–126.

<sup>9</sup> Miklós HARASZTI: *Media Pluralism and Human Rights. Issue Discussion Paper*, Commissioner for Human Rights, Strasbourg, 6 December 2011, 6.

<sup>10</sup> A nemzetközi dokumentumok mellett nemzeti jogszabályok és európai uniós jogforrások is rögzítik ezt. Európai uniós jogforrás az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke.

<sup>11</sup> Lásd: Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content, 31 January 2007. [a továbbiakban: CM/Rec(2007)2].

a polgárokat olyan tényekről, nézetekről és vitákról, amelyek alapján azok számonkérhetik a kormányaikat.<sup>12</sup> A pluralizmus és a szólásszabadság egymáshoz való viszonyát tekintve a pluralizmus a szólásszabadság egyik hatása, ahhoz kapcsolódó érték, illetve annak fontos előfeltétele is egyben.<sup>13</sup>

A véleménynyilvánítás szabadságát, az informáltsághoz való jogot és a média szabadságát, valamint pluralitását nemzetközi szinten elsőként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (a továbbiakban: EJENy)<sup>14</sup> rögzítette alapvető emberi jogként, mely értelmében „*Mindenkinek joga van a vélemény és véleménynyilvánítás szabadságához; e jog magában foglalja [...] az információk és ötletek keresését, fogadását és átadását bármely médiumon keresztül, határoktól függetlenül*”.<sup>15</sup> Az EJENy óta a nemzetközi és nemzeti emberi jogi normák egyaránt elismerik, hogy a szólásszabadság együtt jár a médiaszabadsággal és a médiapluralizmussal. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>16</sup> mondhatni megismételte az EJENy rendelkezését, melynek szintén a 19. cikke rendelkezik e jogokról: „*Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához; e jog magában foglalja az információk és ötletek keresését, fogadását és átadását [...] vagy bármely választott médiumon keresztül*.” Továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE)<sup>17</sup> is tartalmaz releváns rendelkezést, konkrétan annak 10. cikke biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát, de kimondja, hogy az államok nem akadályozhatók meg abban, hogy megköveteljék a műsorszóró, televíziós vagy mozivállalkozások engedélyezését.

## 2. A médiapluralizmus alkotmányos és törvényi szintű jogforrásai

Hazánkban a médiapluralizmust garantáló jogi keret egyrészt alkotmányos szintű, másrészt ágazati szabályokon nyugszik. Magyarország Alaptörvénye<sup>18</sup> tekintetében megállapítható, hogy az rendelkezik a sajtószabadság (és azon belül az informáltsághoz és információ megszerzéséhez való jog) és a sajtó sokszínűségéről.<sup>19</sup> Ezen felül alkotmányos szinten került rögzítésre az is, hogy nemcsak a sajtószabadságra, de a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó

<sup>12</sup> HARASZTI: *í. m.*, 6.

<sup>13</sup> Uo. 6.

<sup>14</sup> European Court of Human Rights, Council of Europe: *European Convention on Human Rights*, Strasbourg cedex, [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf) (letöltés ideje: 2021. 07. 20.)

<sup>15</sup> EJENy, 19. cikk.

<sup>16</sup> Universal Declaration of Human Rights. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/udhr.pdf> (letöltés ideje: 2021. 07. 22.)

<sup>17</sup> Ennek kapcsán lásd bővebben: International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (letöltés ideje: 2021. 07. 25.)

<sup>18</sup> A sajtószabadság fejlődéséről – magyar szemszögből – egy újjászületett demokráciában írt tanulmányt Koltay András. Lásd: KOLTAY András: *The Development of Freedom of the Media in a Newborn Democracy: The Hungarian Perspective*, *Journal of Media Law*, 2010, 2(1), 25–41.

<sup>19</sup> Magyarország Alaptörvénye, IX. cikk (2)–(3) bekezdés.

részletes szabályok is sarkalatos törvényben kerülnek szabályozásra.<sup>20</sup> A törvényi szintet vizsgálva elsősorban a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) emelendő ki, hiszen e törvény rendelkezik a médiaszolgáltatásról, a médiapiac pluralitásáról, illetve a piacfelügyeletről. Emellett a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényt (a továbbiakban: Smtv.) szükséges megemlítenünk, melynek elnevezése a törvény tárgyát rögzíti. Harmadsorban a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény bír kiemelkedő relevanciával, hiszen e törvény szabályozza a politikai reklámot és a hirdetések; negyedsorban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) emelendő ki, amely a közadatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban tartalmaz fontos rendelkezéseket; ötödsorban pedig az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) bizonyul a téma tekintetében releváns jogszabálynak.

Szlovákiában a tanulmány témáját illetően alkotmányos<sup>21</sup> és törvényi szinten egyaránt találunk releváns jogszabályokat.<sup>22</sup> Az ország legmagasabb szintű jogforrásában, a Szlovák Köztársaság Alkotmányában<sup>23</sup> deklarálásra került, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint az információhoz való szabad hozzáférés joga mindenki számára biztosított.<sup>24</sup> Ezen felül az alkotmányozó rögzítette azt is, hogy mindenkinek joga van véleményét nem csak szóban, de írásban, sajtó útján, képi ábrázolással vagy más módon kifejezni, továbbá joga van eszméket és információkat országhatárokon való tekintet nélkül szabadon felkutatni, befogadni és átadni.<sup>25</sup> Mindemellett a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint az információ felkutatásának és terjesztésének joga törvénnyel csak akkor korlátozható, ha az intézkedés egy demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges, vagy ha a nemzetbiztonságról, a közrend fenntartásáról, a közegészség vagy az erkölcs védelméről van szó.<sup>26</sup> A cenzúra kifejezett tilalma is alkotmányos szinten került rögzítésre.<sup>27</sup> Az alkotmányos szint tanulmányozása után a törvényi szintet görcső alá véve megállapítható, hogy az információhoz való hozzáférés joga önálló jogszabályban került rögzítésre,<sup>28</sup> sőt, szintén önálló jogszabály foglalkozik a műsorszolgáltatással,<sup>29</sup> illetve a sajtószabályozással.<sup>30</sup>

<sup>20</sup> Magyarország Alaptörvénye, IX. cikk (6) bekezdés.

<sup>21</sup> A szlovák jogrend kapcsán fontos kiemelni, hogy az alkotmányos rendszer nem csak az alkotmányból, hanem az alkotmány mellett több alkotmánytörvényből (más néven: alkotmányos törvények vagy alkotmányerejű törvények) áll.

<sup>22</sup> Ján DRGONEC: *Sloboda prejavu a sloboda po prejave*, Heuréka, Šamorín, 2013, 50.

<sup>23</sup> *Ustava Slovenskej republiky*.

<sup>24</sup> A Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 26. cikk (1) bekezdés.

<sup>25</sup> A Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 26. cikk (2) bekezdés.

<sup>26</sup> A Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 26. cikk (4) bekezdés.

<sup>27</sup> A Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 26. cikk (3) bekezdés.

<sup>28</sup> Az információhoz való hozzáférés jogát jogszabályi szinten az információ szabadságáról szóló 2000. évi 211. sz. törvény (*Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístup k informáciám*) garantálja.

<sup>29</sup> A műsorszolgáltatásról és a továbbközvetítésről szóló 2000. évi 308. törvény (*Zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii*).

<sup>30</sup> A sajtóról szóló 2008. évi 167. sz. törvény (*Zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve*).

A médiapluralizmust garantáló cseh jogszabályi keret a szlovák szabályozáshoz hasonlóan alkotmányos szintű, illetve ágazati szabályokon nyugszik. E ponton rögzítendő, hogy Csehország jogrendje Szlovákia jogrendjével hasonlóságot mutat, hiszen a cseh alkotmányos rend sem kizárólag csak az alkotmányból áll. A cseh alkotmány értelmében az alkotmánytörvények a Cseh Köztársaság Alkotmányával,<sup>31</sup> valamint az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartájával<sup>32</sup> együtt alkotják a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjét.<sup>33</sup> Bár maga az alkotmány nem, azonban az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartája *expressis verbis* deklarálja a véleménynyilvánítás szabadságát és az információhoz való szabad hozzáférés jogát.<sup>34</sup> Az alkotmányos szinten – a szlovák szabályozáshoz hasonlóan – itt is megjelenik a cenzúra kifejezett tilalma, csakúgy, mint a véleménynyilvánítás szabadságának és az információ felkutatásának és terjesztésének jogára vonatkozó korlátozások.<sup>35</sup> A rádió és televízió műsorszolgáltatásáról szóló törvény<sup>36</sup> egyértelműen meghatározza a cseh nemzeti hatóság hatásköreit, valamint szabályozza az államigazgatás hatásköreit a rádiózás és a televíziózás területén. Megemlítendő még az információhoz való szabad hozzáférésről szóló törvény,<sup>37</sup> mely biztosítja a hatóságok birtokában lévő információkhoz való szabad hozzáférést.

Lengyelország esetében az 1997. évi alkotmány<sup>38</sup> biztosítja mindenki számára a sajtószabadságot,<sup>39</sup> valamint a véleménynyilvánítás, az információk megszerzésének és terjesztésének szabadságát.<sup>40</sup> Mindemellett az alkotmányozó deklarálja, hogy a társadalmi kommunikáció eszközeinek előzetes cenzúrája és a sajtótermékek engedélyeztetése tilos. Szintén az alkotmány rendelkezik arról, hogy külön törvény írhatja elő a rádió- és televízióállomás működésének engedélyhez kötését.<sup>41</sup> Mindemellett megemlítendő, hogy a lengyel állampolgárok jogosultak<sup>42</sup> arra, hogy információkat szerezzenek a közhatalmi szervek, valamint a közhivatalt viselő személyek tevékenységeiről. E jog magában foglalja nemcsak a gazdasági, de a szakmai önkormányzatokkal, illetve más, közhatalmi feladatokat ellátó személyekkel vagy szervezeti egységekkel kapcsolatos információszerzés jogát is. Ez a jog szintén magában foglalja az Államkincstár közvagyon

<sup>31</sup> 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>32</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

<sup>33</sup> Cseh alkotmány 112. cikk (1) bekezdés.

<sup>34</sup> Lásd: Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartája, 17. cikk (1) bekezdés.

<sup>35</sup> Vö.: Helena CHALOUPOKOVÁ, Petr HOLÝ, Jiří URBÁNEK: *Mediální právo. Komentář*, C. H. Beck, Praha, 2019, 333–338.

<sup>36</sup> Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasové a televizní vysílání.

<sup>37</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

<sup>38</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>39</sup> Lengyel alkotmány, 14. cikk.

<sup>40</sup> Lengyel alkotmány, 54. cikk (1) bekezdés: „Mindenki számára biztosított a véleménynyilvánítás, az információ megszerzésének és terjesztésének szabadsága.”

<sup>41</sup> Lengyel alkotmány, 54. cikk (2) bekezdés.

<sup>42</sup> Az alkotmány rendelkezései mindenekelőtt a személyek jogállásának irányadó elveit határozzák meg, amelyek tulajdonképpen a jogok és szabadságok teljes szabályozásának alapját képezik, létrehozva a személy jogi helyzetét meghatározó axiológiát. Lásd bővebben: Bogumił SZMULIK, Jarosław SZYMANEK: *Introduction to the Constitution of the Republic of Poland*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, 2019, 55.

vagy -tulajdon kezelésével kapcsolatos információszerzés jogát.<sup>43</sup> Lengyelországban az újságírók védelme kapcsán megállapítható, hogy az alkotmányos elveken alapul, és ágazati jogszabályok határozzák meg.<sup>44</sup> Továbbá, törvényi szinten, a műsorszórási törvény,<sup>45</sup> valamint a sajtótörvény<sup>46</sup> bír kiemelkedő relevanciával.

A fentiek alapján, a vizsgált országok nemzeti szabályozását áttekintve levonható a következtetés, miszerint a Visegrádi Együttműködés országában a média szabályozása mind alkotmányos, mind törvényi szinten egyaránt szabályozásra került. Kiemelt figyelmet érdemel azonban Lengyelország, amely a vizsgált országok közül egyedüliként alkotmányos szinten rögzíti a nemzeti médiahatóságot, amely örökdiik a szólásszabadság, az információhoz való jog felett, valamint védelmezi a közérdeket a rádiózás és televíziózás területén, ezáltal is biztosítva a médiaszabályozó hatóság függetlenségét,<sup>47</sup> míg Magyarország Alaptörvénye arról rendelkezik, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jogállása sarkalatos törvényben kerül meghatározásra.<sup>48</sup>

### 3. Szervezeti keretek

A tanulmány jelen fejezetében azt vizsgálom, hogy a Visegrádi Együttműködés országában léteznek-e piacfelügyeletet ellátó és médiapluralizmust biztosító szervek.

Magyarország esetében több releváns szervről is beszélhetünk: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH), Médiatanács és Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: MTVA), Nemzeti Kommunikációs Hivatal (a továbbiakban: NKOH), Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (a továbbiakban: KESMA vagy Alapítvány), illetve a Nemzeti Kommunikációs Hivatal. Az alábbiakban a terjedelmi korlátok miatt részletesebben csak az NMHH-t, illetve a KESMA-t kívánom rövidebben ismertetni.

Az NMHH-t mint kizárólag a törvénynek alárendelt önálló szabályozó szervezet az Mttv. hozta létre.<sup>49</sup> Az NMHH részt vesz a Kormány – jogszabályokban meghatározott – politikájának végrehajtásában a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén.<sup>50</sup> Az NMHH hatáskörében eljárva felméri és folyamatosan elemzi a hírközlési és az ezekhez kapcsolódó informatikai piac működését, folyamatosan értékeli a hírközlési piac helyzetét, piacelemzést végez, eljár kötelezettségek teljesítésével, illetve megszegésével összefüggésben,<sup>51</sup> valamint nyilvántartást vezet az egyes médiaszolgáltatókról. Szükséges megemlítenünk még az NMHH önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló,

<sup>43</sup> Lengyel alkotmány, 61. cikk (1) bekezdés.

<sup>44</sup> Vö.: 2021. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – Lengyelország, 22.

<sup>45</sup> *Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o Radiofonii i Telewizji.*

<sup>46</sup> *Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe.*

<sup>47</sup> Lásd a lengyel alkotmány 213. cikk (1) pontját.

<sup>48</sup> Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdés.

<sup>49</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény, 109. § (1) bekezdés.

<sup>50</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény, 109. § (2) bekezdés.

<sup>51</sup> Vö.: 2010. évi CLXXXV. törvény, 110. §.

jogi személyiséggel rendelkező szervét, a Médiatanácsot.<sup>52</sup> A Médiatanács és tagjai kizárólag a törvénynek vannak alárendelve, függetlenségük biztosításának zálogaként tevékenységük körében nem utasíthatók.<sup>53</sup> A Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés kilenc évre választja egyidejű, listás szavazással, azonban fontos szabályként jelenik meg, hogy a kiszámíthatóság és a túlzott hatalmi befolyás elkerülése érdekében az elnök és tagok nem választhatók újra.<sup>54</sup> A médiapiac zavartalan, eredményes és sokszínű működése érdekében egyrészt hatósági ellenőrzési eljárás keretében vizsgálja a médiapiaci koncentráció megelőzését és a jelentős befolyásoló erejű, azaz a JBE médiaszolgáltatókat, aminek során adatszolgáltatást is kérhet, másrészt a tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartásának elősegítése, a piaci folyamatok megismerése és a médiapolitikai szempontok felügyelete szempontjából hivatalból piacfelügyeletet végez. Abban az esetben, amennyiben a szervezet versenytorzulást vagy annak eshetőségét érzékeli, kezdeményezi a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárásának megindítását.<sup>55</sup>

A KESMA-t 2018 nyarán hozták létre azzal a céllal, hogy a magyar tömegtájékoztatók részét képező nyomtatott sajtó, rádió, televízió online felületeinek értéktérítő, valamint a magyar nemzeti öntudat erősödését szolgáló tevékenységét elősegítse. Mindehhez kapcsolódóan az Alapítvány elsődleges célja az Alaptörvény IX. és XI. cikkeiben foglalt alapvető értékek biztosítása, ezáltal biztosítva a magyar írott sajtó megőrzését, valamint olyan strukturális együttműködések kialakítását a média más felületeivel, amelyek hosszú távra biztosítják a hagyományos, nyomtatott magyar sajtó-kultúra megőrzését.<sup>56</sup> 2018. december 5-én a Magyar Közlönyben megjelent kormányrendeletben<sup>57</sup> a Kormány nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítette az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, továbbá az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság Alapítvány megszerzését.<sup>58</sup> Az Alapítványt a mai napig számos támadás éri, mind hazai, mind uniós szinten a médiapluralizmus veszélyeztetése miatt.<sup>59</sup> A 2020-as, illetve a 2021-es – a vizsgált országokat érintő – jogállamisági jelentést áttanulmányozva azonban jogosan merülhet fel az olvasóban a kérdés, hogy csak Magyarországon, vagy más országban is létezik a KESMA-hoz hasonló szervezet? A válasz minden bizonnyal: igen. Érdekesebb viszont az a kérdés, hogy ezt a Bizottság más tagállamokban miért nem vizsgálta? Ahogy azt a Kormány a 2021. (VIII. 2.)/1527. sz. kormányhatározatában<sup>60</sup> rögzíti, a nemzetközi fórumok vizsgálták a magyar igazságszolgáltatás függetlenségét, szervezetét

<sup>52</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény, 123. §.

<sup>53</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény, 123. § (2) bekezdés.

<sup>54</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény, 124. § és 125. §.

<sup>55</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény, 170. § és 171. §.

<sup>56</sup> Lásd a KESMA hivatalos honlapján szereplő információkat: <https://cepmpf.hu/#sectionGoals> (letöltés ideje: 2021. 07. 29.).

<sup>57</sup> 2018. (XII. 5.) évi 229. kormányrendelet.

<sup>58</sup> Ennek kapcsán lásd: 2020. (VII.8.)/16. AB határozat.

<sup>59</sup> Lásd a 2021. évre vonatkozó jogállamisági jelentést.

<sup>60</sup> A Kormány 2021. (VIII. 2.)/1527. határozata az Európai Bizottság 2021. évi jogállamisági jelentéséről.



és igazgatását, mely alapján azt a megállapítást tették, hogy a magyar jogszabályi keretek összhangban állnak az európai normákkal, sőt, számos uniós tagállam szabályozását megvizsgálva szélesebb körű intézményi garanciákat is biztosítanak.<sup>61</sup>

Szlovákia esetében a Frekvenciatanácsot<sup>62</sup> (*Rada pre vysielanie a retransmisii*) szükséges kiemelni, amely egy pozsonyi székhellyel rendelkező jogi személy, egy önállóan működő, saját költségvetéssel rendelkező<sup>63</sup> szerv, amely a műsorszolgáltatás, a továbbkövetítés és a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások biztosítása terén működő országos hatáskörű államigazgatási státusszal rendelkezik. A műsorszolgáltatásról és a továbbkövetítésről szóló törvény 5. §-ában egyértelműen rögzítésre kerül a Frekvenciatanács hatásköre, viszont azokat a jogszabály csak példálózó jelleggel sorolja fel, hiszen a törvény további helyein<sup>64</sup> e felsorolást kibővíti. Összességében azonban elmondható, hogy a jogalkotó a szóban forgó törvény 5. §-ában viszonylag részletesen szabályozza a Frekvenciatanács hatásköreit.<sup>65</sup> A törvényben rögzítésre került a szerv küldetése is: a közérdek megerősítése a tájékoztatáshoz való jog, a véleménynyilvánítás szabadságához való jog, valamint a kulturális értékekhez és az oktatáshoz való hozzáférés jogának gyakorlása során.<sup>66</sup> A Frekvenciatanács 9 tagból áll, akiket a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa (azaz a parlament) választ meg és hív vissza funkciójukból. A tagok rendes hivatali ideje hat év.<sup>67</sup> A tanács egyharmada két évente megújul.<sup>68</sup>

Csehországban a Rádió- és Televíziótanács (*Rada pro rozhlasové a televizní vysílání*) tölti be a piacfelügyeletet ellátó és médiapluralizmust biztosító szerv szerepét. A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló,<sup>69</sup> illetve a rádió- és televíziós műsorszolgáltatás működéséről szóló törvényt<sup>70</sup> áttekintve megállapítható, hogy az említett, prágai székhelyű független közigazgatási szerv tevékenysége kiterjed a rádió- és televíziós műsorszolgáltatás, valamint a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások felügyeletére.<sup>71</sup> A testület

<sup>61</sup> 2021. (VIII. 2.)/1527. kormányhatározat, Magyar Közlöny, 2021. évi 146. szám, IX. Határozatok Tára, 6811, 5. pont.

<sup>62</sup> Főként uniós kiadványokban, szakanyagokban találkozhatunk a Frekvenciatanács más elnevezésével is: Műsorszolgáltatás és Továbbkövetítés Tanácsa.

<sup>63</sup> A műsorszolgáltatásról és a továbbkövetítésről szóló törvény, 12. § (1) bekezdés.

<sup>64</sup> A Frekvenciatanács feladatai közé tartozik továbbá: a műsorszolgáltatásra és továbbkövetítésre vonatkozó állami jogszabályok végrehajtása, audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtása, műsorszolgáltatási engedélyek kiadása, panaszkezelés, felfüggesztés vagy továbbkövetítés elrendelése, szankciók kiszabása a műsorszolgáltatókra, a továbbkövetítési szolgáltatások üzemeltetőire és a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokat nyújtó médiaszolgáltatókra, és biztosítja az önszabályozó testületekkel való együttműködést.

<sup>65</sup> Luboš KUKLIŠ: *Regulácia elektronických médií*, Wolters Kluwer, Bratislava, 2015, 12. fejezet.

<sup>66</sup> A műsorszolgáltatásról és a továbbkövetítésről szóló törvény, 4. § (1) bekezdés.

<sup>67</sup> Egy tanács tag legfeljebb két ciklusra választható meg.

<sup>68</sup> A műsorszolgáltatásról és a továbbkövetítésről szóló törvény, 8. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>69</sup> 2010. évi 132. törvény (*Zákon č. 132/2010 Sb. o audiovizuálnich médiálnich službách na vyzádaní*).

<sup>70</sup> 2001. évi 231. törvény a rádió- és televíziós műsorszolgáltatás működéséről (*Zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání*).

<sup>71</sup> A Rádió- és Televíziótanács küldetéséről, hatásköreiről annak hivatalos weboldalán (angol és cseh nyelven) lehet tájékozódni: <https://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/poslani-rady/index.htm> (letöltés ideje: 2021. 08. 05.).

13 tagból áll, akiket a Képviselőház<sup>72,73</sup> javaslatára a miniszterelnök nevez ki és hív vissza funkciójukból. Hivatali idejük – a szlovák Frekvenciatanácshoz hasonlóan – hat év.<sup>74</sup> A cseh szabályozás kapcsán mindenképpen megjegyzendő, hogy a cseh kormány a médiaszabályozó hatóság függetlenségének megerősítése céljából jelentős reformot fontolgat.<sup>75</sup>

Lengyelország esetében a médiapluralizmus védelmével kapcsolatban két hatóság is kiemelkedő relevanciával bír: ezek az Országos Rádió és Televízió Tanács (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*), illetve a Nemzeti Médiatanács (*Rada Mediów Narodowych*).<sup>76,77</sup> Az Országos Rádió és Televízió Tanácsot az 1992. december 29-i műsorszolgáltatási törvény<sup>78</sup> alapján hozták létre. Ez a szerv 1997 óta alkotmányos szervként működik, hiszen státuszát a lengyel alkotmány 213–215. cikkei biztosítják. Legfontosabb hatáskörei közé tartozik a rádió- és televízióműsorok sugárzására vonatkozó koncessziók odaítélése, azonban joga van az ellenőrzött műsorszolgáltatók által sugárzott műsorok tartalmának ellenőrzésére is. Az Országos Rádió és Televízió Tanács a köz- és a magánmédia működéséért volt felelős egészen 2016. június 22-ig, amikor is egy új törvényt fogadtak el a hatályos műsorszolgáltatási törvény módosításáról, melynek következtében a törvény új intézményt vezet be, a Nemzeti Médiatanácsot, amely a közmédia felügyeletét látja el.<sup>79</sup>

Ahogy azt már fentebb említettük, a Visegrádi Együttműködés országainak alkotmányai közül egyedül Lengyelországban került alkotmányos szinten *expressis verbis* rögzítésre a nemzeti médiahatóság. Amint arra az Alkotmánybíróság a 2016. december 13-i határozatában rámutatott: az a meggyőződés, hogy a demokratikus jogállam nem tud megfelelően működni a szólásszabadság és a nyilvános térben való információhoz való jog megvalósítása nélkül, konkrét kifejezést kapott többek között az állam alkotmányos szervrendszerének ilyen elrendezésében, amelyen belül az Országos Rádió és Televízió Tanács működik. Ennek az önálló jogvédő szervnek a léte egyrészt a szólásszabadság, a tájékozódáshoz való jog és a közérdekűség biztosításának alapvető intézményi garanciája

<sup>72</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*.

<sup>73</sup> Csehországban kétkamarás parlamentáris rendszer működik: a parlament alsóházából (Képviselőház) és felsőházából, azaz a Szenátusból áll.

<sup>74</sup> Vö.: a rádió- és televíziós műsorszolgáltatás működéséről szóló törvény 7. §-ával.

<sup>75</sup> Lásd az Európai Bizottság 2020-as évi jogállamisági jelentését Csehország kapcsán, mely elérhető online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0302&from=EN> (letöltés ideje: 2021. 08. 09.).

<sup>76</sup> Azt a kérdést, hogy vajon miért (nem) volt szükséges az immár majdnem 30 éve létező Országos Rádió és Televízió Tanács mellé létrehozni egy új szervet, Agnieszka Grzesiok-Horosz a következő írásában elemzi: Agnieszka GRZESIOK-HOROSZ: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, *Studia Politicæ Universitatis Silesiensis*, 2019, T. 27, 103–132.

<sup>77</sup> A szakirodalom kapcsán lásd például: Agnieszka BIEN-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji: charakter prawny instytucji*, in: *Wolne media: materiały konferencji naukowej 18 kwietnia 2008 r. / red. Karol Ziółkowski (et al.)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, 2008, 84–88; Ryszard CHRUŚNIAK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, ELIPSA Dom wydawniczy, Warszawa, 2007; Elżbieta CZARNY-DROZDZEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa, 2014; Jacek SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Zakamycze, Warszawa, 2001.

<sup>78</sup> *Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Dz.U. 1993 nr 7 poz. 34.*

<sup>79</sup> Dominika BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące funkcjonowanie mediów elektronicznych w Polsce: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i Rada Mediów Narodowych*, [http://monitoringkandydatow.org.pl/?p=1329#\\_ftn1](http://monitoringkandydatow.org.pl/?p=1329#_ftn1) (letöltés ideje: 2021. 08. 22.).

a rádiózás és televíziózás területén, másrészt a jogalkotó számára alkotmányosan meghatározott modellt határoz meg a média – beleértve a közmédiát is – szervezésére. Ily módon már alkotmányos szinten megállapítást nyert, hogy a jogalkotónak meg kell állapítania ezeket az elveket, és meg kell határoznia az Országos Rádió és Televízió Tanács működési módját, annak érdekében, hogy a szervezet hatékonyan el tudja látni az alkotmányban megjelölt feladatokat.<sup>80</sup>

---

## 4. A médiatulajdon átláthatósága

A Médiapluralizmus Monitor – amelynek kitűzött célja az uniós tagállamokban feltárni a médiapluralizmust fenyegető potenciális veszélyeket – 2021-es adatai alapján megállapítható, hogy a vizsgált országokat egy kivétellel magas kockázatúnak sorolták be, ez azt jelenti, hogy utóbbi országok szabályozásai veszélyt jelentenek a médiapluralizmusra.

Az elemzésében magas kockázatúnak<sup>81</sup> sorolták be hazánk médiaszektorra vonatkozó szabályozását, ami az állami reklámok, hirdetések allokációjára vonatkozó tisztességes szabályok és átláthatóság állítólagos hiányának tudható be.<sup>82</sup> A magyar médiapiac tulajdonviszonyai több okból kifolyólag is átláthatónak mondhatók, hiszen a magyar vállalkozások törvényileg kötelesek nyilvánosságra hozni és szabadon hozzáférhetővé tenni a tulajdonos személyét, mindemellett megjegyzendő, hogy a médiapiacra a vonatkozó külön szabályozás hiánya figyelhető meg, így a médiavállalkozásoknak a tulajdonosi körükben bekövetkezett változásokról és a médiatermékeikről a Médiatanácsot szükséges tájékoztatniuk. Az elemzésből azonban kitűnik, hogy hazánkat ennek ellenére is a magas kockázatú országok közé sorolták, azzal indokolva, hogy sem a jogszabályi rendelkezések, sem a Médiatanács nem garantálja a tényleges átláthatóságot valamilyeni médium számára, valamint a nyilvánosság hatékony és könnyű hozzáférését a vonatkozó információkhoz.<sup>83</sup>

Magyarországhoz hasonlóan a szlovák médiatulajdonlás átláthatóságára vonatkozó mutató is magas kockázati szintet<sup>84</sup> ért el, és ezzel kapcsolatban az elemzők azt a megállapítást tették, hogy a szlovák médiapiac hosszú távon az átláthatóság hiányától szenved. Mindemellett a vizsgált országban nem létezik olyan állami szerv, amely a

<sup>80</sup> *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. akt K 13/16.* Magyarul: ügyirat-szám: K 13/16, Jogi Közlöny, 2016, 2210. tétel.

<sup>81</sup> Pontosan 75% százalék, vagy a feletti kockázatúnak.

<sup>82</sup> Attila BATORFY, Ferenc HAMMER, Eszter GALAMBOSI: *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019; Country report: Hungary*, European University Institute, 2020, 15.

<sup>83</sup> Attila BATORFY, Krisztián SZABÓ: *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 2020, Country report: Hungary*, European University Institute, 2021, 13, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71949/hungary\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71949/hungary_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 08. 29.).

<sup>84</sup> Egészen pontosan 78%-ot.

szlovák médiapiacról részletes elemzést készítené.<sup>85</sup> Ahogyan az az elemzésből is kitűnik, a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény<sup>86</sup> közvetve nyilvánosságra hozhatja a nagyobb médiumok végső tulajdonosait. Megjegyzendő azonban, hogy nem szerepelnek a jegyzékben azok a médiumok, amelyek nem kötnek szerződést az állammal, vagy nem részesültek valamilyen állami finanszírozásban. Ebből kifolyólag pedig megállapítható, hogy e törvénynek a pénzmosás elleni védelemmel kapcsolatos előnyei korlátozottak, már ami a médiatulajdonosi átláthatóságot illeti.<sup>87</sup>

A médiatulajdonlás átláthatósága a Cseh Köztársaságban szintén magas kockázatú,<sup>88</sup> főként abból az okból kifolyólag, hogy a médiavállalatok nem kötelesek nyilvánosságra hozni tulajdonosi struktúrájukat,<sup>89</sup> sőt a „végső haszonhúzó tulajdonost” sem kötelesek felfedni. Ezeket a hiányosságokat a médiával foglalkozó különböző nem kormányzati (civil) szervezetek és a hírszolgáltatásra szakosodott weboldalak munkája révén igyekeznek pótolni, amelyek naprakész és részletes beszámolókat vezetnek a nyilvánosság számára a tulajdonosi struktúrákról. Egyes esetekben azonban ez inkább oknyomozói munka eredménye, mintsem a hírmédia által a hatóságok számára aktívan szolgáltatott információké.<sup>90</sup>

A Visegrádi Négyek tekintetében egyedül lengyel viszonylatban minősítették közepes kockázatúnak<sup>91</sup> a médiatulajdonlás átláthatóságára vonatkozó mutatót, azzal, hogy bár a hírközlési ágazatot nem szabályozzák ágazatspecifikus átláthatósági rendelkezések, azonban a műsorszolgáltatási ágazatban léteznek mediaspecifikus szabályok. Az elemzésben kiemelésre került az a tény is, hogy 2018 márciusában Lengyelország végrehajtotta a pénzmosás elleni 4. irányelvet, amely által bevezetésre került a haszonhúzók központi nyilvántartásának a haszonhúzókról való tájékoztatására vonatkozó kötelezettsége.<sup>92</sup>

<sup>85</sup> Željko Martyn SAMPOR: *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 2020, Country report: Slovakia*, European University Institute, 2021, 11, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71961/slovakia\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71961/slovakia_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 08. 31.).

<sup>86</sup> 2016. évi 315. törvény (Zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora).

<sup>87</sup> Željko Martyn SAMPOR: *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 2020, Country report: The Czech Republic*, European University Institute, 2021, 11, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71961/slovakia\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71961/slovakia_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 08. 31.).

<sup>88</sup> Egészen pontosan 88%-ot.

<sup>89</sup> A vállalati szervezetek nyilvános nyilvántartásán kívül.

<sup>90</sup> Vaclav STETKA, Roman HAJEK: *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 2020, Country report: The Czech Republic*, European University Institute, 2021, 10, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71942/the\\_czech\\_republic\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71942/the_czech_republic_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 09. 02.).

<sup>91</sup> A közepes kockázat 63%-ot jelent.

<sup>92</sup> Beata KLIMKIEWICZ: *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 2020, Country report: Poland*, European University Institute, 2021, 12, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71957/poland\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71957/poland_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 08. 31.).

## 5. Az állami és párthirdetések

A politikai reklámok kétségkívül a véleménynyilvánítás szabadságának szerves részét képezik, ezért is szükséges kiemelt figyelmet szentelnünk azoknak. Hazánk vonatkozásában, a téma tekintetében megállapítható, hogy az írott sajtóra, más médiaszolgáltatásokra és azok felügyeletére sarkalatos törvényi szabályok vonatkoznak, amit 2010-től egységesen az Mttv. szabályoz. Ez a törvény kiemelten fontosnak bizonyul, hiszen egyaránt definiálja a politikai reklám,<sup>93</sup> a politikai tájékoztató műsorszám,<sup>94</sup> illetve a közérdekű közlemény<sup>95</sup> fogalmát. Mindemellett megemlítendő még a választási eljárásról szóló törvény,<sup>96</sup> hiszen a jogszabályban a politikai hirdetés fogalma mellett ismételtelen megjelenik a politikai reklám fogalma, azzal az eltéréssel, hogy a párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni.<sup>97</sup> Szlovákia esetében szintén létezik jogszabály, amely definiálja a politikai reklám fogalmát, miszerint politikai reklámnak számít minden olyan nyilvános bejelentés, melynek célja egy politikai párt, politikai mozgalom, egy párt vagy mozgalom tagja vagy jelöltje támogatására vagy javára választási kampány vagy népszavazási kampány során, illetve egy politikai párt, politikai mozgalom vagy jelölt nevének, márkájának vagy szlogenjének népszerűsítése.<sup>98</sup> E két ország fogalom meghatározása kapcsán azonban szembejön, hogy mennyire sokszínűen lehet egy fogalmat definiálni.

Csehország és Lengyelország szabályozását áttekintve az „állami hirdetés” kifejezéssel nem találkozunk, így nehéz lenne azt köznapi nyelven meghatározni, még kevésbé jogilag elfogadott definícióját adni. Csehország kapcsán<sup>99</sup> mindemellett elmondható, hogy a reklámok szabályozása<sup>100</sup> elsősorban a formára összpontosít, azaz annak

<sup>93</sup> Mttv., 203. § 55. pont: „politikai reklám: valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám”.

<sup>94</sup> Mttv., 203. § 56. pont: „politikai tájékoztató műsorszám: időtartama legalább kilencven százalékában a magyarországi és a nemzetközi politikai vagy aktuális közéleti eseményeket elemző, bemutató, azokat értékelő, háttérüket feltáró, hírműsorszámnak nem minősülő műsorszám”.

<sup>95</sup> Mttv., 203. § 27. pont: „közérdekű közlemény: ellenszolgáltatás nélkül közzétételre kerülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervezettől, illetve személytől, valamint állami fenntartású vagy az állam kezelésében lévő intézménytől származó tájékoztatás, amely valamely konkrét közérdekű információt közvetít a nézők vagy hallgatók figyelmének felkeltése céljából, és nem minősül politikai reklámnak”.

<sup>96</sup> 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, 146. §.

<sup>97</sup> 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, 146. § a) pont.

<sup>98</sup> A műsorszórásról és műsorterjesztésről szóló 2000. évi 308. törvény, 32. § (10) bekezdés.

<sup>99</sup> 2015-ben a rádió és televízió műsorszolgáltatásáról szóló törvényt módosították, hogy megtiltja az úgynevezett politikai kereskedelmi kommunikációt, amely a törvény alapján olyan kommunikáció, amelynek célja közvetlenül vagy közvetve egy politikai párt, politikai mozgalom vagy politikai népszerűsítése, egy politikai párt, politikai mozgalom vagy politikai megítélésének kialakítása vagy elősegítése, egy politikai párt, politikai mozgalom vagy politikai választási sikere esélyeinek növelése, vagy a polgárok mint választók attitűdjének, viselkedésének vagy motivációjának befolyásolása.

<sup>100</sup> A reklámszabályozásról szóló törvény [1995. évi 45. törvény (zákon č. 45/1995 Sb. o regulaci reklamy)] a gazdálkodó szervezetek reklámozására fókuszál, és csak azokra a helyzetekre összpontosít, amikor valaki reklámjaival valakinek a politikai meggyőződését támadná, és tiltja a választásokkal kapcsolatos anonim hirdetések terjesztését a választás meghirdetésére és a

szabályozására, hogy ki, hol és hogyan hirdethet reklámot. Kevésbé összpontosít a tartalomra, amely csak az őszinteség és a tisztesség homályos határait szabja meg.<sup>101</sup>

## Összegzés

Az Európai Bizottság 2020. és 2021. évi jogállamisági jelentésének<sup>102</sup> III. része a médiapluralizmus magyarországi helyzetének vizsgálatával foglalkozott. Ennek keretében a Bizottság sérelmezte egyrészt, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságon belül működő Médiatanács függetlensége és hatékonysága kockázatnak van kitéve; másrészt, hogy a médiapiac pluralitása nagy kockázatnak van kitéve (kiemelve a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítványt); harmadrészt szintén sérelmezte, hogy hiányzik a média-tulajdon átláthatóságának szabályozása; negyedrészt pedig aggasztónak tartotta, hogy az állami hirdetések a kormány számára közvetett politikai befolyást tesznek lehetővé. Röviden reflektálva ezen felvetésekre,<sup>103</sup> az NMHH-n belüli Médiatanács önálló, független működését a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (azaz az Mttv.) biztosítja, továbbá az Mttv. rendelkezik a médiapiac pluralitását biztosító normákról is. Ezen felül több szerv is biztosítja a médiapiac felügyeletét és a pluralizmus védelmét Magyarországon, így az NMHH, a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Kommunikációs Hivatal egyaránt fontos feladatokat lát el ezen a területen. Végezetül, bár az állami reklámkiadások volumene folyamatosan növekszik, és bár ez a növekedés a 2014-es kormányzati ciklustól különösen látványossá vált,<sup>104</sup> azonban nem állja meg a helyét az az állítás, miszerint kizárólag a politikától függő médiumokban jelennek meg állami hirdetések, amit egy nemrégiben megjelent hír is alátámaszt.<sup>105</sup>

Jelen tanulmányban azonban nem csak Magyarország, hanem másik három uniós tagállam (Szlovákia, Cseh Köztársaság, Lengyelország), tehát a Visegrádi Együttműködés országainak tekintetében került vizsgálatra a médiapluralizmus kérdésköre azzal a

szavazás lezárása között. Vö.: az említett törvény 1. § (8) és (9) bekezdésével, a 2. § (1) bekezdés e) pontjával és a 2. § (3) bekezdésével.

<sup>101</sup> Petra HAVLÍKOVÁ: *Regulace politické reklamy v České republice*. <https://denikreferendum.cz/clanek/31684-regulace-politicke-reklamy-v-ceske-republice> (letöltés ideje: 2021. 08. 22.).

<sup>102</sup> A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, SWD(2020) 316 final, 2020, Brüsszel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN> (letöltés ideje: 2021. 08. 20.). Valamint a 2021. évi jogállamisági jelentés angol nyelven lásd: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_rolr\\_country\\_chapter\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_hungary_en.pdf) (letöltés ideje: 2021. 08. 20.).

<sup>103</sup> A jogállamisági jelentésre adott részletes magyar választ lásd: <https://rm.coe.int/omments-of-the-hungarian-authorities-on-the-memorandum-by-the-council-/1680a1f0f0> (letöltés ideje: 2021. 09. 02.).

<sup>104</sup> Lásd az Átlátzó oldalán megjelent hírt *Állami reklámköltség 2006–2018* címmel: <https://mertek.atlatszoo.hu/allami-reklamkoltes-2006-2018/> (letöltés ideje: 2021. 09. 02.).

<sup>105</sup> BARANYA Róbert: *Több százmilliós állami hirdetések a Népszavánál*, [https://mandiner.hu/cikk/20210602\\_tobb\\_szaz\\_millios\\_allami\\_hirdetes\\_a\\_nepszavanal](https://mandiner.hu/cikk/20210602_tobb_szaz_millios_allami_hirdetes_a_nepszavanal) (letöltés ideje: 2021. 09. 02.).

céllal, hogy részletesen bemutatásra kerüljön, hogy ezen tagállamok esetében miként alakul a vonatkozó szabályozás, helyzet és megítélés.

Ahogy az már a bevezetőben említésre került, a sajtó- és információszabadság a demokrácia működésének előfeltétele, és a média döntő szerepet játszik az információ széles köréhez való nyilvános hozzáférés előmozdításában. Az államoknak ebből adódóan pedig pozitív intézményvédelmi kötelezettségük van a média pluralizmusának kedvező jogi környezet megteremtésére.<sup>106</sup> Ennek megfelelően, a jogforrási háttérrel tekintve, valamennyi vizsgált állam valamilyen módon garantálja a médiapluralizmus biztosítását.

Magyarország Alaptörvényéhez hasonlóan a vizsgált országok nemzeti alkotmányai a szabadságjogok körében kivétel nélkül biztosítják a sajtószabadságot, a véleménynyilvánítás szabadságát és a szólásszabadságot, amely jogok a médiapluralizmus alapját képezik. Ezek közül kiemelendő Lengyelország alkotmánya, amely a visegrádi országok tekintetében sajátos módon, kifejezetten alkotmányos szinten rögzíti a nemzeti médiahatóságot, ezáltal is biztosítva a médiaszabályozó hatóság függetlenségét.

A vonatkozó alacsonyabb szintű jogforrások köre meglehetősen hasonló képet mutat. Magyarország, Szlovákia, Csehország és Lengyelország esetében lényegében komplex, összetett szabályozással találkozunk, és megállapítható, hogy a vizsgált országok jogrendszerei meglehetősen magas védelmet nyújtanak a médiapluralizmus számára.

A piacfelügyeletet ellátó és médiapluralizmust biztosító szervezetek tekintve, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósághoz, a Nemzeti Kommunikációs Hivatalhoz és a Gazdasági Versenyhivatalhoz hasonló szervek a vizsgált államokban szintén működnek.

A vizsgált országokban szintén létezik valamilyen jogszabály a médiatulajdon átláthatóságára vonatkozóan. Egyébiránt, a médiatulajdon átláthatósága szempontjából szinte valamennyi ország közepes kockázati besorolást kapott a Médiapluralizmus Monitor vizsgálata során. Ezek közé tartozik például Belgium, Hollandia, Luxemburg, Dánia, Svédország, Franciaország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország. A legtöbb esetben tehát a Médiapluralizmus Monitor elemzése alapján nem beszélhetünk teljesen átlátható médiatulajdoni viszonyokról.

Az állami és párthirdetések vizsgálatával kapcsolatban meglehetősen hiányos kép tárul elénk. Hazánkhoz hasonlóan az állami hirdetés (közérdekű közlemény, illetve a politikai reklám) és a párthirdetés (politikai reklám, politikai tájékoztató műsorszám és politikai hirdetés) fogalmát csak kevés ország szabályozása definiálja. Kizárólag Szlovákia esetében találkozunk a politikai reklám fogalmának meghatározásával, azonban az állami hirdetés fogalmát Szlovákiában sem definiálják, úgy, ahogy erre Csehország és Lengyelország esetében sem lelhető fel utalás.

Végezetül pedig, ha nem csak a vizsgált országokat nézzük, és a Médiapluralizmus Monitor elemzésébe mélyebben belepillantunk, láthatjuk például, hogy a finn rendszer strukturális és szabályozási téren egyaránt komoly kockázatokat rejt magában, ugyanis az állami és párthirdetésekre vonatkozó szabályozás mélysége nem megfelelő,

<sup>106</sup> Dunja MIJATOVIĆ: *Memorandum on freedom of expression and media freedom in Hungary*, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg, 30 March 2021.

ennek ellenére Finnország a politikai pluralizmus, szólásszabadság és stabilitás szempontjából nemzetközi értékelésekben a mintaállamok között szerepel. Bár Luxemburg esetében sem beszélhetünk a médiapluralizmust kellően biztosító jogi keretekről, a Médiapluralizmus Monitor elemzése szerint ott a médiapluralizmus ennek ellenére mégis megfelelően biztosított. Németországban ugyancsak nincsenek közvetlenül az állami hirdetések allokációjáról szóló szabályok, az ország ennek ellenére mégis a legjobb minősítést elnyerő országok csoportjába tartozik a Médiapluralizmus Monitor alapján.

## Irodalomjegyzék

1. BARANYA Róbert: *Több százmillió állami hirdetés a Népszavánál*. [https://mandiner.hu/cikk/20210602\\_tobb\\_szaz\\_millios\\_allami\\_hirdetes\\_a\\_nepszavanal](https://mandiner.hu/cikk/20210602_tobb_szaz_millios_allami_hirdetes_a_nepszavanal) (letöltés ideje: 2021. 09. 02.)
2. Attila BATORFY, Ferenc HAMMER, Eszter GALAMBOSI: *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019; Country report: Hungary*, European University Institute, 2020, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67805/hungary\\_results\\_mpm\\_2020\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67805/hungary_results_mpm_2020_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 08. 29.)
3. Attila BATORFY, Krisztián SZABÓ: *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 2020, Country report: Hungary*, European University Institute, 2021, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71949/hungary\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71949/hungary_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 08. 29.)
4. Agnieszka BIEN-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji: charakter prawny instytucji*. In: *Wolne media: materiały konferencji naukowej 18 kwietnia 2008 r. / red. Karol Ziółkowski (et al.)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, 2008.
5. Dominika BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące funkcjonowanie mediów elektronicznych w Polsce: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i Rada Mediów Narodowych*, [http://monitoringkandydatow.org.pl/?p=1329#\\_ftn1](http://monitoringkandydatow.org.pl/?p=1329#_ftn1) (letöltés ideje: 2021. 08. 22.)
6. Elżbieta CZARNY-DROZDŻEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa, 2014.
7. Ján DRGONEC: *Sloboda prejavu a sloboda po prejave*, Heuréka, Šamorín, 2013.
8. Angieszka GRZESIOK-HOROSZ: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 2019, T. 27.
9. Miklós HARASZTI: *Media Pluralism and Human Rights. Issue Discussion Paper*. Commissioner for Human Rights, Strasbourg, 6 December 2011.
10. Petra HAVLÍKOVÁ: *Regulace politické reklamy v České republice*, <https://denikreferendum.cz/clanek/31684-regulace-politicke-reklamy-v-ceske-republice> (letöltés ideje: 2021. 08. 22.)
11. Helena CHALOUPOVÁ, Petr HOLÝ, Jiří URBÁNEK: *Mediální právo. Komentář*, C. H. Beck, Praha, 2019.
12. Ryszard CHRUŚNIAK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, ELIPSA Dom wydawniczy, Warszawa, 2007.
13. Beata KLIMKIEWICZ: *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 2020, Country report: Poland*, European University Institute, 2021, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71957/poland\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71957/poland_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 08. 31.)
14. KOLTAY András: *Pillantás az európai médiajog húsz évére*, Infokommunikáció és Jog, 2010/2.
  15. KOLTAY András: *The Development of Freedom of the Media in a Newborn Democracy: The Hungarian Perspective*, Journal of Media Law, 2010/2(1).
  16. KOLTAY András: *A sajtószabadság fogalma ma. Új média, új szerkesztők és a jog hagyományos megközelítése*, Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 2. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 99–137.
  17. KOLTAY András, NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*, Complex Kiadó, Budapest, 2012.
  18. KOLTAY András, NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*, Wolters Kluwer, Budapest, 2015.
  19. LUBOŠ KUKLIŠ: *Regulácia elektronických médií*, Wolters Kluwer, Bratislava, 2015.
  20. LÁNCOS Petra Lea: *A demokrácia és a pluralizmus értéke az európai médiajogban*, Iustum Aequum Salutare, 2014/1 (X).
  21. DUNJA MIJATOVIĆ: *Memorandum on freedom of expression and media freedom in Hungary*, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg, 30 March 2021, <https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-hungary/1680a-1e67e> (letöltés ideje: 2021. 07. 20.)
  22. NYAKAS Levente: *A médiapluralizmus nyomában. Elméleti alapvetések az Európai Unió médiapolitikájának tanulmányozásához*, In Medias Res, 2013/2.
  23. NYAKAS Levente: *A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban*, in: KOLTAY András, NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*, Complex Kiadó, Budapest, 2012.
  24. STEFANIE PUKALLUS, JACKIE HARRISON: *Ha a médiaszabadság és a médiapluralizmus az Európai Unió alapvető értékei közé tartoznak, az miért nem tesz semmit gyakorlati megvalósításuk biztosításáért? Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke alkalmazásának mellőzése*, In Medias Res, 2015/1.
  25. ŽELJKO MARTYN SAMPOR: *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 2020, Country report: Slovakia*. European University Institute, 2021, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71961/slovakia\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71961/slovakia_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 08. 31.)
  26. JACEK SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Zakamycze, Warszawa, 2001.
  27. SMUK Péter: *A demokratikus közvélemény kialakulásának támogatása és korlátai a kelet-európai jogrendszerekben*, In Medias Res, 2015/1.
  28. VACLAV STETKA, ROMAN HAJEK: *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 2020, Country report: The Czech Republic*, European University Institute, 2021, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71942/the\\_czech\\_republic\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71942/the_czech_republic_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. 09. 02.)
  29. BOGUMIŁ SZMULIK, JAROSŁAW SZYMANEK: *Introduction to the Constitution of the Republic of Poland*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, 2019.

30. Peggy VALCKE: *A felhasználó helye a médiapluralizmus szabályozásában. A hagyományos sokszíni-ségi lánc és a felhasználók félrevezetésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák nyomon követése az európai médiaszabályozásban*, In *Medias Res*, 2012/2.