

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 mediaszabadság 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, mediaszabadság, 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 tervezetét¹ 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 mérőszám² 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.

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 hirdetések, 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 hirdetések 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 véglegesen 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 közlétező médiumok is kötelesek nyilvánosságra hozni, mekkora bevételük származott az állami hirdetésekéből.

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 hirdetésekéből 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 közszolgálatissággal szembeni 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 javaslatai³ 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 javaslatai⁴ ugyan szigorú küszöböt határoznak meg, de nem a mediaszolgáltatók oldalán, hanem az állami szervek oldalán: az állami szervek által egyetlen mediaszolgáltatónak 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.

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 mediaszabadságot 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-reklampenzek-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.

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/>.