

Polyák Gábor

Magyarország: Az illiberális médiapolitika három pillére¹

A tanulmányban összefoglaljuk Orbán Viktor illiberális médiapolitikájának főbb eszközeit. Ezek az eszközök három pillérbe sorolhatók. Előbb azt az új szervezeti hátteret mutatjuk be, amely lehetővé tette a politikai befolyás gyakorlását a felügyelőbizottságokon keresztül, majd a piaci manipuláció eszközeit elemezzük, végül azt is vizsgáljuk, hogyan uralja a kormánypárt a politikai diskurzust Magyarországon.

Kulcsszavak: állami reklám, független médiafelügyelet, információszabadság, médiapolitika, öncenzúra, sajtószabadság

Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy

The paper summarises the main tools of Viktor Orbán's illiberal media policy. These tools can be grouped into three pillars. First, it presents the new organisational framework that has allowed for political influence to be exerted through the supervisory boards, then it offers an analysis of the tools of market manipulation, and finally it looks into how the ruling party dominates political discourse in Hungary.

Key words: freedom of information, independent media supervision, media policy, press freedom, state advertising, self-censorship

¹ A tanulmány eredeti megjelenése: Polyák, Gábor (2019): Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy. In: Eva Połońska & Charlie Beckett (eds.): *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, pp. 279–303. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-02710-0_13. A szerző köszönetet mond a *Szakmai tudományos írásgyakorlat* kurzusa résztvevőinek a tanulmány szerkesztésében nyújtott segítségükért.

1. Egy illiberális médiapolitika felé

Orbán Viktor „illiberális” demokráciának nevezte hatalomgyakorlása módját (Puddington 2017). Orbán számára a liberális demokrácia a nemzetek sikerének akadálya, míg az olyan illiberális demokráciák, mint Kína, Oroszország és Törökország az elmúlt évtizedek „nyertesei”. Az illiberális demokrácia azonban Orbán számára nem egy körülhatárolt politikai vagy kormányzási irány, hanem az 1989-es rendszerváltás után kiépített magyar politikai rendszer ellentéte. Fontos eleme a nemzeti szuverenitás, a hatékony kormányzás, amelyet nem akadályoznak olyan liberális ellensúlyok, mint a hatalommegosztás vagy az emberi jogok erőteljes védelme, továbbá a politikailag ellenőrzött gazdaság erős nemzeti szereplőkkel és a nem kompetitív választások gyenge ellenzékkel.

Az illiberális demokrácia nem ismeretlen modell a korlátozott demokráciákban. Az illiberális demokrácia fogalmát Fareed Zakaria (1997: 22–43) alkotta meg, aki megkülönböztette a „demokráciát” az „alkotmányos liberalizmustól”. A demokrácia szűk értelemben nem mást jelent, mint „versengő, többpárti választások”-at (Zakaria 1997: 25), az alkotmányos liberalizmus viszont „az egyén élethez és tulajdonhoz, valamint vallás- és szólásszabadsághoz való jogának védelmében alakult ki” (Zakaria 1997: 26). Az alkotmányos liberalizmus a jogállamiságon és a hatalmi ágak szétválasztásán alapul, hogy korlátozza a mindenkorai többség hatalmát. A szólásszabadság és a médiaszabadság az alkotmányos liberalizmus alapvető eleme, nemcsak azért, mert lehetővé teszi a politikai versenyt, hanem azért is, mert hozzájárul a plurális társadalom közös kérdéseiről folytatott, konszenzuserősítő diskurzushoz. Az alkotmányos liberalizmus tiszteletben tartja a társadalom pluralitását és támaszkodik rá, egyúttal elutasítja a monopolisztikus véleményellenőrzés minden formáját.

Az 1989 óta tartó demokratikus átmenet az alkotmányos liberalizmus és a plurális nyilvánosság kiépítésére törekedett Magyarországon és az egész közép- és kelet-európai régióban (Jakubowicz 2007, Jakubowicz & Sükösd 2008, Gross & Jakubowicz 2012, Bajomi-Lázár 2014). A magyar médiarendszer átalakulása a közép- és kelet-európai átmenet általános mintáit követte, még ha ez az út soha nem is volt egységes. Daniel C. Hallin és Paolo Mancini (2012: 15–33) szerint a közép- és kelet-európai média átalakulásának sajátosságai a gyors és drámai változás; a média mint „mozgósító és a közvéleményt formáló ágens” különleges, központi szerepe a kommunista rendszer és a demokratizálódási folyamat során; az állam beavatkozó jellege; a politikai pártok gyenge társadalmi gyökerei, de egyszerre domináns pozíciója a közélet alakításában; és végül a külföldi befolyás, különösen a külföldi médiatulajdon központi szerepe a médiarendszer kialakításában. A média átalakulása az átfogó politikai és gazdasági változások részeként következett be. A liberalizáció, a privatizáció és a dereguláció a médiarendszer „sokterápiájával” egy időben zajlott (Kleinstauber 2010: 34).

A közép- és kelet-európai média átalakulásának céljait keresve figyelembe kell venni, hogy az szorosán kötődött a közös európai jogi keretekhez. A szovjet blokk összeomlása után a közép- és kelet-európai régió országai (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Magyarország) azonnal elhatározták, hogy minden lehetséges erőfeszítést megtesznek a transzatlanti és az európai integrációs szervekhez való csatlakozás érdekében (Góra & Zielińska 2013). A média akkor lehet szabad, ha a véleménynyilvánítás általános határai (a személyiségi jogok, a gyűlöletbeszéd, a kiskorúak védelme) arányosak és kellően világosak, és az újságírók tevékenységét hatékony jogi eszközökkel, különösen az újságírói források védelmére vonatkozó szabályozással védik.² A médiaszabadság európai értelmezése az egyes államokban a részletekben eltérő, de a fő célkitűzések közösek. Ilyen a „pluralizmus elve”, amely lehetővé teszi, hogy a média „a közérdekű információk és eszmék közvetítését szolgálja, amelyekhez a nyilvánosságnak joga van”.³

Az Európai Tanács definíciója szerint „a média akkor plurális, ha eléggé sokközpontú és sokszínű ahhoz, hogy mindenkor otthont adjon a közérdekű kérdések tájékozott, gátlástalan és befogadó megvitatásának”.⁴ A demokratikus átmenet és az európai integráció részét képező médiaátalakítás célja tehát nem lehetett más, mint a plurális médiarendszer kialakítása.

2 Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, A média mutatói a demokráciában, Strasbourg, 2008.

3 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete az Informationsverein Lentia és mások kontra Ausztria ügyben. 1993. XI. 24., 38. pont.

4 Európai Tanács, Media Pluralism and Human Rights - Issue Discussion Paper, 2011. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1881589>.

A magyar Alkotmánybíróság 1992 óta a médiaszabadságot is olyan szabadságként értelmezi, amely „a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja” azzal, hogy „felerősíti az egyéni véleménynyilvánítás hatását, és támogatja a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatását, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálást”.⁵ A magyar Alkotmánybíróság még 2011-ben kimondta, hogy:

A sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a „házőrző kutya” szerepe).⁶

E határozat szerint a média feladata, hogy elősegítse „a közérdekű információk teljességének feltárását és a hivatalos jobboldali állásponton alapuló monopolisztikus közvélemény kialakulásának elkerülését”.⁷ A magyar média átalakításának alkotmányos alapjai összhangban voltak az európai médiaszabadság elveivel, és azt a célt szolgálták, hogy a jogalkotót a szabad és plurális médiarendszer kiépítésére ösztönözzék. Bármilyen is volt az elmélet, a médiapolitika gyakorlata a valóságban összetettebbnek bizonyult.

Az illiberális demokráciáknak azonban nincs szükségük az egymással versengő vélemények széles skálájára és a jól tájékozott választókra (Voltmer 2012). Ezeket a rendszereket a vitathatatlan politikai kijelentések és az egységes közvélemény jellemzik, ami végső soron korlátozza a polgárok politikai választási lehetőségeit. A nyilvánosság fő funkciója az uralkodó párt hatalmának legitimálása.

Ehhez sajátos médiapolitikai eszközökre van szükség, amelyek egy olyan médiarendszerhez vezetnek, ahol az összes médiaszektor piacvezetője erős politikai kapcsolatokkal rendelkező üzletemberek tulajdonában van, ahol nincs független és kritikus helyi médiafelület, és ahol a félelemkeltéssel és gyűlöletkeltő politikai üzenetekkel teli választási kampányok zajlanak a pártprogramokról folytatott viták nélkül (Mérték Médiaelemző Műhely 2017). Ennek a médiapolitikának ugyanakkor nem kell kizorítania minden kritikus véleményt és független médiaszolgáltatást. Néhány kritikus médium létezése fontos a demokratikus homlokzat fenntartásához. Ugyanakkor a kritikus médiumok hatókörét és hatását – mint azt ebben a fejezetben látni fogjuk – jelentős mértékben korlátozhatják az újságírók munkakörülményei, a médiumok pénzügyi háttere és az információhoz való hozzáférés korlátai.

Összességében az illiberális demokrácia keretei szükségszerűen illiberális, antiplurális médiapolitikát eredményeznek, és erre a folyamatra a leglátványosabb példát Magyarország közelmúltbeli története adja. Ez a médiapolitika azonban nem érthető meg a tágabb összefüggések figyelembevételével. A média átalakítása tökéletesen illeszkedik más, a jogállamiságot és a társadalmi sokszínűséget érintő intézkedések közé. A 2011-es új Alaptörvénnyel a Fidesz lerombolta az 1989–1990-ben létrehozott intézményeket, és jelentős mértékben meggyengítette a kormányzati hatalommal szembeni olyan ellensúlyokat, mint például az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok. Korlátozta az igazságszolgáltatás függetlenségét is (Pap 2017). Az alkotmányos keretek átalakítása mellett Orbán kifejezetten a „nemzeti vállalkozók” megerősítésére törekedett. Így a „baráti kapitalizmus” tipikus hálózata jött létre: egyes Fidesz-közeli szereplőket a gazdasági törvényhozás, valamint az állami és az európai támogatások odaítélése erősen előnyben részesít (Martin & Ligeti 2017). A Fidesz médiapolitikája továbbá része annak az általános politikának, amely a nyilvánosság információ- és véleménykínálatát befolyásoló valamennyi ágazat és intézmény átalakítására irányul (Pap 2017). A nyilvánosság irányítása egy egész sor kérdést foglal magában az oktatási rendszer és az egyházak átrendezésétől kezdve az államnak a civil szférához és a kultúrához fűződő kapcsolatainak átalakításáig. Mindezek összességükben egy koherens, de következetesen antiplurális társadalomképet tükröznek. Ebben a vízióban a nyilvánosság szerepe nem a társadalom és a kormány közötti párbeszéd elősegítése, hanem pusztán az, hogy fórumot biztosítson a kormány számára, hogy megmutathassa magát a társadalom előtt. Ezért a média nem lehet más, mint ennek a reprezentációnak az eszköze.

5 37/1992 (VI. 10.) AB határozat.

6 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

7 Uo.

Ez a tanulmány összefoglalja Orbán Viktor illiberális médiapolitikájának főbb eszközeit. Az eszközök három pillérbe sorolhatók. Előbb azt az új szervezeti háttérrel mutatjuk be, amely lehetővé tette a politikai befolyás gyakorlását a felügyelőbizottságokon keresztül, majd a piaci manipuláció eszközeit elemezzük, végül azt is vizsgáljuk, hogyan uralja a kormánypárt a politikai diskurzust Magyarországon.

2. A sokszínűség korlátozását célzó médiapolitika mechanizmusai

Az elmúlt évek magyarországi médiapolitikájának együttes hatásai lépésről lépésre a médiarendszer átfogó átalakulását eredményezték. Ez együtt járt a médiaszabadság garanciáinak gyengülésével és a független médiaszakemberek és médiumok mozgásterének szűkülésével. Kutatásunk alapján ez a folyamat három pilléren nyugszik (Polyák & Urbán 2016). Ezek a következők:

- a kereskedelmi és a közszolgálati média felügyeletéért felelős szervezetek függetlenségének aláásása;
- a médiapiaci erőforrásokhoz való hozzáférés manipulálása; és
- az információs környezet manipulálása a nyilvános információkhoz való hozzáférés és a politikai napi-rend ellenőrzése révén.

Ezek a pillérek olyan médiakörnyezetet hoztak létre, amelyben a kormánypárti médiumok korlátlanul hozzáférnek a piaci forrásokhoz és információkhoz, terjeszkedésüket a médiahatóság döntései támogatják, és a kormánypárt az így kialakított médiarendszert használja fel a közbeszéd szoros ellenőrzésére. Ez az összetett rendszer formális-jogi eszközökön és informális beavatkozásokon, a média teljes értékláncát érintő gazdasági manipuláción, politikai alapú kinevezési gyakorlaton, valamint az újságírók, a médiamenedzserek és a hirdetőik szabadságának korlátozásán alapul. Mindezek a beavatkozások olyan nyilvánossághoz vezetnek, ahol a kormányzati üzenetek a lehető legszélesebb közönséghez jutnak el, miközben a kritikus hangok – bár jelen vannak – tompított vagy elfojtott formában jelennek meg.

2.1. A médiafelügyeleti szervek elfoglalása

E folyamat első lépéseként a kereskedelmi és a közszolgálati médiát felügyelő állami szervek függetlenségét jogalkotási intézkedésekkel korlátozták (European Commission for Democracy Through Law 2015). Ez lehetővé tette a kormány számára, hogy hosszú távon biztosítsa, hogy az egyes piaci szereplők helyzetét és a médiarendszer szerkezetét összességében alakító döntések összhangban legyenek a kormánypártok célkitűzéseivel. Ezek az intézmények jelentős mértékű és folyamatos befolyást gyakorolnak a teljes médiarendszerre a műsorszórási frekvenciák elosztásán, a médiatörvény szankcióinak alkalmazásán és az állami támogatások elosztásán keresztül. Jogosultak továbbá a médiaszabályozással kapcsolatos javaslatok kezdeményezésére és véleményezésére is.

2.1.1. Médiatanács

A 2010-ben alapított Médiatanács jól példázza ezt a politikát. A Médiatanács a törvény szerint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságon (NMHH) belüli független szerv, amely saját döntési jogkörrel és saját apparátussal rendelkezik. Az NMHH egy úgynevezett integrált szabályozó hatóság, amely egyszerre gyakorol szabályozási és felügyeleti feladatokat. Az NMHH elnöke egyben a Médiatanács elnöke is.⁸ Az NMHH elnökét a miniszterelnök jelöli, és a köztársasági elnök nevezi ki.

A Médiatanácsnak öt tagja van, és a jelenlegi tagokat a Fidesz jelölte kilenc évre. A négy rendes tag jelöléséről egy *ad hoc* parlamenti bizottság dönt, amely az összes parlamenti párt képviselőiből áll. A parlamenti pártok

8 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.

képviselőinek szavazati joga a bizottságban a parlamenti arányokat tükrözi. A szavazás első fordulójában a bizottságnak egyhangú döntéssel kell kineveznie a Médiatanács tagjait. Amennyiben a bizottság tagjai nem tudnak egyhangúlag megállapodni a jelölt személyében, a második fordulóban elegendő a kétharmados többség. A Médiatanács tagjainak választása idején fennálló parlamenti erőviszonyok fényében gyakorlatilag lehetetlen volt, hogy a pártok megegyezzenek négy jelölt személyben (European Commission for Democracy Through Law 2015). A szavazás második fordulójában a kormánypártok megfelelő többséggel rendelkeztek ahhoz, hogy egyedül is meghozzák a döntést. Az eredmény egy olyan testület lett, amely kizárólag a nagyobb kormánypárt által jelölt tagokból áll. A tagok mandátuma kilenc évre szól, de jó esély van arra, hogy a Fidesz új kétharmados többsége 2019-ben is politikailag homogén testületet választ. Ez azt jelenti, hogy az ellenzéki pártoknak vagy más érdekelteknek nem lesz esélyük alakítani a médiahatóság döntéseit, sőt betekintést nyerni a hatóság döntéshozatali folyamataiba.

A Médiatanács egypárti struktúrájának jelentősége elsősorban a médiapiaccal kapcsolatos gyakorlatban mutatkozik meg. Bizonyos piacokon új szereplő csak a médiahatóság döntésének eredményeként jelenhet meg; a legjellemzőbb példa erre a földfelszíni frekvenciák elosztása. A felvásárlások bármely médiapiacon a nemzeti versenyhatóságok felülvizsgálatának tárgyát képezik, és ez a felülvizsgálat kiegészülhet a médiatörvény média-koncentrációt korlátozó rendelkezéseinek alkalmazásával. A médiahatóság tehát a piacra lépésről és a piaci terjeszkedésről egyaránt dönt. Ezek döntő hatással vannak a médiavállalkozások mozgásterére és a médiarendszer egészére. Ezért a médiahatóság – és természetesen a versenyhatóság – politikai függetlensége alapvető védelmet nyújt a piactorzító beavatkozásokkal szemben (Polyák & Rozgonyi 2015).

A frekvenciapályázatok eredményei alapján kijelenthető, hogy a Médiatanácsnak egyértelmű szándéka a rádiós piac médiatérképének átrajzolása (Nagy 2016). A Médiatanács médiapiaci döntései következtében korábban sikeres rádiók részben vagy teljesen eltűntek a piacról. Voltak olyan kiemelkedően sikeres szereplők ezekben a pályázatokban, amelyeknek sikerült országos lefedettségű rádióadóként megjelenniük. Az egyik ilyen preferált szereplő a politikai talkrádióként működő Lánchíd Rádió volt, amelynek tulajdonosa Simicska Lajos, Orbán egykori bizalmi embere volt. A Lánchíd Rádió lefedettségi területe 13 frekvenciával bővült (Nagy 2016). Az Orbánnal komoly konfliktusba került Simicska 2014 után elvesztette kiváltságos helyzetét a frekvenciapályázatokon. A helyi frekvenciapályázatok új nyertesei az új oligarchák. Ilyen például a Rádió1, amely eredetileg csak Budapesten sugározta az adását. Ez a rádió a kormány filmügyi biztosának, Andrew Vajnáknak a tulajdonában van, és engedélyt kapott egy helyi rádiókból álló országos hálózat létrehozására (Mérték Médiaelemző Műhely 2017). Vajna Rádió1-ének 2017-re 31 helyi frekvenciája és 1,3 millió hallgatója volt (Nagy & Timár 2018). Összefoglalva: a rádiós pályázati rendszer kínálja az egyik legszembetűnőbb bizonyítékot a Médiatanács elfogult döntéshozatalára, amely segíti a Fidesz-közeli médiavállalkozók ellenőrizetlen terjeszkedését.

A Médiatanács szakhatóságként vesz részt a Gazdasági Versenyhivatal által lefolytatott vizsgálatokban is, amennyiben az összefonódásban „érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges célja a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül”.⁹ A Médiatanács azonban nem tagadhatja meg a támogatását, ha „a független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom szolgáltatás releváns piacán”. Amint azt a következő példák mutatják, a gyakorlatban ez a megfogalmazás nagy mozgásteret hagy az önkényes értelmezésnek.

Azzal, hogy a szakhatóság jóváhagyását a folyamatban lévő hivatalos eljárásokra is alkalmazni kellett,¹⁰ a törvény lehetővé tette a Médiatanács számára, hogy megakadályozza az Axel-Springer & Ringier fúziót, amely a médiatörvény hatályba lépésekor az egyetlen folyamatban lévő fúziós ügy volt. Ez a döntés volt az első lépés a Népszabadság, a legnagyobb példányszámú kritikus napilap 2016-os megszüntetéséhez. A Népszabadság ugyanis a fúzióval érintett médiavállalatok portfóliójába tartozott, és az egyesülés javította volna a lap pénzügyi

9 A médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 171. §.

10 A médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 216. § (5) bekezdés.

stabilitását. A Médiatanács 2014-ben jóváhagyta az Axel-Springer és a Ringier politikai lapjainak felvásárlását.¹¹ A vevő egy osztrák befektető, Heinrich Pecina, akinek a Fideszhez való kötődését több sajtócikk mutatta be (Ember 2016). 2016-ban a Médiatanács jóváhagyta,¹² hogy Pecina további négy regionális napilapot vásároljon fel, ennek eredményeként a megyei napilapok piacának kétharmada egyetlen tulajdonos kezébe került.

2016. október 8-án Pecina bezárta az ország legnagyobb példányszámú politikai napilapját, a Népszabadságot (Polyák & Urbán 2016). Ez a napilap kritikus volt a kormánnyal szemben, és gyakran jelentek meg benne nagyszabású oknyomozó riportok, amelyek botrányokat és korrupciót lepleztek le. A lapot egyik napról a másikra bezárták, teljesen sötétben hagyva a dolgozóit a jövőjükkel illetően. A dolgozókat abban a hitben hagyták, hogy a szerkesztőség másnap más címre költözik. Két héttel később, október 25-én a Népszabadság kiadóját, amely tizenkét regionális lapot is birtokol, eladták az Opimus nevű cégnek. Négy hónappal később, 2017. március 3-án Mészáros Lőrinc, Orbán barátja vette át az Opimus irányítását.¹³ Ebben az esetben a Médiatanács elutasította, hogy az egyesülésnek a média sokszínűségére gyakorolt hatásáról döntsön, anélkül, hogy indoklást terjesztett volna elő.¹⁴ Így Mészáros tizenkét regionális napilap, valamint további országos napilapok és magazinok, egy budapesti hírrádió és több helyi rádióállomás tulajdonosa lett. Ez meteorszerű felemelkedés volt Mészáros számára, akinek vagyona csak 2016-ban 330 millió euróval nőtt, noha 2014 előtt nem volt jelen a magyar médiapiacra.

A 2010-ben létrehozott, erős hatáskörrel és széles körű felülvizsgálati jogkörrel felruházott Médiatanács fontos eszköz volt a Fidesz médiapolitikai céljainak megvalósításában. Mind a frekvenciapályázatokat, mind a médiapiaci fúziókkal kapcsolatos új hatásköröket a médiapiac átdolgozására és a Fidesz-közeli szereplők piaci pozícióinak megerősítésére használta fel.

2.1.2. Közzszolgálati média

A közzszolgálati műsorszolgáltatás is nagy változáson ment keresztül 2010 óta Magyarországon. A közmédia intézményi háttere a 2010-es médiatörvényekkel jelentős mértékben megváltozott,¹⁵ és ennek eredményeként egy erősen centralizált rendszer alakult ki. Ennek a komplex szervezetnek a főszereplője a 2010. évi médiatörvény által létrehozott Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban MTVA).¹⁶ A törvény kimondja, hogy az Alap gyakorolja a közzszolgálati médiavagyon feletti tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket, és feladata – egyebek között – a közzszolgálati célú műsorszámok gyártása és támogatása.¹⁷ Az Alap élén egy vezérigazgató áll, akit a Médiatanács elnöke nevezhet ki és hívhat vissza indoklás nélkül, és akinek a tevékenysége fölött semmilyen ellenőrző testület nem gyakorol felügyeletet.¹⁸ A közzszolgálati intézmények felügyeleti szerveinek hatáskörébe nem tartozik az MTVA ellenőrzése. Ezek a testületek csak a közzszolgálati médiaszolgáltatást végző társaságot, a Duna Médiaszolgáltató Részvénytársaságot ellenőrzik. A Duna Médiaszolgáltató azonban nem rendelkezik saját gyártási kapacitással, így funkciója az MTVA műsorainak megrendelésére korlátozódik. Ennek eredményeként a közzszolgálati média intézményrendszere erőteljesen centralizált szervezeti rendszerré vált.

A törvény a közzszolgálati médiaszolgáltatás feladatát egy zártkörűen működő részvénytársaságra, a Duna Médiaszolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaságra ruházta. Ez a szolgáltató látja el az összes közzszol-

11 Határozat Nr. Vj/06/2014. számú határozatát.

12 Határozat Nr. Vj/58/2016. számú határozatát.

13 Nem titkolják tovább, Mészáros Lőrinc az Opimus tulajdonosa, *HVG*, 2017. III. 3. http://hvg.hu/kkv/20170303_nem_titkoljak_tovabb_meszaros_lorince_az_opimus.

14 Lásd a Gazdasági Versenyhivatal VJ/26/2017. számú határozatát.

15 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól; 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációs eszközökről (a továbbiakban a magyar rövidítésnek megfelelően Mttv.). A törvények részletes elemzését lásd: Polyák & Nagy (2015).

16 A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 136-137/E. §-ok.

17 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 100. és 136. §.

18 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 136. §.

gálati televíziós, rádiós és online tartalomszolgáltatást, valamint a közszolgálati hírügynökségi tevékenységet. A Duna Médiaszolgáltató Zrt. kizárólagos tulajdonosa a Közszolgálati Közalapítvány, és annak kuratóriuma (a továbbiakban: Kuratórium) felügyeli. A Kuratórium az egyetlen olyan testület a médiafelügyeleti rendszerben, amelynek tagjait az ellenzék jelöli. A törvény szerint szintén kilenc évre választott tagok felét a kormánypártok, felét pedig az ellenzéki pártok jelölik. Megválasztásuk a parlament kétharmados többségével történik.¹⁹ A kormánypártok többsége azonban még ebben a testületben is garantált, mivel a Kuratórium további két tagját és az elnökét a Médiatanács nevezi ki. Ennek következtében az ellenzéki pártok által delegált tagoknak nincs esélyük arra, hogy bármilyen befolyást gyakoroljanak a testület döntéseire.

A Kuratórium általános felügyeleti hatáskörrel rendelkezik a Duna Médiaszolgáltató Zrt-vel kapcsolatban, ideértve különösen a közszolgálati médiaszolgáltató vezérigazgatójának kinevezését. A vezérigazgató személyét és a jövőbeni munkaszerződésük feltételeit a Médiatanács elnöke javasolja a Médiatanácsnak jóváhagyásra. A kiválasztási eljárásra vonatkozó rendelkezések nem tesznek említést pályázatról, szakmai képzésről vagy szakmai koncepció bemutatásáról.²⁰ A következő lépésben a Médiatanács első körben kétharmados többséggel, sikertelen első forduló esetén második körben egyszerű többséggel választja ki az általa preferált jelölteket. A Kuratóriumnak nincs hatásköre az MTVA tevékenységével kapcsolatban.

Ez a közszolgálati médiastruktúra tág teret enged a politikai befolyásolásnak, az elfogult, kormánypárti információk terjesztésének. A politikai befolyás jelentős hatással van magára a közszolgálati tartalomra. Például a kormány által kezdeményezett menekültellenes népszavazási kampányban a közmédia beszámolóinak 91 százaléka negatív színben tüntette fel a menekülteket, ezzel is növelve a kormány álláspontjának támogatottságát (Democracy Reporting International 2016). A 2018-as választási kampányt illetően az EBESZ korlátozott választási megfigyelő missziója arra a következtetésre jutott, hogy „a közszolgálati műsorszolgáltató ... felerősítette a migrációellenes retorikát”. Továbbá:

...a közszolgálati műsorszolgáltató az M1-en sugárzott szerkesztőségi tudósításaiban elfogultságot mutatott a kormánykoalíció és a kormány javára, amely a híradások 61 százalékát kapta. Ennek több mint 90 százaléka pozitív hangvételű volt, míg az ellenzékéről szóló tudósítás a hírek 82 százalékában negatív hangvételű volt (OSCE 2018).

A dezinformációt – az orosz propaganda terjesztését – a közszolgálati (állami) média is alkalmazza eszközként (Bátorfy 2017). Például a magyar választások előtti délutánon a németországi Münsterben egy furgon belehajtott a tömegbe. A magyar közszolgálati televízió egész este iszlamista terrortámadásként számolt be erről az esetről, holott a német rendőrség már a nyomozás korai szakaszában kizárta az iszlamista forgatókönyvet. A szóban forgó furgon sofőrje valójában ismert volt a rendőrség előtt, és korábban mentális problémákkal küzdött. A magyar közszolgálati média jelenlegi formájában nem alkalmas arra, hogy a társadalom különböző rétegeit, a kulturálisan eltérő csoportokat és egyéneket a lehető legnagyobb mértékben megszólítani igyekvő, átfogó médiaszolgáltatást nyújtson.²¹

3. Piaci manipuláció és lágy cenzúra

Az illiberális médiapolitika meghatározó eszközei azok, amelyek jelentős mértékben növelik annak esélyét, hogy a kormány álláspontja elérje a közönséget, miközben csökkentik más álláspontok esélyét arra, hogy ugyanezt elérjék. Ezt a médiapiac szerkezetének alakításával, az úgynevezett „lágy cenzúra” vagy közvetett cenzúra révén érik el (Podesta 2009).

19 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról 86. §.

20 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról 102. §.

21 A médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 83. § (1) bekezdés a) pont.

A cenzúrának ez az új formája

...a kritikus véleménynyilvánítást olyan különféle intézkedésekkel kezeli, mint a büntető-eljárások, a büntető adóellenőrzések, a kormányzati reklámok manipulálása, valamint a vizuális erőszakra vagy a gyűlöletbeszédre vonatkozó, látszólag ésszerű tartalmi korlátozásokkal való visszaélés (Simon 2014: 614).

A magyarországi lágy cenzúra lényege a médiapiacok szerkezetét célzó önkényes állami beavatkozás, amelynek célja a médiavállalatok üzleti döntési szabadságának korlátozása. Az ilyen beavatkozások célja a kormány üzeneteinek terjesztését elősegítő vállalkozások erősítése a teljes médiaértékláncban. Ezzel párhuzamosan egy második cél is azonosítható: a kormányt kritikusan szemlélő médiumok pénzügyi életképességének gyengítése vagy akadályozása, illetve ezeknek a médiumoknak a kényszerítése arra, hogy felhagyjanak a kritikus nézetek közlésével. A lágy cenzúra hatásai fokozatosan mutatkoznak meg, de a teljes médiarendszer működésében tartós változásokat eredményeznek. A lágy cenzúra hatását a médiatulajdonosok és a médiamenedzsere közvetlenül érzékelik,²² és az ilyen beavatkozások e két csoport közvetítésével a szerkesztők és az újságírók munkájára is hatnak.

A lágy cenzúra jelensége alapvetően a médiavállalkozások piaci pozícióit befolyásoló szabályozásokhoz és médiapolitikai intézkedésekhez kapcsolódik. A tartalomszolgáltatók működését a leginkább az új piaci szereplők belépése vagy a piacon lévő médiavállalatok működésének bővítése zavarhatja meg, ha ezek nem valódi üzleti szándékot tükröznek, hanem inkább politikai célok motiválják őket. A piaci manipulációt olyan politikai indíttatású döntések teszik lehetővé, amelyek bizonyos piaci szereplők számára finanszírozási, műszaki vagy információs kapacitásokat tesznek elérhetővé, míg mások számára elérhetetlenné teszik ezeket. Ilyen esetekben a politikai kapcsolatokkal rendelkező vállalkozások, amelyek új tartalomszolgáltatásokkal vagy meglévő piaci erőforrások megszerzésével lépnek be a piacra, jellemzően a gazdaság más ágazataiban megtermelt pénzből finanszírozzák a médiapiacra végzett tevékenységüket. Fontos, hogy a máshol felhalmozott pénzeszközök nem függetlenek politikai kapcsolataiktól, ahogyan a médiapiacra való jelenlétük is fontos eszköz a politikai szférához fűződő kapcsolataik ápolásában.

Az ilyen beavatkozások révén a magyarországi médiumok egyre szélesebb köre került a kormánypártokhoz közel álló üzletemberek kezébe, miközben egyes kritikus médiumok eltűntek (Urbán 2016). 2014 előtt a kormánypárti médiabirodalom legfontosabb szereplője Simicska Lajos volt, a Fidesz gazdasági háttérembere, aki korábban a magyar adóhatóság vezetőjeként is dolgozott. A 2014-es országgyűlési választások után Simicska kapcsolata megromlott a miniszterelnökkel, és elvesztette a korábban kiváltságos hozzáférést az állami forrásokhoz, amelyek sikeressé tették médiabirodalmát. Médiabirodalmának egyes elemeit meg tudta tartani, de más médiumokat eladott vagy bezárt. A 2018-as parlamenti választások után bezárta a politikai napilapját (Magyar Nemzet) és a politikai talkrádióját (Lánchíd Rádió), de megtartotta utolsó médiaszolgáltatóját, a HírTV hírcsatornát (Urbán 2018b).

2014 után új, a kormánypárthoz közel álló szereplők léptek be a médiapiacra (Urbán 2016). Andrew Vajna, a hazai mozgóképipar támogatásáért felelős kormánybiztos a legnagyobb médiabirodalmat irányítja, és egyedüli tulajdonosa a magyar kaszinóknak. 2014-ben megvásárolta a TV2-t, a második legnagyobb magántévécsatornát, és elindította a Rádió1-et. Két regionális napilap is a tulajdonában van. Habony Árpád, a miniszterelnök tanácsadója és bizalmasa egy online hírportál tulajdonosa (888.hu), emellett egy nyomtatott és egy online bulvárlapot (Lokál) is működtet. Liszky Gábor, aki korábban Simicska médiabirodalmának irányításáért felelt, ma egy kormánypárti politikai napilapot és egy politikai beszélgetős rádiót (Karc FM) üzemeltet Budapesten. Emellett vezető pozíciót tölt be egy Mészáros Lőrinc tulajdonában lévő kiadóvállalatnál is. Az utóbbi, a miniszterelnök közeli barátja, a médiapiac legújabb szereplője. Egy kiadóvállalat (Mediaworks) tulajdonosa, amely 12 regionális

²² Lásd a magyar médiamenedzserekkel 2016-ban készített interjúkról szóló kutatási eredményeket (Mérték Médiaelemző Műhely, Publicus Research 2016). A médiavezetők a sajtószabadságot érintő legsúlyosabb problémának a gazdasági kapcsolatokba való átláthatatlan és kiszámíthatatlan állami befolyást tartják.

napilapot és egy hírtelevíziót (Echo TV) működtet. Magyarország vezető online hírportálját (Origo.hu) 2015 végén adta el a Magyar Telekom (a német Deutsche Telekom leányvállalata). Az új tulajdonos a Nemzeti Bank elnökének fia.

Ezeknek az új szereplőknek a megjelenésével az elmúlt években a magyar médiapiac nemcsak erősen koncentrálttá vált, hanem néhány politikailag kötődő személy uralja azt. A probléma súlyosságát látványosan jellemzi, hogy az utolsó kritikus politikai napilap (Népszava) egy, az ellenzéki Magyar Szocialista Párthoz szorosan kötődő üzletember tulajdonában van. Ő az Orbán Viktorral kötött megállapodás alapján tudta megszerezni és finanszírozni a lapot (Rényi 2018).

Az úgynevezett lágy cenzúra nemcsak a tartalomszolgáltatók piacát, hanem a médiaértéklánc minden elemét alakítja. Magyarországon a műsorterjesztési piacba a legnyíltabb beavatkozás azáltal történt, hogy a magyar állam felvásárolta a korábban francia tulajdonban lévő Antenna Hungária földfelszíni digitális platformszolgáltatót. Bár a földfelszíni műsorszórás szerepe a közönségre gyakorolt hatása szempontjából ma már nem olyan nagy, mint korábban, az Antenna Hungária mégis jelentős hatással van a terjesztési piacra. Ez a vállalat biztosítja a digitális földfelszíni platformot, és dönti el, hogy mely csatornák szerepelnek a különböző műsorcsomagokban, továbbá az előfizetők mennyit fizetnek ezekért a csomagokért. Más szóval ez a vállalat olyan eszközöket kontrollál, amelyek lehetővé teszik, hogy befolyásolja az egyes csatornák piaci pozícióit. 2016-ban az Antenna Hungária úgy döntött, hogy kiveszi az európai hírcsatornát, az Euronews-t az ingyenesen fogható kínálatból, és helyette Andrew Vajna újonnan létrehozott és semmiféle piaci eredményt nem bizonyított csatornáit sugározza; az Euronews-nak nem volt jogorvoslati lehetősége a vállalat döntése ellen.²³

3.1. A reklámpiac torzítása

Az illiberális médiapolitika fontos eszköze a reklámpiac torzítása. A 2008-as pénzügyi válság miatt a magyar reklámpiac jelentősen beszűkült. A visszaesés egyenes következményeként az állami reklámok – beleértve az állami szervezetek és az állami tulajdonú vállalatok hirdetéseit – jelentősége arányosan megnőtt (Urbán 2015). Egy szakértői becslés szerint az állami költség 2017-ben 17 százalékot tett ki, ami 2016 és 2017 között 34 százalékkal nőtt (Mediapiac.com 2018). A nagy reklámköltségek ereje jól látható: a koncentrált költség olyan médiatermékek pénzügyi életképességét biztosítja, amelyek egyébként a piacon fenntarthatatlanok lennének. Az egyik magyar politikai napilap (Magyar Idők) például reklámbevételeinek 87 százalékát állami hirdetésekből szerzi (Urbán 2018a). 2017-ben 26 olyan médium volt, amelynek az állami hirdetésből származó reklámbevétele meghaladta az 50 százalékot; 2016-ban ez a szám csak öt volt. Ráadásul ezek a hirdetések egy másik célt is szolgálnak: fontos üzenetet közvetítenek a többi hirdető felé, hogy a médiapiac mely szereplőit „preferálja” a kormányzat. Az állami hirdetések kedvezményezettjeinek kiválasztásához használt kritériumok nincsenek szabályozva, és nem nyilvánosak.

Az uniós jog szerint az állami reklámok – beleértve az állami tulajdonú vállalatok reklámjait is – olyan „állami támogatásnak” minősülhetnek, amely torzítja a versenyt. Az államilag finanszírozott reklámok egyes médiumok közötti elosztásának meg kell felelnie a kampány célközönségének.²⁴ Az a hirdető, akinek a tevékenységét piaci megfontolások irányítják, az adott médium közönségelérése és különösen a médium azon képessége alapján dönt, hogy a közönség meghatározott célcsoportjait eléri. A kampány konkrét célkitűzései további megfontolásokra

²³ Az OLAF vizsgálja, hogyan vesztette el az Euronews az ingyenes kábeles műsorát Andy Vajna TV2-jének. *The Budapest Beacon*, 2016. IX. 19., <https://budapestbeacon.com/euronews-loses-free-cable-slot-to-andy-vajnas-tv2/>.

²⁴ Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint: „Az állami szerv vagy közzállalkozás által végrehajtott gazdasági ügyletek nem biztosítanak előnyt a másik fél számára, és ezért nem minősülnek támogatásnak, ha azokat a szokásos piaci feltételekkel összhangban hajtják végre” (az Európai Bíróság 1996. július 11-i C-39/94 [SFÉI és mások] ítélete). Ha tehát a kedvezményezett vállalkozás olyan gazdasági előnyhöz jut, amelyet rendes piaci feltételek mellett nem kapott volna meg, és ha ennek következtében a versenytársainál kedvezőbb helyzetbe kerül, akkor az állam már nem tekinthető olyan szereplőnek, amelynek intézkedései piaci megfontolásokon alapulnak (EB 2012. június 5-i C-124/10. sz. ítélet [Bizottság kontra Électricité de France]; EB 1994. március 15-i C-387/92. sz. ítélet [Banco de Credito Industrial SA, jelenleg Banco Exterior de Espana SA kontra Ayuntamiento de Valencia]). Ezeknek a kritériumoknak kell irányadónak lenniük a reklámok terjesztési gyakorlatának értékelése során is.

adhatnak okot, de ezeket mindig az elérni kívánt közönség alapján kell meghatározni, nem pedig egyszerűen azoknak a médiumoknak a kiválasztásával, amelyeket az állami hirdető támogatni akar a kampánnyal. A magyar állami reklámot azonban általában mankóként használják a gondosan kiválasztott, előnyben részesített csatornák, a kevésbé engedelmessé médiaszereplők kárára.

A magyar reklámpiaci manipuláció másik formája a politikai befolyás alkalmazása a médiaügynökségek és a *sales house*-ok piacán (Urbán 2015). A médiaügynökségek a reklámbevételek elosztásában betöltött szerepüknél fogva kulcsfontosságú szereplői a médiarendszernek. Nem kevésbé fontos a *sales house*-ok pozíciója: Az ilyen cégek a médiumok megbízásából azok reklámfelületeit értékesítik a hirdetők, illetve a médiaügynökségek részére (Pringle & Marshall 2012).

2014 óta a Nemzeti Kommunikációs Hivatal felelős a közszféra kommunikációjának koordinálásáért, az ehhez kapcsolódó közbeszerzési szerződések odaítélésének végrehajtásáért és felügyeletéért.²⁵ A kommunikációs erőforrások e központosítása lehetővé tette a kormány számára, hogy átfogóan alakítsa át a médiaügynökségek piacát. A Kommunikációs Hivatal felelős az állami intézmények hirdetéseinek elosztásával megbízott médiaügynökségek kiválasztásáért. E megbízások összértéke 2015-ben 25 milliárd forintot (kb. 83 millió eurót) tett ki. Az ilyen megbízásokat kapott három ügynökség közül kettő szoros személyes kapcsolatban áll a kormánypárttal (Rényi 2015). Ez a jogi és intézményi megoldás a lehető legcentralizáltabb és legellenőrzöttebb módja az állami reklámpénzek elköltésének.

A *sales house*-ok piacán is fontos fejlemények történtek. Eddig az RTL R-time néven működő értékesítőháza volt a piacvezető, de ez 2015 végén megváltozott. Egy kisebb, Atmedia nevű értékesítőház értékesítési megállapodást kötött a TV2-vel, majd átvette a magyar közszolgálati média reklámértékesítését is (Keszthelyi 2015). Így új piacvezető született, és tekintettel a TV2 tulajdonosi változásaira és a közszolgálati média erős politikai ellenőrzésére, ezeket a megállapodásokat aligha pusztán piaci megfontolások vezérelték. Az Atmediát 2016-ban egy, a Fideszhez erősen kötődő üzletember, Tombor András vásárolta meg.²⁶

4. Az információs környezet manipulálása, a diszkurzív napirend irányítása

Ha maga a médiarendszer a hardver, akkor az információ és a politikai üzenetek a rajta futó szoftverek. A Fidesz médiapolitikájának és médiastratégiájának további fontos eleme a közbeszéd hatékony és folyamatos ellenőrzése. A médiatartalmak közvetett befolyásolásának hatékony módja az újságírók munkakörülményeinek alakítása. A növekvő bizonytalanság – párosulva az egyre harsányabb, egyszerű, az érzelmekre ható üzenetekkel – ugyancsak a diskurzus manipulálását és irányítását szolgálja (European Commission for Democracy Through Law 2015). Ugyanígy a közérdekű információkhoz való hozzáférés korlátozása és az üzenetek összehangolt terjesztése is alapvető eszköze ennek a médiapolitikának.

4.1. Fokozódó öncenzúra

A magyar médiaszabályozási környezettel kapcsolatos visszatérő kritika, hogy az jogi kötelezettségekkel és súlyos szankciókkal való fenyegetéssel gátolja a szabad véleménynyilvánítást – nemcsak az audiovizuális médiaszolgáltatások, hanem a sajtó és a nem audiovizuális online szolgáltatások terén is (European Commission for Democracy Through Law 2015).

A magyar médiatörvények alkalmazási köre igen széles: a műsorszolgáltatáson és más audiovizuális médiumokon kívül a teljes nyomtatott és online sajtót a médiahatóság adminisztratív ellenőrzése alá vonják. Az eddig

25 Lásd a kormány 247/2014. (X. 1.) számú rendeletét.

26 Az Opus Global televíziós akvizíciókat hajt végre. *The Budapest Business Journal*, 2017. XII. 19., https://bbj.hu/business/opus-global-makes-television-acquisitions_143177.

polgári vagy büntetőjogi keretek között szankcionálható jogsértések (például a magánélet védelmével vagy a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos ügyek) így közigazgatási szankciókat is vonnak maguk után. A Médiatanács az a szerv, amely e közigazgatási rendelkezések alkalmazásáért felelős, és így az újságírói tevékenységekre is kiterjed a hatásköre (Nagy & Lehóczki 2014). A médiahatóság által indított vizsgálat veszélye elég ahhoz, hogy megbénítsa egy szerkesztőség működését (European Commission for Democracy Through Law 2015).

Az elmúlt évek során az médiapiac fokozatosan elvesztette gazdasági önállóságát. Ennek következtében a kiadók és a szerkesztők egyre inkább függenek azoktól, akik finanszírozzák őket, legyenek azok piaci szereplők vagy az állami pénzekért felelősek. Az újságírók és a szerkesztők így a finanszírozók érdekeihez igazodnak, még akkor is, ha ez a közérdek rovására megy. 2015-ben a magyarországi médiaszabadságról készült felmérésben részt vevő magyar újságírók 66 százaléka vélte úgy, hogy egy-egy médiatermék pénzügyi stabilitása „függ” vagy „jelentősen függ” a mindenkorai politikai helyzettől. A médiapiac működését azonban a gazdasági nyomás is torzítja. Ebben a felmérésben a válaszadó újságírók 43 százaléka tapasztalt nagy gazdasági nyomást a médiapiacra, és 42 százaléka érezte úgy, hogy ez a nyomás olyan mértékű, hogy korlátozza a sajtószabadságot (Mérték Médiaelemző Műhely 2016). A magyarországi jogi és gazdasági feltételek összességükben nem kedveznek a szabad és kritikus újságírás gyakorlásának, és olyan környezetet eredményeznek, amelyben a közérdekű információk közzétételéért nehéz – vagy akár megnyerhetetlen – harcot kell vívni.

A politikai és a gazdasági nyomás egyik következménye az öncenzúra, amely mindig az újságírók valós vagy vélt negatív következményektől való félelméből fakad. Ennek megfelelően az újságírók még akkor is hajlamosak a valós vagy a vélt elvárásoknak megfelelően alakítani a médiatartalmakat, ha az állam nem vizsgálja előzetesen a teljesítményüket. A korábban idézett felmérés azon kérdésére, hogy „Előfordult-e már, hogy újságíróként végzett szakmai munkája során politikai vagy gazdasági tényeket elhallgatott/elferdített valamilyen hátrányos következmény elkerülése érdekében?”, 2015-ben minden harmadik újságíró igennel válaszolt. Az öncenzúra a leggyakrabban egy adott téma elhallgatásában, bizonyos szakértők megkérdezésének kerülésében, illetve bizonyos szavak használatának elkerülésében vagy más szavak indokolatlan használatában nyilvánul meg (Navratil 2014). Az online és a nyomtatott médiában dolgozók körében közel azonos azoknak az újságíróknak a száma, akik főszerkesztőjük utasítására hallgattak el információkat. A médiatulajdonosok hasonló jellegű beavatkozásai azonban sokkal gyakoribbak a nyomtatott sajtóban – a nyomtatott sajtóban dolgozók 57 százaléka, míg az online médiában dolgozóknak csak 31 százaléka számolt be ilyen tapasztalatról (Mérték Médiaelemző Műhely 2016).

4.2. Korlátozott hozzáférés a nyilvános információkhoz

Viszonylag új jelenség a média és a Fidesz kapcsolatában a kritikus médiumok rendszeres szabotálása és lejáratása (Polyák 2017). Ez a gyakorlat egyrészt lehetetlenné teszi a közügyekről való átfogó tudósítást, másrészt alkalmas az érintett médiumok hitelességének aláásására.

A parlamenti közvetítésekre vonatkozó szabályok alapján az újságírók csak néhány, pontosan meghatározott helyszínen készíthetnek felvételeket; e szabályok kidolgozására és betartatására az Országgyűlés elnöke rendelkezik kizárólagos hatáskörrel.²⁷ Az elnök rendszeresen használja ezeket a szabályokat arra, hogy egyes újságírókat, sőt egész szerkesztőségeket is kitaltsa az Országházból. 2018-ban például minden újságírót kizártak az új parlament nyitóüléséről.²⁸

Az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos problémák ennél is mélyebbre nyúlnak: a kormány megtiltja egész ágazatoknak, különösen a közoktatási és az egészségügyi intézmények vezetőinek és munkatársainak (Kuslits 2016), hogy a kormány előzetes engedélye nélkül nyilatkozzanak a médiának. Sőt a teljes kormányzati apparátusnak tilos bizonyos médiumokkal beszélnie. A kritikus médiának dolgozó újságírók még a politikusok

27 Lásd <http://www.parlament.hu/a-sajtotudositas-rendje>.

28 Még meg sem alakult az új parlament, egy indexest máris kitiltottak. *Index*, 2018. V. 4., https://index.hu/belfold/2018/05/04/parlament_index_kitiltas/#.

által összehívott sajtótájékoztatókon sem tehetnek fel kérdéseket, és arra is volt példa, hogy a kormányzóvivő leszidott egy külföldi újságíró, aki megpróbált kérdést feltenni egy sajtótájékoztatón.²⁹

2018 márciusában Orbán Viktor nem volt hajlandó válaszolni az akkor kormánykritikus HírTV által feltett kérdésekre, és a televíziós csatornát „fake news”-nak minősítette.³⁰ A kormánypárti politikusok diszkriminatív és megalázó gyakorlata arra szolgál, hogy kizárják a közügyekkel kapcsolatos kritikát a közbeszédből, miközben magával a sajtóval szemben erősen ellenséges hangulatot szítsanak.

4.3. Az állami propaganda szerepe

A Fidesz 2015 óta folyamatosan és sikeresen törekszik arra, hogy a menekültválság és a bevándorlás továbbra is a politikai napirenden maradjon, olyannyira, hogy a magyar politikai diskurzust meghatározó kérdéssé váljon (Bernát & Messing 2015: 7-17). A migránsokat mint a politikai kommunikáció fókuszát a magyar emberekre és Európára leselkedő fenyegetésként állítják be, olyan fenyegetésként, amellyel szemben csak a Fidesz képes fellépni. A migrációs „válság” inkább képzelt vagy kitalált, mint valós. Az ezt a „válságot” leíró diszkurzív minták könnyen alkalmazhatók más „ellenségekre” is, például a civil szervezetekre, Soros Györgyre vagy akár „Brüsszelre” és az ENSZ-re – bárkire vagy bármilyen intézményre, aki vagy amely a migránsok jólétéért vagy biztonságáért dolgozik (Bede 2017). Azzal, hogy Orbán Viktor ezek ellen az intézmények és személyek ellen harcol, a liberalizmus azon értékeinek képviselőiként jelöli ki őket, amelyekkel szemben ő magát definiálja. A migráció tehát a liberális értékek helyettesítője. A politikai kommunikációnak ez a módja egyértelműen propagandának nevezhető (Bajomi-Lázár & Horváth 2013: 219–237). Plakát- és médiakampányok, valamint a politikusok gyakori, a menekült- és bevándorlásellenes szenvedélyeket szítani igyekvő megjegyzései mellett úgynevezett „nemzeti konzultációkat” is szerveztek. Ezek teljesen nélkülözik a jogi vagy a szakmai alapot, mégis azt állítják, hogy ezek jelentik az egyetlen helyes cselekvési irányt ebben a kérdésben.

A kormány a kültéri reklámkampányok és a Fidesz-közeli médiában megjelenő hirdetések segítségével időnként saját sikereit hirdeti, de még gyakrabban támadja az *aktuális* ellenséget (az „illegális migránsokat”, „Brüsszelt”, „Sorost”) a negatív üzenetek könnyörtelen – és közpénzből fizetett – áradatában. A kormány 2017-ben 23 millió eurót költött a „Állítsuk meg Brüsszelt” kampányra, és további 7,5 millió eurót a Soros-ellenes kampányra (Erdélyi 2018).

Annak ellenére, hogy még a médiatörvény is úgy rendelkezik, hogy politikai reklámnak minősül „a kormány ... népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző”³¹ műsorszám, és politikai reklámot csak kampányidőszakban lehet közzétenni, a kormány a Fidesz-közeli médiumokat használja a politikai üzenetek terjesztésére. A Mérték Médiaelemző Műhely 2015 óta négy panaszt nyújtott be a Médiatanácshoz, rámutatva a kormány televíziós és rádiós kampányainak jogszabálysértéseire. A Médiatanács azonban elutasította vagy figyelmen kívül hagyta ezeket a panaszokat az olyan üzenetekkel szemben, mint a „A magyar reformok működnek!”, „Tudta? Brüsszel egy egész városnyi illegális migránst akar betelepíteni Magyarországra!”, „A Soros-terv – Ne hagyjuk válasz nélkül!” (Polyák 2018). A Médiatanács úgy döntött, hogy ezek az üzenetek releváns közérdekű információkat tartalmaznak, ezért bármikor sugározhatók.³²

A kormányzati kampányok a választási kampányban a közösségi médiára is kiterjedtek. A kormánypárt számos aktivistát koordinált a kampányüzenetek terjesztésére a közösségi médiában. A hagyományos média Fidesz-dominanciája miatt azonban a közösségi média nem volt elsődleges kampányeszköz a 2018-as kampányban.

29 Azt akarja, hogy kikísérjem a teremből? *Magyar Nemzet*, 2018. II. 18., <https://mno.hu/belfold/kovacs-zoltan-azt-akarja-hogy-kikiserjem-a-terembol-2447668>.

30 Trumpi diskurzus: Orbán Viktor szerint fake newst gyárt a Hír TV. *HírTV*, 2018. III. 10., <https://hirtv.hu/ahirtvhirei/trumpi-diskurzus-orban-viktor-szerint-fake-newst-gyart-a-hir-tv-2452743>.

31 A médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 203. § 55. pont.

32 Lásd a Médiatanács 160/2016. (II. 9.) sz. határozatát. Csak az első panaszra alapozott ügyet zárták le hivatalos határozattal, a további ügyben a panaszos csak egy informális levelet kapott a Médiatanácstól (Polyák 2018).

5. Záró megjegyzések

Magyarország ideális laboratóriummá vált az illiberális médiapolitika eszközeinek tökéletesítéséhez. A médiapiac mérete, a pénzügyi válság, a központosított közélet, Orbán Viktor korábbi politikai sérelmei fontos tényezői voltak a közelmúlt helyzetének. Ami a következményeket illeti, a Fidesz-kormány médiapolitikája és politikai kommunikációja tudatosan erősítette a nyilvánosság, végső soron a társadalom polarizációját. A közbeszéd 2010 óta rendkívüli mértékben polarizálódott, aminek következtében a kormánybarát és a kormánykritikus média mindenkori közönsége ellentétes és egymásnak ellentmondó valóságértelmezésekkel találkozik.

Irodalom

Bajomi-Lázár, Péter (2014): *Party Colonisation of the Media Central and Eastern Europe*. Budapest & New York: The Central European University Press.

Bajomi-Lázár, Péter & Dorika Horváth (2013): The Continued Relevance of the Concept of Propaganda. Propaganda as Ritual in Contemporary Hungary. *Global Media and Communication*, vol. 9, no. 3, pp. 219–237.

Bátorfy Attila (2017): A kormánypárti sajtó és a közmédia is terjeszti a putyinista propagandát Magyarországon. *Átlátszó*, 2017. IV. 28., <https://atlatszo.hu/2017/04/28/a-kormanyparti-sajto-es-a-kozmedia-is-terjeszti-a-putyinista-propagandat-magyarorszag/>.

Bede, Márton (2017): Analysis: Hungarian Taxpayers Fund Unique ‘Fake News’ Industry. *International Press Institute*, 2017. XI. 16., <https://ipi.media/analysis-hungarian-taxpayers-fund-unique-fake-news-industry/>.

Bernát Gábor & Messing Vera (2015): Bedarálva. A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei. *Médiakutató*, 16. évf. 4. sz. 7–17. o.

Democracy Reporting International (2016): Hungary’s state-owned TV shows bias in EU-refugee referendum, <https://democracy-reporting.org/hungarys-state-owned-tv-shows-bias-in-eu-refugee-referendum/>.

Ember Zoltán (2016): Pecina, a rejtélyes osztrák milliárdos, aki Orbánnal üzletelhetett a Népszabadságról. *24*, 2016. X. 13., <https://24.hu/belfold/2016/10/13/pecina-a-rejtelyes-osztrak-milliardos-aki-orbannal-uzletelhetett-a-nepszabadsagrol/>.

Erdélyi, Katalin (2018): Tavaly 12 milliárdot költött sorosozós reklámkampányokra a kormány. *Átlátszó*, 2018. II. 2., <https://atlatszo.hu/2018/02/02/tavaly-12-milliardot-koltott-sorosozos-reklamkampanyokra-a-kormany/>.

European Commission for Democracy Through Law (2015): Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, Strassburg.

Góra, Magdalena & Katarzyna Zielińska, eds. (2013): *Democracy, State, and Society: European Integration in Central and Eastern Europe*. Krakow: Jagiellonian University Press.

Gross, Peter & Karol Jakubowicz, eds. (2012): *Media Transformations in the Post-communist World: Eastern Europe’s Tortured Path to Change*. Plymouth: Lexington Books.

Hallin, Daniel C. & Paolo Mancini (2012): Comparing Media Systems between Eastern and Western Europe. In: Peter Gross & Karol Jakubowicz (eds.): *Media Transformations in the Post-communist World: Eastern Europe’s Tortured Path to Change*, pp. 15–33. Washington: Lexington Books.

Jakubowicz, Karol (2007): *Rude Awakening: Social and Media Change in Central and Eastern Europe*. New York: Hampton Press.

Jakubowicz, Karol & Miklós Sükösd, eds. (2008): *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*. Bristol, Chicago: IntellectBooks.

Keszthelyi, Krisztián (2015): Magyar Broadcasting Co., Atmedia Kft. sign agreement. *The Budapest Business Journal*, 2015. XI. 4., https://bbj.hu/business/magyar-broadcasting-co-atmedia-kft-sign-agreement_106644.

- Kleinsteuber, Hans J. (2010): Comparing West and East: A Comparative Approach to Transformation. In: Boguslawa Dobek-Ostrowska, Michal Glowacki, Karol Jakubowicz & Miklós Sükösd (eds.): *Comparative Media Systems. European and Global Perspectives*, pp. 23–41. Budapest & New York: CEU Press, <https://doi.org/10.1515/9786155211898>.
- Kuslits Szonja (2016): Letiltott egészségügyi nyilatkozatok? *Magyar Nemzet*, 2016. XII. 8., <https://mno.hu/belfold/letiltott-egeszsegugyi-nyilatkozatok-1375367>.
- Martin, József Péter & Miklós Ligeti (2017): Hungary. In: Alberto Bitonti & Phil Harris (eds.): *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, pp. 177–193. London: Palgrave MacMillan.
- Mediapiac.com (2018): Nagyobb lett a Reklámtorta minden szelete. 2018. II. 28., <http://www.mediapiac.com/mediapiac/Nagyobb-lett-a-Reklamtorta-minden-szelete/113466/>.
- Mertek Media Monitor (2016): The Methods Are Old, The Cronies Are New. Soft Censorship in The Hungarian Media in 2015, http://mertek.eu/wp-content/uploads/2017/02/Mertek_Fuzetek_9_ISBN.pdf.
- Mertek Media Monitor (2017): Soft Censorship in Hungary in 2016: When Propaganda Rules Public Discourse, <http://mertek.eu/wp-content/uploads/2017/10/MertekFuzetek12.pdf>.
- Mérték Médiaelemző Műhely & Publicus Reseach (2016): A médiamedezserek a sajtószabadságról, <http://mertek.eu/wp-content/uploads/2016/07/mediamedezserek2016.07.18.pdf>.
- Nagy Krisztina (2016): Abnehmende Vielfalt auf dem lokalen Radiomarkt. In: Bernd Holznagel & Gábor Polyák (eds.): *Medienfreiheit unter Druck. Medienregulierung und Medienpolitik in Ungarn*, pp. 108–122. Berlin, Kassel: B&S Siebenhaar Verlag.
- Nagy Krisztina & Timár János (2018): Jusztícia mérlegén a Médiatanács. *Mérték Blog*, 2018. III. 14., <https://mertek.atlatszo.hu/juszticia-merlegen-a-mediatanacs/>.
- Nagy Krisztina & Lehóczki Zsófia (2014): A médiatartalomra vonatkozó előírások a Médiatanács gyakorlatában 2011–2013. In: Polyák Gábor & Uszkiewicz Erik (szerk.): *Foglyul ejtett média. Médiaipolitikai írások*, 105–148. o. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Navratil, Szonja (2014): A Mérték Médiaelemző Műhely sajtószabadság-indexe. In: Polyák Gábor & Uszkiewicz Erik (szerk.): *Foglyul ejtett média. Médiaipolitikai írások*, 148–188. o. Budapest: Gondolat Kiadó.
- OSCE Limited Election Observation Mission (2018): Hungary – Parliamentary Elections, 8 April 2018. Statement of preliminary findings and conclusions, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/377410?download=true>.
- Pap András L. (2017): *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal Democracy*. Abingdon & New York: Routledge.
- Podesta, Don (2009): Soft Censorship: How Governments Around the Globe Use Money to Manipulate the Media, A Report to the Center for International Media Assistance, <http://www.cima.ned.org/resource/soft-censorship-how-governments-around-the-globe-use-money-to-manipulate-the-media/>.
- Polyák Gábor (2017): Hungary. In: Francisco Blázquez, Javier Cabrera & Sophie Valais (eds.): *Journalism and Media Privilege*, pp. 60–68. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Polyák Gábor (2018): *A propaganda visszaszorításának intézményi-szabályozási keretei*. Kézirat.
- Polyák Gábor & Rozgonyi Krisztina (2015): Monitoring Media Regulators' Independence – Evidence-based Indicators, Hungarian experience. *International Journal of Digital Television*, vol. 6, no. 3, pp. 257–273, https://doi.org/10.1386/jdtv.6.3.257_1.
- Polyák Gábor & Urbán Ágnes (2016): Az elhalkítás eszközei. *Médiakutató*, 16. évf. 3–4. sz. 109–123. o.
- Pringle, Hamish & Jim Marshall (2012): *Spending Advertising Money in the Digital Age. How to navigate the media flow*. London, Philadelphia, New Delhi: KoganPage.
- Puddington, Arch (2017): *Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians*. Washington: Freedom House, https://freedomhouse.org/sites/default/files/June2017_FH_Report_Breaking_Down_Democracy.pdf.
- Rényi Pál Dániel (2015): Köztük oszt ki az állam 25 milliárdot kommunikációs munkákra. *444*, 2015. VIII. 7., <https://444.hu/2015/08/07/ok-harman-osztoznak-az-allami-cegek-25-milliardjan>.

Rényi Pál Dániel (2018): Orbán lerendelte magához Hatvanpusztára Puch Lászlót, hogy vegye meg neki a Népszavát. *444*, 2018. III. 9., <https://444.hu/2018/03/09/orban-lerendelte-magahoz-hatvanpusztara-puch-laszlot-hogy-vegye-meg-neki-a-nepszavat>.

Simon, Joel (2014): *The New Censorship: Inside the Global Battle for Media Freedom*. New York: Columbia University Press. E-book version, <https://doi.org/10.7312/columbia/9780231160643.001.0001>.

Urbán Ágnes (2015): Distortions in the Hungarian Media Market: the Impact of State Advertising on Competition in the Media. In: Mónica Herrero & Steve Wildman (eds.): *The Business of Media: Change and Challenges*, pp. 144–157. Porto Ramada: Media XXI: Formalpress.

Urbán Ágnes (2016): *Recent Changes in Media Ownership*. Mérték Media Monitor, http://mertek.eu/wp-content/uploads/2016/11/mertek_media_owners2016.pdf.

Urbán Ágnes (2018a): Állami reklámköltés: teljes letámadás. *Kézirat*.

Urbán Ágnes (2018b): The end of Magyar Nemzet. *Mértékblog*, 2018. IV. 16., <https://mertek.atlatszo.hu/the-end-of-magyar-nemzet/>.

Voltmer, Katrin (2012): Comparing Processes: Media, “Transitions,” and Historical Change. In: Daniel C. Hallin & Paolo Mancini (eds.): *Comparing Media Systems Beyond the Western World (Communication, Society and Politics)*, pp. 224–245. Cambridge: Cambridge University Press.

Zakaria, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 6, pp. 22–43, <https://doi.org/10.2307/20048274>.

Dr. Polyák Gábor jogász, kommunikációs szakember. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara Média- és Kommunikáció Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára, a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa. A Mérték Médiaelemző Műhely nevű civil szervezet vezetője. Legutóbbi írása a Médiakutatóban: „Az álhír fogalmának átalakulása a közszolgálati híradóban” (Bódi Jenővel és Urbán Ágnessel, 2022. tavasz). Email: polyak.gabor@btk.elte.hu