

FÓRUM

Közszolgálati kommunikáció, közbizalom és médiaszabályozás

ANTAL ZSOLT*

Bevezetés

Az állam és a közintézmények a kommunikációs térben fogalmazzák meg mindazt, amit közszolgálatnak nevezünk. A közszolgálati tevékenység ellátása sikerében a közintézmények és az állampolgárok közötti kommunikáció jelentősége megkérdőjelezhetetlen. A „jó állam” és a „szolgáltató állam” koncepciójából egyenesen következik az állampolgárok felé irányuló kommunikáció minőségi követelményeinek a kialakítása. Az állampolgároknak joguk van megismerni a közpénzekből finanszírozott állami szervezetek működését és a rájuk vonatkozó döntések hátterét, tartalmát és indokait.

A kommunikáció nem önmagában létező entitás, hanem a mindenkori közszolgálati modellek és társadalmi meghatározottságok által behatárolt jelenség, amely visszahat az állam társadalmi megítélésére és az állampolgári bizalom kialakulására. A bizalomépítéshez szükséges kommunikáció minősége meghatározó szerepet játszik a közintézményekkel kapcsolatos attitűdök kialakulásában.

Az állampolgári bizalom és a közintézmények külső kommunikációjának összefüggéseit a közintézmények közérthetősége című tanulmányban már vizsgáltuk.¹ Az alábbiakban a közintézményekkel kapcsolatos állampolgári attitűdök szempontjából meghatározó intézményi kommunikációt a médiareprezentáció szemszögéből közelítjük meg. Arra keressük a választ, hogy a médiakommunikáció területén melyek azok platformok és megoldások, amelyek a közintézmények számára lehetőségeket biztosítanak üzeneteik továbbítására, elősegítve a szervezet tájékoztatási kötelezettségének teljesítését. Ennek érdekében több egymásra épülő kérdést vizsgálunk meg. Elsőként alkotmányjogi nézőpontból arról adunk áttekintést, hogy a közintézmények külső kommunikációs igénye és kötelezettsége miként hozható összhangba a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság eszméjével. Milyen alkotmányos alapjai lehetnek ennek a – látzólag magától értődő – igénynek és kötelezettségnek, és egyben milyen buktatói vannak? Ezt követően azt mutatjuk be, hogy erre az alapra milyen, a közintézmények külső kommunikáció-

* Egyetemi docens (NKE). E-mail: antal.zsolt@vrtki.uni-nke.hu

¹ ANTAL Zsolt: Közintézmények közérthetősége – az állampolgári bizalom és az intézményi kommunikáció összefüggései. Kézirat, megjelenés alatt (*Jog, állam, politika*, 2017).

ját segítő tájékoztatási modell, médiarendszer épül. Végül pedig áttekinthetjük azokat az alkotmányos és a médiaszabályozás által is érintett intézményeket és eszközöket, amelyek kifejezetten támogatják a közszolgálati kommunikáció megvalósítását.

1. A közszolgálati kommunikáció és a közbizalom kérdése

Az OECD szerint a bizalomnak² – vagy a bizalom hiányának – közvetlen kapcsolata van a kormányzás hatékonyságával. Ennek ellenére a kormányok számos esetben hátrébb sorolják a közbizalom erősítésében rejlő lehetőségeket, illetve az ennek hiányából fakadó veszélyeket.

A közbizalomról folytatott viták különösen a 2008-as globális pénzügyi válság és az azt követő gazdasági recesszió után élénkültek fel. Ezek egyik konklúziója az volt, hogy sikeres közpolitikákat és hatékony intézményi működést a közbizalom segítségével lehet a leginkább megvalósítani.³ A közintézmények oldaláról vizsgálva a kérdést a bizalom egy olyan katalizátornak tekinthető, „amely egyszerűíti a döntéshozatalt és segíti az intézményrendszer működését”.⁴ Egyértelművé vált tehát, hogy érdemes ösztönözni a közbizalmat, hiszen az növeli az állampolgárok kooperációs hajlandóságát.

Az állammal és intézményeivel szemben megnyilvánuló bizalom dinamikus és szituációfüggő társadalmi konstrukció, amelyben az állampolgár személyes tapasztalata, az intézmény összes kifelé irányuló megnyilvánulása és médiareprezentációja egyaránt tükröződik.

A közszolgálati kommunikáció során az állampolgárok a közintézmények működéséről közvetlenül, személyes interakciókon keresztül ügyfélként szereznek benyomást, amelyet nagymértékben befolyásol az üzenetek közérthetősége.⁵

A közintézmények külső kommunikációjának a közbizalom építése szempontjából másik fontos összetevőjét jelentik az állampolgárok médiából szerzett értesülései. Nem véletlen, hogy a média a közintézmények külső kommunikációjának speciális célcsoportjába tartozik, amelyen keresztül közvetett módon történik az állampolgárok tájékoztatása és a közintézmények imázsformálása.

² „Bizalom alatt azt az egyéni várakozást értjük, amely szerint a bizalom tárgya (személy vagy intézmény) az elvárt, illetve elvárható módon fog viselkedni egy adott helyzetben.” Vö. BODA Zsolt: Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége In: BODA Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, Argumentum, 2015. 10.; és OECD (2017): *Trust and Public Policy. How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust.* (OECD Public Governance Reviews) Paris, OECD Publishing, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>. 16.

³ OECD (2017) i. m. (2. lj.) 3.

⁴ ANTAL i. m. (1. lj.).

⁵ Uo.

2. A közszolgálati kommunikáció alkotmányos keretei

Az állam és intézményei részéről megjelenő kommunikációs igényt általában fenntartással kezeli a média. Történeti perspektívából szemlélve a szólás- és sajtószabadság – mint első generációs alapjogok⁶ – éppen az állammal és annak intézményeivel szemben alakultak ki.⁷

2.1. A sajtószabadság negatív és pozitív normakövetelményei és a tájékozódáshoz való jog

A sajtószabadság kialakulásának korai időszakát jellemző negatív normák éppen a véleménynyilvánításba történő beavatkozástól való állami tartózkodásban, a cenzúra tilalmában, a szerkesztői függetlenségben vagy éppen a szabad lapalapítás biztosításában manifesztálódtak.⁸

Míg a negatív normakövetelmények az állami beavatkozástól való mentességhez kapcsolódtak, addig a pozitív követelmények célja, hogy biztosítsák a tájékozódáshoz fűződő érdekeket, amelyek a média tartalmaihoz való szabad hozzáférésben és a tartalmi sokszínűségben testesülnek meg. Azaz, „amíg a negatív jelleg – negatív szabadság, a külső erők általi ‘békén hagyás’ – a média joga, addig a pozitív jelleg a média közönségének érdekeit szolgálja, és abból fakadóan a médiára bizonyos közérdekű kötelezettségek hárulnak.”⁹

A sajtószabadság normakövetelményei ugyanakkor nem egymástól független tényezők, hanem szorosan összekapcsolódnak. A média ugyanis azért élvez előjogokat, előnyöket, hogy a tájékoztatási kötelezettségeit minél teljesebben tudja szolgálni. A sajtószabadság pozitív jellegében és a tájékozódáshoz való jog biztosításában az állam intézményvédelmi kötelezettsége manifesztálódik. Az államnak kötelező gondoskodnia a társadalmi működés előfeltételét jelentő közvélemény kialakulásáról, illetve annak védelméről. Ez az állami kötelezettség a korábbi alkotmánybírói gyakorlat¹⁰ mellett Magyarország Alaptörvényének IX. cikk (2) bekezdésében is rögzítést nyert: „Magyarország [...] biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

⁶ TAKÁCS Péter: Az emberi jogok jogelméleti kérdései. http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/jogbolcseleti/tansegdelekek/2011-12/2011-12-2/takcs_p_-az_emberi_jogok_jogelmleti_krdsei_a_jogok.pdf.

⁷ SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK–Kerszöv, 2005. 11.

⁸ Az első két, sajtószabadságot konstituáló elv a tartalmi be nem avatkozást, míg az utóbbi a szabad piacra lépést jelenteti.

⁹ KOLTAY András: A médiaszabályozás elméleti alapvetései. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2. kiadás, 2015. 89–117., 109.

¹⁰ L. 30/1992. (V. 26.) AB hat.

2.2. Plurális médiarendszer, tájékozott állampolgár

A tájékozódáshoz való jog kiteljesítéséhez, a demokratikus közvélemény kialakításához és fenntartásához tehát egy olyan médiarendszer kialakítása és fenntartása szükséges, amelynek segítségével az állampolgárok mindazokhoz az információkhoz hozzájuthatnak, amelyek alapján a közösséget érintő ügyekkel kapcsolatban el tudnak igazodni. Ez utóbbit egy plurális médiarendszer tudja csak biztosítani.

A pluralizmus egy médiarendszer kialakítását megalapozó elvek közül a legfontosabbnak tekinthető. Egyszerre foglalja magában az információkhoz való hozzáférést biztosító tájékozódáshoz való jogot, a közlés szabadságát, amely az információközlés eszközeihez való hozzáférést is biztosítja, valamint az állam azon feladatát, hogy a tájékozódás, illetve a közlés feltételeit, az ezekhez szükséges eszközök minél szélesebb tényleges rendelkezésre állását elősegítse.¹¹

C. Edwin Bakerre hivatkozva Perry Keller a demokráciák axiómájának nevezi, hogy az állampolgárok méltányolható hozzáférést követelnek a közérdeklődésre számot tartó ügyekről szóló sokszínű információ- és gondolatáramláshoz. E hozzáférés a feltétele annak, hogy hatékony állampolgárként részt tudjanak venni a kollektív önkormányzás folyamataiban. Ebből viszont az következik, hogy minden erős demokrácia jelentős mértékű médiapluralizmust követel meg – vonja le következtetését Keller.¹²

A médiapluralizmus az Európában jelenleg bevett általános fogalmi definíció szerint „a társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választékát” jelenti, „mely a médián keresztül nyер kifejezést”.¹³

A szakirodalom megkülönbözteti továbbá a belső és külső pluralizmus fogalmát. Míg az előbbi esetében „a társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választéka egy médiavállalat kínálatában” jelennek meg vagy értelmezhetők, addig a külső pluralizmus esetében „több médiavállalatot veszünk számításba, amelyek mindegyike egy bizonyos nézőpontot képvisel”.¹⁴

Visszatekintve kiindulópontunkhoz megállapíthatjuk: egy demokráciában a közintézmények tevékenységének médián keresztül történő kommunikációja szoros összefüggést mutat az állampolgárok tájékozódáshoz való jogával.

Az állampolgárok ugyanis utóbbi jogosultság alapján, médiaplatformokon keresztül tudnak információt szerezni az állami intézmények tevékenységéről, működéséről, döntéseiről. Az államnak aktív szerepet kell játszani abban, hogy a tájékozódáshoz való jogot biztosítsa polgárai számára (így segítve elő, hogy állampolgárai jól informáltak és kellően tájékozottak legyenek), amit egy plurális médiarendszer kiépítése és fenntartása mellett érhet el. Egy plurális média-

¹¹ L. KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 304–307.

¹² Perry KELLER: *Európai és nemzetközi médiajog. Liberális demokrácia, kereskedelem és az új média*. Budapest, CompLex, 2014. 503.

¹³ The activity report of the Committee of Experts on Media Concentrations and Pluralism. Submitted to the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy. Prague, December 7–8., 1994. (a továbbiakban: Miniszeri Konferencia jelentés). Idézi Karol JAKUBOWICZ: *Médiapluralizmus és koncentráció*. In: GÁLIK Mihály (szerk.): *A médiakoncentráció szabályozása – szövegyűjtemény*. Budapest, Gondolat, 2011. 263.

¹⁴ Uo.

rendszer azt biztosítja ugyanis polgárai számára, hogy – egyebek mellett – a közügyekről, az állami intézmények által hozott döntésekről, azok következményeiről és összefüggéseiről különböző nézőpontokból és médiaplatformokon tudjanak tájékozódni, és így azokkal kapcsolatban megalapozott véleményt legyenek képesek formálni. Ez az aktivitás egyben azt is jelenti, hogy a „média számára alkotmányos kötelezettségként írható elő – bizonyos feltételek mellett – a polgárok tájékozódáshoz való jogának szolgálata”.¹⁵

Mielőtt azonban megnéznénk, hogy milyen főbb alkotmányosan indokolható szabályozói beavatkozások segíthetik az állampolgárok tájékozódáshoz fűződő jogának érvényesülését és ezzel együtt a közszolgálati kommunikációt, érdemes azt számba venni, hogy a médiapluralizmus mely modelljei jelenítik meg a tájékozódáshoz való jog és a közszolgálati kommunikáció fent kifejtett értelmezését.

3. A médiapluralizmus alapvető koncepcionális modelljei

Demokratikus államokban a plurális médiarendszer megvalósításának – és ezáltal a tájékozódáshoz való jog kiteljesítésének – módjaira számos megoldás kínálkozik. Ugyanakkor van egy olyan fontos tényező, mely kettéosztja az ezzel a problémakörrel foglalkozó gondolkodók táborát. Ez a tényező pedig nem más, mint az állami beavatkozás, illetve annak mértéke, amelynek mentén a médiapluralizmus két főbb megközelítése¹⁶ alakult ki.

3.1. A gazdasági modell

A piacelvű liberális megközelítés a szólás és tájékozódás szabadságának állami beavatkozásmentes biztosításából indul ki, mely az egyén autonómiájának érvényesülésén és erős gazdasági alapokon nyugszik. Ebben a felfogásban a média kereskedelmi vállalkozásként van jelen, és gazdasági sikeressége szorosan összefonódik a társadalomban és a demokráciában betöltött szerepével, sikerességével. „A piaci modell szerint a társadalom szükségleteit egy viszonylag szabályozatlan, és a kereslet-kínálat dinamikáján alapuló cserefolyamaton keresztül lehet a legjobban kielégíteni.”¹⁷ Ebből következően a médiapluralizmus gazdasági megközelítése szerint a gondolatok szabad piaca a leghatékonyabb eszköz arra, hogy kiteljesítse a szólás- és sajtószabadságot, valamint a tájékozódáshoz való jogot.¹⁸

¹⁵ L. UDVARY Sándor: A mediaszabályozás alkotmányos alapjai, a kommunikációs alapjogok In: KOLTAY-NYAKAS i. m. (9. lj.) 131–150., 137.

¹⁶ A médiapluralizmus problémakörének, rövid feldolgozásához és modelljeinek bemutatásához a következő művet vettem alapul: NYAKAS Levente: A médiapluralizmus nyomában. Elméleti alapvetések, valamint kísérletek az elmélet megvalósítására az EU audiovizuális médiapolitikájában. In: KOLTAY-NYAKAS i. m. (9. lj.) 442–458.

¹⁷ David CROTEAU – William HOYNES: *A média mint üzlet. Nagyvállalati média és közérdek*. Budapest, CompLex, 2013. 32.

¹⁸ NYAKAS i. m. (16. lj.) 450–453.

Denis McQuail a következőképpen összegezi a pluralizmus gazdasági értelmezésének főbb jellemzőit: „bőséges kínálatot, maximális versenyt, folyamatos innovációt, gazdasági hatékonyságot biztosít, mindezt alacsony vagy hiányzó szabályozás, a fogyasztók számára bőséges kínálat, valamint a tulajdonosok számára biztosított nagyfokú szabadság mellett.”¹⁹

3.2. A demokratikus modell

A médiapluralizmus másik modellje az ún. „elvi (alapokon álló) pluralizmus” (*principled pluralism*). Ez a modell a társadalom egészét kívánja szolgálni oly módon, hogy különböző „politikai nézetek és kulturális értékek megjelenítés[ére] törekszik”. A demokratikus modellben nagyobb hangsúlyt kap az állampolgárok plurális információkhoz való hozzáférése, mint „a kommunikációt folytatók szabadsága”, utóbbi a piaci elvű megközelítés központi magja. Ezen elgondolás szerint a közérdeket a legjobban egy olyan médiarendszer szolgálja, „amely széles körű hozzáférést és nyilvánosságot biztosít a legkülönbözőbb társadalmi, politikai és kulturális nézeteknek és értékeknek”. Szemben a piaci megközelítéssel, egy ilyen médiarendszer kialakításához aktív állami médiapolitika és szabályozói beavatkozás szükséges.²⁰

McQuail ennek a modellnek a főbb jellemzőit a következőképpen foglalja össze: itt „a médiakínálat a szükségleteknek megfelelően alakul, a versennyel szemben a kiegyenlített védelem áll a középpontban”. Utóbbi azt jelenti, hogy a hangsúly a különböző nézetek nyilvánosságra jutásának segítésén van, ehhez viszont arra van szükség, hogy folyamatosan monitorozásra kerüljenek a média területén bekövetkező változások. A változások pedig szabályozói beavatkozásokat igényelnek a szükséges területeken. „A tartalom fogyasztóinak választása az így létrejött változatosság keretei között alakul, és fontos, hogy ehhez mindenki számára hozzáférési jogokat kell adni.”²¹

3.3. Tájékoztatási modellek

Könnyen ráismerhetünk arra, hogy a médiapluralizmus alapvető koncepcióihoz kapcsolódó modellek egyben különböző tájékoztatási modellek alapját is képezik.

3.3.1. Észak-amerikai tájékoztatási modell

A gazdasági modell piacközpontú, az állami szerepvállalás lebontását (dereguláció) előtérbe állító ún. észak-amerikai tájékoztatási modellel kapcsolódik össze. A tájékoztatást ebben a modellben az individuális jogok és a szabadságjogok uralják. A hangsúly az államtól való függet-

¹⁹ Denis McQUAIL: A sokszínűség mint médiapolitikai célkitűzés. In: POLYÁK Gábor (szerk.): *Médiapolitikai szöveggyűjtemény*. Budapest, AKTI–Gondolat, 2010. 379–395., 388.

²⁰ NYAKAS i. m. (16. lj.) 453–454.

²¹ McQuailt hivatkozva NYAKAS i. m. (16. lj.) 455.

lenségre és az állam ellenőrzésére helyeződik. Amerikában a közszolgálati tájékoztatás mint a közjó vetülete is elsősorban az egyéni érdekek és szabadságjogok képviselőjeként képeződhetett le. A tartalom szerkesztési elveire elsősorban a tulajdonosnak van ráhatása, a médiaszektort az önszabályozás (iparági szabályozás) jellemzi.²²

Mivel a gazdasági pluralista modell a különböző források nagy számára épít (források sokszínűsége), ezért az észak-amerikai tájékoztatási modellben az állam elsősorban a verseny és antitröszt szabályozásán keresztül a források sokszínűségének biztosítására koncentrál.²³ Ebben a modellben a minimális állami szabályozás így leginkább a külső pluralizmus megvalósítására törekszik.

3.3.2. Európai tájékoztatási modell

A médiapluralizmus demokratikus megközelítését az ún. európai tájékoztatási modell testesíti meg. Az európai tájékoztatási modell egy társadalmi (jellemzően nemzeti szintű) integrációt megvalósító médiaintézményben, -típusban manifesztálódik, ez pedig a közszolgálati média. A közszolgálati média szociális integratív funkciója mellett másik megkülönböztető jellemzője, hogy az individuális értékekkel és érdekekkel szemben a közérdeket²⁴ helyezi előtérbe, a közjóra²⁵ törekvést tartja szem előtt. A közjó mellett külön hangsúlyt kap a nemzeti kultúra ápolása és a hagyományok tisztelete. Az európai médiarendszerek alapját képező közszolgálati média tevékenységét – melyben központi szerepet játszik a tájékoztatás – közcélok határozzák meg. Az európai modellben – szemben a profitorientált észak-amerikai tájékoztatási modellel – a médiumok közönségét állampolgároknak és nem pedig fogyasztóknak tekintik. A médiaszektort – az elmúlt két évtizedben Európában lejátszódó deregulációs folyamat ellenére is – alapvetően az állami szabályozás jellemzi, emellett a közszolgálati média tevékenységét a szabályozás által meghatározott formában létrehozott kódexekbe foglalt közszolgálati alapelvek²⁶ határozzák meg.²⁷

A demokratikus pluralista modellel épülő európai tájékoztatási modellt az ún. nyitott sokszínűség jellemzi, mely egyfelől „a különböző nézetek sokszínűségének jelentőségére hívja fel a figyelmet”, másfelől szemben az észak-amerikai tájékoztatási modellel nem a forrásokhoz, hanem a „gondolatokhoz való hozzáférésre helyezi a hangsúlyt”. Azaz a gondolatok egyenlősége

²² Vö. Észak-amerikai tájékoztatási modell. In: ANTAL Zsolt – GAZSÓ Tibor – KUBÍNYI Tamás – PELLE Veronika: *Médiabefolyásolás. Az új kislexikon*. Budapest, Századvég, 2016. 56–58.; ANTAL Zsolt: *Közszolgálati média Európában – az állami részvétel koncepciói a tájékoztatásban*. Szeged, Gerhardus, 2011. 69–80.

²³ Jan van CUILENBURG: Media Diversity, Competition and Cocentration: Concepts and Theories. In: Els de BENS (szerk.): *Media Between Culture and Commerce*. Changing Media, Changing Europe Series. Volume 4. Malta, Intellect Ltd. Gutenberg Press, 2007. 25–54., 30.

²⁴ A közérdek meghatározására l. ANTAL et al. i. m. (22. lj.) 138.

²⁵ A közjó meghatározására l. uo., 140.

²⁶ Közszolgálati alapelvek vonatkozásában l. uo., 144.

²⁷ Vö. Európai tájékoztatási modell. In: ANTAL et al. i. m. (22. lj.) 59–60.; ANTAL i. m. (22. lj.) 51–68.

kerül előtérbe. A cél annak elkerülése, hogy „a közvéleményben egyoldalúság, torzulás következzen be, ezért a médiatartalomnak különböző véleményeket kell egyenrangú módon kifejeznie”.²⁸ Mindebből az is következik, hogy az európai tájékoztatási modell a belső pluralista megközelítésen alapul.

3.3.3. Médiarendszerek és általános tájékozottság

A fentiek alapján felvetődik a kérdés, hogy van-e és ha igen, akkor milyen összefüggés a médiarendszerek felépítése, tájékoztató tevékenysége és az állampolgárok közügyekről való tájékozottsága között. Különösen időszerű ez a kérdés egy olyan médiakörnyezetben, amely egyre piacorientáltabbá válik.

Ezt az összefüggést vizsgálta egy kutatócsoport abból a hipotézisből kiindulva, hogy a „piacközpontú rendszerek azon keresztül, hogy több puha hírt²⁹ közvetítenek, mint kemény hírt,³⁰ károsan befolyásolják az állampolgárok tájékozottságát”.³¹

A kutatók hipotézisük igazolására az észak-amerikai, piacalapú modellt (Egyesült Államok), az európai hagyományos közszolgálati modellt (Finnország és Dánia) és a brit vegyes modellt elemezték a napilapokban és a televíziócsatornákon megjelenő kemény és puha hírek alapján. Az elemzést kiegészítette egy közvélemény-kutatás, mely a közönség országokénti tájékozottságát mérte.³²

A tartalomelemzés azt bizonyította, hogy a napilapok a televízióhoz képest kevésbé fontos információforrásnak számítanak. A brit és a dán sajtó inkább előtérbe helyezi a puha híreket és a belföldi tudósításokat, mint az amerikai és a finn sajtó.

A televíziózás területén a britek inkább a puha híreket előnyben részesítő amerikai modell felé közelítenek, míg a dánok és a finnek a kemény hírek és a külvilág felé orientálódnak.³³

Az általános tájékozottságra vonatkozó kérdőíves kutatás kimutatta, hogy „az amerikaiak különösen alulinformáltak a nemzetközi közügyekkel kapcsolatban”, illetve a „belföldi kemény hírek tekintetében is”. Az amerikaiak a hazai puha hírek tekintetében tartották a szintet az európaiakkal.

A kutatás két meglepő eredménnyel is szolgált. Az egyik, hogy a finnek és a dánok „mélyreható tudással rendelkeztek a puha és a kemény hírek terén”. Ezt a kutatás azzal magyarázta, hogy a skandináv országokban népszerűbb a nyomtatott sajtó, mint a többi vizsgált ország-

²⁸ NYAKAS i. m. (16. lj.) 453.

²⁹ A kutatók idesorolták a hírességekkel, egyéni sorsokkal, sporttal és szórakozással kapcsolatos beszámolókat.

³⁰ A kutatók idesorolták a politikával, közigazgatással, gazdasággal, természettudományokkal, technológiával és a kapcsolódó témákkal foglalkozó tudósításokat. A bűnügyi hírek attól függően kerültek a két kategória valamelyikébe, hogy milyen módon tudósítottak az adott bűnügyről.

³¹ L. James CURRAN – Shanto IYENGAR – Anker Brink LUND – Inka SALOVAARA-MORING: Médiarendszerek, általános tájékozottság és demokrácia: összehasonlító elemzés. In: James CURRAN: *Média és demokrácia*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 79–99., 79.

³² Uo., 83.

³³ Uo., 89.

ban.³⁴ A másik, hogy az amerikai válaszadók keveset tudnak az őket körülvevő világról. A kutatók szerint ennek oka abban keresendő, hogy az amerikaiak – elsősorban a fiatal felnőttek – a skandinávokhoz és a britekhez képest kevesebb hírt fogyasztanak.³⁵

A kutatás azt is kimutatta, hogy a közszolgálati médiával rendelkező európai államokban a hírfogyasztás terén a társadalmi integráció sokkal inkább megvalósul, mint az USA-ban. A közszolgálati hagyományoknak köszönhetően az európai államokban sokkal sikeresebben érik el a hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportokat, mint az USA-ban.³⁶

4. A közszolgálati kommunikáció minőségi felületei, eszközei

Az előzőekben végigvezettük, hogy a közszolgálati intézmények tájékoztatási kötelezettsége alkotmányosan az állampolgárok tájékozódáshoz fűződő jogában gyökerezik. Azt is bemutattuk, hogy a demokráciákban a tájékozódáshoz való jogot miként biztosíthatja egy plurális média-rendszer. Az ezekről alkotott elképzelések közül pedig az európai tájékoztatási modell alapjául szolgáló, az aktív állami szerepvállalást (szabályozói szerepet) követelő demokratikus pluralizmus modellje illeszkedik a vizsgált közszolgálati kommunikációs kötelezettségek teljesítéséhez a leginkább.

Az alábbiakban ezért azt tekintjük át – részben a magyar szabályozás, részben pedig külföldi példák segítségével –, hogy a közszolgálati kommunikációt az európai tájékoztatási modellen belül milyen minőségi intézményesült megoldások támogatják.

4.1. Közszolgálati média

A közszolgálati médiáról már szót ejtettünk az európai tájékoztatási modell alapintézményeként, ugyanakkor külön is ki kell térni rá, hogy miért tekinthető a közszolgálati kommunikáció számára az egyik legjelentősebb minőségi médiafelületnek. Válaszként álljon itt a közszolgálati médiaszolgáltatásról alkotott sokféle meghatározás közül az egyik, de talán a legvilágosabban megfogalmazott definíció:

„A közszolgálati médiaszolgáltatás egy olyan szolgáltatással azonosítható, melynek keretében médiaszolgáltatásokat – a profit motivációjától és a piaci kínálattól függetlenül – ingyenesen, »alapellátásként« (*basic supply*) nyújtanak egyének számára, akik egy meghatározott társadalom és kultúra, egyedi közösség és demokratikus rendszer tagjaiként igényelnek (ilyen szolgáltatásokat).»³⁷

³⁴ Ennek összefüggéseire l. jelen tanulmány 4.3.2. pontját.

³⁵ CURRAN et. al. i. m. (31. lj.) 89–94.

³⁶ Uo., 96–97.

³⁷ Karol JAKUBOWICZ: Public Service Broadcasting: A Pawn on an Ideological Chessboard. In: Els de BENS (szerk.) *Media Between Culture and Commerce*. Bristol, Intellect Books, 2007. 115–141., 115–116. Hivatkozva: NYAKAS Levente: *Közszolgálat választáson: globális kihívások és európai válaszok*. Kézirat.

Karol Jakubowicz közszolgálati médiaszolgáltatás fogalmából láthatóvá válik, hogy az állam által üzemeltetett közszolgálati intézmények és a közszolgálati médiaszolgáltatás szolgáltatásai egy nagyon fontos ponton összekapcsolódnak. A közszolgálati médianak – hasonlóan bármely más közintézményhez – egy nemzet polgárainak kell alapellátást biztosítania.

Itt fontos kiemelni: a szolgáltatásnyújtás alapját nem az individuum, hanem egy adott közösséghez tartozás adja. Werner Rumphorst az ún. közszolgálati modell törvényhez³⁸ fűzött magyarázatában nagyon tömören fogalmazza meg a közszolgálati médiaszolgáltatás definícióján keresztül ezt a közösségi mozzanatot: a közszolgálati médiaszolgáltatás a társadalom (*public*) részére készült, általa finanszírozott és felügyelt tartalomszolgáltatás.³⁹ Az alapellátás az univerzalitás elvére épül, mely azt jelenti, hogy a társadalom valamennyi tagja számára kell nyújtani (földrajzi lefedettség) – illetve ebből következően – változatos, magas szakmai standardoknak megfelelő szolgáltatásokat.

Koltay András szerint a közszolgálati média szükségszerűen „nemzeti ügy”: „[a]z egyik [n]em vákuumba születik bele. Az őt körülvevő kulturális közeg biztosítja számára az érték-választás lehetőségét – az államnak pedig óhatatlanul van némi szerepe abban, hogy azt az alternatívát, amelyik a kizárólag saját polgáira jellemző értékeket vonultatja fel, nevezetesen a nemzeti kultúrát, az egyéb választási lehetőségekhez képest hangsúlyosabban támogassa. Ezen felül természetesen – arányosan – támogatnia kell például a nemzeti, etnikai kisebbségek kultúráját is. De a saját értékek megőrzése feltétlenül ellentmondást nem tűrő morális kényszer.”⁴⁰

Az alapellátás tárgya, tartalma a médiatartalmak szolgáltatása, amely kielégíti egy nemzet tagjainak – John Reith után szabadon szólva⁴¹ – tájékoztatói, szórakozási (kulturális) és közművelődési (oktatással) igényeit.

A hivatkozott – és némiképpen átalakított – reith-i hármashból témánk szempontjából a közszolgálati média tájékoztatói funkciója (információs alapellátás) tekinthető a leglényesebbnek.

A közszolgálati média tájékoztatói kötelezettségének tartalmát több olyan alapelv adja, amely vagy a médiaszabályozásban vagy a közszolgálati szakmai szabályokban (kódexekben)⁴² ölt testet Európában. Ezek közül a legfontosabbak a következők:⁴³

- Átfogó, objektív, pártatlan, tárgyyszerű tájékoztatás.
- A vélemények sokféleségének bemutatása.
- A kormány által kiadott közlemények ingyenes közzététele.
- A parlament üléseinek közvetítése vagy azokról tárgyyszerű beszámolók közlése.

³⁸ Werner RUMPHORST: *Model Public Service Broadcasting Law*. 2007., 1.

³⁹ NYAKAS Levente: *A médiapluralizmus nyomában. A médiapluralizmus elvének elméleti alapjai és értelmezése az Európai Unió egyes politikáiban (különös tekintettel audiovizuális és -médiapolitikára), jogalkotásában és intézményi gyakorlatában*. Munkahelyi vita céljára készített változat. Doktori értekezés, Győr, 2015. 143.

⁴⁰ KOLTAY András: A közszolgálati média fogalma. *Médiakutató*, 2007/2. 32.

⁴¹ John Reith vezetése (1927–38) mellett létrehozott brit közszolgálati műsorszolgáltató, a BBC (British Broadcasting Corporation – 1927) és az általa megfogalmazott hármas feladat (tájékoztatás, szórakoztatás, oktatás/nevelés) valamennyi európai közszolgálati médiaszolgáltatás mintájává vált.

⁴² Például BBC Editorial Guidelines. <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines>

⁴³ L. JAKAB Zoltán: A közszolgálati média értelmezése a 20-as évektől napjainkig. In: TERESTYÉNI Tamás (szerk.): *Közszolgálati média a médiában*. Budapest, Osiris, 1995. 53–61.

A megjelölt alapelvek közül szinte valamennyi megjelenik a magyar médiajogban⁴⁴ és a szakmai szabályozásban is (értsd: az ún. Közzszolgálati Kódexben⁴⁵). Az Mttv.-ben az első két elv a közzszolgálati médiaszolgáltatási célok között került rögzítésre [l. Mttv. 83. § (1) bek. *m*)–*n*) pontok], csakúgy, mint a közzszolgálati szakmai szabályokat tartalmazó Kódexben.⁴⁶ A Közzszolgálati Kódex a tájékoztatási kötelezettség további kifejtését adja az erre vonatkozó elvek részletezésével.⁴⁷

Témánk szempontjából külön ki kell emelni a Közzszolgálati Kódexben felsorolt közzszolgálati célok közül azt,⁴⁸ amely arra kötelezi a közzszolgálati médiaszolgáltatót, hogy a közösség érdekében tevékenykedő szervezetek, csoportok⁴⁹ tevékenységét bemutassa, valamint ezek számára megfelelő nyilvánosságot biztosítson.

A kódexnek ebben a rendelkezésében a legfőbb népképviselői szerv (országgyűlés⁵⁰) mellett megjelennek a közzszolgálati intézmények (kormányzati és önkormányzati szervek), továbbá a közfeladatot ellátó egyházak is.

4.2. Tájékoztatással összefüggő egyéb kötelezettségek a médiaszabályozásban

A felsorolt tájékoztatási alapelvek általánosnak tekinthetők valamennyi európai közzszolgálati rendszerben. Az említett közzszolgálati tájékoztatási követelményeket – az európai médiarendszerek duálissá bővülésével⁵¹ – ugyanakkor a médiarendszer új szereplőivel szemben is érvényesíteni kezdték az államok.

Ennek egyik fő oka az volt, hogy a kialakuló és egyre nagyobb tért hódító kereskedelmi műsorszolgáltatások olyan médiakörnyezetben jelentek meg a nyugat-európai médiarendszerekben, melyekben a műsorszolgáltatás fogalma a közzszolgálati médiaszolgáltatással, a demokratikus folyamatokban felelős szerepet játszó aktor képével forrtak egybe. A műsorszolgáltatás ilyen felfogása pedig arra sarkallta a jogalkotókat, hogy a médiaszabályozásban egyértelművé tegyék: a közzszolgálaton túl a médiarendszer más szereplőinek – így különösen a meghatározóvá váló kereskedelmi médiaszolgáltatóknak – is részt kell vállalniuk a demokratikus műkö-

⁴⁴ Értsd: 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (a továbbiakban: Mttv.).

⁴⁵ Közzszolgálati Kódex. <http://www.kszt.hu/tudaszabazis/jogszabalyok-kozzszolgalmati-kodex/55-kozzszolgalmati-kodex>

⁴⁶ Közzszolgálati Kódex: A közzszolgálati médiaszolgáltatás céljai *c*) és *n*) pontok.

⁴⁷ L. Közzszolgálati Kódex: A közzszolgálati médiaszolgáltatás alapvető elvei, C) A hírek, időszervi politikai műsorok sokoldalúságának, tárgyilagosságának és kiegyensúlyozottságának, a vitatott kérdések ismertetésének, a vélemények, nézetek sokféleségének bemutatására vonatkozó elvek.

⁴⁸ Közzszolgálati Kódex: A közzszolgálati médiaszolgáltatás céljai, *u*) pont.

⁴⁹ Értsd: országgyűlés, a kormányzati és önkormányzati szervek, az egyházak, a pártok, az érdekképviselők, társadalmi szervezetek és állampolgári közösségek.

⁵⁰ A kódex e rendelkezésében a parlamenti ülések nyilvánosságának követelménye jelenik meg.

⁵¹ Értsd ez alatt a közzszolgálati mellett a kereskedelmi műsorszolgáltatási modell megjelenését és elterjedését Európában.

désben. Ezt a gondolkodást például a magyar alkotmányos gyakorlat mintájául szolgáló német alkotmánybíróági gyakorlat is támogatta.⁵² Tekintsük át a következőkben, hogy miként épült be ez a szemlélet a magyar médiaszabályozásba.

4.2.1. *A tájékozódáshoz való jog mint általános követelmény*

A médiarendszer valamennyi szereplőjével szemben megfogalmazott elv a magyar médiaszabályozás általános normáit összefoglaló jogszabályban, az ún. Médiaalkotmányban került rögzítésre.⁵³ Az Smtv. alapelveként, azaz a szabályozás hatálya alá tartozó valamennyi médiummal szemben fogalmazza meg a média közérdekű tájékoztatási kötelezettségét. Az Smtv. 10. §-a a következőképpen fogalmaz:

„Mindenkinek joga van arra, hogy megfelelően tájékoztassák a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. A médiarendszer egészének feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás ezen ügyekről és eseményekről.”

A magyar médiaszabályozás tehát – az állampolgárokat megillető tájékozódáshoz való jogból következően – az egész médiarendszer összes szereplőjével szemben fogalmaz meg közérdekű tájékoztatási kötelezettséget, de csak deklaratív módon. Azaz ebből konkrét kötelezettség nem eredeztethető, „általános médiajogi alapelvet rögzít” csupán.⁵⁴ Az ezzel összefüggő konkrét kötelezettségeket az egyes médiaszolgáltatásokkal kapcsolatos speciális szabályok bontják ki.

4.2.2. *Hírszolgáltatási kötelezettség és minősége*

A közszolgálati médiaszolgáltatás mellett az Mttv. az ún. jelentős befolyásoló erővel (a továbbiakban: JBE) rendelkező⁵⁵ lineáris médiaszolgáltatókra (rádiókra és televíziós médiaszolgáltatásokra) terhel napi hírszolgáltatási kötelezettséget.⁵⁶ Jelenleg Magyarországon a közszolgálati Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt. médiaszolgáltató mellett a két országos kereskedelmi médiaszolgáltatót (TV2 Média Csoport Kft., Magyar RTL Televízió Zrt.) terheli JBE kötelezettségként hírszolgáltatás.⁵⁷ Azaz a szabályozás célja, hogy a legnagyobb földrajzi területi

⁵² Jó példa erre a német médiaszabályozás fejlődése és az azt támogató alkotmánybíróági gyakorlat. Erre nézve I. NYAKAS i. m. (39. lj.) 19–22.

⁵³ Értsd: A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.)

⁵⁴ KOLTAY András – NAGY Dóra: A médiaszolgáltatások tartalmára vonatkozó speciális szabályozás. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (9. lj.) 579–608., 579.

⁵⁵ Mttv. 69. § (1) bek.

⁵⁶ Mttv. 38. § (1) bek.

⁵⁷ L. a Médiatanács 2016. szeptemberi döntéseit (a Médiatanács 1171-1173/2016 (IX. 26) sz. döntései) http://nmhh.hu/cikk/171990/Jelentos_befolyasolo_ereju_mediaszolgaltatok_azonositasarol_dontott_a_mediatanacs

eléréssel rendelkező médiaszolgáltatások vegyék ki részüket az állampolgárok tájékoztatásából. A szabályozás – utalva a kötelezés közszolgálati jellegére, illetve a sajtószabadság pozitív jellegére – közérdekű kötelezettségnek nevezi a hírszolgáltatást.

A magyar médiaszabályozásban kontinuitás is felfedezhető, hiszen a műsorszolgáltatásra vonatkozó korábbi szabályozásban⁵⁸ is élt hasonló norma. Az Rttv. 8. § (3) bekezdése rögzítette az „egybefüggő” napi hírszolgáltatási kötelezettséget országos műsorszolgáltatások esetében.

A korábbi szabályozás természetesen más médiapiaci és -történeti pillanatban született. Annyiban viszont a médiaszabályozás terén az 1996-os magyar helyzet hasonlított a Nyugat-Európában az 1980-as években jellemző állapotokra, hogy Magyarországon is piacnyitás történt, azaz a monopolhelyzetben lévő állami-közszolgálati műsorszolgáltató elvesztette egyeduralgó szerepét.

A hírszolgáltatási kötelezettségen túl annak minőségével kapcsolatban is bizonyos kritériumokat támaszt a magyar médiaszabályozás. A szabályozás arra próbálja rábírnai a hírszolgáltatásra kötelezetteket, hogy saját gyártású és ezen belül is nem az infotainment⁵⁹ kategóriájába tartozó híreket szolgáltatassanak.⁶⁰ A jogalkotó ezzel a rendelkezésével a hírszolgáltatás bulvárosodásának jelenségére reagált. Hasonló, a hírek minőségét szem előtt tartó rendelkezés már az 1996-os szabályozásban is megjelent, de ott a jogalkotó még csak a saját előállítású híreket tartotta szem előtt.⁶¹

4.2.3. Szerződéses kötelezettségek

Az Mttv. további közszolgálati (közérdekű) kötelezettségek előírását teszi lehetővé a nem közszolgálati, korlátos erőforrást – azaz földfelszíni frekvenciát – használó lineáris médiaszolgáltatások esetében. A szűkös javak használata miatt a törvény kifejezetten egy szépségversenytípusú pályázati eljárást ír elő. Ennek a pályázati típusnak az a lényege, hogy nemcsak a frekvencia használatáért megajánlott díj mértéke dönt az adott frekvenciáért benyújtott ajánlat értékelésénél, hanem az is, hogy a pályázó milyen egyéb médiapolitikai cél – például a tájékoztatói jogosultság – érvényesülése szempontjából tesz ajánlatot. A pályázat feltételeit a Médiatanács határozza meg, a nyertes hatósági szerződésében pedig rögzítésre kerül a pályázó által vállalt közszolgálati kötelezettség.⁶²

A vállalható közszolgálati kötelezettségek közül a hírszolgáltatási kötelezettség volt az egyik meghatározó eleme az 1997-es országos kereskedelmi televíziós műsorszolgáltatási joga-

⁵⁸ Értsd: 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról (a továbbiakban: Rttv.).

⁵⁹ L. ANTAL et al. i. m. (22. lj.) 109.

⁶⁰ L. Mttv. 38. § (1) bekezdés utolsó mondata: „A más médiaszolgáltatótól átvett, illetve a demokratikus közvélemény tájékoztatását nem szolgáló, bűnügyi tematikájú híryanag vagy tudósítás a hírműsor szám időtartamának húsz százalékánál éves átlagban nem lehet hosszabb terjedelmű.”

⁶¹ L. Rttv. 8. § (3) bek. második mondat.

⁶² NYAKAS Levente: Az audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatások szabályozása. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (9. lj.) 563–578., 568–575.

sultságok pályáztatásának. A pályázati anyagban megjelölt, majd a szerződés részévé vált műsorstruktúrában mindkét pályázó (MTM-SBS Zrt. és M-RTL Zrt.) vállalt hírszolgáltatást, valamint politikai magazinműsort is.

A tájékoztatási kötelezettség előírásának ez az eszköze alapvetően az analóg kor vívmánya, hiszen akkor a lineáris médiaszolgáltatásoknak (rádiózás és televíziózás) ez volt a fő terjesztési platformja. A műholdas és kábeles műsorterjesztés mint alternatív hálózat megjelenésével, majd a digitális technológia térhódításával a médiaszolgáltatások bármilyen más platformon terjeszthetővé váltak. Így a frekvenciák vesztettek műsorszórási célú értékükből, ezzel viszont az állam is kevésbé erőteljesen tud fellépni a közérdekű tartalmi előírások érvényesítése terén.⁶³

4.2.4. Közösségi médiaszolgáltatás

A közszolgálati médiaszolgáltatáson túl a magyar médiaszabályozás ismer olyan médiaszolgáltatási típust, mely tevékenységének középpontjában szintén valamilyen társadalmi, kulturális – azaz közszolgálati – célkitűzés áll. Ezek a közösségi médiaszolgáltatások.

Az Mttv. a közösségi médiaszolgáltatások⁶⁴ tartalomszolgáltatásával kapcsolatos kötelezettségek között az első helyen írja elő a tájékoztatási kötelezettséget: „rendszeresen tájékoztat egy adott társadalmi vagy helyi közösség híreiről, illetve egyéb hírszolgáltatást is végez”.⁶⁵ A közösségi médiaszolgáltatás közérdekű misszióját – így egy lokális vagy meghatározott társadalmi csoport tájékoztatásban betöltött szerepét – az Mttv. azzal ismeri el, hogy az ilyen státusszal rendelkező médiaszolgáltatóknak nem kell médiaszolgáltatási díjat fizetniük.⁶⁶ A közösségi médiaszolgáltatási státusz elnyerése és fenntartása viszont – éppen jelentős társadalmi szerepe miatt – médiatanácsai döntéshez és ellenőrzéshez kötött.⁶⁷

Összegezve tehát azt láthatjuk, hogy a jogalkotó a műsorszolgáltatás terén a tájékozódáshoz való jog érvényesülését különböző eszközökkel (intézményi megoldások, médiatípusok, műsorszerkezeti követelmények bevezetésével és fenntartásával) próbálja segíteni. Ezen belül arra is találtunk bizonyítékot, hogy a hírszolgáltatás, tájékoztatás minőségére is megpróbál az alkotmányos keretek között hatni.

4.3. Állami támogatások

A minőségi tájékoztatással összefüggésben nyújtott állami szubvenciók direkt és indirekt formái folyamatos szakmai viták tárgyát képezik mind az elektronikus média, mind pedig a nyomtatott sajtó vonatkozásában.

⁶³ L. NYAKAS Levente: Az európai audiovizuális szabályozás kihívásai a konvergencia tükrében. *Collega*, 2005. IX. évfolyam 2. szám, 210–215.

⁶⁴ Mttv. 66. § (1) bek.

⁶⁵ Mttv. 66. § (4) bek. a) pont

⁶⁶ Mttv. 44. § (9) bek.

⁶⁷ Mttv. 66. § (5–6) bek.

Az elektronikus média területén Európában a közszolgálati médiaszolgáltatás állami támogatás útján történő finanszírozása tradicionálisan alakult ki. Az 1980-as évektől duálissá váló európai médiarendszereknek ugyanakkor meg kellett küzdeni az uniós szinten az közszolgálati médiaszolgáltatás finanszírozásának védelméért.⁶⁸ Sőt, a közszolgálati médiaszolgáltatás finanszírozása terén az uniós versenyjognak megfelelően reformokat is végre kellett – és kell folyamatosan – hajtani az Európai Bizottság mint uniós versenyhatóság eljárása által érintett uniós tagállamoknak.⁶⁹

Ellentétben az európai elektronikus média kialakulásának hagyományával, a nyomtatott sajtó szabadpiaci viszonyok között alakult ki, így a tájékozódáshoz való jog érvényesülése szempontjából nehezen indokolható ezen a piacon az állami beavatkozás.⁷⁰

A sajtópiacon beszűkülése és – ennek következtében – „a minőségi információkhoz való általános hozzáférés csökkenése” ugyanakkor arra ösztönözte a második világháborútól kezdődően a médiapluralizmusért aggódó európai és észak-amerikai gondolkodókat, hogy valamilyen alkotmányos megoldást találjanak a tájékoztatás sokszínűségének fenntartására. E negatív tendencia megakadályozására egyes országokban az 1960-as évek második felétől sajtóalapokat kezdtek létrehozni, egyúttal elismerve azt is, hogy „sajtót a közszolgálati tájékoztatás részének tekintik”.⁷¹

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy egyáltalán milyen okokra vezethető vissza a sajtótámogatás kialakulása, illetve annak egy példáját is röviden bemutatjuk.

4.3.1. Szükségserű-e a nyomtatott sajtó állami támogatása?

Provokatívnak tűnik a kérdés, különösen, ha az előző pontban foglalt állítást vesszük alapul, azaz hogy a nyomtatott sajtó a piaci viszonyok között alakult ki és működik.

A kérdésfeltevés ugyanakkor sokkal érthetőbbé válik, ha ezzel párhuzamosan egy másik, a hírmédia finanszírozására vonatkozó állítást is megvizsgálunk. A híreket szolgáltatók számára a ‘hír’ önmagában soha – azaz keletkezésének pillanatától fogva – nem volt tisztán piaci alapon életképes termék. Ez azt jelenti, hogy piaci körülmények között a híreket mindig közvetett forrásból finanszírozzák, tehát nem abból a forrásból, melyet a hír fogyasztója a hírért ad(na). Jól mutatja be ezt a folyamatot Robert G. Picard történeti áttekintése.⁷²

⁶⁸ Értsd: az 1990-es évek elejétől a kereskedelmi szolgáltatók által, tiltott állami támogatás miatt indított versenyjogi eljárásokat (állami támogatási ügyek).

⁶⁹ A témában I. NYAKAS Levente: A közszolgálati műsorszolgáltatás a közösségi jog kontextusában – avagy az audiovizuális szolgáltatások természetéről folytatott európai vita. *Collega*, 2006. X. évfolyam 2–3. szám, 227–230.

⁷⁰ A sajtó állami támogatásával kapcsolatos problémákra I. Paul MURSCHEZT: State Aid for Newspapers: First Theoretical Disputes. In: Paul C. MURSCHEZT (szerk.): *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag, 2013. 21–46.

⁷¹ ANTAL Zsolt: Állami sajtótámogatási rendszerek – regionális és kisközösségi médiumok támogatásának modelljei. *Jog, Állam, Politika*, 2010/4., 91–105., 91.

⁷² Robert G. PICARD: State support for News: Why Subsidies? Why Now? What Kinds? In: Paul C. MURSCHEZT (szerk.): *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag, 2013. 49–58., 51.

Történeti visszatekintésben az áll, hogy a kezdeti időkben az uralkodók finanszírozták az információgyűjtést és áramlást. Állami hivatalnokaik – konzulok, nagykövetek – útján gyűjtöttek híreket a nagyvilágból, hogy ők aztán a központba juttassák az összegyűjtött információkat. Picard ezt a hírfinanszírozást uralkodói finanszírozási modellnek (*imperial finance model*) nevezi, hiszen alapvetően az uralmon lévők érdekeit és hatalmát, nem pedig a néptömegek információval való ellátását szolgálta. Hasonlóan partikuláris érdekeket szolgált és hasonló logika szerint működött a középkorban a gazdag kerekedők által kialakított modell, melyben tudósítókat finanszíroztak a kereskedelmi útvonalak egyes állomásain, hogy azok hírt adjanak a helyi politikai, gazdasági helyzetről. Ezek az információk is csak szűk körben kerültek terjesztésre és a kereskedők gazdasági hatalmának növelését szolgálták.⁷³

Az csak a 18–19. századra vált alapvető igényé, hogy széles körben (azaz kávéházakban, éttermekben stb.) papíralapon is elérhető legyenek a hazai és nemzetközi hírek. A hírek iránti egyre növekvő kereslet és a bővülő piac ellenére a kiadók a híreket kereskedelmi kiadásaikból (kereszt)finanszírozták, vagy a gazdag kereskedelmi szövetségek, politikai pártok nyújtottak támogatást az érdekeiket megfelelő módon képviselő hírlapoknak. Ebben a társadalmi elit által finanszírozott modellben a hírlapok gazdaságilag sebezhetőek maradtak.⁷⁴

A 19–20. századra kialakul a mai értelemben vett hírlapipar és a hírek tömeges gyártása, ezzel együtt pedig a hírlap tömegmédiá-finanszírozási modellje. Ez a modell nagy eladott és alacsony áron értékesített példányszámon és hirdetésalapú finanszírozáson alapult (unit cost modell⁷⁵). A hirdetések alapvetően a fogyasztói javak reklámozására épültek. A modell fenntarthatóságát (vagy a magas eladott példányszámot) azzal biztosították a hírlapok, hogy nagy mennyiségű nem-hír tartalmat közöltek (pl. sport, szórakoztatás, életstílus), melyekkel vonzóvá tették az újságot a nagyközönség számára (nagyobb elérés), és ezzel együtt a hirdető számára is. A közönség tehát nem a hírek miatt tartotta elsősorban vonzónak az újságot, a hírtartalom létrehozását más, kereskedelmileg értékes tartalomtól származó bevételekből finanszírozták.⁷⁶

A 20. század második felétől a televíziózás, majd az internet felvirágzásának köszönhetően megtörtént egyrészt a tematikus televíziós hírcsatornák, majd az internetes digitális hírszolgáltatás előretörése. Mindez a nyomtatott hírlapok számára azt jelentette, hogy megszűntek elsődleges hírforrás lenni. A hirdető pedig követték fogyasztóikat. Az 1970-es évektől a hírlappiacon jelentkező válságfolyamatok (csökkenő olvasótábor, hirdetői kereslet visszaesése és ennek következtében veszteséges kiadói működés) egyenes következményeként a 20. század vége felé a költséghatékonyság kényszere miatt már csak a legnagyobb hírlapok voltak fenntarthatók, a másodlagosak kimúltak, és ez a folyamat nyilvánvalóan a pluralitást gyengítette a nyomtatott lapok piacán. Az 'új' médiumok a hírlapoktól eltérő finanszírozási modellel rendelkeznek, hiszen a televízió és az internet esetében az újabb hírfogyasztók belépése gyakorlatilag nem generál többletköltséget (*fixed cost modell*) a médium oldalán, szemben a hírlapok említett, egy nyomtatott példányra eső költség üzleti modelljével (*unit cost modell*). A hírfogyasztásban alapvető változás állt be az újabb médiumok megjelenésével, hiszen a közönség már több forrásból

⁷³ Uo.

⁷⁴ Uo.

⁷⁵ Egy példányszámra eső költség.

⁷⁶ PICARD i. m. (72. l.) 51–52.

tudja beszerezni a híreket, így a klasszikus hírszolgáltatásban központi szerepet betöltő, felkészült újságírókkal rendelkező hírlapok centrális jelentősége meggyengült. A televíziós és digitális kiadók ugyanakkor nem tudnak megfinanszírozni a nagy, nemzeti hírlapokhoz hasonló, kiterjedt hírgyűjtő és hírkészítő szerkesztőségeket, sőt, a nagy nemzetközi digitális kiadók szerkesztősége ma sokkal kisebb, mint egykor egy jelentős nemzeti hírlapé volt.⁷⁷

A hírlapok helyzetét tovább rontotta az internetes digitális híraggregátorok⁷⁸ megjelenése, amelyek sok hírforrásból (online újságok) gyűjtenek össze már kész híreket, azaz egyáltalán nem investáltak a hír előállításába, ugyanakkor bevételre tesznek szert azok forgalmazásával.

E rövid történeti áttekintésből tehát leszűrhető: a hírszolgáltatás tisztán piaci alapon sohasem működött. A demokratikus közbeszédben meghatározó szerepet játszó, tradicionális nemzeti hírlapok hírszerkesztési színvonalát (nagy hírszerkesztőség, magas újságírói szakmai színvonal) nem tudják pótolni a kialakuló új hírmédiumok. Egy kutatás arra is rámutatott, hogy ezeknek a hírlapoknak a presztízse máig igen magas a televíziós és az online újságírás világában. A nyomtatott hírlapokban olvasott hírekben, információkban nagymértékben bíznak az elektronikus és új média újságírói.⁷⁹

Arra a kérdésre tehát, hogy szükségszerű-e a nyomtatott sajtó állami támogatása, igenlő választ adhatunk. Nem véletlen, hogy erre a következtetésre jutott több állam is. A hírlappiacot jellemző válságjelenségek hatására ugyanis több nyugat-európai ország a médiarendszere pluralitásának, a demokratikus közbeszéd megóvása érdekében emellett döntött, hogy valamilyen formában szubvenciót nyújt az iparágnak. A következőkben az ebben etalonnak tekinthető norvég sajtótámogatási modell főbb jellemzőit ismertetjük.

4.3.2. A norvég sajtótámogatási modell

Az 1969-ben életre hívott norvég sajtótájékoztatási rendszer sikerének több olyan összetevője van, ami más, szintén sikeres támogatási rendszerek egy-egy fontos jellemzője.

Ezek közül döntő tényező, hogy Norvégiában a nyomtatott sajtóra elsősorban társadalmi intézményként tekintenek, nem pedig gazdasági vállalkozásként. Ez azt jelenti, hogy a társadalom felelősnek tartja magát a „sajtóért és a sokszínű tájékoztatás fenntartásáért”.⁸⁰ Ez a szemlélet a médiapluralizmus demokratikus felfogásán nyugszik, amelyet az előzőekben már röviden elemeztünk.⁸¹ Ebből viszont sok más, a modell sikerében szerepet játszó összefüggés is következik, így például az, hogy jellemzően csak magas politikai kultúrával rendelkező országokban és társadalmi támogatottsággal valósítható meg és tartható fenn egy ilyen modell.⁸²

⁷⁷ Vö. PICARD i. m. (72. lj.) 53–54.; GÁLIK Mihály – URBÁN Ágnes: *Médiagazdaságtan*. Budapest, Akadémiai, 2014. 99., 115–116.

⁷⁸ Kimberley ISBELL: *What's the law around aggregating news online? A Harvard Law report on the risks and the best practices*, <http://www.niemanlab.org/2010/09/whats-the-law-around-aggregating-news-online-a-harvard-law-report-on-the-risks-and-the-best-practices>

⁷⁹ PICARD i. m. (72. lj.) 54.

⁸⁰ ANTAL i. m. (71. lj.) 96.

⁸¹ L. a tanulmány 3.2. pontját.

⁸² ANTAL i. m. (71. lj.) 92–93.

Mindezek tudatában nem meglepő, hogy – érzékelve az előző pontban leírt válságjeleket – a norvég sajtótámogatási modell megalkotásának alapvető célja a sokszínű lappiac fenntartása volt, nem pedig a hiányának a korrigálása. A hangsúly tehát egy pozitív helyzet konzerválásán volt, így az eszközöket is ennek a célnak az eléréséhez választották egy erre külön létrehozott pénzügyi intézmény, a Sajtóalap vezetésével.

A szakirodalom az állami szubvenciók több fajta felosztását ismeri,⁸³ a norvég modell esetében a közvetett és közvetlen állami támogatás mentén említünk példákat:⁸⁴

A) Közvetlen támogatási formák:

1. Előállítási támogatás: ez a legjelentősebb támogatási forma Norvégiában, a kifejezetten rossz piaci helyzetben lévő újságok számára. A támogatás kezdetben a papírfelhasználáson alapult, majd a visszaélések elkerülése érdekében csökkentették a jogosultak számát, és példányszám-alapúra módosították a rendszert.
2. Különtámogatás: amennyiben egy újság igazolja, hogy csőd szélére került, részesülhet külön támogatásban. A támogatás megítélésének feltétele annak bizonyítása, hogy az állami segítséggel normalizálható a lap piaci helyzete.
3. Pártok hetilapjainak, kisebbségi lapoknak, bevándorlóknak szóló újságoknak stb. címzett előállítási támogatás.
4. Állami sajtó-hitelintézet létrehozása: az 1972-ben felállított intézmény célja, hogy megteremtse a nagyobb sajtóberuházások alapját. Kedvező hitelt nyújt, sokszor olyan esetekben is, mikor más hitellehetőségek már nem segíthetnek. A hitelintézet más bankoktól kapott hitelekre is fedezetet biztosít.
5. Rögzített összegű támogatás (*samdistribusjonstilskudd*): 1978 óta azok az újságok kapják, amelyek a terjesztésben együttműködnek más, akár rivális lapokkal is. A rendszer sajátossága, hogy érdekeltté tette a nagy lapokat abban, hogy kisebb riválisaikat saját terjesztőhálózaton keresztül kézbesítsék.

B) Közvetett támogatási formák:

1. Továbbképzések, kutatások támogatása.
2. Állami hirdetések közzététele: a norvég állam hirdetési alapelve, hogy az állami hirdetésekkel egyformán szükséges tájékoztatni minden újság olvasótáborát, akármilyen kicsi legyen is az, ezáltal nő a hirdetés hatékonysága. A norvég társadalom az állami hirdetést nem sajtótámogatásnak, hanem az állam egyértelmű kötelezettségének tekinti.
3. Postai terhek mérséklése: elsősorban az olcsóbb kézbesítési díjak biztosítását jelenti.
4. Adókedvezmények: az eladott példányokból és az előfizetésekből származó bevételek adómentességet élveznek (a hirdetésekből származó bevételek viszont adókötelesek).
5. Ár- és reklámverseny törvényi szabályozása.

⁸³ Így az általános vagy specifikus, közvetett vagy közvetlen, új piacra belépőket segítő vagy már a piacon lévők megtartását célzó, lokális vagy nemzeti szintű támogatás, szelektív vagy utasítás alapú elosztási eljárás. L. MURSCHEZT i. m. (70. lj.) 23.

⁸⁴ A példák egy korábbi írásunk alapján ANTAL i. m. (22. lj.) 120–121.

A norvég állam 1969-es döntése helyesnek bizonyult, hiszen a vidéki, helyi lapok nagy része megszűnt volna, ha nem létezik a Sajtóalap differenciált célokat követő támogatáspolitikája.

A norvég sajtótámogatási politika rugalmasságát mutatja a változó médiakörnyezethez való idomulása. Az internet előretörésére és az infokommunikációs konvergenciára reagálva (médiafogyasztási szokások megváltozása, médiumok összeolvadása) a folyamatok elemzésére vizsgálóbizottságot állított fel 1999-ben. A vizsgálat eredményei alapján új sajtópolitikai célok fogalmazódtak meg:⁸⁵

- pénzügyi alap biztosítása az újságok kiadásához;
- a napilapok és a helyi újságok számára alap biztosítása;
- a lapp kisebbség újságjainak kiadásához szükséges alap biztosítása;
- a bevándorlók újságjainak kiadásához szükséges alap biztosítása;
- alap biztosítása annak érdekében, hogy a piacvezető újságoknak legyenek helyi, regionális és nemzeti szintű alternatívái;
- hozzájárulás biztosítása a médiakutatáshoz és az újságírók továbbképzéséhez;
- a gyerekek és a fiatalok körében az újságolvasás népszerűsítése.

A célokból egyrészt jól látszik a törekvés a médiapluralizmus demokratikus modelljének megvalósítására, amelyben az eltérő, társadalmilag releváns vélemények megjelenítése a fő cél, akár a gazdasági racionalitással szemben is. Másrészt jól látszik, hogy felismerték: a sokszínű lappiac fenntartásáért az új médiakörnyezetben mind az újságírókat/szerkesztőket, mind pedig az olvasókat „képezni” kell. A fiatalabb korosztály körében az internethasználat a sajtótermékek fogyasztásának rovására nőtt.

Az 1999-es sajtótámogatási reformnak egy másik kulcsmozzanata az volt, hogy támogatta a nyomtatott sajtó belépését az internetes piacra. Ez azért különösen fontos, mert egy új, erősen versenyalapú fejlődő piacról van szó, amelynél az állami beavatkozás jelentős torzulásokat okozhat a versenyben. Ez volt a közszolgálati média állami támogatása esetében is az egyik támadási felület az uniós versenyjogra hivatkozva. A közszolgálati média esetében a kereskedelmi szereplők oldaláról érkező jelentős támadások ellenére a gyakorlat – a technológiai semlegesség elvére alapozva – elismerte, hogy helye van az internetnek a köztájékoztatásban.⁸⁶

A norvég modellben tehát a megváltozott piaci és technológiai médiakörnyezetben sem került háttérbe a nyomtatott sajtó plurális rendszerének biztosítása, csak a módosult környezet által gerjesztett kihívásokhoz igazították az eszközöket.

⁸⁵ L. ANTAL i. m. (71. lj.) 101.

⁸⁶ L. NYAKAS Levente: A közszolgálati média alkotmányos és nemzetközi jogi keretei. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (9. lj.) 689–709., 696.

5. Következtetések

Vizsgálódásunk kiinduló kérdése az volt, hogy a közszolgálati kommunikáció számára a média területén melyek azok a platformok, megoldások és eszközök, melyek segítségével a közszolgálati intézmények az állampolgárok felé fennálló tájékoztatási kötelezettségüknek minőségi, a közbizalmat építő és erősítő kommunikáción keresztül tudnak eleget tenni.

Alkotmányos oldalról szemlélve a kérdést, láthatóvá vált, hogy a minőségi közszolgálati kommunikáció kulcsa az állampolgárok tájékozódáshoz fűződő jogában gyökerezik. Európában ennek a jognak a kiteljesítése az európai tájékoztatási modell alapját képező közszolgálati médiához kötődik.

A közszolgálati média missziója ugyanis keletkezésétől fogva az európai demokratikus létforma fenntartásához és megerősítéséhez kapcsolódott, és ennek megfelelően – hasonlóan a közintézmények működéséhez – a tevékenysége nem profitorientált, a közjót, az állampolgárt és a társadalmi integrációt előtérbe helyező, univerzális szolgáltatásnyújtás végzésére irányul.

Az elemzés során láthatóvá vált az is, hogy a közszolgálati média keretében kifermálódott – a minőségi és sokszínű tájékoztatást és tájékozódást elősegítő eszközök – a duálissá bővülő európai médiarendszerekben normatív követelményként jelentek meg a kereskedelmi szolgáltatásokkal szemben is. Ezek a normatív követelmények az elektronikus média területén ugyanakkor egyre nehezebben tarthatók fent egy konvergens, a műsorszolgáltatás hagyományos terjesztési platformjától elszakadó, piaci alapon működő médiakörnyezetben.

Végül, de nem utolsósorban az is bebizonyosodott, hogy a nyomtatott sajtót Európában a tájékozódás minőségi médiumának és – ebből következően – a minőségi köztájékoztatás részének tekintik, hiszen – sajtótörténeti okoknak köszönhetően – a tradicionális nemzeti szintű és lokális hírlapok a minőségi újságírás utolsó őrzőinek tekinthetők.