

Ha a médiaszabadság és a médiapluralizmus az Európai Unió alapvető értékei közé tartoznak, az miért nem tesz semmit gyakorlati megvalósításuk biztosításáért?

Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke alkalmazásának mellőzése

STEFANIE PUKALLUS – JACKIE HARRISON*

1. A véleménynyilvánítás szabadsága, a médiaszabadság és a médiapluralizmus

Spinoza és John Milton óta Európában a véleménynyilvánítás, a gondolat és a meggyőződés szabadsága elválaszthatatlanul összeforrott a sajtószabadsággal és a nyomtatás (a nyomtatott kiadványok megjelentetésének) szabadságával.¹ Spinoza szerint „csak úgy biztosíthatják legjobban az állam fennmaradását, ha mindenkinek megengedik, hogy azt gondolja, amit akar, és kimondja azt, amit gondol”.² Ugyanakkor Milton úgy vélte, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága révén születtek meg olyan, mindenki által elismert igazságok, amelyek az embereket oly módon kötötték össze, ahogy a politikai hatalom és a vallási dogmák soha nem voltak képesek. Ahogyan Christopher Hill fogalmaz, Milton „már meg sem próbálja elképzelni, hogy egy közösségben mindenki ugyanúgy gondolkodik (vagy legalábbis úgy tesz)”,³ ehelyett úgy hiszi,

* Jackie Harrison a Centre for Freedom of the Media (CFOM) elnöke, valamint a University of Sheffield újságírás tanszékének professzora. Stefanie Pukallus a CFOM kutatója. A cikk az MTA BTK Médiatudományi Kutatócsoport keretében zajló, „Az európai médiajogi gondolkodás” című kutatási program eredményeként született meg. Eredeti, angol nyelvű címe és megjelenési helye: If media freedom is a fundamental value in the EU why doesn't the EU do anything to ensure its application? The non-use of Art. 7 TEU. In András KOLTAY (ed.): *Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression*. Budapest, Wolters Kluwer, 2015 (megjelenés alatt). A fordítást a szerzők engedélyével közöljük.

¹ Érdemes megjegyezni, nem állítjuk, hogy ugyanebben az időben más gondolkodók – például John Locke és Pierre Bayle – nem vallottak ugyanilyen fontos nézeteket a véleménynyilvánítás szabadságáról és a toleranciáról. Ez a megjegyzés inkább szimbolikus jelentőségű, amivel arra az európai gondolatra és hosszú történelmi múltra visszatekintő hagyományra utalunk, amely a véleménynyilvánítás szabadságáról folyó vitákat összekapcsolja a sajtószabadsággal és a nyomtatás szabadságával.

² SPINOZA: *Teológiai-politikai tanulmány*. Budapest, Akadémiai, [1670] 1984. 17–18. Szemere Samu fordítása. L. még Jonathan ISRAEL: *Radical Enlightenment: Philosophy and the Making of Modernity 1650–1750*. Oxford, Oxford University Press, 2001. 266–67; Jonathan ISRAEL: *Enlightenment Contested: Philosophy, Modernity, and the Emancipation of Man 1670–1752*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 155–61.

³ Christopher HILL: *Milton and the English Revolution*. London, Faber and Faber, 1997. 153.

hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a tolerancia bizonyos mértékig együtt alakítja ki a politikai és polgári harmóniát. Végző soron Miltonnak a toleranciával és a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos felfogása a nyomtatásban való megjelentetés szabadságába vetett hitével függ össze. Ebben a tanulmányban összefoglaljuk és aktualizáljuk a véleménynyilvánítás és a nyomtatásban való megjelentetés (manapság a gondolatok számos médiaplatformon történő terjesztése) szabadságának jelenlegi európai helyzetét. A tényszerű tájékoztatást szolgáló tömegkommunikációs eszközökben megjelenő diskurzus megnyilvánulásnak tekinthető, így „vonatkoznak rá a szólásszabadság alkotmányos garanciái”.⁴ Ennek megfelelően, valamint Spinoza és Milton megállapításaival közvetlen összefüggésben, amikor a „véleménynyilvánítás szabadsága” kifejezést használjuk, abba a médiaszabadságot is beleértjük.⁵

Valószínűleg John Stuart Mill volt a mindenfajta korlátozástól mentes véleménynyilvánítási és sajtószabadság legodaadóbb híve és védelmezője. A társadalmi haladásról, az expresszív individualizmusról, az emberi kiteljesedésről, a nyilvános viták értékéről (a „vélemények antagónizmusáról”), a közszolgálatról, a képviseleti kormányról vallott nézetei, valamint a tömegtársadalommal, a csöcselék uralmával, a nyomasztó erkölcsi becsületességgel, az unalmas konformizmussal és a túlzottan bürokratikus kormányzattal kapcsolatos félelmei kiegészítették a szabad sajtóhoz való ragaszkodását, ami véleménye szerint alapvető fontosságú a demokratikus életerő szempontjából, és a társadalmi, szellemi behódolás kiigazításaként. Megállapíthatjuk, hogy bár Mill nem mondta ki egyértelműen, utalt rá, hogy számára a médiapluralizmus különösen az egymástól eltérő, összebékíthetetlen nézetek és vélemények pluralizmusát jelentette, a különböző forrásokból származó „gondolatok szabad kereskedelmét” és „szellemi versengését”.⁶ A szabad sajtó iránti Mill-féle szenvedélyes elkötelezettség⁷ egyik eleme a sajtóra háruló civil kötelesség, nevezetesen a Mill számára rendkívül gyanús intézmény, a kormány szemmel tartása.

Mill és az általa leginkább csodált férfiak egyike, Alexis de Tocqueville is felismerte, hogy a sajtónak teljes szabadságra van szüksége ahhoz, hogy képes legyen támogatni egy élénk civil társadalmat. Pontosabban Tocqueville a sajtó társadalmi szerepét hasonlóan látta ahhoz, ami később „negyedik hatalmi ág” néven vált ismertté (Thomas Carlyle szerint a kifejezés Edmund Burke-től származik).⁸ Következésképp – és Tocqueville szerint is – a népfeliséget és a sajtószabadságot „szorosan összefüggő intézményekként” kell értelmezni, igen hasonló módon ahhoz, ahogy a „sajtócenzúra és az általános választójog” egymással „kibékíthetetlen ellentétben” álló fogalmakként értelmezendő.⁹ Tocqueville továbbá némiképp fellengzősen kijelentette, hogy a civil szervezetek és a polgári lét kialakulása szempontjából az újságok abszolút elsődleges fon-

⁴ Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 2nd ed. 417.

⁵ Tanulmányunkban nem kívánjuk megvitatni, miként vélekedett Spinoza és Milton a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának korlátozásáról, de leszögezzük, hogy mindketten elismerték a korlátozások szükségességét, és egyértelmű álláspontot képviseltek e tekintetben.

⁶ BARENDT i. m. (4. l.).

⁷ L. pl. Geraint L. WILLIAMS: *John Stuart Mill on Politics and Society*. Glasgow, Fontana–Collins, 1976. 2. rész, a „Law of Libel and Liberty of the Press” c. esszé.

⁸ Alexis de TOCQUEVILLE: *Az amerikai demokrácia*. Szabolcs Katalin fordítása. [1835] Budapest, Európa, 1993. 263.

⁹ Uo.

tosságot élveznek, és „[a]lábecsülnék az újságokat, ha azt hinnénk, csupán a szabadságot szavatolják; fenntartják a civilizációt”.¹⁰ Jackie Harrison megfogalmazásában a sajtónak egyfajta civil ereje van:

„ahol a hírtűsírás független a befolyásos érdekek ellenőrzésétől, ott az újsírás – ideális esetben – egy élénk civil társadalom javát szolgálja, hozzájárul a polgárosodáshoz, a polgári létehez és a polgári identitáshoz, és az emberek véleménye szerint igazmondó és megbízható, objektív és független, és úgy értékeli, hogy betölti szerepét bármely civil társadalom közösen elfogadott polgári értékeinek védelmében, előmozdításában és terjesztésében. Röviden, ideális civil formájukban a hírek a polgárokat szólítják meg, az őket foglalkoztató kérdéseket járják körül és civilizáló hatást fejtenek ki.”¹¹

Ugyan Tocqueville túlzásának átvétele nélkül, de az Európai Unió is megingathatatlanul hisz a médiapluralizmus értékében, amelynek része a médiaszabadság iránti elkötelezettség és ennek egyenes következménye: a gondolatok és vélemények kinyilvánításának szabadsága. Ennek pontos tartalmát a következő két szakaszban tárgyaljuk.

2. Az Európai Unió és a médiaszabadság

Az Európai Unió jogilag a Szerződés rendelkezései által, retorikai szempontból pedig politikai diskurzusában kötelezi el magát a médiaszabadság és a médiapluralizmus mellett. Míg az Európai Parlamentben számos jelentés született az Európai Unión belül a médiaszabadság és a médiapluralizmus helyzetéről – (többek között) például a Mikko-,¹² a Weber-¹³ és a Migalski-jelentés¹⁴ –, az Európai Bizottság két tanácsadó testületet hozott létre: 2011-ben a médiaszabadságot és médiapluralizmust vizsgáló magas szintű szakértői csoportot (High-Level Group on Media Freedom and Pluralism), valamint a Médiapluralizmus és Médiaszabadság Központot (Centre for Media Pluralism and Media Freedom – CMPF). Az utóbbi létrehozta a Media Pluralism Monitort (MPM), amely indikátorokat publikál és kockázatértékelést végez a médiapluralizmus európai uniós helyzetével kapcsolatban. Mind az Európai Parlament, mind az Európai Bizottság független szervezeteket kért fel különböző tanulmányok elkészítésére. A hatáskörökről szólva, az EU az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 7. cikkére való hivatkozással közbeavatkozhat olyan esetekben, amikor komoly veszélye áll fenn annak, hogy csorbul a médiaszabadság vagy a médiapluralizmus. Ennek ellenére az EU sorozatosan figyelmen kívül hagyta ezt a lehetőséget, és általában inaktívnak mutatkozik, amit az alábbiakban részletesen bemutatunk.

¹⁰ Uo., 727.

¹¹ Jackie HARRISON: *The Civil Power of the News* (megjelenés előtt).

¹² Európai Parlament: Concentration and Pluralism in the Media in the European Union, Mikko-jelentés, 2007/2253(INI), A6-0303/2008, 2008.

¹³ Európai Parlament: Draft Report on the EU Charter: Standard Settings for Media Freedom across the EU, Weber Report, 2011/2246(INI), 2012.

¹⁴ Európai Parlament: Opinion on the EU Charter: Standard Settings for Media Freedom across the EU, Migalski Report, 2011/2246(INI), 2012.

Az EU képviseleti demokráciaként határozza meg saját magát. Az EUSZ 10. cikke ki mondja: „Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul.” Az EU-nak van saját emberi jogi nyilatkozata is: az Európai Unió Alapjogi Chartája, amelyet előbb a Nizzai Szerződéshez csatoltak (2000), majd 2009-ben a Lisszaboni Szerződés ratifikációjával nyert jogi kötőerőt. Más megfogalmazásban: az EU Charta az elsődleges uniós joganyag részévé vált, vagy ahogy az EUSZ 6. cikkében áll: „ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a szerződések”. Az Alapjogi Charta 11. cikke jogilag kodifikálja a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot és az EU média-pluralizmus iránti elkötelezettségét. A szöveg így fogalmaz:

1. Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.
2. A tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.¹⁵

Bár a Lisszaboni Szerződés az EU Alapjogi Chartáját és ezzel a véleménynyilvánítás szabadsága és a médiapluralizmus garanciáját jogi kötelezettségként írja elő az EU számára, nem ruházza fel eleve az EU-t azokkal a kiterjesztett hatáskörökkel, amelyek szükségesek lennének az Alapjogi Charta 11. cikkének eredményes végrehajtásához. Ehelyett a Charta 51. cikk (2) bekezdése megfogalmazza, hogy „[e]z a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat”. Ez azt jelenti, hogy az EU a továbbiakban is csak akkor rendelkezik hatáskörrel, ha európai uniós jogszabály végrehajtásáról van szó [51. cikk (1) bekezdés], mint az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv esetében, amely „az összes audiovizuális médiáról szóló nemzeti szabályozás európai szintű koordinációjára vonatkozik, a hagyományos televíziós műsorszolgáltatásra és a lekérhető szolgáltatásokra egyaránt”, és amely szabályokat fogalmaz meg a technológiai fejlesztések alakítása, a kialakuló audiovizuális média számára egyenlő feltételek biztosítása, a kulturális sokszínűség megőrzése, a gyermekek és fogyasztók védelme, a médiapluralizmus védelme, a faji és vallási gyűlölet elleni küzdelem és a nemzeti médiaszabályozók függetlenségének garantálása céljából.¹⁶

¹⁵ Az Európai Unió kísérletet tett arra, hogy csatlakozzon az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A csatlakozási szerződés tervezetét azonban az Európai Bíróság 2014. december 18-án annak az európai uniós joggal való összeegyeztethetlensége miatt elutasította. Bár ennek az elutasításnak a megtárgyalása túlmutat e fejezet keretein, érdemes megjegyezni, hogy *a*) az Egyezményhez történő csatlakozásra tett kísérlet tanúsítja azt a tényt, hogy az EU értékeli az alapvető jogokat, ideértve a véleménynyilvánítás és a média szabadságát is, és *b*) az Egyezményhez történő csatlakozás azt jelentette volna, hogy az Európai Bíróság közvetlenül alkalmazhatta volna az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatát; l. Mike HARRIS: Time to Step-Up: The EU and Freedom of Expression (Index on Censorship, 2013).

¹⁶ Az Európai Bizottság és Tanács irányelve az audiovizuális médiaszolgáltatásokról (2010/13/EU).

A magas szintű szakértői csoport azonban rámutatott arra,¹⁷ hogy az Európai Unió tagállamain belül lehetőség van a véleménynyilvánítás szabadsága és a médiapluralizmus védelmére, amikor az új európai uniós jogszabályokat nem hajtják végre, mégpedig az EUSZ 7. cikkére való hivatkozással:

„A Tanács a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.”

A 7. cikk „végső megoldásként” alkalmazható eszköz, „ha egy tagállam tevékenysége nem felel meg az EUSZ 2. cikkében felsorolt alapvető értékeinek”.¹⁸

Következésképpen, ha az Európai Unió be akar avatkozni, amikor „súlyos jogsértés egyértelmű kockázata” áll fenn, vagy – a magas szintű szakértői csoport szavaival élve – a véleménynyilvánításhoz való jog, valamint a médiaszabadság és a médiapluralizmus területén „súlyos és folyamatos jogsértések” tapasztalhatók,¹⁹ az EUSZ 2. cikkének implicit vagy explicit módon utalnia kell erre a jogra. A szöveg így fogalmaz:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

Noha a véleménynyilvánítás szabadsága és a médiaszabadság/médiapluralizmus explicit módon nem kerül említésre, ezek értelmezhetők e cikk részeként, ha megfelelő érveket találunk amellet, hogy az EU a média szabadságát alapvető jognak tekinti, a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot – csakúgy, mint a médiapluralizmust – a demokrácia veleszületett és szerves részének tartja (ahogyan Mill és Tocqueville), és/vagy ha az EU felfogásában a véleménynyilvánítás szabadsága és a szabad tömegtájékoztató, a pluralizmus, a diszkriminációmen-

¹⁷ High-Level Group on Media Freedom and Pluralism: A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy, Report, January 2013. Neelie Kroes 2011-ben hozta létre a magas szintű csoportot. Elnöke a korábbi lett elnök, Vaira Vīķe-Freiberga volt. A csoport jelentése 2013-ban jelent meg. A csoport mandátumával és az általa megvizsgálandó ügyekkel kapcsolatos további információk tekintetében l. Európai Bizottság: High-Level Group on Media Freedom and Pluralism (2015) <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/high-level-group-media-freedom-and-pluralism>.

¹⁸ Uo., 18.

¹⁹ A magas szintű szakértői csoport feltételezi, de nem bizonyítja, hogy a 2. cikk magában foglalja a médiaszabadságot és médiapluralizmust. Egyszerűen csak kimondja, hogy „olyan esetekben, amikor egyértelműen beavatkoznak a média demokratikus működésébe, az Európai Uniónak kötelessége közvetlenül az érintett országban közbelépni. *Rendkívüli esetben* az Európai Unió alkalmazhatja az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 7. cikkét, amely lehetővé teszi a Tanács számára, hogy minősített többséggel felfüggeszse azon tagállam bizonyos jogait, amely súlyosan és folyamatosan megsérti az Európai Unió szerződésben foglalt értékeit.” Magas szintű szakértői csoport i. m. (17. lj.) 18.

tesség, a tolerancia, az igazságosság és a (polgári) szolidaritás előmozdítása útján hozzájárul a civil társadalomhoz (Tocqueville, Harrison és Alexander érvelése szerint). Az, hogy az EU pontosan ezt gondolja, számos felszólalással támasztható alá, amelyek az Európai Parlamentben, és különösen az Európai Bizottság részéről hangzottak el, és amelyekben a demokráciában és a civil társadalomban a véleménynyilvánítás szabadságának értékét hangsúlyozták.

Valóban, Neelie Kroes, a digitális médiáért akkoriban (2010–2014) felelős biztos, akinek tárcája a mediaszabadság és médiapluralizmus területét is lefedte, úgy érvel, hogy Európa „a demokrácia bölcsője, az alapvető jogok globális őre”, és ha „Európa több akar lenni egy gazdasági uniónál, akkor ezen értékek védelmében jó példával kell elől járnia”.²⁰ Ennek megfelelően „a szólásszabadság alapvető uniós érték; az Európai Uniónak kötelessége biztosítani ennek védelmét [...] az európai értékek, az alapvető szabadságjogok és demokráciánk szerkezetének ép- sége érdekében”.²¹ Az Európai Parlament által vallott nézet szerint

„a véleménynyilvánítás szabadságához való jog egyetemes emberi jog, amely a demokrácia egyik alappillére, és elengedhetetlen az egyéb olyan jogok érvényesülése szempontjából, amelyekért az emberek az egész világon küzdenek, mint például a fejlődés, a méltóság és minden emberi lény önmegvalósításhoz való joga”²²

és hozzát teszi, hogy „ez szorosan kapcsolódik a sajtó, a média szabadságához és pluralizmusához”.²³ Ezzel összhangban az Európai Bizottság azt állítja, hogy

„noha a véleménynyilvánítás és a tömegtájékoztatás szabadsága alapvető emberi jog, nagyon gyakran egyben előfeltételei is egyéb jogok és szabadságok megvalósulásának. A szabad tömegtájékoztatás hiánya megfosztja a polgárokat a kiegyensúlyozott, tényszerű és megbízható, előítélet- és propagandamentes tájékoztatáshoz való joguktól, ami viszont aláássa a demokráciát és az intézmények hatékonyságát.”²⁴

Más megfogalmazásban, „a médiaplatformok elengedhetetlen előfeltételei a véleménynyilvánítás szabadságához való jog gyakorlásának”, és „a független sajtó – a szabad véleménynyilvánítás kollektív kifejeződéséeként – a média területének egyik kulcsszereplője, amely a demokrácia őreként funkcionál”.²⁵ Valójában, „ha több tízmillió hang, érték, nézet és érték (*sic*) várja, hogy meghallgassák, a kormánynak az a feladata, hogy odafigyeljen ezekre, tisztelje és képviselje, nem pedig az, hogy elhallgattassa ezeket.”²⁶

²⁰ Neelie KROES: Safeguarding media freedom and pluralism (2013. március 22., SPEECH/13/252).

²¹ Uo.

²² Európai Parlament: Freedom of press and media in the world (2013. június 13. 2011/2081(INI)) A.

²³ Uo., B.

²⁴ Bővítési Főigazgatóság: Guidelines for EU Support to Media Freedom and Media Integrity in Enlargement Countries, 2014–2020 (Európai Bizottság, 2014) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/clarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf.

²⁵ Európai Parlament i. m. (22. lj.) C.

²⁶ Neelie KROES: Freedom of Expression is no Laughing Matter (2014. szeptember 2., SPEECH/14/575).

Annak érdekében, hogy a média betölthesse ideális demokratikus szerepét, éppen úgy meg kell védeni az európai polgároknak a véleménynyilvánítás és gondolat szabadságához való jogát, mint a médiának azon jogát, hogy tájékoztassa a polgárokat arról, miként döntenek róluk, és képessé tegye őket arra, hogy tájékozottan dönthessenek.²⁷ Csak ekkor képes a média arra, hogy a politikai folyamatok civil ellenőrzését javítsa, követelje ezen folyamatok átláthatóságát, és biztosítsa, hogy a kormányok a civil társadalom érdekét képviseljék kormányzati munkájuk során, ne pedig bizonyos érdekcsoportok szűk érdekei vezéreljék tevékenységüket.²⁸ A médiapluralizmus viszont segít a médiának abban, hogy betöltse civil szerepét, ami nem más, mint „a társadalom sokszínűségének bemutatása”, „a párbeszéd és a tolerancia”, a polgárok egymás iránti figyelem és a „kölsönös kulturális megértés” aktív előmozdítása.²⁹

Röviden, az Európai Bizottság összefoglalásában: „A véleménynyilvánítás szabadsága alapvető jog, [...] és azon értékek sorába tartozik, amelyekre az Európai Unió épül (1. az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkét).” Érvelésünk szempontjából ez azt jelenti, hogy a média szabadságának és pluralizmusának egy európai uniós tagállamban történő megsértése potenciálisan indokolhatja az EUSZ 7. cikkének alkalmazását. Következésképpen nem osztjuk Ewa Komorek véleményét, aki azt állítja, hogy az európai uniós médiaszabadság nem élvez védelmet az európai uniós jogszabályokban – még közvetett módon sem.³⁰

3. Médiaszabadság és médiapluralizmus az Európai Unióban

Definíció szempontjából a médiaszabadság két szinten értelmezhető: először is a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik. A véleménynyilvánítás szabadsága nem abszolút, ezért nem létezhet korlátozás nélkül. Egyszerűen azt mondanánk, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának lényegét akkor ragadjuk meg a legjobban, ha negatív megközelítéssel úgy fogalmazunk, hogy minden olyan megnyilvánulás szabad, amely nem sértő egyénekre vagy csoportokra nézve, vagy nem uszít ellenünk gyűlöletre vagy egyéb módon történő károkozásra.³¹ Másodszor, médiaszabadság alatt a Jeffrey Alexander által nem civilnek nevezett szféráktól való szerkesztői függetlenséget értjük, különösen a kormányzati vagy gazdasági hatalomtól, befolyástól és beavatkozástól való szerkesztői függetlenséget. Ha így definiáljuk, a médiaszabadság „a plurális

²⁷ Uo.

²⁸ Bővítési Főigazgatóság i. m. (24. lj.).

²⁹ Uo.

³⁰ Ewa KOMOREK: *The Problem which Refuses to Go Away: Recent Developments in the EU Approach to Media Pluralism*. 19(2) *Communications Law* (2014) 40–46.

³¹ Lásd Jeremy WALDRON: *The Harm in Hate Speech*. Cambridge (MA), Harvard University Press, 2012. Whitten-Woodring és Van Belle megjegyezték, hogy „a médiaszabadságot következetesen inkább az azt korlátozó tényezők segítségével definiálják, semmint valódi tartalmával” (Jenifer WHITTEN-WOODRING – Douglas A. VAN BELLE: *Historical Guide to World Media Freedom: A Country-by-Country Analysis*. Thousand Oakes, Sage, 2014. 7). Következésképpen, Van Belle korábbiakban meghatározott definícióját követve megkísérelték a médiaszabadságot úgy definiálni, mint „lehetőséget a kormány biztonságos kritikájára” (uo., 18). Mi azonban úgy véljük, hogy a médiaszabadságot negatívan definiálni valóban lehetséges és kívánatos, mivel véleményünk szerint a médiaszabadságnak politikai-demokratikus és civil funkciója is van; az utóbbit Whitten-Woodring és Van Belle figyelmen kívül hagyják, ezért a médiaszabadság általuk megalkotott definíciója szűk és nem meggyőző.

médiarendszer megfelelő működésének szükséges előfeltétele”.³² Egyik sem létezhet a másik nélkül. A médiapluralizmust tehát Edwin Baker nyomán úgy lehet definiálni, mint ami „a kommunikációs hatalom *demokratikus megosztásának elve* – egy, a demokráciában szervesen benne rejlő igény, a gyakorlatban a hatalom megosztása a közbeszédben, minél szélesebb körben”.³³ Más szóval, ez nem más, mint egy „alapvető demokratikus sztenderd” normatív alkalmazása.³⁴ A médiapluralizmusról általánosságban elmondható, hogy két alaptulajdonsága van: először is, kapcsolódik a média tulajdonviszonyainak megosztásához és sokféleségéhez. Egyszerűen: minél koncentráltabb a tulajdonosi szerkezet, annál kisebb mértékű a média pluralizmusa. Másodszor, a hordozó formátum, tartalom, nézőpont és forrás pluralizmusára utal, és ezzel együtt „a preferenciák, nézetek, látásmódok megjelenítésére szolgáló lehetőségek tárházára”.³⁵ Ahogy Andrea Calderaro és Alina Dobрева is megjegyzik, a médiapluralizmusnak figyelembe kell vennie a nyelvi és kulturális sajátosságokat is. A fenti érvelésnek megfelelően az EUSZ 2. cikke mindkét érték védelmét célul tűzi ki, és sérül, ha a médiaszabadságot és a médiapluralizmust korlátozzák.

Szeretnénk bemutatni, hogy jelenleg az EU-ban nem tartják tiszteletben a média szabadságát és pluralizmusát, ezért azok veszélyben vannak. Vizsgálatunk során két EU-tagállamra összpontosítottunk, Bulgáriára és Görögországra, és bebizonyítjuk, hogy valóban a médiaszabadság és médiapluralizmus megsértéséről van szó (sokkal inkább, mint egyszerűen csak annak veszélyeztetettségéről). Azt is bemutatjuk, hogy az EU nem emelte fel szavát, rétlen maradt és nem élt hatáskörével (azaz az EU-szerződés 7. cikkében adott lehetőséggel), hogy beavatkozzon ebben a két országban a médiaszabadság és médiapluralizmus állapotának javítása érdekében.

3.1. Esettanulmány: a média helyzete Bulgáriában³⁶

Bulgáriában a média legsúlyosabb, a kommunista rendszer bukása óta megjelent problémái a tömegtájékoztatási eszközök tisztázatlan tulajdonosi szerkezetéből és finanszírozásából adódnak, továbbá annak tudhatók be, hogy a tulajdonosi szerkezet erősen koncentrált, a média befolyásos, helyi médiabárók kezében van, és nagyon szoros az állami, a politikai, az üzleti, a média- és bűnözői szférák összefonódása. 2013-ban a szófiai német és francia nagykövet egy addig példa nélküli közös nyilatkozatot adott ki, amelyben kijelentették, hogy a kormányzás Bulgáriára jellemző oligarchikus modellje összeegyeztethetetlen az ország európai uniós tagságával. Erős aggályuknak adtak hangot amiatt, hogy az országban nincs médiapluralizmus, és hangsúlyozták, hogy sürgősen fel kell lépni a közigazgatás egészét átható korrupció ellen.³⁷ Ráadásul a leg-

³² Andrea CALDERARO – Alina DOBREVA: Framing and Measuring Media Pluralism and Media Freedom Across Social and Political Contexts. In CMPF (szerk.): *European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom*. EUI, 2013. 20.

³³ C. Edwin BAKER: *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. 7.

³⁴ Uo.

³⁵ Uo.

³⁶ A szerzők köszönetet mondanak Dr. Lada Trifonova Price-nak a bolgár médiahelyzet elemzéséhez nyújtott segítségéért.

³⁷ Lada Trifonova PRICE: Media Freedom Under Threat in Bulgaria. 25(3) *British Journalism Review* (2014) 50–55.

több tömegtájékoztatói eszköz indokolatlan politikai és gazdasági nyomásnak van kitéve, különösen azok, amelyek nem tekinthetők a regnáló kormányhoz közel állónak, és erőteljes az újságírók munkájába való beavatkozás, ami széles körű öncenzúrához vezet. Mindent összevéve – és ahogy a CMPF³⁸ is rámutat –, Bulgáriában „a gyakorlatban nem tartják tiszteletben” a médiaszabadságot és a médiapluralizmust. Az AEJ Bulgaria 2014-ben felmérést készített, amelyben több mint száz újságíró és tizenöt médiatulajdonos vett részt. A felmérésből kiderült, hogy „Bulgáriában az újságírók több mint fele (52%-a) nyilatkozta azt, hogy munkaadó médiájukra állandó politikai nyomás nehezedik. Több mint 30%-uk válaszolta azt, hogy rájuk magukra is nyomást gyakoroltak a politikusok”,³⁹ és „a válaszadók 86,98%-a egyetért azzal, hogy a sajtóanyagok tartalmának befolyásolása a bolgár médiaszektorban bevett gyakorlat” – a „nyomás” definíciója a felmérés szempontjából a következő elemeket tartalmazta: „szabályozatlan” és „az újságíró és a médiaszervezet fizikai, pénzügyi és morális integritását érő fenyegetés”.

A tulajdonosi szerkezet koncentrációját a CMPF médiapluralizmus monitora (MPM) súlyos kockázatnak tekinti. Pontosabban – a CMPF legújabb, Bulgáriáról készült jelentése szerint⁴⁰ –, a négy legfontosabb médiatulajdonos tartja kezében a televíziós műsorszolgáltatási ágazat 93,35%-át, a napilapok piacán pedig 79,7%-os részesedéssel rendelkezik. A média tulajdonosi szerkezete nem átlátható, és semmilyen jogszabályi rendelkezés nem írja elő a tulajdonosi szerkezettel kapcsolatos információk nyilvánosságára hozatalát.

Bulgária néhány független médiaszervezetére sokszor gyakorolnak nyomást, és többször kísérlik meg kiadványaikat ellenőrizni pénzügyi helyzetük fenyegetésével: 2015 januárjában a bolgár pénzügyi felügyeleti bizottság (Financial Supervision Commission – FSC)⁴¹ – amit a Reporters Without Borders (Riporterek Határok Nélkül – RWB) csak „médiászaruként” emleget⁴² – rekordösszegű büntetést rótt ki a kisszámú független médiacsoport egyikére, az Economediára, az online *Dnevnik* és a *Capital* című hetilap kiadójára. A csaknem 80 ezer euró összegű büntetést azokkal a kiadványokkal indokolták, amelyeket a Bizottság „piaci manipulációnak” minősített. A kiadványok a bolgár pénzügyi és bankrendszer szabálytalanságait tárták fel, egészen pontosan az ország legvitatottabb politikusainak egyike, a hatalmas vagyont felhalmozó, kétes hírű vállalkozó, Delyan Peevski által vezetett két építőipari vállalatról írtak. Édesanyjával, Irena Krastevával, a Bolgár Állami Lottó korábbi elnökével együtt Peevski tartja ellenőrzése alatt a New Bulgarian Media Group (NBMG) elnevezésű legnagyobb bolgár médiacsoportot. Az NBMG monopóliumhelyzetben van a médiapiacra, számos nyomtatott sajtótermék és tévécsatorna széles hálózatát működteti az országban. Állítások szerint szoros kapcsolatokat ápol a maffiával, és jó néhány vitatott esetben is felmerült a neve – így korrupciós botrányokban és egy sikertelenül záruló pályázatban, amelynek során a nemzetbiztonsági ügynökség (DANS) vezető pozícióját akarta megszerezni 2013 júniusában.⁴³ Ez az eset azt illusztr-

³⁸ CMPF: Country Report: Bulgaria (CMPF/EUI 2014) <http://monitor.cmpf.eu/results-2014/bulgaria/>.

³⁹ Kosara BELNIKOVA: More than Half of the Bulgarian Journalists are Subjected to Political Pressure (AEJ Bulgaria, 2014. december 8.) <http://www.aej-bulgaria.org/eng/p.php?post=1993&c=5>.

⁴⁰ CMPF i. m. (38. lj.).

⁴¹ Más néven Financial Oversight Commission.

⁴² RWB: European Model's Erosion (2015) <http://index.rsf.org/#!/themes/european-union-model-erosion>.

⁴³ Matthew BRUNWASSER: After Political Appointment in Bulgaria, Rage Boils Over. *New York Times*, 2013. június 28. http://www.nytimes.com/2013/06/29/world/europe/after-political-appointment-in-bulgaria-rage-boils-over.html?_r=1.

rálja, hogy a „befolyásos médiabárók” miként próbálják megfélemlíteni, és hogyan szankcionálják sikerrel azokat a független médiaszervezeteket, amelyek kísérletet tesznek demokratikus szerepük betöltésére, azaz a hatalom birtokosainak ellenőrzésére és elszámoltatására a bolgár civil társadalom nevében. Az FSC további 5 ezer eurós büntetést szabott ki az Economediára azzal az indokkal, hogy nem volt hajlandó megnevezni információforrásait, és 50 ezer eurót egy gyógyszeripari vállalattal kapcsolatos eset miatt. Az Economedia által kiadott közlemény szerint a büntetés összege megegyezik a *Capital* című hetilapnál dolgozó összes újságíró háromhavi bérének összegével, és meghaladja az FSC által 2013-ban kiszabott pénzbírság együttes összegét.⁴⁴

Az FSC a pénzügyi stabilitásuk kikezdésével próbálja megakadályozni, hogy a hírügynökségek betöltsék a hatalommal való visszaélés és korrupció vizsgálatával kapcsolatos szerepüket. Ebben a szerepben az újságíróknak képeseknek kell lenniük arra, hogy védelmet biztosítsanak információforrásaik számára, akik alapvető és kényes információval látták el őket.⁴⁵ Az a tény, hogy nem tudnak ilyen garanciát nyújtani, azt jelenti, hogy a potenciális informátorok esetleg nem jelentkeznek, hiszen semmilyen garanciát nem kapnak a védelemre, ami komolyan gátolja az újságírókat abban, hogy betöltsék a „demokrácia őrzőjének” szerepét. Valójában, ahogyan arra az AEJ Bulgaria is rámutat, „[e]gy ilyen támadás [...] azzal fenyeget, hogy lerombolja (Bulgária) utolsó nyomozati eszközeit is, amelyekkel az újságírók leleplezhetik a korrupciós gyakorlatokat és visszaéléseket”, és mint ilyen, az FSC által kiszabott bírságok „példa nélküli bürokratikus cenzúrát jelentenek a bolgár média számára”.⁴⁶

Bulgáriában a korrupció a gazdasági, a média és a politikai szféra szerves része, ennek megfelelően tapasztaltuk a „szívesség-kultúrát”, amelyben a hatalmon lévők megpróbálnak magukról pozitív képet kialakíttatni a médiában. Az AEJ Bulgaria rámutat, hogy „»[k]ülönböző vállalatok és PR-ügynökségek gyakran keresik meg az újságírókat kisebb összegek és olyan apróságok felajánlásával, mint divatos ruhák, mobiltelefonok, amelyek segítségével arra próbálják őket rávenni, hogy a nyilvános hirdetéseket független információkként tüntessék fel. A főszerkesztők öt, sőt néha hat számjegyű összeget kapnak azért, hogy 'jóindulattal' viseltessenek bizonyos emberek vagy intézmények iránt. A tulajdonosok még nagyobb összegű készpénzfelajánlásban részesülnek azért, hogy egy adott politikai erő irányába pozitív legyen az 'általános hozzáállás'. Az abszolút rekord 5 millió leva« – mondja Krum Blagov, a »Reporter« Alapítvány elnöke.”⁴⁷

⁴⁴ В опит за цензура КФН наложи рекордна глоба на “Капитал”. 2015. január 14. http://www.dnevnik.bg/biznes/2015/01/14/2453432_v_opit_za_cenzura_kfn_naloji_rekordna_globa_na_kapital/.

⁴⁵ Az információforrások védelmének hiányáról Bulgáriában I. még AEJ: The Bulgarian Legal System does not Provide Enough Safeguards for Protection of Sources of Information (AEJ, 2015. február 23.) <http://www.aej-bulgaria.org/eng/p.php?post=2077&c=5>.

⁴⁶ L. AEJ: Unprecedented Bureaucratic Censorship Applied on Bulgarian Media (AEJ, 2015. január 16.) <http://www.aej-bulgaria.org/eng/p.php?post=2050>. Érdekes módon az általunk gyűjtött bizonyítékokon alapuló értékelésünk ellentmond Whitten-Woodring és Van Belle érdekes megállapításának, miszerint „úgy tűnik, aligha van okunk feltételezni, hogy Bulgáriában a média szabadsága sebezhető vagy fenyegetésnek van kitéve”. Véleményük szerint valójában „az elemzők egyetértének abban, hogy a bolgár tömegtájékoztatási eszközök szabadon és hatékonyan működnek a politikai vita fórumaként”. WHITTEN-WOODRING – VAN BELLE i. m. (31. l.) 98.

⁴⁷ BELNIKOVA i. m. (39. l.).

Ez a néhány példa egy olyan kultúra létezésére enged következtetni, amelyben a médiaszabadság és a médiapluralizmus vagy sérül, vagy súlyos fenyegetésnek van kitéve, és mint ilyen, kimeríti az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek megsértését. Az EU pontosan tudja, hogy Bulgáriában ez a helyzet. 2012-ben, amikor Bulgária a Riporterrek Határok Nélkül sajtószabadság-mutatójában (Press Freedom Index) a 80. helyen szerepelt, Kroes megjegyzést fűzött a bolgár médiahelyzethez, és megígérte a helyi újságíróknak, hogy a maga számára a legfontosabbnak tekinti azt a feladatot, hogy segítséget nyújtson Bulgáriának a média állapotának javításában. Annak ellenére azonban, hogy az AEJ, a Riporterrek Határok Nélkül, az Index on Censorship és más szervezetek is erős kritikával illették a bolgár médiahelyzetet, az EU nem emelt szót az ügyben, és Kroes 2012-es ígérete beváltatlan maradt. Most, három évvel később Bulgária a 106. helyet foglalja el a 2015-ös sajtószabadság-indexben, messze lemaradva az összes többi európai uniós tagállam mögött.⁴⁸

3.2. Esettanulmány: a média helyzete Görögországban

Görögországban a médiaszabadság és a médiapluralizmus területén milliányi kihívás jelentkezik. A CMPF MPM Görögországgal kapcsolatos jelentése (2014) megállapítja, hogy a legnagyobb kihívásokat a médiaszabadság és pluralizmus szempontjából a média tulajdonviszonyai, a médiakoncentráció, a szerkesztői szabadságba való kormányzati beavatkozás, a típusok és műfajok pluralizmusának hiánya, a helyi és regionális közösségek képviselőinek hiánya, a nem megfelelő, elégtelen és rendszertelenül rendelkezésre álló erőforrások jelentik Görögország közszolgálati médiája számára. Anna Famellou⁴⁹ rámutat arra, hogy „jelenleg a görög média területén a legsúlyosabb aggályok a politikai opportunizmussal, a gazdasági érdekekkel, a kliensrendszerrel, a médiakoncentrációval és a cenzúrával kapcsolatosak”.⁵⁰

2009 óta Görögország a sajtószabadság-index rangsorban egyre hátrébb került, jelenleg a 91. helyen áll. Marilena Katsimi újságíró és az athéni napilapok újságíró-szövetségének főtitkára (ESIEA) szerint a gazdasági válság, a megszorító intézkedések és a fiskális megállapodások rombolták Görögországban a média szabadságát. Ezt a hanyatlást újságíróként maga is megtapasztalta, amikor az állami tulajdonú közszolgálati műsorszolgáltatónál, az Ellinikí Radiofónia Tileórasinél (ERT) dolgozott, ahol korábban viszonylagos véleménynyilvánítási szabadságot élvezett, kritikusan nyilatkozhatott a kormányzati erőviszonyokról és politikákról, majd az adásidő csökkentése következett, azután felfüggesztették a kormánytisztviselőkre irányuló kritikája miatt, végül pedig megszűnt az ERT, amit stratégiai lépésnek tekint „a közvélemény manipulálásához és minden ellenzéki hang elhallgattatásához”.⁵¹ Az ERT megszüntetése valóban gyanús volt. A Freedom House szerint az ERT-t egy egyszerű „minisztériumi határozattal szün-

⁴⁸ RWB i. m. (42. l.).

⁴⁹ Anna Famellou az észak-görög újságíró-szövetség, az ESIEMTH, továbbá az Európai Újságírók Szövetségének tagja.

⁵⁰ Személyes közlés, 2015. március 10.

⁵¹ Lásd Chrysto SYLLAS: Greece: A Tougher Climate for Press Freedom (Index on Censorship, 2014. szeptember 24.) <http://www.indexoncensorship.org/2014/09/greece-press-freedom-christos-syllas-marilena-katsimis/>.

tették meg, parlamenti vita nélkül”. Famellou szerint a megszüntetés „megkérdőjelezte a görög alkotmány számos rendelkezését, továbbá az Amszterdami Szerződést is, amely az európai közszolgálati műsorszolgáltatást szabályozza”.⁵² Pontosabban, és a Freedom House magyarázata szerint is:

„[a]z Alkotmány 44. cikke azt mondja ki, hogy rendkívüli helyzetekben minisztériumi határozatok kell alkalmazni, és a Parlamentnek ezeket 40 napon belül jóvá kell hagynia. Mivel az ERT megszüntetésére vonatkozó határozatot nem hagyták jóvá a megadott határidőn belül, bizonyos megfigyelők megkérdőjelezték annak jogszerűségét.”⁵³

A görög kormány azzal indokolta az ERT megszüntetésére vonatkozó döntését, hogy „alacsony volt a nézettsége, magas költségekkel üzemelt, és nem volt vonzó a hirdetők számára”.⁵⁴ Famellou azonban azt mondja, hogy „a kormány »hulladéklerakatnak« nevezte, annak ellenére, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató költségvetési többlettel működött, jövedelmét az előfizetői díjakból, állami alapokon kívüli forrásokból szerezte”.⁵⁵

Az új Hellén Rádió, Televízió és Internet (NERIT), amely az eredeti célkitűzés szerint a kormánytól függetlenebb módon működik, és munkatársait átlátható folyamat során szerződteti, 2014 májusában indult. Kételyek merültek fel azonban ennek az új közszolgálati műsorszolgáltatónak a függetlenségével kapcsolatban, amikor a NERIT igazgatótanácsa megingatta a szervezet függetlenségét a pénzügyminisztérium korábbi alkalmazottjainak szerződtetésével, és azzal, hogy a NERIT-en belül bizonyos pozíciókat betöltő személyeket nem a törvény által előírt nyilvános toborzási eljárás során választotta ki.⁵⁶ Annak ellenére, hogy a NERIT hivatalosan „PSM”, azaz közszolgálati média (*public service media*), ezért törvény kötelezi arra, hogy „a pluralizmus demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit” szolgálja,⁵⁷ legalább két okból a NERIT nem tölti be ezt a szerepét: először is, nem kell saját regionális tudósítókkal vagy olyan újságírókkal rendelkeznie, akik Görögország különböző földrajzi területeiről származnak; másodsorban, nem kell a kisebbségi csoportok és közösségek igényeit figyelembe vennie, mivel a médiaszabályozás erről nem rendelkezik. Harmadsorban, a NERIT-et jogszabály kötelezi arra, hogy 100%-os földrajzi lefedettséget biztosítson, de ezt nem sikerült elérnie. A CFMP MPM mindezeket a tényeket a médiapluralizmus szempontjából súlyos kockázatnak minősítette.

A politikai nyomás és cenzúra szempontjából számos észrevételt kell tennünk. Először is, a kormány aktívan beavatkozik a médiaszervezetek szerkesztőségi elveibe a kritikai hangvételű újságírás akadályozása céljából. Például – és Marilena Katsimi szerint – a magánkézben lévő

⁵² FAMELLOU i. m. (50. lj.).

⁵³ Freedom House: Greece <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/greece#.VRXSnEvqvwI>. Ezekkel az alkotmányos kérdésekkel kapcsolatban l. még Petros IOSIFIDIS – Irini KATSIREA: *Public Service Broadcasting in Greece in the Era of Austerity* (CMPF/EUI 2014).

⁵⁴ Methodi GERASIMOV: „Avrianism”: The Definition of the Greek Media Oligarchy (AEJ, 2015. január 5.) <http://www.cej-bulgaria.org/eng/p.php?post=2011&c=288>.

⁵⁵ Ez ellentmond IOSIFIDIS–KATSIREA i. m. (53. lj.) megállapításainak, akik egyetértenek azzal, hogy az ERT gazdálkodása nem volt sem hatékony, sem ésszerű.

⁵⁶ FAMELLOU i. m. (50. lj.). Jelenleg a Syriza-kormány kísérleteket tesz az ERT újraindítására.

⁵⁷ CMPF: Country Report: Greece (CMPF/EUI 2014) <http://monitor.cmpf.eu.eu/results-2014/greece/>.

médiaszervezeteknél dolgozó újságírók a 2014 májusi európai választásokról szóló tudósítások során instrukciókat kaptak arra vonatkozóan, hogy „miként »számoljanak be« a hírekről és »formálják« ezeket a történeteket” – a munkája elvesztésétől való félelem miatt azonban hivatalos panaszt senki nem nyújtott be. Másodszor, azok az újságírók, akik olyan információval rendelkeznek, amely a hatalom birtokosainak elszámoltatásához vezethet, különböző bírságok, büntetés, sőt börtönbüntetés kiszabását is kockáztatják. Egy, a közelmúltból származó példa Kostas Vaxevanis újságíró esete, aki nyilvánosságra hozta az úgynevezett Lagarde-listát, amely 2000, svájci bankszámlával rendelkező görög nevét tartalmazta. A listán szereplő személyek között megtalálhatók voltak a korábbi miniszterelnök, Jeórijosz Papandreu rokonai is. Amikor 2012-ben Vaxevanis megjelentette ezt a listát, a befektetők személyes adataira vonatkozó jogszabályok megsértésének vádjával, vagyis az adatvédelmi törvények megsértéséért letartóztaták. Felmentésekor az ügyész fellebbezett, és Vaxevanisnak ismételten bíróság elé kellett állnia, ez az eljárás is felmentéssel végződött. Az EU-t több kritika érte azért, hogy ebben az esetben nem nyilvánított véleményt, és a Nemzetközi Sajtóintézet (International Press Institute) és a Délkelet-Európai Médiaszervezet (South East Europe Media Organisation) többek között azt hangsúlyozta, hogy az EU csak akkor lehet a médiaszabadság szempontjából hiteles szereplő, ha azt az EU-n belül is sikerül megvédenie.⁵⁸ Ugyanígy, a Hriszi Avji (Arany Hajnal) nevű jobboldali párt a Freedom House szerint

„különösen aktívan használta a rendelkezésre álló jogi eszközöket az újságírókra és a médiára való nyomásgyakorlás érdekében. A párt tagjai számos újságírót pereltek be becsületsértés vádjával – többek között azt is, aki »neonácinak« nevezett egy párttagot –, továbbá beperelték azt a rádióállomást is, amely a csoportot bíráló véleményeknek adott teret.”⁵⁹

Harmadszor, a Görög Nemzeti Műsorszolgáltatási Tanácsnak hatáskörében áll „drákói szigorral bírságot kiszabni arra a médiaorgánumra, amely bírálja a kormányzati politikát, hogy ezzel kísérelje meg cenzúrázni azt”⁶⁰ – ezek mind olyan példák, amelyek azt illusztrálják, hogy a cenzúra és a politikai befolyásgyakorlás Görögországban intézményesült formákat öltött. Negyedszer, Görögországban virágzik a kliensrendszer kultúrája. Daniel Hallin és Stylianos Papathanassopoulos szerint „a kliensrendszer a társadalmi szerveződési mintázatok közül arra utal, amelyben a társadalmi erőforrásokhoz való hozzáférést patrónusok ellenőrzik és osztják klienseiknek hódolatukért és különböző támogatásokért cserébe”.⁶¹ Ami az újságírást illeti, „az újságírás logikáját egyéb társadalmi logikákkal – a pártpolitika, a családi privilégiumok logikájával – kényszeríti egymás mellé”, amihez Hallin és Papathanassopoulos hozzáteszi, hogy „lebontja az újságírók horizontális szolidaritását”, aminek az az eredménye, hogy az újságírókat

⁵⁸ International Press Institute: Groups Criticize EU’s Silence on Case against Greek Journalist; Call for Union to Defend Free Speech, Condemn “Unwarranted Harassment and Prosecution” (IPI 2012. november 26.) <http://www.freemedia.at/newssview/article/groups-criticize-eus-silence-on-case-against-greek-journalist.html>.

⁵⁹ Freedom House i. m. (53. l.).

⁶⁰ Európai Parlament: Parliamentary Questions: Freedom of the Press in Greece (2014. szeptember 25.) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2014-007149&format=XML&language=EN>.

⁶¹ Daniel C. HALLIN – Stylianos PAPATHANASSOPOULOS: Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective. 24(2) *Media, Culture and Society* (2002) 175–195, 184. l.

akadályozzák szerepük betöltésében, azaz abban, hogy autonómok és függetlenek maradjanak a politikai hatalomtól, és „a közérdeket szolgálják, ami felette áll az egyes politikai pártok, tulajdonosok és társadalmi csoportok érdekeinek”.⁶² A kliensrendszer a görög médiában már régóta jelenlévő probléma.⁶³ Famellou szerint „a nyomtatott média szektorában hagyományosan néhány kiválasztott médiamogul uralkodott”, és

„amikor Görögországban elfogadták a 3592/2007 törvényt, amely hivatalosan engedélyezte egyszerre több televízió- és rádióállomás tulajdonlását, a műsorszolgáltatás területén minden akadály elhárult a tulajdonosi koncentráció útjából, néhány médiatulajdonos körében igen gyors vásárlási roham indult meg, amelynek eredményeképpen a média koncentrációja fokozódott.”⁶⁴

Ez kihívást jelent, és a médiaszabadság, -függetlenség és -pluralizmus elveinek komoly fenyegetését és megsértését.

Az EU meglehetősen csendben figyelte ezeket az eseményeket, különösen az Európai Bizottságot érték kemény bírálatok. Az ERT megszüntetése esetében Jean-Paul Philippot, az Európai Műsorszórók Szövetségének (EBU) igazgatója hangsúlyozta, hogy az EU „nem maradhat közömbös” a legújabb görög politikai dráma ügyében, amely az egység mellett állók szerint „puccsszerű lépés [...] az előítélet-mentes tájékoztatás elhallgattatása érdekében”.⁶⁵ Az Európai Bizottság azonban kijelentette, hogy „támogatja a televízió és a közszolgálati rádió szerepét mint az európai demokrácia szerves része”, és „nem kérdőjelezi meg a görög kormányt az állami szektor irányítására vonatkozó hatáskörét”.⁶⁶ Egyértelművé tették, hogy „[a] közszolgálati műsorszolgáltatás kormányzása és az ehhez kapcsolódó stratégiai döntések a tagállamok kompetenciájába tartoznak. Így az a döntés is, hogy legyen-e közszolgálati műsorszolgáltató, vagy sem.”⁶⁷

Vaxevanis nyílt levelet írt a Bizottság akkori elnökének, José Manuel Barrosónak. Hughes azt írta Vaxevanisról, hogy

„ügyére Brüsszelben nem figyelnek oda. Amikor az Index és nemzetközi partnerei írtak Barroso elnöknek, az a válasz megírására egy alacsonyabb pozícióban lévő tisztségviselőt kért fel, aki ez év ja-

⁶² Uo., 189.

⁶³ IOSIFIDIS–KATSIREA i. m. (53. lj.)

⁶⁴ FAMELLOU i. m. (50. lj.)

⁶⁵ Lisa O'CARROLL: ERT Shutdown: EBU Urges EU Leader to Overturn Greek Government Decision (*The Guardian*, 2013. június 13.) <http://www.theguardian.com/media/2013/jun/13/ert-shutdown-ebu-urges-eu-overturn>. L. még EBU: EBU Demands European Commission Take a Stand for ERT (2013. június 13.) <http://www3.ebu.ch/contents/news/2013/06/ebu-demands-european-commission.html>.

⁶⁶ Idézi Nathalie VANDYSTADT: ERT Shutdown: Commission's Perplexing Reaction (Europolitics, 2013. június 13.) <http://europolitics.eis-vt-prod-web01.cyberadm.net/ert-shutdown-commission-s-perplexing-reaction-art-352409.html>.

⁶⁷ Uo.

nuárjában írt levelet az Indexnek, miszerint az ügy pozitív megoldással zárult, de az Európai Bizottság továbbra is gondosan figyelemmel követi a fejleményeket. Ez az elutasító közöny akár nevetséges is lehetne, ha a helyzet nem lenne ennyire súlyos.”⁶⁸

Az eset azt jelzi, hogy az EU (nyilvánvalóan) tudott az ERT megszüntetéséről, csakúgy, mint Vaxevanis újságíró bebörtönzéséről, de úgy döntött, hogy nem hallatja hangját, és ezt a beavatkozási hatáskör hiányával indokolta.

Ez a két közeli pillanatkép Bulgária és Görögország médiahelyzetéről rámutat arra, hogy az EU tagállamaiban ténylegesen megsértik a médiaszabadság és médiapluralizmus értékeit. Ezek nem „egyszeri” jogsértések, hanem hosszú ideje húzódó problémák folyamánainak tekinthetők. Az efféle jogsértések további előfordulásának valószínűségét a CMPF MPM mérte fel kockázatelemzése során. A 2014-es eredmények Bulgáriát 32%-ban magas kockázatúnak (és 53%-ban közepes kockázatúnak), Görögországot 44%-ban magas kockázatúnak (38%-ban közepes kockázatúnak) tekintik a médiapluralizmusra vonatkozó mutatók alapján. Ezért megalapozottan kijelenthető, hogy mindkét ország megsérti és nem tartja tiszteletben az EUSZ 2. cikkében lefektetett értékeket. Ez viszont lehetőséget ad az EU-nak arra, hogy a 7. cikket alkalmazza, az említett cikkben megfogalmazott jogi követelmények alapján. Mind ez ideig azonban az EU tartózkodott attól, hogy az EUSZ 7. cikkével ráruházott hatáskörrel a gyakorlatban is éljen, és az a kérdés, hogy ez mit jelent az EU-nak a mediaszabadság és médiapluralizmus melletti elkötelezettsége szempontjából. Ahogy fentebb láttuk, a retorika szintjén az EU hangsúlyozza a mediaszabadság és médiapluralizmus szükségességét egy demokráciában, és kiemeli ezen értékek fontosságát a civil társadalom szempontjából. Mégis úgy dönt, hogy tartózkodik a fellépéstől.

Elvárható lenne az EU-tól azonban, hogy hangsúlyozza a mediaszabadság és -pluralizmus fontosságát azokban az országokban, amelyek az EU-hoz kívánnak csatlakozni, továbbá hogy hangsúlyt fektessen arra, hogy a csatlakozni kívánó országok a gyakorlatban is betartsák az EU elsődleges jogát, és kövessék az Európai Bizottság politikai retorikáját. Egészen pontosan, a Lisszaboni Szerződés 49. cikke kimondja: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett.”

Úgy tűnik, a cikknek történő megfelelés fontosnak számít, valóban, a Bizottság kijelenti, hogy

„A véleménynyilvánítás szabadsága kulcsfontosságú jelzése annak, hogy egy ország készen áll-e az Európai Unió részévé válni. Megmutatja a demokrácia, a jó kormányzás és a politikai elszámoltathatóság melletti elkötelezettséget. Ennek megfelelően egyetlen ország sem csatlakozhat az EU-hoz anélkül, hogy garantálná a véleménynyilvánítás szabadságát mint alapvető emberi jogot (a Lisszaboni Szerződés 49. cikke).”⁶⁹

⁶⁸ Kirsty HUGHES: World Press Freedom Day: Is the European Union Faltering on Media Freedom? (Index on Censorship, 2013. május 2.) <http://www.indexoncensorship.org/2013/05/world-press-freedom-day-the-european-union-faltering-on-media-freedom/>.

⁶⁹ Európai Bizottság: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Freedom of Expression and Media (2014. március 21.) http://ec.europa.eu/enlargement/policy/policy-highlights/media-freedom/index_en.htm.

Továbbá, ahogy Kroes rámutat, az EU „továbbra is ragaszkodik a véleménynyilvánítás szabadságához az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országokban”.⁷⁰ Ha azonban megvizsgáljuk a horvátországi média szabadságát és pluralizmusát, úgy tűnik, hogy a valóságban az EU nem követeli meg olyan szigorúan a véleménynyilvánítás szabadságát a csatlakozó országokban, mint amennyire azt hangoztatni szereti.

3.3. Esettanulmány: a média helyzete Horvátországban

Horvátország 2013. július 1-jén csatlakozott az EU-hoz, amelynek 28. tagállama lett. Az 1990-es évek eleje óta igen súlyos jogsértések tapasztalhatók a médiával és az újságírókkal szemben, a cenzúra számos formában jelen van, különösen a korrupcióról szóló beszámolókkal kapcsolatosan.⁷¹ A cenzúra többféle formát öltött, a levélben megnyilvánuló fenyegetésektől kezdve a fenyegető telefonhívásokon és a nyilvános inzultusokon keresztül egészen az újságírókkal szemben elkövetett fizikai erőszakig, a gyilkosságot is beleértve. Ezenkívül számos alkalommal előfordult, hogy az újságírókat nem engedték be sajtókonferenciákra és különböző eseményekre, eltávolították őket állásukból, miután vitatható cikkeket közöltek; a hírügynökségeket lehallgatták, a szerkesztőket az állami hatóságok utasítására elbocsátották, majd helyükbe az állami hatóság új szerkesztőket nevezett ki; 2010-ben az Autohton Horvát Jogok Pártja (A–HSP) nyilvánosan elégette a *Novosti* című szerb független újság egy példányát, egy héttel később pedig a jugoszláv zászlót, azt demonstrálendő, hogy nem tartja tiszteletben a szerb médiát. Az újság szerkesztősége több mint egy héten át rendőri védelmet igényelt. Újságírókat tartóztattak le és hallgattak ki, bizalmas információk nyilvánosságra hozatalával vádolták őket anélkül, hogy bármikor tudomásukra hozták volna, mely dokumentumokra épül a vád, és a rendőrség milyen információk alapján végzi a nyomozást. Franjo Tuđman halála óta számos „képződmény” jött létre. Ezek közé tartozik az úgynevezett szellemi alvilág számos csoportja, amelyek

„a kormányzó párt különböző frakcióival állnak kapcsolatban, [...] helyi és regionális hatalmasságok, elítélt és el nem ítélt háborús bűnösök, rendőrminiszterek, [...] a jogszabályok határán vagy azon túl létező újgazdagok, közönséges bűnözők [...] Ezek általában viszonylag függetlenül tevékenykednek.”⁷²

Az újságírás nem biztonságos hivatás, a cenzúra és öncenzúra, valamint a politikai befolyásgyakorlás azt jelenti, hogy a média szabadsága, függetlensége és pluralizmusa súlyosan sérül. Az EU tudott ezekről az ügyekről Horvátország európai uniós csatlakozása előtt, valójában a Bizottság 2005 és 2013 között készült értékelő jelentései folyamatosan hangsúlyozzák a média-

⁷⁰ Neelie KROES: Defending Media Freedom (2012. május 8. SPEECH/12/335).

⁷¹ Ezt alátámasztja Milana KNEZEVIC is: Croatia Has More Work to Do on Free Expression (Index on Censorship, 2013. július 1.) <http://www.indexoncensorship.org/2013/07/croatia-has-more-work-to-do-on-free-expression/>.

⁷² Az ACIJ, a Horvát Oknyomozó Újságírók Szövetsége példái, White Paper: A Chronicle of Threats and assaults on Journalists in Croatia 1990–2011 (ACIJ, 2011. március).

szabadság és médiapluralizmus három legfontosabb kihívását: az első a rágalmazásról szóló horvát törvény; a második a horvát közszolgálati műsorszolgáltatóra, a Hrvatska Radio Televizijára (HRT) nehezedő indokolatlan politikai nyomás; a harmadik pedig az újságírók ellen elkövetett bűncselekmények.

Az első problémáról a 2005-ös⁷³ és 2006-os értékelő jelentés tesz említést.⁷⁴ A 2005-ös jelentés⁷⁵ például bírálja a horvát rágalmazási jogszabályt, amely nem dekriminalizálja teljes mértékben ezt a cselekményt: „2004 októbere óta négy újságíró kapott felfüggesztett szabadságvesztéssel járó büntetést rágalmazásért. A felülvizsgált rágalmazási jogszabályok, úgy tűnik, továbbra is bizonyos fokú öncenzúrát eredményeznek az újságírók körében, és van még mit javítani rajtuk.” 2006 júniusában a horvát „Parlament elfogadta a Büntető törvénykönyv módosításait, amelyek eltörlik a rágalmazási esetekben szabadságvesztéssel járó büntetések kiszabását”. 2013-ban azonban az EU felügyeletével tovább módosították a horvát büntetőjogot, ennek eredményeképpen a sértések – a becsületsértés és a jó hírnév megsértése – bűncselekmény minősítést kaptak. Ha egy újságíró e bűncselekmények valamelyikének elkövetésével vádolnak, az újságírónak kell bizonyítania, hogy nem állt szándékában megsérteni a másik fél jó hírét. Ez azt jelenti, hogy a bizonyítás terhe a vádlottra hárul. Az EU nem kommentálta ezeket a jogszabályi változásokat.

A második problémával kapcsolatban a 2005., a 2006., a 2007.,⁷⁶ a 2008.,⁷⁷ a 2010.⁷⁸ és a 2011.⁷⁹ évi értékelő jelentés említi a közszolgálati műsorszolgáltató HRT-re nehezedő indokolatlan politikai nyomást és a tevékenységébe való beavatkozást, és rámutat arra, hogy ezek a médiaszabadság szempontjából aggályosak. A 2006-os jelentés például megállapítja, hogy

„továbbra is megalapozottak a helyi szinten történő politikai befolyásolás lehetőségeire vonatkozó aggályok, amelyek a 2005-ös jelentésben szerepeltek. Különösen az »Otvoreno« és »Latinica« című politikai televíziós show-műsorok esete helyezte éles megvilágításba a közszolgálati HRT-re nehezedő politikai nyomást, amely fenyegeti függetlenségét, és aggályokat vet fel a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban Horvátországban.”⁸⁰

Ez egy folyamatosan fennálló probléma, ahogyan a 2007-es jelentés megjegyzi: „A közszolgálati HRT időnként továbbra is ki van téve politikai nyomásnak, kérdésessé téve a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését.”⁸¹ A 2010-es és a 2011-es értékelő jelentések egyaránt hangsúlyozzák, hogy a HRT „továbbra is súlyos (vezetési) nehézségekkel küzd”, ami hatással volt a működésére is. A 2012-es monitoring jelentés megemlíti a 2012 júliusában elfogadott, állami műsorszolgáltatóval kapcsolatos új jogszabályt, amelyet annak érdekében fogad-

⁷³ Európai Bizottság: Croatia, Progress Report SEC(2005) 1424.

⁷⁴ Európai Bizottság: Croatia, Progress Report SEC(2006) 1385.

⁷⁵ Európai Bizottság i. m. (73. lj.) 18.

⁷⁶ Európai Bizottság: Croatia, Progress Report, SEC(2007) 1431.

⁷⁷ Európai Bizottság: Croatia, Progress Report, SEC(2008) 2694.

⁷⁸ Európai Bizottság: Croatia, Progress Report, SEC(2010) 1326.

⁷⁹ Európai Bizottság: Croatia, Progress Report, SEC(2011) 1200.

⁸⁰ Európai Bizottság i. m. (74. lj.) 9.

⁸¹ Európai Bizottság i. m. (76. lj.) 11.

dott el a parlament, hogy nagyobb szerkesztői szabadságot biztosítson, különös tekintettel a politikai hatóságoktól való függetlenségre. Ez a törvény azonban nem hozott azonnali sikert, emiatt a Bizottság hangsúlyozza, hogy „további erőfeszítésekre van szükség a közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségének biztosítása és átláthatóságának növelése érdekében”.⁸²

Ami a harmadik kihívást illeti, a 2008-as, 2009-es⁸³ és 2010-es értékelő jelentés foglalkozik az újságírók sérelmére elkövetett bűncselekményekkel. Az EU aggályait két horvát újságíró 2008-as meggyilkolása váltotta ki, ez az esemény arra készítette az EU-t, hogy elismerje:

„az újságírók elleni fizikai támadások és halálos fenyegetések egyre gyakoribbá váltak, és alaposabb kivizsgálást tesznek szükségessé. Ezek a támadások egyre nagyobb mértékben irányulnak a korrupciós esetekkel vagy a szervezett bűnözéssel foglalkozó újságírók ellen. Az elkövetők azonosítása és felelősségre vonása korlátozott mértékben mondható sikeresnek.”⁸⁴

2010-ben a Bizottság hangsúlyozza, hogy „az érintett országoknak (a Nyugat-Balkán államai, ideértve Horvátországot is) sürgősen foglalkozniuk kell”⁸⁵ az összes fent említett témával, és hozzáteszi, hogy

„a Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri az előrehaladást [...] olyan területeken, mint például a jogszabályi keretek és azok európai normáknak való megfelelése, különös tekintettel a becsületsértésre; az újságírók ellen irányuló támadások minden esetben megfelelő szankcionálása a hatóságok részéről, az önszabályozó testületek megalakulása és azok tevékenysége a professzionalizmus előmozdítása érdekében; a közszolgálati műsorszolgáltatók szerepe a plurális demokráciákban.”⁸⁶

Érdekes módon, míg e kérdések mindegyike hangsúlyosan jelen van 2005 és 2010 között, 2010 után eltűnnek a horizontról. Míg a 2011-es⁸⁷ jelentés *mellékesen* megjegyzi az újságírók elleni fenyegetések ügyében történő nyomozások mérsékelt javulását, egy 2012-es Bizottsági jelentés⁸⁸ egyáltalán nem tesz említést a véleménynyilvánítás szabadságának kérdéséről, és 2013-ban a Bizottság pusztán megjegyzi, hogy „tovább folytatódott a nyomozás és az elkövetők felelősségre vonása az újságírókat ért megfélemlítés és erőszak eseteiben”.⁸⁹ Az Európai Bizottságnál a horvátországi médiaszabadság és véleménynyilvánítás szabadságához való jog állapotáról való érdeklődésre azt a választ adták, hogy „Horvátország teljesíti a csatlakozási tárgyalásokból fakadó kötelezettségeket, és készen áll arra, hogy a csatlakozás pillanatától alkalmazza a közösségi jogszabályokat a munkavállalók szabad mozgása, a társasági jog, a szellemi tulajdon joga,

⁸² Európai Bizottság: Commission Staff Working Document. Comprehensive Monitoring Report on Croatia, SWD(2012) 338 final, 2012, 7.

⁸³ Európai Bizottság: Croatia, Progress Report, SEC(2009) 1333.

⁸⁴ Európai Bizottság i. m. (77. lj.) 11.

⁸⁵ Európai Bizottság: Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011, COM(2010)660, 2010, 8.

⁸⁶ Uo., 9.

⁸⁷ Európai Bizottság i. m. (79. lj.).

⁸⁸ Európai Bizottság: Communication on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership, COM(2012) 601, 2012.

⁸⁹ Európai Bizottság: Monitoring Report on Croatia's Accession Preparations, COM(2013) 171, 2013, 10.

a pénzügyi szolgáltatások, az információs társadalom és a média területén”.⁹⁰ Ennek ellenére 2013 októberében az Európai Parlament az Európai Bizottságtól részletesebb tájékoztatást kért arról, hogy milyen tervei vannak a horvátországi média szabadságának és pluralizmusának előmozdítása érdekében, különös tekintettel a közszolgálati műsorszolgáltató HRT-re és annak főigazgatója kinevezésére, amit a horvát parlament többsége jóváhagyott – ez a felvetés is mutatja, hogy továbbra sem oldódtak meg a médiaszabadsággal és médiapluralizmussal kapcsolatos, régóta tartó jogsértések.⁹¹

Horvátország példája azt mutatja, hogy az Európai Bizottság tudatában volt az ország médiaszabadsággal és médiapluralizmussal kapcsolatos problémáinak. 2011-től kezdődően – ebben az évben írták alá a csatlakozási szerződést – a Bizottság feltűnően szótlan volt annak ellenére, hogy az azonosított problémák nem oldódtak meg. Ennek alapján megalapozottan állíthatjuk, hogy az EU még olyan helyzetekben is passzív maradhat, amikor hatáskörrel rendelkezik egy állam csatlakozásának késleltetésére, amíg az nyilvánvalóan be nem tartja a médiaszabadságra és médiapluralizmusra vonatkozó szabályokat. Természetesen lehet azzal érvelni, hogy jogi szempontból Horvátország megfelel a csatlakozási követelményeknek. A horvát alkotmány kimondja, hogy Horvátország demokrácia, és biztosítja a média szabadságát és pluralizmusát. A cenzúrát is tiltja.⁹² Mégis, ez az ideális alkotmányosság annak jelenlegi állapotában nem elégséges, mivel – ahogyan bemutattuk – nem képes megakadályozni az újságírók ellen irányuló, napi szinten előforduló támadásokat, ahogy nem képes arra sem, hogy a médiaszabadság és médiapluralizmus tiszteletben tartásának hiányát megszüntesse. Kérdéses, hogy az Európai Unió milyen értékelési kritériumokat alkalmaz: alkotmányos idealizmust vagy a mindennapi konfliktusokba való belebonyolódást.

4. Következtetés: mit jelent mindez?

Bemutattuk, hogy az EU a médiaszabadságot és a médiapluralizmust alapvető fontosságúnak tekinti egy virágzó demokrácia, és lényegesnek a civil társadalom fejlődése szempontjából. Azt is megmutattuk, hogy korunk Európájában a médiaszabadság és médiapluralizmus számos különböző módon csorbul, az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket nem övezi általános tisztelet, és vannak olyan tagállamok, amelyek kormányai nem törődnek ezek védelmével.

Nyilvánvalóan a görög, bolgár és horvát média állapotának bemutatása történelmi szempontból specifikus, és hamarosan változások várhatók, mégis, ezek a példák egy fontos cél meg-

⁹⁰ Személyes közlés, 2013. május.

⁹¹ Európai Parlament: Parliamentary Questions. Problem of Media Objectivity: Croatian Radio Television (HRT) (2013. október 18.) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2013-011929&format=XML&language=EN>. Lina RUSCH: „Media Freedom in Croatia, Balkanmedia” (Konrad-Adenauer-Stiftung 2014) <http://www.kas.de/wf/en/71.13596/>.

⁹² Úgy tűnik, hogy a zágrábi Média és Kommunikációs Kutatások Központja (Centar za istraživanje medija i komunikacije – CIM) ezt az ideális alkotmányosságot támogatja. A horvát média fejlődéséről szóló értékelő jelentés (2011), amelyet a szervezet az UNESCO számára készített, nagyon optimista a médiaszabadság és a médiapluralizmus állapotával kapcsolatban. Hiányzik a mindennapok realitásával való kapcsolat. L. Zrinjka PERUŠKO: „Media Development in Croatia” (UNESCO/CIM 2011).

valósítását mozdítják elő: rámutatnak arra, hogy az EU miként huny szemet az egyre romló körülmények felett (Görögország és Bulgária), és hogy a médiaszabadság és a médiapluralizmus súlyos hiányosságai nem hiúsították meg az EU-hoz való sikeres csatlakozást (Horvátország). Amikor egy tagállam vagy egy tagjelölt nem teljesíti azokat a követelményeket, és nem tartja tiszteletben azokat az értékeket, amelyeket az EUSZ 2. cikke rögzít (és ezzel megsérti az EU Alapjogi Chartájának 11. cikkét), két kérdés újra és újra napirendre kerül. Az első az, hogy vajon az EU miért nem alkalmazza az EUSZ 7. cikkét, miért dönt úgy, hogy nem tesz semmit az EUSZ 2. cikkének megsértése ügyében a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján, hanem ehelyett pusztán egy „puha megközelítést” (*soft approach*) választ, amelynek része a folyamatos figyelemmel kísérés, monitoring, kockázatértékelések készíttetése, ajánlások megfogalmazása és annak kinyilatkoztatása, hogy az Európai Unióban a demokrácia szempontjából elengedhetetlen fontosságú a médiaszabadság és a médiapluralizmus garantálása. A második kérdés az, hogy miért válhat egy tagjelölt országból teljes jogú EU-tagállam annak ellenére, hogy nyilvánvalóan nem biztosítja a médiaszabadság és médiapluralizmus elfogadható európai normáit. Az első kérdés megválaszolásakor csupán találgatásokba bocsátkozhatunk. Három lehetséges válasz adódik.

Az első jogi természetű, és itt visszatérünk a hatáskörök régi kérdéséhez. Képzelnék el azt, hogy az EU úgy dönt, hogy alkalmazza a 7. cikket, mivel elismeri, hogy egy tagállam súlyosan megsértette a médiaszabadságot és médiapluralizmust; ekkor felmerül a kérdés: mit tehet az EU? Természetesen kötelezettségzegési eljárást indíthat (amennyiben a 7. cikk a megfelelő jogalap), ennek keretében „strukturált párbeszédet”⁹³ kell kezdenie az adott tagállammal a probléma megoldására. Ez a folyamat hosszú ideig eltarthat, és nagy valószínűséggel tart is, de ami ennél is problémásabb: nem vezet szükségszerűen kívánatos eredményre – az eljárás végén az érintett tagállam bírságot fizethet anélkül, hogy magát a jogsértést valóban ténylegesen megszüntetné.

Egy második lehetséges válasz lehet a következő: képzeljük el, hogy az EU megtalálja azt a jogalapot, amelyre építve hatékony jogi lépést tehet (talán felfedeznek egy joghézagot a szerződésekben), ami képessé teszi az EU-t arra, hogy megfogalmazzon egy irányelvet, vagy jogalkotási javaslattal éljen⁹⁴ (mivel az Európai Parlament már jó néhány éve sürgette a Bizottság fellépését ezen a területen, egy jogalkotási javaslat valószínűleg elfogadásra kerülne a Parlamentben): ekkor tovább kell találgatnunk, hogy vajon miből állhat a médiaszabadság előmozdítására tett intézkedés. Ez az a pont, ahol a hatásköri kérdésekről továbblépünk a probléma megoldására való képesség kérdésére. Thomas Gibbons abszolút jogosan teszi fel a kérdést, hogy vajon mit jelent valójában az „elégleges pluralizmus”. Mi az „elégesség küszöbe”? Minden indokot félretéve, ez „a pluralizmus politikájának legérzékenyebb része”.⁹⁵ További kihívás annak eldöntése is, hogy mennyi szabályozásra és beavatkozásra van szükség. Kroes hangsúlyozza, hogy ő nem

⁹³ Európai Bizottság: Infringement Procedure (2014. december 9.) http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_en.htm.

⁹⁴ Azt is el kell képzelnünk, hogy az EUSZ 7. cikke alkalmazásának ellenőrzése céljából megfelelő struktúrák és hivatal jön létre.

⁹⁵ Thomas GIBBONS: What is “Sufficient” Plurality”? In Steven BARNETT – Judith TOWNEND (szerk.): *Media Power and Plurality: From Hyperlocal to High-Level Policy*. London, Palgrave Macmillan, 2015. 29.

akar „egyből szabályozáshoz folyamodni. Bizonyos esetekben a szabályozás támogathatja a szabadságot. De ha az a célunk, hogy elválasszuk a médiát a kormányoktól vagy parlamentektől, akkor fennáll annak veszélye, hogy szabályozással ennek éppen az ellenkezője történik.”⁹⁶ Sőt mi több, minden egyes tagállam másképp értelmezi a médiaszabadságot és médiapluralizmust, értelmezésük sajátos politikai kultúrájukban, politikai rendszerükben, tömegtájékoztatási rendszerükben, a gazdasági fejlettségükben, erejükben és az állami támogatások különböző rendszereiben gyökerezik.⁹⁷ Ahogy a Bizottság maga is elismeri, ez nehézség a médiaszabadság és a médiapluralizmus szintjének javítása szempontjából: „elkerülhetetlenül túlmutat az uniós szabályok egyszerű átvételén: viselkedésbeli és kulturális változásokra van szükség a politikában, az igazságszolgáltatásban és a médiában.”⁹⁸ Másként megfogalmazva és Kroes szavaival élve:

„a médiaszabadság és -függetlenség védelme érdekében ismerni kell azt a környezetet, amelyben az iparág működik, mert nincs olyan rendszer, amely a gazdasági realitástól függetlenül, objektíven tökéletesnek tekinthető. Ahogy az ökoszisztéma is változik, ugyanúgy változnak azok a feltételek is, amelyek középette a médiaszabadság és -pluralizmus kiteljesedik vagy elsorvad.”⁹⁹

Azt mondhatjuk, hogy „nem vehetünk mindenkit egy kalap alá”,¹⁰⁰ akár van rá hatáskörünk, akár nincs.

Egy harmadik válasz a politikai akaratra és a politikai indítékkal kapcsolatos találgatásra épül. Hihető az az elképzelés, hogy Európában a politikai *Zeitgeist* kulcsfontosságú eleme a szuverenitással kapcsolatos érzékenység. Teljesen természetesen ésszerű azt feltételeznünk, hogy egy tagállam médiarendszerével való foglalatosság néhány (ha nem az összes) tagállam részéről felveti azt a vádat, hogy az EU túllép önmagán. E vád körülményei adottak. Végül is a

⁹⁶ KROES i. m. (20. lj.). A 2011–2012-es Leveson-vizsgálatot (a sajtó kultúrájának, gyakorlatának és etikájának vizsgálata az Egyesült Királyságban) követő viták középpontjában az állt, hogy miként lehet megvédeni a sajtót a túlzott szabályozástól. A Leveson-jelentés (2012. november) egy újfajta önszabályozási rendszer mellett száll síkra, többek között kísérletet tesz arra, hogy hatékonyabb védelmet biztosítson a sajtó számára a politikai beavatkozással szemben. Leveson azt javasolta, hogy jöjjön létre egy elismeréssel foglalkozó bizottság (*recognition panel*), amelynek feladata, hogy bizonyos kritériumok alapján auditálja a sajtó önszabályozóit, és a szabályozói tagságra vonatkozó ösztönzőket jogszabály fogalmazza meg. Az elhúzódozó vitákat és tárgyalásokat követően, amelyek az elismeréssel foglalkozó bizottság létrehozásának legjobb módjáról szóltak, királyi charta alkalmazása merült fel kompromisszumként Leveson és a Konzervatív Párt vezetőjének álláspontja között; nevezetesen Leveson az új önszabályozó törvényi szabályozását javasolta, míg az utóbbi aggályosnak tartotta egy kötelező törvényben előírt elismerési rendszer (*recognition scheme*) létrehozását. A charta lett az az eszköz, amely egyének egy csoportját jogi személyiséggel ruházta fel az elismeréssel foglalkozó bizottság létrehozása céljából. Amint a sajtó létrehozta az önszabályozót, az önszabályozó a bizottsághoz fordul, és a bejegyzett elismerési bizottság (Chartered Recognition Panel) a saját elismerési kritériumait alkalmazza. Ezek a kritériumok a Leveson-jelentésben szereplő ajánlásokon alapulnak. Az elért kompromisszumok ellenére a bejegyzett elismerési bizottság létrehozása a sajtószabadsággal foglalkozó csoportok bírálatát váltotta ki, mivel azt a törvényes beavatkozás egy formájának tartották, és „túlzott szabályozásként” tekintenek rá.

⁹⁷ Peter HUMPHREYS: Transferable Media Pluralism Policies from Europe. In BARNETT–TOWNEND i. m. (95. lj.).

⁹⁸ Európai Bizottság i. m. (69. lj.).

⁹⁹ KROES i. m. (70. lj.).

¹⁰⁰ HUMPHREYS i. m. (97. lj.) egyfajta szakpolitikai transzfert javasol megoldásként a médiaszabadság és pluralizmus hiányának problémájára.

Tanács hangsúlyozta, hogy bár üdvözlőné az Európai Bizottság fellépéseit a médiaszabadság és -pluralizmus biztosítása érdekében (ideértve az újságírók védelmét és biztonságát is), semmilyen jogalkotási javaslatot nem támogat. Ilyen módon az Európai Bizottságot – magyarul – megintették, hogy ne avatkozzon bele a tagállamok hatáskörébe saját hatáskörének kiterjesztésével. Ennél a pontnál érdemes megemlíteni, hogy történelmi perspektívából nézve a közvélemény tájékoztatása és a média egyaránt olyan terület, amellyel kapcsolatban a tagállamoknak mindig is erős aggályaik voltak bármilyen hatáskör átengedése vagy az Európai Unió szintjére történő áthelyezése miatt – olyannyira, hogy az Európai Bizottság megtapasztalta, hogy a közvélemény tájékoztatása területén a tagállami hatáskörökbe való beavatkozás jelentős hatással lehet az egész európai integrációs projektre. A leghíresebb példa erre az 1960-as évek közepének „üres szék válsága”, amikor Franciaország nem volt hajlandó egyetlen közösségi ülésen sem részt venni. Ennek egyik oka az volt, hogy a francia elnököt, Charles de Gaulle-t felbőszítette az Európai Bizottság akkori elnöke, Walter Hallstein „szövetségi politikája” (Bundesstaatspolitik),¹⁰¹ amelyhez hozzátartozott egy, a tagállamoktól függetlenül kidolgozott közvélemény-tájékoztatási stratégia is. A Luxemburgi Kompromisszum (1966) – amely megoldotta az üres szék válságot – tartalmazott bizonyos kikötéseket a tekintetben, hogy az Európai Közösség miként alakíthatja közvélemény-tájékoztatási politikáját. A Hallstein-bizottságot azzal vádolták, hogy „belepiszkál” a tagállamok ügyeibe, és megbénítja az európai integrációs projektet is. Röviden, indokolt feltételezni, hogy a jelenlegi politikai akaratot vagy annak hiányát a történelmi tapasztalat indokolja, és a beavatkozás vádja túlságosan komoly kockázat ahhoz, hogy ezt a Bizottság felvállalja.

A fentebb felvetett második kérdésre rátérve – miért csatlakozhatnak a tagjelölt országok az EU-hoz annak ellenére, hogy nem biztosítják a médiaszabadságot és médiapluralizmust – első ránézésre ezt a kérdést a legnehezebb megérteni, ha komolyan és szó szerint vesszük azt, amit az EU a médiaszabadság és médiapluralizmus értékeinek fontosságáról mond. Mindent egybevetve, az olyan csatlakozó országok példája, mint Horvátország, rávilágít arra, hogy az EU nem hiteles a médiaszabadság és -pluralizmus szükségességével kapcsolatban. Ehhez hozzátehetjük azt is, hogy ez a kudarc rámutat a következetesség hiányára is azzal összefüggésben, hogy mi elfogadható a csatlakozás szempontjából, és mi nem az. Erre a vádra a pragmatikusok és a realisták egyaránt azonnal rávágthatják, hogy a csatlakozást a médiaszabadságnál és a médiapluralizmusnál sokkal nyomósabb indokok mozgatják. Ez azonban olyan válasz, amely kiteheti az EU-t a hiteltelenség és a következetlenség vádjainak. Az előbbinek azért, mert ez azt jelenti, hogy a médiaszabadságot és a médiapluralizmust más kritériumok vezérlik, nem pedig az EUSZ 2. cikkében foglaltak, az utóbbinak azért, mert aláássa a kötelező erejű megállapodások intézményét (pl. egy alkotmányét), amely által az összes európai uniós tagállam legálisan és alkotmányosan garantálja a média szabadságát, és azt eredményezi, hogy egy „alkotmányos vagy jogi ígervényt” gyakorlatilag egy „puszta fikció” szintjére lehet redukálni.¹⁰² A hiteltelenség és következetlenség vádjai együttesen súlyos problémát jelentenek az EU számára: az első a hiteltelenség okozta bizalomvesztés, a második pedig a tisztességbe vetett hit csökkenése, ami a tör-

¹⁰¹ Ez azt jelenti, hogy Hallsteint úgy tekintették, mint aki egy állam elnökeként jár el.

¹⁰² WHITTEN-WOODRING – VAN BELLE i. m. (31. l.) 8.

vénycikkek és általában az európai jog normatív alkalmazását illeti¹⁰³ – mindkettő felmérhetően politikai költséggel járó kár, ezért egy széles körben hirdetett meggyőződés figyelmen kívül hagyása és annak szőnyeg alá seprése nem megfelelő politika.

Végezetül, az EUSZ 7. cikk alkalmazásának mellőzése talán a fent tárgyalt spekulatív válszok összességével magyarázható. A kész megoldások hiánya azonban nem jelenti azt, hogy az EU-nak szükségszerűen le kellene mondania a fellépésről vagy tartózkodnia kellene attól, és kizárólag a puha hatalom (*soft power*) eszközeire támaszkodhat. Inkább azt javasolnánk, hogy innovatív és kreatív módon keresse meg az EUSZ 2. cikkében lefektetett értékek előmozdításának, biztosításának és védelmének módját. A CMPF, Komorek szerint,¹⁰⁴ megállapította, hogy „a hatáskör hiánya már nem vezérelheti az Európai Bizottság versenygyakorlatát a média területén”, és az invenciózus megoldásokra is volt már történelmi példa. A Főhatóság (az Európai Bizottság elődje) tisztviselői nagyon értettek a Főhatóság hatásköreinek tág értelmezéséhez, és ahogyan máshol már kifejtettük,¹⁰⁵ a Párizsi Szerződés (1951) 5. cikke alkalmazási körének nem hivatalos kiterjesztése indokolta azt, hogy a Közösség közvélemény-tájékoztatási politikája a tágabb európai nyilvánosságot, nem pusztán a gazdasági ágazatok szűk körét célozta meg. A hatáskörök kreatív értelmezésének hiányában egyre riasztóbb helyzet alakul ki az európai uniós tagállamokban és a tagjelölt országokban egyaránt. Valójában az Európai Unió tolerálja a véleménynyilvánítás szabadsága, a médiaszabadság és a médiapluralizmus megsértésének büntetlenségét. Ennek az a jelentősége, hogy a tagállamok és a tagjelölt országok nem tekintik politikai prioritásnak a médiaszabadság és a médiapluralizmus fejlődését, amelyet az EU a civil társadalom elengedhetetlen részének tart, és akként védelmez. A médiaszabadság és a médiapluralizmus szabadon (büntetlenül) figyelmen kívül hagyható, ennek eredményeképpen a jelenlegi „európai mechanizmusok nem tudják megállítani a pluralizmus erózióját”.¹⁰⁶

FORDÍTOTTA: IPSO JURE FORDÍTÓIRODA

A FORDÍTÁST LEKTORÁLTA: KOLTAY ANDRÁS

¹⁰³ Elismerjük, hogy a normatív alkalmazás problémája nem új, és más területeken is tapasztalható.

¹⁰⁴ KOMOREK i. m. (30. lj.) 6.

¹⁰⁵ Jackie HARRISON – Stefanie PUKALLUS: The European Community's Public Communication Policy 1951–1967. 24(2) *Contemporary European History* (2015) 233–51. Stefanie PUKALLUS: *I Am a Citizen of Europe: Representations of European Citizenship Since 1951*. London, Palgrave Macmillan, 2015.

¹⁰⁶ RWB i. m. (42. lj.).