

Bayer Judit_374_25

Bayer Judit

A nyilvános diskurzus jogi keretrendszerének
átalakulása

Digitális nyilvánosság, médiaszabadság és uniós jogpolitika

MTA doktori értekezés tézisei

Budapest, 2025.

1. Az értekezés aktualitása, és a célkitűzés rövid összefoglalása

Az értekezés aktualitását a demokratikus nyilvánosság szerkezetének átalakulása adja, amelyet a digitális kommunikációs technológiák és különösen az online platformok elterjedése idézett elő. A közéleti diskurzus szerveződése ma már nem kizárólag a hagyományos médiaszereplők által történik, hanem olyan magánszereplők által közvetített információs környezetben zajlik, amelyben a platformok a tartalom láthatóságát, elérhetőségét és egymáshoz való viszonyát algoritmikus eszközökkel alakítják. Ez a fejlemény alapvető kihívást jelent a szólás- és médiaszabadság klasszikus jogi felfogása számára, amely elsősorban az egyéni jogséremlmek individuális kezelésére és az állami beavatkozások korlátozására épült.

Az értekezés célja annak feltárása, hogy a demokratikus nyilvánosság e strukturális átalakulása miként teszi szükségessé a médiaszabadság fogalmának újragondolását, különös tekintettel a közönség információhoz való jogára és a médiapluralizmus intézményi feltételeire. A dolgozat azt vizsgálja, hogy az Európai Unió jogpolitikája és legújabb szabályozási eszközei milyen válaszokat adnak ezekre a kihívásokra, és milyen korlátok között képesek kezelni a platformok információs és gazdasági hatalmát. Az értekezés nem normatív igazolásra törekszik, hanem jogelméleti és jogpolitikai elemzés révén kíván hozzájárulni a médiaszabadság időszerű értelmezéséhez.

2. Az alkalmazott vizsgálati módszerek és az elemzés keretei

Az értekezés a demokratikus nyilvánosság átalakulását és az európai médiaszabályozás erre adott válaszait vizsgálja jogelméleti és jogpolitikai megközelítésben. A kutatás nem empirikus adatgyűjtésen, hanem kvalitatív jogtudományi elemzésen alapul, amely a normatív fogalmak, jogi konstrukciók és intézményi megoldások kritikai vizsgálatára irányul. A módszertan ennek megfelelően több, egymással összefüggő elemzési szintet ötvöz.

Elsőként az értekezés jogelméleti elemzést alkalmaz a nyilvánosság, a szólásszabadság és a médiaszabadság fogalmainak vizsgálatára. Ennek keretében a klasszikus alapjogi

megközelítések rekonstrukciójára kerül sor, különös tekintettel arra, hogy ezek miként kezelik a nyilvánosság kollektív és strukturális dimenzióit. A kutatás feltárja e modellek korlátait a digitális kommunikációs környezetben, és elemzi azokat az elméleti elmozdulásokat, amelyek a közönség információhoz való jogát és a médiapluralizmus intézményi feltételeit helyezik előtérbe.

Második módszertani elemként a dolgozat az európai uniós médiajogpolitika fejlődését elemzi. Az elemzés célja annak bemutatása, milyen vélemények, körülmények és érdekek formálták az uniós médiajogpolitikát, és azonosítja a kudarokat, megtorpanásokat és fordulópontokat.

Harmadik módszertani pillérként az értekezés doktrinális jogelemzést alkalmaz az aktuális uniós jogi aktusok – különösen az európai médiaszabadságról szóló rendelet, a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet és a digitális piacokról szóló rendelet – vizsgálatára. Az elemzés a jogszabályok szerkezetére, célrendszerére és belső ellentmondásaira összpontosít, valamint arra, hogy ezek miként kezelik a platformok információs és gazdasági hatalmát. A tézisgyűjtemény a vizsgált jogszabályokból azokat az elemeket emelte ki, amelyek közvetve vagy közvetlenül hozzájárulhatnak a médiapluralizmus növekedéséhez, és ezáltal a demokratikus diskurzus javításához.

3. A főbb új tudományos eredmények tételes összefoglalása

1. A nyilvánosság átalakulása és a médiaszabadság újrafogalmazásának szükségessége

A kommunikációs technológia fejlődése következtében a demokratikus nyilvánosság színtere alapvetően átalakult, ami szükségessé teszi a médiaszabadság fogalmának újragondolását. A klasszikus alkotmányos megközelítések a nyilvánosságot jellemzően olyan térként értelmezték, amelyben a szólásszabadság elsősorban az állami beavatkozással szembeni védelmi jogként jelenik meg, míg a média szerepe a vélemények közvetítésére és sokszínűségének biztosítására korlátozódott. Ez a felfogás a médiaszabadságot elsősorban a közlők szabadságaként

értelmezte: olyan negatív alapjogként, amely az állami beavatkozással szemben védi a médiavállalkozásokat, és így közvetve elősegíti a közéleti diskurzus pluralizmusát. Ez a modell azonban hallgatólagosan feltételezte, hogy a kommunikáció infrastruktúrája semleges, illetve, hogy a közlők és a közönség közötti közvetítés nem jár önálló hatalomgyakorlással.

Az online platformok megjelenésével ez az előfeltevés tarthatatlanná vált. A platformok nem pusztán technikai közvetítők, hanem egyben a tartalom láthatóságát, elérhetőségét és egymáshoz való viszonyát meghatározó tartalomirányítók is, akik algoritmikus eszközökkel strukturálják az információs környezetet. Ez a tartalomirányítási funkció egy olyan új, köztes réteget hozott létre a megszólalók és a közönség között, amely a hagyományos médiarendszerekben nem létezett, és amelynek működése közvetlen hatással van a nyilvánosság és a közvélemény alakulására.

Így a médiaszabadság többé nem értelmezhető kizárólag a médiavállalkozások negatív szabadságaként. A nyilvánosság működését immár nemcsak az határozza meg, hogy ki szólalhat meg, hanem az is, hogy mely tartalmak jutnak el ténylegesen a közönséghez, milyen sorrendben, milyen kontextusban és milyen gyakorisággal. A pluralizmus így nem pusztán a vélemények absztrakt sokféleségét jelenti, hanem az információknak való kitettség szerkezetét is érinti. E szerkezetet azonban döntően a közvetítő magánszereplők alakítják, jelentős információs és hatalmi aszimmetriát teremtve. Mindez indokolja a médiaszabadság fogalmának átértelmezését is egy tisztán negatív szabadságjogi konstrukciótól egy strukturális megközelítés felé.

A médiaszabadság ebben az értelemben a közönség joga a szabad, független és pluralista tájékoztatáshoz, amely nélkül a vélemények közötti választás illúzióvá válik. A kommunikációs technológia által létrehozott új nyilvánossági környezet tehát nem csupán új szabályozási kérdéseket vet fel, hanem a médiaszabadság normatív jelentését is átalakítja.

A demokratikus közbeszéd minősége tehát nem csak a hozzászólók véleményszabadságán múlik, hanem azon is, hogy a közönség egyáltalán milyen információkhoz juthat hozzá. Az algoritmikus tartalomrangsorolás átvette a hagyományos média napirend-meghatározó funkcióját, miközben logikájából hiányzik a szerkesztői felelősség és normatív átláthatóság. Az újságírói munka hozzáadott értéke eredetileg nem pusztán a tartalom előállítása, hanem a társadalmi vélemények értelmezése, szintézise és normatív kiegyensúlyozása volt, amelyet a platformok nem képesek pótolni. Az általuk végzett pusztán „strukturálás” az újságírói

feldolgozás nélkül veszélyes módon egyszerűsíti le a társadalmi komplexitást. A személyre szabott információs környezet csökkenti a vélemények véletlenszerű konfrontációját, fragmentált párhuzamos valóságokat képez, ezáltal erősíti a polarizációt és gyengíti a demokratikus diskurzust.

A médiapluralizmus nem kizárólag tulajdonosi vagy piaci kérdés, hanem a demokratikus alkotmányosság strukturális előfeltétele, amely egyszerre hordoz piaci, politikai és alapjogi dimenziókat, és amelynek torzulása közvetlen demokratikus kockázatot jelent. A pluralizmus nem pusztán a vélemények sokféleségét jelenti, hanem az információknak való kitettség szerkezetétől is függ, amelyet ma a közvetítő platformok alakítanak, jelentős információs és hatalmi aszimmetria mellett. Mindez indokolja a médiaszabadság és -pluralizmus fogalmának átértelmezését egy tisztán negatív szabadságjogi konstrukciótól egy strukturális megközelítés felé.

2. Az információszabadság újraértelmezése

A kommunikáció kétoldalú aktus, amely akkor válik teljessé, amikor a megszólalók üzenete eljut a közönséghez. A platformok által uralt információs társadalomban szinte korlátlanul érvényesül a szólásszabadság aktív oldala, amennyiben bárki nyilvánosságra hozhatja véleményét, eszméit, akár írásbeli, grafikus vagy audiovizuális módon. A közönséghez való eljutást azonban a platformok közvetítő-elosztó funkciója határozza meg. A platformok aggregálják és algoritmusaik révén újra rendezik az információt. Kapuórként irányítják a tartalmat, és így megszakítják az információ közlése és befogadása közötti, korábban organikus kapcsolatot, amelyben a befogadó autonóm módon döntött az információ szelekciójáról. A platformok ettől az autonómiától megfosztják a közönséget, amikor számukra átláthatatlan algoritmusokkal, etikai elvek vagy professzionális szabványok nélkül szervezik az információ továbbítását. Ez felveti annak a szükségességét, hogy a szólásszabadság passzív oldalát, az információszabadság újszerű igénybe vételét új módon közelítsük meg. Habár a bírói gyakorlat az információhoz való jogot fokozatosan bővítette, jelenleg sem foglalja magában a közérdekű információkhoz való általános hozzáférés jogát. Viszont az új gyakorlat már elismeri, hogy az információhoz való hozzáférés joga nem pusztán a kormányzati adatokhoz való hozzáférést igényli, hanem a közérdekű kérdésekre vonatkozó releváns, megbízható és sokszínű információkhoz való hozzáférést is magában kell foglalnia.

Paradox módon, amíg régebben szegényesebb volt az információs környezet, a kommunikáció aktív és passzív oldala összehangoltabb módon működött. A közvetítők szerepét a média töltötte be, és a sajtó munkatársait szakmai érdek sarkallta a közérdekű információk felkutatására és közvetítésére. Idővel számos jogi és technológiai akadályt sikerült elhárítani az információk szabad áramlása elől, mégis, most, hogy a közvetítők szerepét mindinkább a digitális platformok töltik be, az algoritmikus tartalomrendezés következtében az információs környezet szisztematikus torzítást szenved el. Ez a változás jelentősen befolyásolja a demokrácia működését, miközben egyéni szinten nehéz tetten érni a sérelem mibenlétét. Ez átvezet bennünket a következő, harmadik tézishez.

Miután a szólásszabadság aktív oldala potenciálisan akadálytalanul gyakorolhatóvá vált (legalábbis a demokratikus társadalmakban), passzív oldalának, az információhoz való hozzájutásnak diffúz, ám kumulatív korlátozása továbbra is akadályozza ezen alapjog társadalmi céljának megvalósulását, a demokratikus közéleti vita magas színvonalú működését. E torzítás önkényes annyiban, hogy nem szabályozzák újságírói, szerkesztői etikai normák, pusztán a közvetítők anyagi érdeke határozza meg. Az információs környezet szisztematikus torzulása miatt az egyének ténylegesen korlátozva vannak az információhoz való joguk gyakorlásában, még akkor is, ha formálisan hozzáférésük van a közvetített tartalmakhoz.

A befogadók információhoz való hozzáféréshez fűződő érdekei ezáltal önálló normatív súlyt nyernek, a szólásszabadság védelmének hangsúlya pedig a közlőről egyre inkább a kommunikációs környezetre helyeződik át.

A racionális nyilvános vita (demokratikus közbeszéd) közjóság: nem redukálható egyéni beszédaktusokra, kooperatív gyakorlatként jön létre, és előfeltétele a demokratikus önkormányzásnak. Ha a nyilvános diskurzus közjóság, akkor az állam feladata nem lehet csak a beavatkozástól való tartózkodás, ellenkezőleg, feladata lesz, hogy megalkossa és fenntartsa a demokratikus diskurzus intézményi és infrastrukturális feltételeit.

3. Alacsony intenzitású, kumulatív alapjogi sérelmek és rendszerszintű hatásaik

A digitális platformkörnyezetben a felhasználói jogok gyakorlását a platformok algoritmikus tartalomirányítása jelentősen befolyásolja. Az információs jogok mellett a magánszférához (személyes adatokhoz) vagy az egyenlő bánásmódhoz való jogot is vizsgálhatjuk, ugyanarra jutunk: a platform-környezetben a felhasználók teljes körét napi szinten érik apróbb sérelmek. Ezek a jogsérelmek tipikusan nem alkalmasak egyéni jogérvényesítésre: a kár nehezen észlelhető, a felelősség diffúz, a jogsértés oka pedig gyakran technikailag átláthatatlan. Ennek következtében az egyéni alapjogi panaszok rendszere strukturálisan alkalmatlan e jelenségek kezelésére.

E körülmények között a médiaszabadság védelme szükségképpen túlmutat az egyéni jogok hagyományos felfogásán. A jogelméleti hangsúly a nyilvánosság egészének működőképességére helyeződik át, amely a közönség információhoz való jogának érvényesülésében ragadható meg. A médiaszabadság újrafogalmazása ezért elválaszthatatlan attól a felismeréstől, hogy a demokratikus nyilvánosság védelme kollektív, strukturális feladat, amelyet az egyéni jogok önmagukban nem képesek biztosítani. Ez felveti az állam objektív intézményvédelmi felelősségét, amennyiben pozitív intézkedéssel köteles valamely jog érvényesülését elősegíteni, a hozzá szükséges keretszabályokat és infrastruktúrát megteremteni.

A médiapluralizmus megteremtésében a pozitív állami kötelezettség meglétét már az Európai Emberi Jogi Bíróság számos határozatában kimondta. Ugyancsak mély gyökerei vannak e pozitív kötelezettségnek a német alkotmányjogban, valamint a magyar alkotmányjogi gyakorlatban is. A médiapluralizmus mai kulcskérdése azonban nem pusztán a tartalmi kínálat sokfélesége, hanem a tartalomhoz való hozzáférést szabályozó közvetítők pluralizmusa. Ezért a pluralizmus védelme szükségszerűen a platformokat is célba veszi, nem pedig kizárólag a tartalomszolgáltatókat. A tartalomirányítás átláthatatlan, és etikai elvektől mentes mivolta összeegyeztethetetlen a demokratikus nyilvánosság követelményeivel, ezért legitim törekvés az állami beavatkozás a tartalomkiválasztási kritériumokba.

A platformkörnyezetben a sérelmek tipikusan diffúzak és alacsony intenzitásúak, ezért egyénileg alig perelhetők, de aggregálva súlyos demokratikus kárt okoznak. A nyilvános diskurzus torzulása a digitális környezetben nem egyedi jogsértésekből, hanem alacsony

intenzitású, kumulatív alapjogi korlátozásokból áll össze, amelyek kollektív szinten válnak jogilag relevánssá. A klasszikus, panasz-alapú, ex post jogvédelem nem nyújt kellő választ az új, rendszerszintű sérelmekre. Ezért az állami kötelezettség súlypontja az ex ante jellegű, rendszerszintű kockázatkezelésre tolódik át.

4. Az EU médiajogpolitikájának alakulása

Az EU médiajogfelfogását alapvetően meghatározta a műsorszolgáltatás gazdasági szolgáltatásként történő felfogása, először 1974-ben (Sacchi-ügy), majd az EP 1982-es és 1992-es állásfoglalásaiban. A médiajogpolitika alakulását váratlan fordulatok, előre nem látott hatások kísérték. Így például, a Határok nélküli televíziózás irányelv (TWFD) eredeti politikai célja a közszolgálati műsorszolgáltatás megerősítése volt, ám a műsorszolgáltatás gazdasági szolgáltatásként való kezelése versenyjogi támadásokhoz vezetett a közszolgálati média ellen. Erre válaszul az Amszterdami Jegyzőkönyv (1997) elismerte a tagállamok jogát a közszolgálati média finanszírozására, csak hogy ennek során bevezette a közérdekűségi és arányossági tesztet. Ez tovább konkretizálta a közszolgálati szolgáltatókkal szembeni elvárásokat, amelyeket tovább értelmezett a Bizottság 2001-es majd 2009-es közleménye a közszolgálati médiának szánt állami támogatások feltételeiről.

A 2000-es évektől, részben a technológiai változásokra reagálva, a pluralizmus szabályozását új módon közelítették meg az uniós intézmények, távolodva a szigorúan piaci perspektívától. Ezek azonban csupán megmaradtak a projektek, vizsgálatok és hasonló kezdeményezések szintjén, részben a hatáskörök hiánya miatt, de a politikai konszenzus hiánya miatt is. A digitális platformok térnyerése és a dezinformációs válság (2015–2016) kikényszerítette az uniós jogpolitika érdemi fordulatát. Például, az Audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv (AVMSD) 2018-as módosítása már nem a tartalomszolgáltatásra, hanem a tartalomszervezésre fókuszált, amikor a videómegosztó platformokat is beemelte a szabályozott szereplők közé, és megteremtette a kötelező önszabályozás formuláját. Ez a logika vált később a Digitális szolgáltatások törvény (DSA) alapjává is.

A platformok térnyerése azonban egyben az európai médiatartalom-piac válságát is eredményezte, ami új megvilágításba helyezte a belső piaci versenyképesség megteremtését. Emellett a Lisszaboni Szerződés és az Alapjogi Charta hatálybalépésével a médiaszabadság és a pluralizmus helyzete 1992-hez képest jelentősen megerősödött, hiszen a Charta garantálja a médiaszabadságot és a pluralizmust, ezért annak biztosítása jogilag kötelezővé vált az EU

számára, amint azt az Európai Parlament 2013. évi határozata megállapította. Emellett biztonságpolitikai és integrációpolitikai megfontolások is hozzájárultak ahhoz, hogy megszületett a jogalkotáshoz szükséges politikai és szakmai konszenzus.

Az EU számára a médiaszíntér politikai és gazdasági szempontból jelentős szerepet játszott, és szabályozása szinte folyamatosan a napirenden lebegett. Politikai, hatásköri (jogdogmatikai) és szakmai ellentétek azonban rendre visszanyesték az ambiciózusabb terveket). Az utóbbi évtizedben az EU-n kívüli közvetítő szolgáltatók tevékenysége nem csupán gazdasági, hanem politikai hátrányokat is okozott az Európai Uniónak, egyes tagállamainak és ezek médiavállalkozásainak egyaránt. Így a demokratikus és társadalmi érvrendszer további gazdasági szempontokkal egészült ki.

A platformok által felerősített destabilizációs politikai hullám veszélyt jelent a jelenleg uralkodó liberális demokráciára, amely a szabad piacgazdaságnak is az alapja. Így a gazdasági érvek és a politikai érvek elválaszthatatlanul összefonódtak, megalapozva a belső piaci harmonizációra épülő jogalkotást.

5. Az EMFA jogpolitikai helye

Az európai médiaszabadságról szóló rendelet (EMFA) jogpolitikai fordulópontot jelent, mivel az Európai Unió első alkalommal lépett túl azon a megközelítésen, amely a médiát pusztán piaci szolgáltatásként kezeli, és a médiapluralizmust alkotmányos értéként helyezte a középpontba. Habár az AVMSD is megvalósított társadalmi célokat (gyermekek védelme, stb.), az EMFA rendszerszintű keretszabályozást alkotott. A rendeleti forma megválasztásával tudatosan törekedett a szabályozási fragmentáció és a tagállami végrehajtási ellenállás csökkentésére, ugyanakkor az EMFA számos elvi rendelkezése ténylegesen csak irányelv jellegű működést eredményez.

Az EMFA a belső piaci jogalap alkalmazásával feszegeti az uniós hatáskörök határait, de a digitalizált, transznacionális médiapiac, a médiamanipuláció versenytorzító hatása és a demokratikus minimumok védelme együttesen igazolják e jogalap alkalmazását. A rendelet egyik legjelentősebb újítása a médiaszolgáltatások címzettjeinek jogaira épülő megközelítés, amely a médiaszabadságot nem kizárólag a médiavállalkozások és újságírók egyéni szólásszabadságaként, hanem a nyilvános diskurzushoz való hozzáférés kollektív dimenziójában értelmezi, ugyanakkor egyéni jogként pozicionálja. Egyúttal pedig deklarálja a

tagállamok pozitív kötelezettségét arra, hogy biztosítsák a szükséges keretfeltételeket a független médiatartalmak sokféleségéhez való szabad hozzáféréshez.

Az EMFA nem alkot átfogó szabályozási rendszert, miután csak olyan területeket foglalt magába, amelyeken alaposan alátámasztható volt az uniós jogalkotási kompetencia megléte. Így csak egyes pilléreket rögzített, és azokat is zömmel keretszabályozási jelleggel. Ugyanakkor minden szereplőre kötelezettségeket ró: a médiavállalkozásokra, a platformokra, a tagállamokra, az átalakított ERGA-ra (Audiovizuális Testület) és a Bizottságra. Strukturált párbeszéd-mechanizmusokat hozott létre, amelyek révén a szereplők között fennálló bizalmatlanságot intézményes ellenőrzési csatornába terelheti, és amely elvezethet idővel közös elvek konszenzusos kialakításához.

Az EMFA vállaltan nagyobb szerepet tulajdonít a szabályozó államnak a médiaszabadság és pluralizmus keretfeltételeinek biztosítására, amelynek során azonban a feladatok nagy része a szabályozó hatóságokra hárul. (Ezzel összefüggésben tennivaló mutatkozik a de facto függetlenség elvárásainak érvényesítése terén.) Külön szankciórendszert nem alkotott, így csak az általános jogsértési eljárás áll rendelkezésre a végrehajtáshoz. Jelenleg eljárás folyik a Bíróság előtt, miután a rendelet jogszerűségét megtámadták, azonban az eljárás kimenetelétől függően, az EMFA potenciálisan egy új európai médiarend kereteit teremtheti meg.

Az új szerepértelmezés szerint, ahelyett, hogy a médiát elszigetelnék az államtól vagy a Bizottságtól, amint a médiaszabadság huszadik századi negatív értelmezése megkövetelte, a most létrehozott sűrűbb kapcsolati hálózat várhatóan egy megosztott hatalmi struktúrához vezet el, amelyben az érdekelt felek, a nemzeti szabályozó hatóságok és esetleg a szakértők is aktív szereplőként működnek közre, miközben egy nemzetközi párbeszéd a legjobb gyakorlatokról is intézményesülhet.

6. A digitális szabályozáscsomag hatása a médiarendszerre

A digitális szolgáltatásokról szóló törvény (DSA) az e-kereskedelmi irányelv (ECD) felelősségi modelljének továbbélése mellett új szabályozási paradigmát vezet be, amely a platformok rendszerszintű társadalmi hatásait már nem kizárólag piaci, hanem alapjogi és demokratikus problémaként kezeli. A DSA tudatosan elutasítja egy új, önálló platformfelelősségi kategória létrehozását, és a platformokat továbbra is a tárhelyszolgáltatók alkategóriájaként kezeli.

Eközben a tartalomirányítás tevékenységét sem tette definíciós elemmé, ezzel nyitva hagyva a lehetőséget, hogy ezt a funkciót a jövőben akár radikálisan átalakítsák.

A szabályozás fókuszát a törvény a tartalomért való felelősségről (liability) az adminisztratív felelősségre (accountability) helyezi át; emellett eljárási, kellő gondosságon alapuló kötelezettségeket (responsibility) és szabályokat ír elő. A demokratikus kockázatok kezelését elsősorban átláthatósági, eljárási és kockázatcsökkentési kötelezettségeken keresztül kívánja elérni. Az alapvető jogok védelmét közvetlenül beépíti a magánvállalati szereplők kötelezettségei közé, ezáltal az emberi jogok horizontális hatályát egy uniós rendeleten keresztül de facto vertikális, kikényszeríthető kötelezettséggé alakítja.

A tartalom-irányítás az az átláthatatlan terület, ahol a platformok „láthatatlan kezükkel” képesek érdekeiknek érvényt szerezni. Még ha tudunk is bizonyos beavatkozásokról, azok pontos hatása nem bizonyítható. Az ok-okozati összefüggés – azaz a platform intézkedése és a társadalmi hatás közötti kapcsolat – nem állapítható meg teljes bizonyossággal. Ezért a kogens szabályozás kivitelezhetetlen, egyben aránytalan lenne. Az e területre irányuló szabályok és kötelezettségek ismeretlen vizekre eveznek, vagyis olyan rendelkezések, amelyeknek alig vagy egyáltalán nincs szabályozási előzménye. Ugyanakkor ezek állnak a legközelebb ahhoz, hogy a racionális diskurzus szempontjából jelentőségük legyen. Három ilyen, a tartalomirányításhoz kapcsolódó DSA intézkedés azonosítható: a sötét minták tilalma, a reklámok és az organikus tartalom szétválasztása, valamint a tartalomajánló algoritmusok átláthatósága.

A társszabályozás révén a DSA kiterjesztette a szabályozás lehetőségeit a törvényi korlátokon túlra. Ennek a megoldásnak a dogmatikai háttere tisztázatlan maradt, ám kétségkívül az üzleti vállalkozások horizontális felelősségének kérdéseit nyitogatja.

A dezinformáció elleni kódex szintén nem a tartalomra fókuszál, hanem a platform kommunikációs környezetének kulcsfontosságú elemeit érinti. A dezinformációt nem is definiálja, és az nem is áll a szabályozás középpontjában. A kötelezettségek részben közszolgálati jellegűek, részben pedig felhatalmazzák azokat a résztvevőket, akik hatalmi aszimmetriában vannak a platformok hatalmával szemben: felhasználókat, tényellenőröket, kutatókat és más szervezeteket.

A DSA szabályozása folyamat alapú: olyan folyamatokat hozott létre, amelyek

Bayer Judit_374_25

- a) folyamatos párbeszédet generálnak a hatóságok és a szolgáltatók között, ami lehetővé teszi a követelmények folyamatos alkalmazkodását a változó körülményekhez,
- b) hatalmas mennyiségű adatot szolgáltatnak a szolgáltatók működéséről, amelyek feldolgozása és elemzése további következtetésekhez vezethet, és új szabályozási igényeket vagy megoldásokat jelezhet,
- c) nagyobb mértékben bevonják a felhasználókat, építve tudatos és tájékozott döntéshozatalukra.

Valójában a DSA nem a probléma megszüntetését célozza, hanem feladatokat rendelt minden érintett félhez: a szolgáltatókhoz, a hatóságokhoz, a felhasználókhöz, a civil társadalom szereplőihöz, a kutatókhoz és a Bizottsághoz. Ha minden fél magas szinten teljesíti feladatait, ez az együttműködés egyensúlyt teremthet az érdekelt felek és a polgárok érdekei és jogai között, és a digitális szolgáltatások a társadalom egészét szolgálhatják. Ebből a szempontból a DSA egy kooperatív kutatási programnak is tekinthető, amelyben elengedhetetlen a kollektív részvétel. Ezért a DSA-t nem tekinthetjük egy szabályozási folyamat végének, sokkal inkább egy hosszú és bonyolult út kezdetének. Ez az út remélhetőleg pontosabb információkat fog nyújtani arról, hogy az online közvetítők hogyan befolyásolják a társadalmat, a politikát és a gazdaságot.

A Digitális piacokról szóló törvény (DMA) közvetve járul hozzá plurális színtérhez azáltal, hogy versengő és tisztességes piac létrehozását célozza. A mai üzleti modellt ez is elfogadja, és csak apróbb kiigazításokat irányoz elő: egy kevésbé méltánytalan adatszerzési és adathasználati mechanizmust, az üzleti szereplők egymással szembeni méltányos magatartását, és a diszkrimináció tilalmát. A szolgáltatások és termékek méltányos és megkülönböztetésmentes rangsorolásának követelménye voltaképpen a semleges tartalomirányítás követelményeként értelmezhető. Azonban a DMA nem dolgozza ki részletesen ezt az elvet, így nem határozza meg a tiltott diszkrimináció körét sem. A közösségi média szereplői által terjesztett tartalom esetében a diszkriminatív rangsorolás és annak tilalma is bonyolult alkotmányossági kérdéseket vet fel, amelyeket úgy tűnik, hogy mind a DSA, mind a DMA igyekszik elkerülni.¹

¹ Az EU 2025 szeptemberében kezdeményezte egy Digital Omnibus Package elfogadását, amely összehangolja és egyszerűsíti a digitális szabályozáscsomag egyes részeit. A változtatás elsősorban a vállalkozásoknak kedvez, abban a reményben, hogy szélesebb körű önkéntes jogkövetést tud elérni.

Az uniós digitális szabályozási csomag egy új, posztliberális kormányzási paradigmát jelez előre, amely a piac működőképességének feltételévé teszi a demokratikus stabilitás biztosítását.

Mindkét rendelet implicit módon elismeri, hogy a platformok által gyakorolt tartalomirányítás – különösen az algoritmikus rangsorolás és ajánlás – nem a felhasználók kérésére történik, mégsem alkot erre nézve konkrét szabályozást, ami dogmatikai feszültséget idéz elő a szabályozásban. Mindkét szabály kikerüli azt az alkotmányos kérdést, hogy a platformoknak meddig terjed a joguk a tartalomirányításra – erre jelenleg más választ ad az amerikai alkotmányjog, mint az európai alkotmányos elméletek vagy döntések. A DSA a platformok hatását a demokratikus intézményekre és eljárásokra nem felelősségi jogi, hanem eljárási és kockázatalapú szabályozással próbálja kezelni.

A kellő gondosság és a rendszerszintű kockázatkezelés társszabályozási modellje innovatív válasz a platformok komplex hatásaira, ugyanakkor nyitva hagyja a platformok kvázi-állam funkciójának kérdését, amennyiben az emberi jogok tiszteletben tartásának horizontális jellegű kötelességét rója ki rájuk. Ez az egyik esetben törvény erejénél fogva, a másik esetben azonban társszabályozás útján történik, ami nem segíti a dogmatikai tisztaságot.

7. A mesterséges intelligencia hatása a közéleti diskurzusra

A mesterséges intelligencia (MI) a digitális kommunikáció és a társadalmi interakciók alapvető infrastruktúrájává váló rendszer, amely a demokratikus nyilvánosság működését is mélyrehatóan átalakítja. Ebből következően az MI szabályozása nem korlátozódhat technikai vagy gazdasági kérdésekre, hanem szükségképpen érinti az alapvető jogok, különösen a tájékozódás, a véleményformálás és a demokratikus részvétel feltételeit is.

Az MI-rendszerek által okozott jogsérelmekre különösen igaz a 3. pontban kifejtett tézis, hogy azok gyakran nem egyedi, közvetlen és azonnal felismerhető károk formájában jelentkeznek, hanem mikroszkopikus, kumulatív és kollektív hatásokként. Az algoritmikus rangsorolás, a célzott tartalomkínálat és a generatív modellek által előállított információk egyenként nehezen értékelhetők jogsértésként, összességükben azonban képesek torzítani a közbeszédet, aláásni az információs környezet megbízhatóságát, és hosszú távon demokratikus deficithez vezetni. A

klasszikus egyéni jogsérelmekre épülő jogérvényesítési modellek ezért strukturálisan alkalmatlanok e hatások kezelésére.

Az Európai Unió mesterséges intelligenciáról szóló rendelete szándéka szerint a szabályozási beavatkozás intenzitását az adott MI-rendszer társadalmi és alapjogi kockázataihoz igazítja. Ugyanakkor ez csak jelentős kompromisszumokkal valósul meg: számos, a közbeszédet ténylegesen formáló algoritmikus rendszer – így az általános tartalomrangsorolási mechanizmusok – a szabályozás peremén marad.

A generatív mesterséges intelligencia várhatóan komoly episztemológiai válságot okozhat. Habár az MI törvény előírja az átláthatóság követelményét, ez sem strukturálisan, sem a tényleges végrehajthatóság szempontjából nem ígér megoldást.

Összegzés

A nyilvános diskurzus a digitális korszakban nem elsősorban a megszólalás szabadságán, hanem az információhoz való hozzáférés strukturális feltételein keresztül válik jogilag értelmezhetővé.

A demokratikus nyilvánosság védelme az uniós digitális jogban implicit célként jelenik meg, amelyet a jogalkotó tudatosan nem nevez meg közvetlen jogtárgyként.

A platformok szerepének kezelésére az Unió innovatív jogtechnikai megoldásokat alkotott, ezeknek a dogmatikai vagy alkotmányos háttérét azonban homályban hagyta.

A megoldások tényleges hatékonysága erősen függ a végrehajtó hatóságok intézményi kapacitásától és a Bizottság központi szerepének tényleges érvényesülésétől, amire hatással vannak a geopolitikai viszonyok és más, jogon kívüli, hatalmi és gazdasági tényezők.

Saját, témához kapcsolódó publikációk jegyzéke

Monográfiák

Bayer, J. (2024) [*Digital Media Regulation within the European Union - A Framework for a New Media Order*](#), Nomos.

Bayer, J. (2007) [*Liability of Internet Service Providers for Third Party Content. A comparative analysis with policy recommendations*](#). VUW Law Report Special Edition. Wellington, New Zealand. 2007. 1-109.

Bayer, J. (2005) [*A háló szabadsága. Az internettartalom szabályozásának egyes kérdései a véleményszabadság fényében*](#) (Manuscript accessible [here](#)) Budapest, ZSKF-Új Mandátum, 2005. 1-213.

Szerkesztett és társszerzős könyvek

Bayer, J. - Grimme, Chr. (2024) [*Code and Conscience: Exploring Human Rights and Ethics in Multidisciplinary AI Education*](#). Springer. 1-196.

Bayer, J. – Holznagel, B. – Korpisaari, P. – Woods, L. (2021) (eds) [*Perspectives on Platform Regulation. Concepts and Models of Social Media Governance Across the Globe*](#). Nomos.

Bayer, J. – Holznagel, B. – Lubianiec, K. – Pintea, A. – Schmitt, J. B. – Szakács, J. – Uszkiewicz, E. (2021) [*Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its Member States - 2021 update*](#). A study requested by the European Parliament's Special Committee on Foreign Interference in all Democratic Processes in the European Union, including Disinformation (INGE)

Bayer, Judit - Bárd, Petra (2020) [*Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches*](#). Study for the European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights And Constitutional Affairs. 2020. ISBN 978-92-846-6902-8 | doi:10.2861/28047

Bayer, J. et al. (2020) Disinformation and Propaganda – Impact on the Functioning of the Rule of Law in the EU and its Member States, In: Resnik Judith (ed.) *Seeking Safety, Knowledge, and Security in a Troubling Environment* New Haven (CT): [Global Constitutionalism](#); Yale Law School, pp I-46-I-52 (2020)

Bayer, J. - Bitiukova, Natalija, Bárd, Petra, Szakács, Judit, Alemanno, Alberto, Uszkiewicz, Erik (2019) [*Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU and its Member States*](#). Study for the European Parliament

Bayer Judit_374_25

Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. 2019. ISBN: 9789284646395.

Bayer, J. (2019) *Between Anarchy and Censorship*. Public discourse and the duties of social media. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe. ISBN 978-94-6138-725-7.

Bayer, J - Polyák, G. - Urbán, Á. (fourth edition, 2019) *Media Law in Hungary*. International Encyclopedia of Laws, Kluwer. Previous editions: 2012, 2015, 2018.

Bárd, P. - Bayer, J (2016) *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU Member States Brussels*: European Parliament (EP), 2016. 185 p. ISBN:978-92-846-0032-8.

Bayer J. – Koppányi Sz. – Nyakas L. – Tényi G. (2010) *A közszolgálati média és az európai versenyjog*. L'Harmattan, Budapest.

Lektorált folyóiratcikkek

Bayer, J. (2025) Legislative instruments protecting freedom of expression in Europe - an overview. August 2025, ERA Forum. <https://doi.org/10.1007/s12027-025-00852-w>

Bayer, J. (2024) Disinformation and AI in the AV Sector. In: Cappello M. (ed.), *AI and the audiovisual sector: navigating the current legal landscape*, IRIS, European Audiovisual Observatory, Strasbourg. p.80-91.

Bayer, J. (2024). The EU policy on disinformation: aims and legal basis. *Journal of Media Law*, 1–10. <https://doi.org/10.1080/17577632.2024.2362478>

Bayer, J. (2024). Legal implications of using generative AI in the media. *Information & Communications Technology Law*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/13600834.2024.2352694>

Bayer, J. (2024) The European response to Russian disinformation in the context of the war in Ukraine", *Hungarian Journal of Legal Studies*, 64 (4). pp. 589-599. <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00004>

Bayer, J. (2024) Post-truth and post-trust: how to re-define trust in the judicial system and the media *ERA Forum* 25, pp. 165–179. <https://doi.org/10.1007/s12027-024-00795-8>

Bayer, J. (2024) The Place of Content Ranking Algorithms on the AI Risk Spectrum, *Telecommunication Policy*, Vol. 48. Issue 5, June 2024, 102741, <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2024.102741>

Bayer, J (2022) Facebook Oversight Board: limitations and opportunities as a dispute resolution body. *Fundamentum*, vol. 26/3. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-2022-3-01.pdf>

Bayer Judit_374_25

Bayer, J (2022) AI and disinformation. The technological and legal limits of content regulation in the context of disinformation. *Legal Tech.* 1(2) p. 81.-87.

Bayer, J (2022) Procedural rights as safeguard for human rights in platform regulation. *Policy&Internet.* 1-17. Online first, 25 May 2022, <https://doi.org/10.1002/poi3.298>

Bayer, J (2022) The educated citizenry. The Proposal for a Regulation on transparency and targeting of political advertising. *MMR*, 535.

Bayer, J. - Holznagel B. (2022) Neue Rahmenbedingungen für den Einsatz von Algorithmen im Mediensektor. *Kommunikation und Recht.* 240-247. 25/4.

Bayer, J. – Kalbhenn, J. (2021) Masse und Macht – Auf der Suche nach Regeln für digitale Kommunikationsplattformen. *ZUM – Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, p. 323 – 329.

Bayer, J. (2020). Double harm to voters: data-driven micro-targeting and democratic public discourse. *Internet Policy Review*, 9(1). <https://doi.org/10.14763/2020.1.1460>.

Bayer, J. (2020): [High-impact hate speech by persons of authority: a lower threshold needed? *Acta Juridica*](#), Vol. 60. No. 3. September.

Bayer, J. (2016) European Data Protection Regulation. *Journal of Law Teachers*, Vol 6 (2), 2016. ISSN 2331-1580. Published by Law Centre-I, Faculty of Law, University of Delhi.

Bayer, J. (2017) [Az Emberi Jogok Európai Bírósága 10. cikkkel kapcsolatos joggyakorlatának egyes súlypontjai](#). in: *Állam és Jogtudomány* (különszám), Vol. LVIII. 2017. N. 4. szerk: Bárd Petra - Bárd Károly. 117-128.

Bayer, J. (2018) [Media freedom and pluralism: legislation and enforcement at the European level](#). ERA Forum, 19(1), 101-113. *Journal of the Academy of European Law*. 2018. <https://doi.org/10.1007/s12027-018-0508-5>

Bayer, J. (2010) Public Service Television in a Changing Technological and Legal Environment, in Sapio B., Raycheva L. and Urban A. (Eds.) (2010), "Digital Television: Emerging Markets and Challenges for Policy Making", Special Issue of *Communication, Politics and Culture*, 2010, Vol. 43, No. 2, pp. 6-23.

Bayer, J. –Ricke, Th. (2009) Die Medienaufsicht in Ungarn – Entwicklung, Struktur und Reformbedarf. *Medien und Recht.* 6. Jahrgang 1/09. (The Media Authority in Hungary: Development, Structure and Need for Reform) 30-37.

Legfontosabb magyar nyelvű folyóiratcikkek:

Bayer, J. (2023) [EMFA: lehetséges-e a hatalmi egyensúly? A nemzeti médiaszabályozó hatóságok függetlenségének kilátásai az unióban](#), *Médiakutató*, Vol.24/3, 25-33. DOI 10.55395/MK.2023.3.3

Bayer, J. - Bárd, P. (2017) [Médiaszabadság és pluralizmus az Európai Unióban. Problémák és megoldási javaslatok](#). *Jogtudományi Közlöny*, LXXII/12. pp. 536-546.

Bayer, J. (2017) [Az Emberi Jogok Európai Bírósága 10. cikkel kapcsolatos joggyakorlatának egyes súlypontjai](#). in: *Allam és Jogtudomány* (különszám), Vol. LVIII. 2017. N. 4.

Bayer, J. (2008) [A közszolgálati televíziózás újragondolása a digitális korszakban](#). (Rethinking public service television in the digital age) In: *Médiakutató*, 2008/2. pp. 7-17.

Bayer, J. (2007) [A szolgáltatók felelősségének szabályozása a legújabb alkalmazások és az amerikai tapasztalatok fényében](#) (Regulating liability of service providers in the light of the latest applications and American experiences) In: *Médiakutató*, 2007/4.

Könyvfejezetek

Bayer, J. (2024) Recalibration of the informational environment: the Regulation on political ads and its interplay with the DSA and the Code of Practice on Disinformation. In: [Disinformation in Europe](#), by Batura, O.- Holznagel, B. - Kalbhenn, J. (eds). Nomos.

Bayer, J. (2024) ChatGPT in den Medien. *Rechtshandbuch ChatGPT*, Nomos, <https://www.nomos-shop.de/nomos/titel/rechtshandbuch-chatgpt-id-119042/> 164-183. pp.

Bayer, J. (2021) [Rights and Duties of Online Platforms](#). In.: *Perspectives on Platform Regulation*. (ed. by Bayer, J. – Holznagel, B. – Korpisaari, P. – Woods, L.) Nomos.

Bayer, J. – Holznagel, B. – Korpisaari, P. – Woods, L. (2021) [Introduction](#). In.: *Perspectives on Platform Regulation*. (ed. by Bayer, J. – Holznagel, B. – Korpisaari, P. – Woods, L.) Nomos.

Bayer, J. – Holznagel, B. – Korpisaari, P. – Woods, L. (2021) Conclusions: Regulatory Responses to Communication Platforms: Models and Limits. In.: *Perspectives on Platform Regulation*. (ed. by Bayer, J. – Holznagel, B. – Korpisaari, P. – Woods, L.) Nomos.

Bayer, J. (2020): [Disinformation and its Certain Regulatory Approaches](#). In: *Was Ist Desinformation? - Betrachtungen aus sechs wissenschaftlichen Perspektiven*. Landesanstalt für Medien, NRW. Düsseldorf.

Bayer, J. (2019) The illusion of pluralism. Regulatory aspects of equality in the new media. In: Trappel, Josef (ed): *Digital Media Inequalities*. Policies against divides, distrust and discrimination. Nordicom, Göteborg. 2019. 127-140.

Bayer, J. (2017) Media Pluralism in Third-Wave Democracies. A Potential of European Legislation to Improve Media Freedom and Pluralism. In: *Media in Third-Wave Democracies. Southern and Central/Eastern Europe in a Comparative Perspective*, edited by Péter Bajomi-Lázár. L'Harmattan, Budapest, 2017. 19-44.

Bayer Judit_374_25

Bayer, J. – Katsirea, I. – Batura, O. – Holznagel, B. – Harmann, S. – Lubianiec, K. (2021) [The fight against disinformation, and the right to freedom of expression - an update](#). A study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties Justice and Home Affairs.

Bayer, J.-Kalbhenn, J. (2020) [Legal review of the draft Federal Act on Measures to Protect Users on Communications Platforms \(Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G\)](#) by the Republic of Austria. Legal Review for the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 15 October 2020.