

Az Európai Unió törvényjavaslata a médiaszabadságról: Perspektívák és kritika

Szerkesztői előszó

Az EU Bizottsága 2022. szeptember 16-án bocsátotta ki az Európai médiaszabadságról szóló törvényjavaslatot (a továbbiakban: EMFA). Ez a javaslat része volt annak a jogalkotási csomagnak, amelyet 2020 őszén Európai Demokrácia Akciótervként hirdettek meg.¹ Az unió intézményei már a nyolcvanas évektől kezdve visszavisszatérően vizsgálták annak lehetőségét, hogy a médiapiaci koncentrációt uniós szabályozás alá vonják. Ennek a történetét vizsgálja *Gálik Mihály* „Nekirugaszkodás” című írásában.² A Médiakutató egy kis összefoglalót szerkesztett az EMFÁ-t körülvevő véleményekről, különböző perspektívákból mutatva be azt.

Az EMFA deklarált célja az európai uniós médiapiacra a szolgáltatások áramlása előtt álló akadályok elhárítása. Ennek egyik eszköze a fúziókontroll és a tulajdonosi koncentráció szabályainak közelítése. Bár a versenyjog kizárólagos uniós hatáskör, a nemzeti sajátosságok miatt a médiakoncentráció jogharmonizációja nem volt reális célkitűzés, ezért ezt a tervezet nem is ambicionálja. Mindössze közös alapelvek megfogalmazásáról van tehát szó, valamint párbeszéd létesítéséről a szabályozó hatóságok és a bizottság között. Ugyanakkor a versenyjogi intézményrendszer hatékony hatósági támaszt nyújthatna az EMFA-ban felvetett szabályozási kérdéseknek.

Az EMFA jelenlegi szövege a médiahatóságokra alapozza a szabályozási és az eljárási folyamatokat, előírva, hogy azoknak legalábbis részt kell venniük a versenyhatóságok által tárgyalt médiafúziós ügyekben. *Cseres Kati* írásában úgy érvel, hogy a versenyhatóságok a függetlenség erős hagyományai és az EU-kompetencia miatt a jelenleginél nagyobb szerepet is vállalhatnak a médiapluralizmus érvényesítésében. A jogállamisági deficit esetében különösen fontosak lehetnek azok az elvek, amelyeket a közelmúltbeli uniós bírósági ítéletek mondtak ki a versenyhatóságok függetlenségének kérdésére, valamint gazdasági és társadalmi szerepükre vonatkozóan. A versenyhatósági együttműködés a kölcsönös bizalom elvén alapul, amely megbicsaklik, ha valamely tagállam rendszeresen megsérti az alapvető értékeket, ezáltal alapot teremt a jogi következmények levonására.

Akármilyen eszközzel is nyúl a médiapiac működéséhez az európai jogalkotó, figyelemmel kell lennie az uniós értékekre és az Alapjogi Karta által rögzített emberi jogokra. Az uniós értékeket a Szerződés 2. cikke rögzíti. Eszerint az Unió az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ide értve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásán alapul,³ továbbá az uniós tagállamokban alapérték egyebek között a pluralizmus, illetve a megkülönböztetés tilalma.⁴ Az Unió Alapjogi Kartája pedig – amely 2009 óta, a Liszaboni Szerződés megkötése óta kötelező az uniós intézmények számára, valamint a tagállami intézményekre is, amennyiben uniós jogot alkalmaznak – előírja a tömegtájékoztatás szabadságának és sokszínűségének kötelezettségét.⁵ Ennélfogva – bár a tervezet a belső piaci jogharmonizáció céljával készült – nem lehet eltekinteni a felsorolt alkotmányos értékek érvényesítésétől. A heves

1 European Commission, Proposal for a Regulation establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU, COM(2022) 457 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>. Ld. a sajtóközleményt is: European Commission, European Media Freedom Act: Commission proposes rules to protect media pluralism and independence in the EU, Press release, 16 September 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504.

2 Lásd még: Bayer, Judit: Medienfreiheit als europäische Tradition: Geschichte und Notwendigkeit des geplanten Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (EMFA), *VerfBlog*, 2023/5/19, <https://verfassungsblog.de/medienfreiheit-als-europaische-tradition/>, DOI: 10.17176/20230519-140457-0.

3 Európai Parlament: Az EUSZ 2. cikke szerinti értékek védelme az EU-ban, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/146/az-eusz-2.-cikke-szerinti-ertekek-vedelme-az-eu-ban>.

4 Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk, <https://jogkodex.hu/doc/3565587>.

5 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 11. cikk (2) bekezdés, http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj.

kritikákat, amelyek az unió hatáskörének hiánya miatt érkeztek, egy 2023. márciusi EU tanácsi állásfoglalás hatástalanította, amely a tervezetet pontról pontra elemezve megállapította, hogy az stabilan nyugszik a belső piaci hatáskörön.

Ezzel ellentétben a magyar *Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság* álláspontja, amely a javaslat minden elemét erőteljes kritikával illeti lapunknak megküldött írásában. Írásuk emellett egy rendkívül fontos jelenségre hívja fel a figyelmet: arra, hogy a formális jogi szabályozásnak jóval könnyebb megfelelni, mint a szabályok tartalmának. Formálisan a magyar jogszabályok már jelenleg is teljesítik az EMFA számos rendelkezését. Erre a kettősségre hívom fel a figyelmet magam is a hatóságok függetlenségével foglalkozó írásomban (*Bayer Judit*: „Lehetséges-e hatalmi egyensúly?”), emellett azt is bemutatom, hogy a függetlenség formális kritériumai mellett már jelentős szakirodalma van a tényleges függetlenség mutatóinak is. A szakirodalom azonban nem elegendő, e szempontok jogi érvényesítésére is szükség lenne, ám ez jelenleg nem szerepel az EMFA szövegében.⁶ Holott az világosnak tűnik, hogy az EMFA médiaszabályozási terve egy olyan össztársadalmi hálózatot kíván teremteni, amelyben a média egyenlő távolságot tarthat a legnagyobb befolyásoló erőktől – a politikai és a gazdasági hatalomtól, valamint a civil társadalomtól –, amelyek kölcsönösen érdekeltnek lennének egymás ellenőrzésében. A párbeszédre korlátozó mechanizmus azonban kétségeket ébreszt a valódi változással kapcsolatban.

A tervezett szabályozás kiegészítené az Audiovizuális Média Irányelvet, és néhány lényeges ponton túlterjeszkedik annak körén. Így az audiovizuális mellett mindenfajta médiumra vonatkozik, és szabályozná a közösségi médiaplatformok és a médiavállalkozások viszonyát azzal a céllal, hogy a médiavállalkozások számára valamivel előnyösebb alkupozíciót hozzon létre az óriás platformok túlhatalmával szemben. Az erre vonatkozó szabályozást elemzi *Gosztonyi Gergely* és *Lendvai Gergely* írása, javaslatokat is megfogalmazva. Elemzésük eredménye az, hogy a 17. cikk pontosításokra szorul, és hogy a jelenlegi szöveg nincs összhangban a platformokat általánosságban szabályozó uniós Digitális szolgáltatásokról szóló törvénnyel, valamint a Digitális piacokról szóló törvénnyel.

Polyák Gábor az állami hirdetések szabályozási javaslatát elemzi. Ezek diszkriminatív elosztása súlyosan torzította a magyar médiapiacot, és a magyar médiarendszer és médiaszabadság egyik legsúlyosabb problémájává vált az utóbbi évtizedben. Tanulmánya rámutat a javaslat hiányosságaira, amelyek jelentős joghézagokat hagynak a kontrollálatlan közpénzköltés számára. Így arra is, hogy a közbeszerzés kivételnek minősül, illetve hogy a szerződéskötés kiszervezése révén az állam kibújhat a kötelezettségek alól. Levezeti, hogy a transzparencia elve nem elégséges a rendszerszintű jogállamisági zavar esetén, amikor sem a demokrácia ellenőrző szervei, sem a sajtó nem képes betölteni a feladatát. Írása javaslatokat is megfogalmaz a szabályozás hatékonyságának növelése érdekében.

Szintén a transzparenciára helyezi a hangsúlyt az EMFA azon előírása, amely a médiaszolgáltatókat a tulajdonosi szerkezetük közzétételére kötelezi (6. cikk). Az Európai Bizottság az Európai Demokrácia Akcióterv 2020–2024 részeként betervezte a hírmédia tulajdonosi és ellenőrzési viszonyainak átláthatóbbá tételét, amit az Euromedia Ownership Monitor (EurOMo) projekt már részben megvalósított. Ehhez képest hidegzuhanyként érkezett az Európai Bíróság ítélete, amely a Pénzmosás Elleni Irányelv kapcsán folyó értelmezési ügyben úgy foglalt állást, hogy a személyhez fűződő jogokat aránytalanul sérti a magánszemélyek adatainak megjelenése a nyilvános tulajdonosi adatbázisban. Ezt a kérdést elemzi, valamint az EMFA vonatkozó előírását kommentálja *Simon Éva* írása.

Az EU Tanácsa júniusban adta ki állásfoglalását az EMFA törvényjavaslatról, a Parlament pedig októberben fog szavazni a módosítókról. A jogalkotási eljárást a jövőben is figyelemmel követjük, így olvasóink bizonyára találkozni fognak még lapunkban az EMFÁ-val kapcsolatos írásainkkal.

Bayer Judit
társfőszerkesztő

⁶ Erről bővebben lásd Judit Bayer & Kati Cseres (2023): Without Enforcement, the EMFA is Dead Letter: A Proposal to Improve the Enforcement of EMFA. *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/without-enforcement-the-emfa-is-dead-letter>.