

Nekirugaszkodás

Megjegyzések az Európai Parlament és a Tanács az uniós médiaszabályozás átalakításáról szóló javaslatához

Gálik Mihály
Budapesti Corvinus Egyetem

A műholdas műsorszolgáltatások megindulása a televíziózásban az 1980-as évek elején komoly kihívást jelentett az ágazat szabályozása számára, hisz az egyes országok addig zárt piacain megjelentek a külföldi eredetű televíziós műsorszolgáltatások (angolul ezekre a TWF – Television Without Frontiers – rövidítés használata lett általános). A televíziózás közösségi szabályozásának túl kellett lépnie a nemzetállami határokon, így az Európai Gazdasági Közösség Tanácsa 1989 végén kiadta a határokat átlépő televíziózás irányelvét, amelyet a folyamatos technológiai és gazdasági innovációkra reagálva többször átdolgoztak, az internetes/online szolgáltatások szabályozására pedig külön irányelvet fogadtak el az ezredforduló után. Az Európai Bizottság 2022 őszi nyilvánosságra hozott javaslata, az Európai Médiaszabadságról Szóló Törvény tervezete (EMFA) a médiaszolgáltatások egészét átfogva alkot meg egy közös szabályozási keretet a belső piaci médiaszolgáltatásokra.

Kulcsszavak: Európai Unió, médiaszabadság, médiaszolgáltatások, piac, szabályozás

Setting about

Remarks on the regulatory proposal EMFA

The launch of satellite television services in the 1980s challenged the regulation of the television industry in Europe as these services, called television without frontiers (TWF), emerged on the previously closed markets of European countries. The need for a common regulatory framework within the European Economic Community (EEC) led to the enacting of the TWF directive in 1989. Responding to technical and economic innovations in the television industry, the TWF directive was modified decade after decade. The recent proposal for regulation by the European Parliament and the Council (the European Media Freedom Act, abbreviated EMFA) is to establish a common framework for media services in the internal market and is amending directive 2010/13/EU on audiovisual services. EMFA covers all media services and as such it is representing a legal innovation within the European Union.

Key words: European Union, market, media freedom, media services, regulation

Az előzményekről

A média normatív elméleteinek (Christians et al. 2021) egyik fundamentuma, hogy az egyes országokban sokszínű, plurális médiarendszer működjék, s ez a követelmény egyben a demokráciákban kialakult mediaszabályozás egyik kiemelt célja is. Természetesen az egyes nemzetállamok mediaszínterei csak többé-kevésbé felelnek meg az ideáltipikus állapotnak, s nincs ez másként az Európai Unió (EU) tagországaiban sem. Részben erre is reagált az Európai Bizottság, amikor 2022. őszén előterjesztette az Európai Parlament és a Tanács javaslatát a mediaszabadság új közösségi szabályozásáról.¹ A javaslatra az egyszerűség kedvéért és egyben az irodalomban kialakult gyakorlatot követve a legtöbbször az EMFA betűszóval fogok utalni, amely betűszó az angol *European Media Freedom Act* elnevezés rövidített formája. Köznapi magyar nyelven nevezhetjük a javaslatot *az Európai mediaszabadságról szóló törvény* tervezetének, szándékosan némileg eltérve a hivatalos magyar fordítástól. A lényeg az, hogy az EMFA egyrészt a tagországok belső piacainak működését érintő új szabályozási keretrendszert vázolja fel rendeleti formában, másrészt módosítja az audiovizuális mediaszolgáltatásokról szóló irányelvet.

Mielőtt magának az EMFA-nak az elemzésével foglalkoznék, hadd kezdjem annak rövid összegzésével, hogyan alakult ki az európai mediaszintér közösségi szabályozása. Európa legtöbb országában, beleértve a demokráciákat is, a televíziós műsorszolgáltatás sokáig állami monopólium volt. Ez az állapot az európai demokráciákban az 1970-es évek közepére vált tarthatatlanná, s az ágazat liberalizálása nyomán rövid idő alatt megsokszorozódott az egymással versengő szereplők száma. A televíziózás korábbi, korlátozott kínálatú modelljét felváltotta a sokcsatornás modell (Gálik 2000), s egyre nagyobb szerephez jutottak az üzleti vállalkozásként működő műsorszolgáltatók. Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) egyes tagországaiban formálódó televíziós piacok működése vadonatúj kérdéseket is felvetett az állami televíziózás közhatalmi alapú szabályozásához képest, s a közösségi audiovizuális politika kialakítása szerves módon került napirendre.

A műholdas műsorterjesztés megindulása az 1980-as években további kihívást jelentett a televíziós ágazat szabályozása számára az EGK-ban, hiszen a tagországok addig zárt piacain megjelentek a külföldi eredetű tévés műsorszolgáltatások (az angolszász szakirodalomban ezekre a határokat átlépő televíziózás – *Television Without Frontiers*, TWF – rövidítés használata vált általánossá). Így a szabályozásának is át kell lépnie a nemzetállami határokat, szakítva azzal a gyakorlattal és dogmával, miszerint a televíziózás szabályozása az egyes országok szuverén terénuma. A határokat átlépő televíziózás megindulására és viharos terjedésére úgy is lehetett tekinteni, hogy az „a média- és a kommunikációs ágazatokban egyfajta jelzőköve az állami gyámokodástól való elszakadásnak, de lehetett úgy is, hogy egy veszélyes elmozdulás az anarchia felé” (Collins & Murroni 1996: 188). Akár így, akár úgy érzékeljük, az mindenestre világossá vált, hogy a korábbi nemzeti kommunikációs szuverenitás térvesztése elkerülhetetlen.

Az Európai Gazdasági Közösség vezető testületei – kiemelten az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság – számára adva volt a kihívás, hogy ki kell alakítaniuk a TWF beindulásával konform és az egyes tagországok számára kötelező közösségi szabályozási keretet. A munka során egyszerre kellett mérlegelniük olyan normatív követelményeket, mint például a sokszínű tartalomkínálat fenntartása, a kulturális értékek védelme és a piacok versenyképességének ösztönzése, amely célok érvényesítése nem lehetett mentes a belső ellentmondásoktól. Több éves előkészítést követően és az akkori tíz tagállam kompromisszumkészségével sikerült elérni, hogy az EGK Tanácsa 1989 végén kiadja *a határokat átlépő televíziózás irányelvét* (89/552/EGK), amelynek rendelkezéseit azután az egyes tagállamoknak két éves határidővel át kellett ültetni saját jogrendjükbe. A nevezett TWF irányelv egyebek mellett deklarálta:

- a televíziós műsorszolgáltatások határokat átlépő szabad áramlásának jogát és korlátozásmentes vételét a Közösség tagországaiban;
- a válaszadás jogát az érintettek számára;
- a többes tagállami joghatóság felszámolását (a származási ország elve);

¹ Az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat elnevezésének hivatalos magyar fordítása a következő: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piaci mediaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról.*

- a kiskorúak védelmét a káros tartalmaktól;
- az európai televíziós alkotások bemutatására szánt műsoridő növelésének követelményét;
- a reklámok fogyasztóvédelmi szempontú szabályozását.

A médiapiacok közösségi szabályozásának szerves fejlődése

A médiatechnológiák 1990-es évek elejétől zajló digitális forradalma, valamint a konvergencia kibontakozásának szorításában a TWF irányelvet 1997-ben módosították (97/36/EK), reagálva a televíziózás digitalizálásához kapcsolódó új helyzetre. Külön említést érdemel a műsorszolgáltató fogalmának újrafogalmazása, amelyben már *expressis verbis* szerepel, hogy a műsorszolgáltató szerkesztői felelősséggel tartozik az általa összeállított műsor-folyamért, azaz a közönség elé kerülő televíziós programért. Két további kiegészítés, a kizárólagos közvetítési jogok újraszabályozása és az úgynevezett kiemelt események fogalmának bevezetése – amely utóbbiak tételes megnevezése tagországi hatáskörben maradt –, gazdasági szempontból szintén kiemelt fontosságúnak nevezhető.

Hozzá kell még tenni, hogy a tagállamok állam- és kormányfői 1997. nyarán az Amszterdamban tartott csúcstalálkozójukon állást foglaltak a közszolgálati televíziózás és rádiózás fennmaradása mellett, mivel úgy vélték, hogy a közszolgálati média működése az egyik fontos garanciája annak, hogy fennmaradjon a médiakínálat sokszínűsége. Ezt az úgynevezett Amszterdami Jegyzőkönyvben rögzített megállapodást a tagországokban lezajlott ratifikálást követően két évvel később hozzácsatolták az Európai Közösség alapító szerződéséhez. Perdöntő eleme a nevezett megállapodásnak, hogy a közszolgálati média finanszírozása – a közösségi versenyszabályozáshoz kapcsolódó némi megszorítással – lényegében tagállami hatáskörben maradt (Gálik 2005).

Az ezredforduló környékén Európában is beindultak az interneten nyújtott médiatartalom-szolgáltatások. Az online szolgáltatások szabályozására az Európai Parlament és a Tanács külön irányelvet fogadott el (2000/31/EK), amelynek rendelkezései viszont a televíziózásra nem terjedtek ki. Miután a terjesztési technológiák és infrastruktúrák fejlődése a 2000-es évek közepétől lehetővé tette professzionális audiovizuális médiaszolgáltatásokat, köztük a televízióműsorok kiváló minőségben való továbbítását (OECD 2007), 2007-ben újból módosították a TWF irányelvet (2007/65/EK), megkülönböztetve a hagyományos televíziózást mint lineáris audiovizuális szolgáltatást, valamint az egyéni kezdeményezés alapján az interneten lekérhető (*on-demand*) audiovizuális médiaszolgáltatásokat. Három évre rá, egységes szerkezetbe foglalva a korábbi három TWF irányelv hatályos részeit, az Európai Parlament és a Tanács kiadta az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13/EU számú irányelvet.

A videómegosztó platformok használatának tömegessé válása a 2010-es évek elejétől újabb kiemelt szabályozási feladatot generált. Ezt az EU vezető testületei az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv módosításával [Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1908 irányelve] próbálták megoldani az akkor 27 tagállamot magába foglaló Európai Unióban. A videómegosztóplatform-szolgáltatók működésének szabályozásán túl a módosítás megerősíti a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének garanciáit is, abból kiindulva, hogy a nemzeti szabályozó hatóság vagy szerv függetlensége nélkül nem lehet biztosítani az általa hozott döntések pártatlanságát.

Azért tartom fontosnak röviden összefoglalni a médiapiacok közösségi szabályozása dinamikus átalakulásának történetét, mert jól láttatja, hogy az Európai Gazdasági Közösség, amely az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés elfogadásával átalakult Európai Unióvá (EU), képes volt hatékonyan reagálni a televíziózást és az online médiaszolgáltatásokat érintő technológiai és gazdasági innovációkra. A tagországok mondhatni konszenzuálisan alakították ki a digitális hálózati média fejlődését elősegítő közösségi szabályozás kereteit, egyben utat nyitva a globális piaci versenybe való bekapcsolódáshoz. Ugyanakkor közismert tény, hogy az újonnan formálódó globális kommunikációs piacok olyan szegmenseiben, mint a keresőmotorok, a közösségi média és a videostreaming-ágazat szolgáltatásai, még az EU tagállamainak éllovasai sem tudtak felzárkózni a piacot meghatározó amerikai szereplőkhöz, de ez kívül esik jelen írás fókuszán.²

² Ebben a tárgykörben meglátásom szerint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról teljesítette, amit momentán a közösségi szabályozástól a tárgykörben egyáltalán várni lehet.

A közösségi szabályozás kiterjesztése a belső piaci médiaszolgáltatásokra az EMFA javaslatban – indokok és eljárási kérdések

A 2010-es években felerősödtek azok a kritikák, amelyek szerint a fokozatosan kialakult digitális hálózati média színterén az EU tagállamok nem tudják megfelelően kezelni a sokszínű, plurális médiarendszert érintő fenyegetéseket. Félreértés ne essék, a kritikák mögött meghúzódó problémák messze túlmutatnak az Európai Unión. Globális jelenségnek voltunk/vagyunk tanúi, a hírmédia működése a demokráciákban többé-kevésbé megrendült, országa válogatja; presztízse csökkent, a politikai kommunikáció megváltozott rendszere a demokráciák működését fenyegető veszélyekkel terhes (Gálik 2021). Mi több, a média és a politikai kommunikáció színterének számos országban végbement állami elfoglalása egy sajátos autokráciához vezetett, amint azt két nemzetközileg ismert kutató bemutatta a világ egyik legnagyobb presztízssű közpolitikai folyóiratában közölt modelljében, megalkotva ezzel a politikatudomány információsdiktatúra-elméletét (Guriev & Treisman 2020).

Tévedés lenne azt gondolni, hogy az EU Bizottsága és/vagy az Európai Parlament vezetése ne reagált volna a fenyegető folyamatokra, hisz – akár csak az elmúlt két-három évet tekintve – számtalan bizottsági testület, kutatási projekt, rendezvény, fórum vizsgálta a média állapotát, valamint a demokrácia/jogállamiság helyzetét az EU-ban. Mindez szerepet játszhatott abban, hogy az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Layen 2021. szeptember 15-én az Európai Parlamentben tartott, az Európai Unió helyzetét elemző éves értékelő beszédében foglalkozzék a média és a demokrácia működése közti kapcsolatokkal is. Amint kifejtette:

Meg kell állítanunk azokat, akik veszélyeztetik a tömegtájékoztatás szabadságát. A média-
orgánumok nem csupán gazdasági vállalkozások. Függetlenségük létkérdés. Európának
ezért olyan jogszabályra van szüksége, amely garantálja ezt a függetlenséget.

Szavai azt sejtetik, hogy radikális szabályozási változtatásokra gondolt, és *de facto* elkötelezte magát a mediaszabadságról szóló közösségi jogszabály kidolgozása mellett, ami konkrét célként be is került az Európai Bizottság 2022. évi munkaprogramjába.

Az egyéves előkészítő munka eredményeként kidolgozott EMFA javaslatban központi szerepet kap a médiaszolgáltatások működésének elemzése a belső/tagállami piacokon. Ez jogalkotási innováció a korábbi közösségi mediaszabályozásokhoz képest, amelyekben egységként kezelték az uniós piacot. Ehhez a radikális változtatáshoz az szolgáltatta az alapot, hogy a tapasztalatok szerint az EU tagállamainak mediaszínterén sok helyütt olyan helyzet alakult ki, amely hátráltatja a médiavállalatok napi működését és rontja a beruházási feltételeket, azaz sérti a közösségi szinten értelmezhető gazdasági érdekeket. Ez az érvelés megjelenik az EMFA bevezető részében, az úgynevezett Indoklásban, amelyben összegzik a konkrét akadályokat. Olyanokat, mint a média szabadságával és sokszínűségével kapcsolatos eltérő nemzeti/tagállami szabályok és eljárások, a közszolgálati média működési és finanszírozási anomáliái, a médiakonzentráció bántóan diszfunkcionális szabályozása, a túlbujánzó protekcionista intézkedések, a közvetlen vagy a közvetett állami hirdetések elosztásának átláthatatlan és kirívóan pártos rendszere vagy éppen a médiaszolgáltatók jogbiztonságának megingása. Mindezek következtében széttöredezik az egységes közösségi médiapiac, a határokon átnyúló vállalkozásokra többletterhek hárulnak, és a megoldások kidolgozásában további akadályt jelent az EU nemzeti mediaszabályozó szervezetei közötti elégtelen együttműködés.

Az EMFA kidolgozására irányuló munka során az Európai Bizottság kikérte az érintett felek (*stakeholders*) véleményét. Ez a konzultációs folyamat két szakaszban zajlott le. Az elsőben az érdekeltek kifejhették, hogy meglátásuk szerint mely problémákkal kell a belső piacok keretszabályozása során foglalkozni, a második szakaszra pedig az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat, tehát az *Európai mediaszabadságról szóló törvény* tervezetének nyilvánosságra hozatala után kerülhetett sor. A legjobb tudomásom szerint Magyarországról egy civil szervezet, nevezetesen a Mérték Médiaelemző Műhely, valamint egy közhatalmi szerv, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) vett részt a konzultáció első szakaszában. A Mérték Médiaelemző Műhely képviselőjében Polyák Gábor küldött el egy véleményt a tömegtájékoztatás szabadságának magyarországi

helyzetéről az Európai Bizottságnak 2022. március 22-én (Mérték 2022). Az NMHH 2022. április 5-én hozta nyilvánosságra a maga álláspontját, amelyben egyrészt üdvözölte a Bizottság szabályozási kezdeményezését, ugyanakkor

...aggályait fejezte ki, mert meglátása szerint – többek között a piacra lépési mechanizmusok, a közszolgálati média működése és az állami hirdetések esetében – kérdéses és vitatható a tervezett szabályozás jogalapja, kerete és terjedelme. A médiaszabályozásban az uniós jogalkotási hatáskör nem bővíthető korlátlanul, nem terjeszthető ki a teljes médiarendszerre, mert ez kizárólagos tagállami hatásköröket sérthet (NMHH 2022).

A konzultációk második szakasza az EMFA nyilvánosságra hozatala (2022. szeptember 16.) után kezdődött meg, az érintettek úgynevezett *Position Paper* formájában fejthették ki álláspontjukat. Ebben a szakaszban magyar részről ismét a Mérték Médiaelemző Műhely és az NMHH vett részt valamilyen formában. Az előbbi Polyák Gábor (2023) angol nyelvű tanulmánya testesíti meg, amely megtalálható a nevezett civil szervezet honlapján. Ismereteim szerint az NMHH szervezetként nem vett részt a második szakaszban, ugyanakkor egy nemzetközi konferencián, amelyet a Mathias Corvinus Collegium rendezett Budapesten 2023 januárjának végén, Koltay András megismételte az NMHH korábbi hivatalos állásfoglalásának magvát, amikor azt hangsúlyozta előadásában, hogy:

Az EU-nak csak a szubszidiaritás elvének figyelembevétele mellett lenne szabad a sajtószabadság kérdését érintő szabályozást bevezetnie, és e tekintetben lehetnek kétélyeink a javaslat megalapozottsága felől (NMHH 2023).

Feltűnő, ám bár érthető is, hogy az európai lapkiadók mértékadó szakmai szervezetei³ igen éles kritikákat fogalmaztak meg az EMFA-ról. A kritikák elsősorban arra irányultak, hogy maga a lapkiadás ágazata bekerült a javasolt új közösségi szabályozásba, amit egyébként magam is szükségtelennek tartok ugyanúgy, mint a rádiózását. Nincs terem a mediaszakmai szervezetek további ellenvetéseit részletezni, de megjegyzem, hogy – aligha függetlenül az EMFA-ra zúduló súlyos szakmai kritikáktól – az Európai Unió Jogi Szolgálat (EU Council Legal Service) 2023 márciusának végén kiadott egy állásfoglalást, miszerint az EMFA jogi megalapozottsága helytálló, így az Európai Bizottság tovább dolgozhatott a hozzá beérkezett állásfoglalások értékelésén. Ki kell emelnem, hogy a konzultációs folyamat lezárását követően az Európai Bizottság sok helyütt kardinális változtatásokat hajtott végre az EMFA szövegében, törléseket és bővítéseket egyaránt. Az új változatot, amelyre az egyszerűség kedvéért EMFA-2v módon utalok, 2023. június 23-án hozta nyilvánosságra a Tanács, és ezt fogják tárgyalni az Európai Parlamentben, amikor majd napirendre kerül.

Epilógus

Remélem, elnézi nekem az olvasó, hogy e helyütt nincs módom még az EMFA javaslat kulcselemeit sem végigvenni, s itt részemről legyen elég annyi, hogy Polyák Gábor (2023) tanulmányának megállapításaival lényegében egyetértek. Az EMFA rendelkezései a közszolgálati műsorszolgáltatók működéséről (5. cikk), a nemzeti szabályozó hatóságokról (7. cikk), a médiakoncentráció szabályozásáról (21. cikk) vagy éppen az állami hirdetések elosztásáról (24. cikk) mind-mind olyan területeket érintenek, amelyek huzamosabb ideje rombolják a hazai médiapiacokat is. Lehet, hogy ezek egy részén vagy mértékén a nemrég nyilvánosságra hozott EMFA

3 Például a European Newspaper Publishers Association (ENPA), a European Magazine Media Association (EMMA), a Newsmedia Europe (NME) szervezetek, amelyek aktívan felléptek az európai lapkiadás általuk képviselt érdekei mellett a konzultáció mindkét szakaszában.

2v változást eredményezne, de ennek elemzése hosszabb időt igényel. Az, hogy a közösségi médiaszabályozás a szűken értelmezett gazdasági területeken képes volt hatékonyan működni, nyújt némi reményt, hogy képes lesz jó irányban elmozdulni az EU belső piacain is. Némi optimizmussal: az EMFA ehhez segíthet hozzá a megoldandó kérdések felvetéseivel.

Irodalom

- Christians, Clifford. G., Theodore L. Glasser, Denis McQuail, Karle Nordenstreng & Robert A. White (2021): *A média normatív elméletei. Újságírás a demokratikus társadalmakban*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary.
- Collins, Richard & Chistina Murroni (1996): *New Media, New Policies*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Gálik Mihály (2000): *Médiagazdaságtan*. Budapest: Aula Kiadó.
- Gálik Mihály (2005): Az Európai Unió közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó külön szabályozása. In: Gálik Mihály & Polyák Gábor: *Médiaszabályozás*, 311–320. o. Budapest: KJK & Kerszöv Kiadói Kft.
- Gálik Mihály (2021): Gödörben. Esszé a hírmédiáról. *Médiakutató*, 22. évf. 2. sz. 29–38. o.
- Guriev, Sergei & Daniel Treisman (2020): A theory of informational autocracy. *Journal of Public Economics*, vol. 186, issue C, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104158>
- Mérték Médiaelemző Műhely (2022): Vélemény, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-A-tomegtajekoztatas-szabadsaganak-vedelmere-uj-unios-szabalyok/F2948525_hu.
- NMHH (2022): Az NMHH álláspontja a tömegtájékoztatás szabadságáról tervezett uniós jogszabályról, https://nmhh.hu/cikk/228207/Az_NMHH_allaspontja_a_tomegtajekoztatas_szabadsagarol_tervezett_unios_jogszabalyrol.
- NMHH (2023): Koltay András szerint a szubszidiaritás elvét figyelembe kell venni, https://nmhh.hu/cikk/235825/Europai_mediatorveny_Koltay_Andras_szerint_a_szubszidiaritas_elvet_figyelembe_kell_venni.
- OECD (2007): IPTV: Market Developments and Regulatory Treatment. *OECD Digital Economy Papers No. 137*. Paris: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/230651165186>
- Polyák, Gábor (2023): Too much for others, too little for us – The draft European Media Freedom Act from a Hungarian perspective. Mérték Médiaelemző Műhely, <https://mertek.eu/en/2023/03/16/too-much-for-others-too-little-for-us-the-draft-european-media-freedom-act-from-a-hungarian-perspective/>.