

A média tulajdonosi szerkezetének átláthatósága az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabálytervezetben: szabályok és hiányosságok

Simon Éva

Civil Liberties Union for Europe

E tanulmány a médiaszolgáltatók tulajdonosi szerkezetének átláthatóságát elemzi az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabálytervezetben (EMFA) és az ahhoz kapcsolódó ajánlásban. A médiaszolgáltatók tulajdonosi szerkezetének átláthatósága a médiapluralizmus mérésének és a médiakoncentráció korlátozásának egyik alapfeltétele. Azt vizsgálja, milyen lehetőségei vannak az uniós jogalkotónak, hogy jogszabályi kereteket teremtsen egy nyilvános, naprakész, folyamatosan elérhető adatbázis létrehozására, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának 2022. novemberi ítéletére. E tanulmány mellett érvel, hogy a médiaszolgáltatók esetén a tulajdonosok magánélethez fűződő érdeke a média társadalmi szerepét is figyelembe véve kisebb súllyal esik latba, mint a nyilvánossághoz fűződő érdek, és konkrét megoldásokat javasol a jogalkotónak a megfelelő nyilvánosság megteremtése érdekében.

Kulcsszavak: adatbázis, átláthatóság, EMFA, EMFA 6. cikk, információhoz hozzáférés, magánszféra, személyes adatok védelme

Transparency of Media Ownership in the European Media Freedom Act: Rules and Missing Points

This study analyses the requirements set in the draft European Media Freedom Act (EMFA) and its accompanying Recommendation about transparency in media ownership. Transparency in media ownership is a prerequisite for measuring media pluralism and limiting media concentration. This paper examines the possibilities for the EU legislator to create a legal framework for the establishment of a public, up-to-date and accessible database, in particular in the light of the November 2022 judgment of the Court of Justice of the European Union. It argues that, in the case of media service providers, the public interest outweighs privacy and personal data protection while considering the media's social role, and proposes concrete solutions for the legislator to ensure the adequate transparency of media ownership.

Key words: access to information, database, data protection, EMFA, EMFA Article 6, privacy, transparency

Bevezetés: a médiatulajdonosi szerkezet átláthatósága

Az európai tömegtájékoztatás¹ szabadságáról szóló jogszabálytervezet (EMFA)² 2022 őszén tette közzé az Európai Bizottság. Az akadémiai világ, a civil- és az újságíró szervezetek régóta jelezték az Európai Unió intézményeinek, hogy egy kötelező horizontális rendeletre lenne szükség az európai médiapiac megfelelő keretrendszerének kialakításához, a szerkesztői függetlenség, az állami hirdetések elosztásának átláthatósága, a médiaszabadság és -pluralizmus erősítése érdekében.

Az egyik sarkalatos kérdés a médiatulajdonosi szerkezet átláthatósága, amely a médiapluralizmus mérésének és a médiakonzentráció korlátozásának egyik alapfeltétele. A European University Institute keretein belül működő Center for Media Pluralism and Media Freedom éves jelentése a médiatulajdonosi szerkezet átláthatóságát közepes kockázati körbe sorolja, aminek enyhe javulását az 5. Pénzmosás elleni irányelv nemzeti jogrendbe történő implementálására vezeti vissza,³ amely a valós tulajdonosokra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalát írta elő a 4. Irányelvhez képest.

Álláspontom szerint a médiatulajdonosi szerkezet átláthatósága az egyik feltétele a médiapluralizmusnak, amiből mind uniós, mind tagállami szintű közzétételi kötelezettségek fakadnak. Ennek érdekében pedig szükség van arra, hogy egy egységes, uniós szintű adatbázis készüljön a médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosi szerkezetéről. E tanulmány azt vizsgálja, hogy az EMFA tervezete miként szabályozza ezt a kérdést, és milyen módosítások szükségesek.

A bizottsági javaslatok

Az előzetes várakozásokkal szemben a 2022 szeptemberében közzétett bizottsági jogszabálytervezetben a 6.1 cikk kevés normatív előírást fogalmazott meg a médiaszolgáltatók adatközlésére vonatkozóan. A tervezet csupán annyit mond ki, hogy a híreket és az aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló médiaszolgáltatók honlapjukon közzé kell tegyék:

- a) cégnevüket és elérhetőségüket;
- b) a működésre és a stratégiai döntéshozatalra irányuló befolyás gyakorlását lehetővé tevő részesedéssel rendelkező közvetlen vagy közvetett tulajdonosaik nevét;
- c) valamint az (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelv⁴ 3. cikkének 6. pontja szerinti tényleges tulajdonosaik neve(i)t.

A 6.1 cikkben meghatározott szűk követelmény tehát kizárólag a híreket és az aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló szolgáltatókat kötelezi, és nem írja elő egységes adatbázis felállítását sem tagállami, sem uniós szinten. A tervezett rendelet nem indokolja megfelelően, hogy a közzétételi kötelezettség miért csak a hír- és aktuálpolitikai médiaszolgáltatásokra korlátozódik, miközben a bulvárlapok, a történelmi csatornák és más médiaszolgáltatások potenciálisan ugyanilyen hatást gyakorolhatnak a közbeszédre, és fontos szerepet játszhatnak a médiapluralizmusban, az információhoz való hozzáférésben és a politikai légkör alakításában.

1 Érdekes, hogy a magyar fordításban a jogszabálytervezet „az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály”, míg angolul a tömegtájékoztatás helyett a „média” szó szerepel. A jogszabály sokkal tágabb, mint a tömegtájékoztatás, egyes cikkek, például a 17. cikk kifejezetten a médiaszolgáltatási tartalmakat szabályozza az online óriásplatformokon.

2 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról, COM/2022/457 final.

3 Centre for Media Pluralism and Media, Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022, <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74712/MPM2022-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 14.

4 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 Irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

A Bizottság azt a megoldást választotta, hogy a jogalkotási javaslatot kísérő ajánlásban⁵ rögzítette azokat a lehetséges intézkedéseket, amelyek célja az, hogy növeljék a média tulajdonviszonyainak átláthatóságát, és itt a rendeleténél jóval szélesebb körű adatok közzétételét javasolja. Az ajánlás – amely nem kötelező erejű dokumentum – tagállami szinten javasolja, hogy a tulajdonosi befolyás kockázatának csökkentése érdekében a médiaszolgáltatók tegyék könnyen és közvetlenül hozzáférhetővé a tulajdonosi viszonyaikra vonatkozó részletes, átfogó és naprakész információkat. Az ajánlás azt javasolja, hogy a médiaszolgáltatók legalább az alábbi információkat tegyék közzé:

- a) közvetlen vagy tényleges tulajdonosaik a kormány, az állami intézmények, az állami tulajdonú vállalatok vagy más közjogi szervek tulajdonában vannak-e, és ha igen, milyen mértékben;
- b) tulajdonosaik érdekeltségei, kapcsolatai vagy tevékenységei egyéb média- vagy nem médiavállalkozásokban;
- c) bármely olyan egyéb érdekelttség, amely befolyásolhatja a stratégiai döntéshozatalt vagy a szerkesztőségi irányvonalat;
- d) tulajdonlási vagy ellenőrzési viszonyaik bármely változása.

Továbbá az ajánlás kitér arra, hogy a tagállamok és a tagállami szabályozó hatóságok rendszeresen osszák meg egymással a média tulajdonviszonyainak átláthatóságával kapcsolatos bevált gyakorlatokat.

Az Európai Bizottság a rendelettervezethez fűzött indoklásában kimondja, hogy a 6. cikk

...nem érinti a tulajdonviszonyok átláthatóságára vonatkozó meglévő uniós szabályokat. A *penzmosás elleni irányelv* a tényleges tulajdonlás átláthatóságának fő eszköze, míg az uniós társasági jogi irányelv azokat az információkat szabályozza, amelyeket elsősorban a korlátolt felelősségű társaságoknak kell közzétenniük a cégnyilvántartásokban [kiemelés tőlem: S. É].⁶

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv ugyan ösztönzi a tagállamokat, hogy intézkedéseket fogadjanak el annak érdekében, hogy az audiovizuális média tulajdonosi szerkezetére vonatkozó információk hozzáférhetőek legyenek, ez a követelmény azonban sok tagállamban nem valósult meg, holott a média kiemelt szerepe a jogállamiság és a demokrácia szempontjából különösen indokolttá tenné egy EU-s szintű adatbázis felállítását.

Hiányosságok és problémák

A Bizottság által javasolt minimális adatok közzététele nem mozdítja elő az átláthatóságot, sem az uniós, sem a tagállami hatóságok jogérvényesítését, és a médiafogyasztókat sem segíti abban, hogy teljes képet kapjanak a média tulajdonosi szerkezetéről. Egy átlátható, folyamatosan frissülő EU-s adatbázisra lenne szükség, amely a felsorolt tulajdonosi adatokon felül a további politikai és gazdasági függőségi rendszereket is feltárja. Ez mind az uniós belső piac, mind a tagállami pluralizmus mérése és a hatóságok hatékony fellépése szempontjából indokolt lenne.

Ehhez képest különösen érdekes, hogy az Európai Bizottság a 2020 decemberében bemutatott európai Demokrácia Akcióterv 2020–2024⁷ részeként a hírmédia tulajdonosi és ellenőrzési viszonyainak átláthatóbbá tételét várja, ezért finanszírozza a Euromedia Ownership Monitor (EurOMo) projektet. Az EurOMo célja, hogy a hírmédia tulajdonosi és ellenőrzési viszonyait átláthatóvá tegye – első lépésben 15 uniós tagországot, köztük

⁵ A Bizottság (EU) 2022/1634 Ajánlása (2022. szeptember 16.) a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról L 245/56.

⁶ Az EMFA javaslatának indokolása.

⁷ Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési tervéről 2020–2024, JOIN/2020/5 final.

Magyarországot. A projekt emellett a 15 uniós országról szóló országjelentések közzétételét is vállalta, amelyek az átláthatóságának szintjét értékelik.⁸

Az EurOMo adatbázis első verziója tartalmazta a tulajdonosok és a felügyeleti jogosultsággal rendelkezők személyes adatait. Azonban 2022 novemberében az Európai Unió Bírósága (EUB) az összevont C-37/20 and C-601/20 ügyekben⁹ kihirdetett ítélete miatt az adatbázis fenntartója – félve a lehetséges jogi következményektől – eltávolította a személyes adatok jelentős részét. A döntés éppen azt a pénzmosás elleni irányelvet érinti, amelynek vonatkozó rendelkezéseit részben hatályon kívül helyezte az EUB.

Az EUB döntése

A C-37/20 ügyet „WM” indította Luxembourgban, aki maga is érintett volt a Pandora-iratok feltárása során.¹⁰ WM egy magánrepülőgép-gyártó cég vezérigazgatója, a Brit Virgin-szigeteken bejegyzett, Luxembourgban, Cipruson és Oroszországban tevékenykedő, több mint hárommillió amerikai dollár értékű vagyonnal rendelkező holdingtársaság tulajdonosa. WM társtulajdonos volt egy közép-amerikai adóparadicsomban, Belize-ben bejegyzett cégben is. WM először azzal érvelt a luxembourgi cégnyilvántartás előtt, hogy az 5. Pénzmosás elleni irányelv szerinti személyes adatainak a lakosság által való

...hozzáférése őt és családját jelentős mértékben, valóban és aktuálisan aránytalan kockázatnak és csalás, emberrablás, zsarolás, kényszerítés, zaklatás, erőszak vagy megfélemlítés kockázatának tenné ki” (Ítélet 20).

WM a kérésének elutasítása után a luxembourgi kerületi bírósághoz fordult arra hivatkozva, hogy

...gazdasági társaságok ügyvezetőjeként és tényleges tulajdonosaként gyakran olyan országokba kell utaznia, amelyek politikai rendszere instabil, és amelyekben jelentős számban követnek el köztörvényes bűncselekményeket, aminek következtében az emberrablás, bebörtönzés, erőszakos cselekmények vagy akár halál jelentős veszélye fenyegeti (Ítélet 21).

A luxembourgi kerületi bíróság előzetes döntéshozatal keretében kérte az EUB-t, hogy értékelje a „kivételes körülmény” és „kockázat” fogalmait az irányelvben. Emellett egy másik – ezzel később összevont – C-601/20 ügyben a luxembourgi bíróságnak az előzetes döntéshozatali kérdése arra irányult, hogy az Általános adatvédelmi rendeletben¹¹ (GDPR) a célhoz kötöttség és az adattakarékossá (5. cikk) elvét miként értelmezze a pénzmosás

⁸ Lásd <https://media-ownership.eu/>.

⁹ A Bíróság (nagytanács) 2022. november 22-ei ítélete (a Tribunal d'arrondissement de Luxembourg [Luxemburg] előzetes döntéshozatal iránti kérelmei) – WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20) kontra Luxembourg Business Registers (C-37/20. és C-601/20. sz. egyesített ügyek) elérhető itt: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=8C53B9079C5A9BD00E3C46B8735EB702?text=&docid=269514&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1456552>.

¹⁰ A Pandora-iratok megismerése feltárta a világ előtt, hogy miként rejtik el vagyonukat az karib-szigeteki adóparadicsomokban és más egzotikus országokban politikusok, vállalkozók, közéleti hírességek és bűnözők. Összesen 11,9 millió *file* szivárgott ki 14 olyan cégtől, ügyvédi irodától, amely offshore cégek létrehozásával és működtetésével foglalkozik. Az iratokat az International Consortium of Investigative Journalists (Tényfeltáró Újságírók Nemzetközi Konzorciuma) nevű hálózat szerezte meg. Az iratokból olyan információk kerültek napvilágra, mint hogy Andrej Babis egykori cseh kormányfő offshore cégeken keresztül vásárolt meg egy 22 millió dollár értékű, saját mozival és két úszómedencével rendelkező kastélyt a francia Riviérán, vagy Tony Blair egykori brit miniszterelnök offshore üzleteiről. Magyar érintettjei is voltak a Pandora-iratoknak: például Kertész Balázs, Rogán Antal jobbkeze vagy a Vodafone megvásárlásában jelentős szerepet játszó 4iG többségi tulajdonosa, Jászai Gellért. A magyar érintettségű off-shore cégek alapítását és tisztázatlan gazdagodását a Direct 36 oknyomozó csapata fedte fel.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet), HL L 119., 2016.5.4., 1–88. o.

elleni irányelvvel összefüggésben. A bíróság értelmezése szerint az elsődleges kérdés az volt, hogy a lakosság bármely tagja által a nyilvántartásokhoz való hozzáférés sérti-e az Európai Unió Emberi Jogi Chartájának 7. cikkét (a magánélet tiszteletben tartásához való jog) és 8. cikkét (adatvédelem), illetve a GDPR szabályait.

Az EUB arra a következtetésre jutott, hogy a tényleges tulajdonosi információkhoz való nyilvános hozzáférés sérti a Charta 7. és 8. cikkét, a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatokhoz való alapvető jogokat, és hatályon kívül helyezte az EU 5. Pénzmosás elleni irányelv azon rendelkezését, amely a tagállamok számára előírta, hogy a lakosság bármely tagja minden esetben hozzáférjen a területükön bejegyzett vállalkozások és más jogi személyiségek tényleges tulajdonosaira vonatkozó információkhoz. Az ítélet kimondta, hogy:

...az érintett személyeket a személyes adataik esetleges visszaélészerű felhasználása folytán érő lehetséges következményeket súlyosbítja az a tény, hogy miután ezeket az adatokat a lakosság rendelkezésére bocsátják, azok nem csupán szabadon megtekinthetők, hanem meg is őrizhetők és terjeszthetők, valamint az, hogy az ilyen egymást követő adatkezelések esetén még nehezebbé, sőt illuzórikussá válik e személyek számára, hogy hatékonyan védekezzenek a visszaélésekkel szemben. Ennélfogva a lakoságnak a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz való ... hozzáférése a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogokba való súlyos beavatkozásnak minősül (Ítélet 43–44).

Az ítélet jelentős visszalépést jelent az átláthatóság szempontjából, azonban nem a teljes hozzáférést szünteti meg. Hivatkozik ugyanis az irányelv preambuluma, amely szerint jogos érdeke fűződik

...mind a sajtónak, mind a civil társadalomhoz tartozó, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésével és az azok elleni küzdelemmel kapcsolatban álló szervezeteknek ..., hogy hozzáférjenek a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz. Ugyanez érvényes azon – szintén a fenti preambulumbekzdésben említett – személyekre, akik valamely társaság vagy más jogi entitás tényleges tulajdonosainak személyazonosságát kívánják megismerni, mivel ügyleteket kívánnak kötni velük, illetve a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos jogsértések elleni küzdelemben részt vevő pénzügyi intézményekre és hatóságokra (Ítélet 70).

Az ítélet tehát tudatosan elzárta a nagyközönséget az egyes cégek tényleges tulajdonosainak megismerésétől, a civil szférára, az újságírókra és az érintett hatóságokra korlátozva a hozzáférést jogos érdek fennállása esetén. Ez azonban azt is jelenti, hogy a témával foglalkozó szakemberek bizonyos csoportjait is, így az egyetemi szférát és a szakpolitikusokat, sőt a nem kifejezetten pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással foglalkozó, határokon átnyúló bűnüldöző hatóságokat, közbeszerzési ügynökségeket vagy akár a helyi kormányzati szerveket is elzárta az információktól. Ugyancsak problémát jelent, hogy a „jogos érdek” sem az ítéletben, sem a jogszabályban nem került definiálásra. Sőt az újságírók és a civil szféra hozzáféréseinek módjára, személyük igazolására nézve sem nyújt kapaszkodót az ítélet. Az ítélet meghozatalát követő 24 órán belül Ausztria, Luxemburg és Hollandia már leállította a nyilvántartásaihoz való hozzáférést.

A döntésnek volt egy nem várt következménye is. A Bizottság által finanszírozott EurOMo-adatbázisból is törölték a tényleges tulajdonosokra vonatkozó adatokat. Ráadásul az uniós döntéshozók túlzottan óvatoskodnak az ítélet pontos alkalmazásával kapcsolatban. Holott az ítélet ellentétes több, az Európai Unió Bírósága (EUB), valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által hozott ítélettel is. A Társaság a Szabadságjogokért Magyarország elleni ügyében (37374/05.)¹² az EJEB kimondta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke által védett érdekre figyelemmel a jog nem engedhet meg olyan önkényes korlátozásokat, amelyek a közvetett

12 A Társaság a Szabadságjogokért Magyarország elleni ügye (37374/05.), <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/tarsasag-szabadsagjogokert-magyarorszag-elleni-ugye-3737405>.

cenzára egyik formájává válhatnak, ha a hatóságok akadályokat gördítenek az információk összegyűjtésének útjába. Az EJEB ebben a jelentős jogfejlesztő ítéletében a sajtót megillető előjogokat terjesztette ki a civil szférára, de az ítélet logikája alapján ugyanez az elv alkalmazható a tényleges tulajdonosok adatainak nyilvános elérhetősége mellett, különösen a médiaszolgáltatók esetén. Az információhoz való hozzáférés, valamint a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog mérlegelése során figyelembe kell venni a közérdek elsődlegességét, ha jogos érdek fűződik az információhoz való hozzáféréshez.

Egy hasonló ügyben Salvatore Manni – hasonlóan WM-hez – azt kérte az olaszországi Lecce kereskedelmi kamarájától, hogy egy nyilvános adatbázisból törölje személyes adatait, miután észrevette, hogy a potenciális üzleti partnerei láthatják, hogy egy több mint egy évtizeddel korábban csődeljárás alá vont cégnek ő volt a felszámolója.¹³ Az EUB úgy ítélte meg, hogy a tagállamok feladata megítélni az adott kérdést (az akkori jogi keretek között), de kifejezte, hogy a nyilvánosság korlátozása kizárólag a kivételes, sajátos helyzetükkel kapcsolatos, lényeges, jogos érdekből igazolt helyzetben állhat elő, amikor

...az érintett társaság megszűnését követő, kellően hosszú időszak elteltével a rájuk vonatkozó, e nyilvántartásba bejegyzett személyes adatokhoz való hozzáférés az adatokba való betekintéshez fűződő különös érdeküket igazoló harmadik személyekre korlátozódik (Ítélet 64).

Az EUB megerősítette a korábbi álláspontját, miszerint a

...jogbiztonság garantálása ..., a tagállamok közötti üzleti forgalom fokozása érdekében lényeges, hogy a más tagállamokban található társaságokkal üzleti kapcsolatokat létesíteni és fenntartani kívánó bármely személy könnyen megismerhesse a gazdasági társaságok alapítására és a képviselőikre feljogosított személyek hatásköreire vonatkozó alapvető adatokat, ami szükségessé teszi, hogy a releváns adatok egyértelműen szerepeljenek a hivatalos nyilvántartásokban (Ítélet 50).

A médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosaira vonatkozó adatbázis felállításának indokai

Az EUB 2022 novemberi ítélete kimondja, hogy

...a személyes adatok védelme alóli kivételek és e védelem korlátozásai a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódnak, azzal, hogy amikor több, a követett jogszerű célok elérésére alkalmas intézkedés közötti választásra van lehetőség, a legkevésbé korlátozó jellegűt kell igénybe venni. A mérlegelés tárgya ebben az esetben a közérdekű cél és az alapvető jogok közötti mérlegelés ... A Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogokat érintő korlátozás igazolásának lehetőségét tehát az ilyen korlátozással járó beavatkozás súlyosságának felméréseivel, valamint annak ellenőrzésével kell értékelni, hogy az e korlátozás által elérni kívánt *közérdekű cél* jelentősége arányban áll-e a beavatkozás súlyosságával [kiemelés tőlem: S. É.].¹⁴

13 Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce kontra Salvatore Manni ügy (C-398/15).

14 Lásd ebben az értelemben: 2022. április 26-ai Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-401/19, EU:C:2022:297, 65. pont; 2022. június 21-ei Ligue des droits humaines ítélet, C-817/19, EU:C:2022:491, 115. és 116. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

A média tulajdonosi viszonyainak átláthatósága esetében tehát azt szükséges megvizsgálni, hogy a közérdekű cél megvalósul-e. Álláspontom szerint a jogállamiság érvényesülésének egyik kritériuma, hogy a médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosi szerkezete bárki számára elérhető legyen.¹⁵ A médiatulajdonosok befolyásolhatják az általuk fenntartott média világnézetét, a közbeszédben betöltött funkcióját és az általa nyújtott híreket és egyéb információkat. Ugyancsak fontos megjegyezni, hogy az ítélet nem kérdőjelezte meg a jogos érdekre vonatkozó rendelkezéseket, sőt elismerte, hogy amennyiben van olyan érdek, amely indokolja az információkhoz való hozzáférést, az összeegyeztethető a magánélet védelmével kapcsolatos aggályokkal.

A médiatulajdonlásra vonatkozó adatbázis értékes eszköz lenne az újságírók, a kutatók és a politikai döntéshozók számára. Segítené biztosítani, hogy a média átlátható és elszámoltatható legyen, és ezáltal a közérdeket szolgálja. Az EUB 2022. novemberi ítélete nem teszi semmissé a médiatulajdonosi adatbázis szükségességét, mivel lehetséges volna azt úgy megvalósítani, hogy megfeleljen az EUB ítéletének.

Az információhoz való hozzáférés joga alapvető jog, amivel szemben ellensúlyt képez a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog. Az információhoz való hozzáférés joga esetenként nagyobb súllyal eshet latba, mint a magánélethez való jog. Így van ez a médiatulajdonlás átláthatóságával kapcsolatos esetekben is, mivel az átlátható médiavilág alapvető szerepet játszik a demokrácia, az elszámoltathatóság és a nyilvánosság információhoz való jogának biztosításában. Az átláthatóság kulcsfontosságú az esetleges politikai beavatkozásról való tájékoztatáshoz is, és lehetővé teszi a szabályozó hatóságok számára, hogy megakadályozzák a demokratikus vitákat aránytalanul korlátozó médiatulajdonosi koncentrációt. A médiaviszonyok átláthatósága, a média meghatározó közéleti szerepe, a tartalomra gyakorolt esetleges tulajdonosi befolyás mind igazolja, hogy a tulajdonosi szerkezet átlátható legyen.

Ezt támasztja alá az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a médiapluralizmusról és a médiatulajdonlás átláthatóságáról szóló CM/Rec (2018) 1. számú ajánlásának¹⁶ 4.1 pontja, amely kimondja, hogy a részes államoknak elő kell mozdítaniuk a média tulajdonviszonyainak átláthatóságát, ami biztosítja a pontos, naprakész adatok nyilvános elérhetőségét és hozzáférhetőségét a média közvetlen és tényleges tulajdonosaira, valamint az érintett média stratégiai döntéshozatalát befolyásoló vagy annak szerkesztői irányvonalát meghatározó tulajdonosaira nézve. Ezek az információk ahhoz szükségesek, hogy a médiahatóságok és más testületek megalapozott szabályozási és döntéshozatali eljárásokat tudjanak lefolytatni.

Az Európai Unió belső piacán több nagy médiatulajdonos más országokban is meghatározó szerepet játszik. A határokon átnyúló médiatulajdonlás megköveteli az uniós szintű közös adatbázist, amelyet az EMFA 2. szakaszában a 8–16. cikkek által szabályozott Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testület tarthatna fenn. A Civil Liberties Union for Europe és a European Partnership for Democracy közös ajánlása, amelynek jelen cikk szerzője az egyik társszerzője, az alábbi javaslatokat tette.¹⁷ Egyrészt javasolta a rendelettervezetet kísérő ajánlásban foglaltak normatív erejű átültetését, ezenfelül:

1. A médiatulajdonosi viszonyok átláthatóságának előírása valamennyi médiaszolgáltató számára nemcsak a hírmédia és az aktuális témákat feldolgozó média, hanem valamennyi médiaszolgáltató esetén. Nem lehet ugyanis különbséget tenni a demokratikus folyamatokat befolyásoló és ezért nyilvánosan hozzáférhető médiumok között. Az elemzett EUB-döntés miatt jogszabályban szükséges rögzíteni az adatok nyilvánosságához fűződő jogos érdeket.
2. A tagállami szabályozó hatóságoknak vagy testületeknek feladatuk a tagállami médiatulajdonosi adatbázisok fenntartása, ide értve a regionális médiakoncentrációra vonatkozó adatokat.

15 Bárd Petra & Bayer Judit: Médiaszabadság és pluralizmus az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. (2017), 12. sz. 536–546. o.

16 Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership (Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies), lásd: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.

17 Az ajánlás részletes indoklását és a vonatkozó jogszabályszöveget a Civil Liberties Union for Europe és a European Partnership for Democracy publikálta. Szerzők: Lucie Rohrbacherove és Simon Éva, lásd: https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/3rgtsq/Media_ownership_within_the_EMFA.pdf.

3. Elő kell írni az EMFA-ban és létre kell hozni egy uniós szintű adatbázist a médiatulajdoni szerkezetéről, amely a tagállami adatbázisokra támaszkodik. Ezt az adatbázist a Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testület tarthatná fenn.
4. Bővíteni kell a médiaszolgáltatók által szolgáltatandó médiatulajdonosi és a média szerkesztői irányvonalát befolyásoló tulajdonosok és hozzátartozók listáját, valamint a médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosi láncára vonatkozó információkat.
5. Kötelezni kell a médiaszolgáltatókat arra, hogy a médiatulajdonosi információkról rendszeresen jelentést tegyenek a tagállami szabályozó hatóságoknak vagy szerveknek, a benyújtott adatokban bekövetkezett bármilyen változást követő 30 napon belül frissíteni kell.
6. A tagállami szabályozó hatóságoknak a médiatulajdonosi adatokról szóló éves jelentést kell készíteni, amelyet el kell juttatniuk a Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testületnek.
7. A médiatulajdonra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalának kötelezettsége azt jelenti, hogy ezt ingyenesen, elektronikusan és felhasználóbarát módon kell megtenniük, a teljes nyilvánosság számára, ide értve a fogyatékkal élőket is.
8. Az EMFA-ban külön követelményt kell bevezetni a nyilvánosság számára hozzáférhető, közérdekű médiatulajdonosi adatbázis létrehozására.

Következtetések

Az Európai Bizottság ajánlása, az Európa Tanács miniszteri bizottságának ajánlása, a civil és az újságíró szervezetek ajánlásai alapján szükséges és sürgető a médiaszolgáltatók tényleges tulajdonosaira és a szerkesztői befolyást gyakorlóakra vonatkozó nyilvános, naprakész, folyamatosan elérhető adatbázis megteremtése. A Bizottság elszalasztotta a lehetőséget, hogy normatív előírásként javasolja egy uniós szintű adatbázis létrehozását, a kérdés azonban még nincs lezárva. A jogszabályalkotás folyamatában terítéken van a 6. cikk módosítása. Az 5. Pénzmosás elleni irányelvre vonatkozó EUB-döntés gondolkodásra készíti nyilvánosság pártján állókat, hiszen a nyilvános hozzáférés megszüntetése jelentős visszalépés az átláthatóság és az elszámoltathatóság terén. Az ítélet azonban nem feltétlenül akadályozza a média tulajdoni viszonyainak átláthatóságát, éppen a média sajátos, a demokratikus diskurzust formáló közérdekű szerepe miatt.

Amellett érveltem, hogy a helyzet tisztázása érdekében kötelező erejű jogszabályban szükséges szabályozni, hogy a médiaszolgáltatók tulajdonosi szerkezetét bárki megismerhesse. A médiaszolgáltatók esetén a tulajdonosok magánélethez fűződő érdeke a média társadalmi szerepét is figyelembe véve kisebb súllyal esik latba, mint a nyilvánossághoz fűződő érdek.