

## AZ ÁTFOGÓ EURÓPAI MÉDIASZABÁLYOZÁS SZÜLETÉSE

### *Az európai tömegtájékoztató szabadságáról szóló jogszabály kritikai elemzése*

Koltay András\* – Papp János Tamás\*\* – Nyakas Levente\*\*\*  
– Lendvai Gergely Ferenc\*\*\*\*

#### 1. Bevezető

Az európai tömegtájékoztató szabadságáról szóló jogszabály (a továbbiakban: EMFA), mérföldkőnek mondható az Európai Unió (EU) médiaszabályozásának történetében. A 2024 áprilisában kihirdetett jogszabály célja, hogy uniós szinten erősítse meg a média szabadságát és pluralizmusát, valamint egységes keretet biztosítson a tagállamok számára ezen alapelvek védelmében, átfogó szabályozási rendszert létrehozva az EU területén. Ez az első rendeleti formában elfogadott jogalkotási eszköz az uniós médiaszabályozás területén, és az első olyan jogszabály, amely szűkebb körben egységes szabályozást vezet be a tagállamokban működő sajtótermékekre vonatkozóan.

Az európai tömegtájékoztató szabadságáról szóló jogszabály széles körben igyekszik harmonizálni a tagállamok egyes, médiaszabályozásra vonatkozó szabályait, valamint egy új intézmény létrehozásával kívánja megerősíteni a nemzeti médiaszabályozó hatóságok együttműködését. Mindez jelentős változást jelent az EU eddigi médiaszabályozásához képest, ami egyrészt irányelveken keresztül, másrészt szinte kizárólag az audiovizuális szektorra fókuszálva alkotott jogszabályokat, tagállami hatáskörben hagyva a sajtótermékek szabályozását. Az EMFA tehát nem csupán egy

\* Kutatóprofesszor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: 0000-0002-4991-4343.

\*\* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: 0000-0001-8682-6900.

\*\*\* Egyetemi docens, Budapesti Metropolitan Egyetem, Üzleti, Kommunikációs és Turisztikai Kar. ORCID: 0009-0003-3340-9398.

\*\*\*\* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: 0000-0003-3298-8087.



logikus következő lépés az EU médiapolitikájában, hanem a területen teljesen új szabályozási eszközt alkalmazva alakítja át az uniós és a tagállami médiaszabályozás viszonyát, melynek fényében különösen fontos a jogszabály alapos vizsgálata, erősségeinek és gyengeségeinek feltárása.

A következőkben az EMFA megalkotásának körülményeit ismertetjük, bemutatva az eredeti javaslat előzményeit és az elfogadás folyamatát (2. pont). Ezt követően részletesen bemutatjuk és elemezzük a jogszabály rendelkezéseit (3. pont), majd végül a jogalkotással és az EMFA végrehajtásával kapcsolatos kérdéseket tárgyaljuk (4. pont).

## 2. Az EMFA elfogadásának folyamata

A rendelet javaslatát 2022 őszén tette közzé az Európai Bizottság,<sup>1</sup> majd azt az EU rendes jogalkotási eljárás keretében fogadta el, alig több mint másfél év alatt.<sup>2</sup> Ez az időtartam rövidnek tekinthető annak fényében, hogy az EMFA egymástól nagyban eltérő területeket fog össze egy jogszabályban, amelyekhez különböző típusú szabályozási és intézményi megoldásokat kapcsol,<sup>3</sup> és ezek a tárgykörök korábban kizárólagosan tagállami szabályozási körbe tartoztak.

### 2.1. A szabályozás előzményei

A gondolat, hogy az EMFA hatókörébe tartozó kérdéseket valamilyen formában szabályozni szükséges, 2020-ban jelent meg az uniós szakpolitikában, mégpedig az Európai demokráciára vonatkozó cselekvési tervről szóló közleményben.<sup>4</sup> A cselekvési terv a szabályozási kezdeményezést azzal indokolta, hogy a „digitális forradalom átalakította a demokratikus politikát,” és számtalan kihívás elé állította az európai demokratikus rendszereket. A Bizottság a cselekvési tervvel erősíteni szerette volna a demokratikus rezilienciát EU-szerte, megfelelő uniós szakpolitikai keret és konkrét intézkedések kidolgozásával, amelyek előmozdítják a szabad és tisztességes választásokat és az erős demokratikus részvételt, támogatják a szabad és független médiát, valamint a dezinformáció elleni küzdelmet. A cselekvési tervnek a médiaszabadság és a médiapluralizmus megerősítéséről szóló fejezetében jelentek meg azok az elemek (állami hirdetések, médiatulajdonlás, általános gazdasági érdekű szolgáltatások, újságírók védelme<sup>5</sup>), amelyek megelőlegették az EMFA szabályozási tárgyköreinek egy részét.

<sup>1</sup> 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 Brüsszel, COM/2022/457 final, 2022.9.16., 1–70. (a továbbiakban: EMFA-javaslat).

<sup>2</sup> 2024/1083 rendelet a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról (a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló európai rendelet), HL L, 2024/1083, 2024.04.17., 1–37. o.

<sup>3</sup> Mark D. Cole – Christina Etteldorf: *Research for CULT Committee – European Media Freedom Act – Background Analysis*. Brüsszel, European Parliament, 2023. 10–13. [a továbbiakban: Cole–Etteldorf (2023a)].

<sup>4</sup> Az európai demokráciára vonatkozó cselekvési tervről COM/2020/790 final, 2020.12.03., 1–31. o.

<sup>5</sup> Uo. 3. pont.

## 2.2. Az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály az uniós jogalkotásban

A jogszabály konkrét jogalkotási tervként 2021-ben jelent meg az uniós médiapolitikában, amikor Thierry Breton, belső piacért felelős biztos, az Európai Parlament Kulturális és Oktatási Bizottságának egyik ülésén hangot azon reményének, hogy az EU el fog fogadni egy, az európai média szabadságról szóló rendeletet, amely majd kiegészíti az EU jogalkotási fegyvertárát, hogy biztosítsa a médiaszabadságot és a médiapluralizmust mint az európai demokráciák pilléreit.<sup>6</sup> Breton ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy az EU-nak szüksége van a transzparenciára, a függetlenséget és az elszámoltathatóságot növelő mechanizmusokra azon tevékenységek esetében, amelyek hatással vannak a média felügyeletére és szabadságára.<sup>7</sup> Ezt követően jelentette be Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke, 2021. szeptemberi évértékelő beszédében, hogy a Bizottság beterjeszti az EMFA javaslatát és egy ajánlást az újságírók védelmének megerősítésére. A bejelentésnek megfelelően került be az EMFA a Bizottság jogalkotási programjába.<sup>8</sup>

A javaslat előterjesztését megelőzte egy nyilvános konzultáció.<sup>9</sup> A konzultációs felhívás vázolta a szabályozás szükségességét alátámasztó érveket, és rögzítette:<sup>10</sup> a „kezdemenyezés célja, hogy közös keretet hozzon létre a médiaágazat belső piacának előmozdításához, védelmet nyújtva ezáltal a médiapluralizmusnak és a tömegtájékoztatás szabadságának az említett piacon.”<sup>11</sup> Eszerint azért volt fontos a médiaágazat közös, uniós szintű szabályozása, mert ez támogatja a médiaágazat belső piacát (szabályozási cél), és ennek következménye, eredménye a média szabadságának és pluralizmusának védelme (szabályozási következmény).

A felhívás szerint a jogalkotás által kezelni kívánt, négy csoportba gyűjtött problémák<sup>12</sup> „közvetlen hatással bírnak az EU egységes médiapiacának minőségére, szétaprózódott szabályozáshoz vezetnek, valamint megfosztják a médiapiaci szereplőket a jog- és a piaci biztonságtól.”<sup>13</sup> Ugyanakkor a szöveg nem fejti ki bővebben, és nem teremti meg a kapcsolatot a szabályozni kívánt problémák és a belső piac működése között. A

<sup>6</sup> Francisco J. Cabrera Blázquez: *The proposal for a European Media Freedom Act*. Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2022. 1. <https://rm.coe.int/note-emfa/1680a9af14>

<sup>7</sup> Uo.

<sup>8</sup> Ehhez ld. a Bizottság 2022. évi munkaprogramja: Együtt erősebbé tesszük Európát, COM/2021/645, 2021.10.19., I. melléklet: Új kezdeményezések, 29. pont.

<sup>9</sup> A tömegtájékoztatás szabadságának védelmére: új uniós szabályok. Európai Bizottság, <https://tinyurl.com/bden5sw>

<sup>10</sup> Véleményezési felhívás hatásvizsgálathoz. Európai Bizottság, 2021.12.21., Ares (2021)7899801. (A továbbiakban: Véleményezési felhívás.)

<sup>11</sup> Uo. 1.

<sup>12</sup> Ezek az alapvetően a tagállami hatáskörbe tartozó területek: a médiapluralizmusra vonatkozó eltérő nemzeti szabályok, a független médiaszabályozók közötti együttműködés, a médiaorgánumok tulajdonviszonyait, irányítását vagy működését érintő, állami és magánszereplők általi beavatkozások, és a – többek között online – médiapluralizmussal kapcsolatos biztosítékok hiánya.

<sup>13</sup> Uo. 2.

felhívás hasonló érvelésre alapítja a jogalkotást is. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 114. cikkét hívta fel, amely arra hatalmazta fel az EU-t, hogy a belső piac létrehozása, működésének elősegítése érdekében harmonizálja a piaci integrációt akadályozó és korlátozó tagállami jogi rendelkezéseket.

A szabályozás szükségességével kapcsolatban a felhívás rögzítette, hogy a kezdeményezés csak azokra a területekre fog összpontosítani, amelyekben az uniós fellépés szükségesnek tűnik a belső médiapiac megfelelő működéséhez, valamint az egyenlő versenyfeltételek és a médiaszereplők független működésének biztosításához az EU egészében. Emellett hangsúlyozta, hogy „különösen a szabályozás széttagoltsága”<sup>14</sup> miatt csak az új, uniós szintű szabályozás tudja kezelni a jelzett problémákat, de nem részletezte, hogy a felaprózódott, nemzeti szabályozások a felsorolt területeken miként hatnak a közös uniós piacra.

A felhívás a felvetett problémák kezelésére két forgatókönyvet vázolt fel, amely egy harmadikkal egészült ki a konzultációt követően készült hatástanulmány eredményeként.<sup>15</sup> Az első egy ajánlás, amely arra sarkallná a tagállamokat, hogy meghatározott intézkedéseket hajtsanak végre például „a médiapiaci műveletekkel kapcsolatos nemzeti ellenőrzési eljárások, a piacra lépés és piaci működés korlátozása, a média tulajdonviszonyainak átláthatósága, a szerkesztői függetlenség és a médiaszakszínűség védelme, valamint az állami források átlátható elosztása”<sup>16</sup> érdekében. A második a független szabályozhatóságok megerősített uniós hálózata által támogatott jogalkotást említi, a harmadik pedig ennek továbbfejlesztett változata, kiegészítve a médiapiacra működő vállalatokat és szabályozó hatóságokat terhelő olyan kötelezettségekkel, amelyek a minőségi médiaszolgáltatások elérhetőségét és a gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztását segítik a médiapiacra.

A konzultáció eredményeként a Bizottság a második scenárió mellett tette le a voksát, és 2022. szeptember 16-án közzétette EMFA-javaslatát, illetve az azt kiegészítő, a szerkesztői függetlenséget és a médiaágazatban a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról szóló ajánlását.<sup>17</sup>

### 2.3. A jogszabály főbb tartalmi elemei és alkalmazhatósága

Az Európai Unió rendes jogalkotási (együtt döntési) eljárásban tárgyalta a jogszabály javaslatát, amit végül 2024. április 11-én fogadott el. Az április 17-én kihirdetett EMFA a mediaszabályozás területére tartozó következő területeket érinti:

- a közönség jogai és a médiaszolgáltatók jogai és kötelezettségei (3–4., 6. cikkek);
- a közszolgálati média függetlenségének biztosítása (5. cikk);

<sup>14</sup> Uo.

<sup>15</sup> Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Report. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market, SWD(2022) 287 final, 2022.09.16., European Media Freedom Act Brussels.

<sup>16</sup> Véleményezési felhívás i. m. 3.

<sup>17</sup> 2022/1634. ajánlás a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról, HL L 245., 2022.9.22., 56–65. o.

- a nemzeti szabályozó hatóságok együttműködésének és uniós szervezetrendszerének és működésének megújítása (7–17. cikkek);
- a médiaszolgáltatások nyújtásának és azokhoz való hozzáférésnek a biztosítása az online környezetben (18–20. cikkek);
- a médiatulajdonlás transzparenciájára, a médiakoncentrációra vonatkozó rendelkezések (6., 21–23. cikkek);
- a közönségmérés és az állami hirdetések elosztásának transzparenciája (24–25. cikkek).

Noha a jogszabály 2024. május 7-én hatályba lépett, egyes rendelkezései eltérő időpontokban válnak alkalmazhatóvá. A 29. cikk a jogszabály egészére vonatkozóan egységes alkalmazási időpontként a 2025. augusztus 8-át jelölte meg, de a közönség jogainak biztosításáról szóló rendelkezés (3. cikk) már 2024. november 8-tól, a médiaszolgáltatók jogairól és bizonyos kötelezettségeiről, a nemzeti szabályozó hatóságokról és a Médiaszolgáltatások Európai Testületéről szóló egyes részeket [4. cikk (1)–(2) bekezdések, 6. cikk (3) bekezdés, 7–13. cikkek és 28. cikk] 2025. február 8-tól, a szabályozóhatóságok együttműködéséről szóló részek (14–17. cikkek) 2025. május 8-tól, míg a rendelet értékeléséről szóló cikket (20. cikk) 2027. május 8-tól kell majd alkalmazni.

### 3. A rendelkezések bemutatása

A következőkben az EMFA felépítésének megfelelően mutatjuk be az egyes szabályozott tárgyköröket, rávilágítva a bevezetett új rendelkezések jelentőségére és azok gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatosan felmerülő kérdésekre is.

#### 3.1. Hatály és fogalmak

Az 1. cikk nem határozza meg kifejezetten a szabályozás hatályát. Területi hatálya nyilvánvalóan az EU tagállamaira terjed ki, azonban személyi hatálya az EMFA különböző szakaszaiban meglehetősen változatos, ugyanis meghatároz szabályokat a tagállamokra, a nemzeti szabályozó hatóságokra, a médiaszolgáltatókra, az online óriásplatformokat üzemeltető szolgáltatókra és a közönségmérési rendszerek szolgáltatóira is.

A jogszabály alapvető fogalma a médiaszolgáltatás, amit olyan gazdasági jellegű szolgáltatásként határoz meg, amelynek elsődleges célja, hogy a „médiaszolgáltató szerkesztői felelősségének körébe tartozó műsorszámokat vagy sajtókiadványokat tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából bármely eszközön keresztül a közönséghez eljuttassa” (2. cikk 1. pont). Ez a fogalom meghatározás az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló (a továbbiakban: AVMS) irányelv meghatározásából indul ki,<sup>18</sup> míg azonban az irányelv határozottan szűkebben, csupán az audiovizuális

<sup>18</sup> Theresa Seipp – Ronan Ó Fathaigh – Max van Drunen: Defining the „Media” in Europe: Pitfalls of the Proposed European Media Freedom Act. *Journal of Media Law*, Vol. 15., No. 1. (2023) 51. <https://doi.org/10.1080/17577632.2023.2240998>

szolgáltatások körében határozza meg a fogalmat, addig a jogszabály tágabban.<sup>19</sup> Az EMFA ugyanis egyrészt nem csupán az audiovizuális médiaszolgáltatásokat szabályozza, hanem a rádiósakat is, másrészt pedig a sajtókiadványokat is fogalmi körébe emelte. Ez utóbbi esetében érdekes, hogy a sajtókiadvány fogalmának meghatározása kapcsán az EMFA a szerzői jogi tárgyú, 2019/790. számú irányelvre utal,<sup>20</sup> ami szerint a sajtókiadvány főleg újságírói jellegű irodalmi művekből álló gyűjtemény, egy azonos cím alatt megjelenő időszakos vagy rendszeresen aktualizált kiadvány, például újság, illetve általános vagy szakfolyóirat különálló példánya, amelynek célja a nyilvánosság tájékoztatása hírekről vagy más témákról, és egy szolgáltató kezdeményezésére, szerkesztői felelősségére és ellenőrzése mellett jelenik meg tetszőleges tömegtájékoztatási eszközben.<sup>21</sup> Mivel az irányelv fogalmi rendszere nem a sajtószabályozást szem előtt tartva határozta meg a sajtótermék fogalmát, hanem csupán szerzői jogi szempontokat vett figyelembe, kérdéses, hogy minden pontban ki fogja-e állni az idő próbáját.

Joan Barata arra mutat rá, hogy az EMFA a médiaszolgáltatásokkal kapcsolatban olyan fogalmat használ, amely nincs összhangban a meglévő nemzetközi normák meghatározásával.<sup>22</sup> Mások szerint a rendeletnek a hagyományos médiafogalomra építő meghatározása akadályozhatja a 21. századi média modern fogalmának jogi elismerését, főként azzal, hogy ragaszkodik hozzá, hogy a demokratikus funkciókat ellátó újságírói és véleményformáló tartalmaknak professzionális médiaszolgáltatóktól kell származniuk.<sup>23</sup> Az EMFA szűkítő definíciójából adódik a bizonytalanság, hogy vajon a nem professzionális médiatartalmakat előállító szabadúszó újságírókat, hírlevél-szerkesztőket vagy bloggereket védi-e a szabályozás, különös tekintettel az óriásplatformokkal kapcsolatos garanciák tekintetében.<sup>24</sup> Más szerzők is azon a véleményen vannak, hogy a médiaszolgáltató fogalmának túl kell mutatnia a hagyományos médián, és magába kell foglalnia más szereplőket is, például civil szervezeteket, egyéni újságírókat, kutatókat, ismert közösségimédia-felhasználókat, bloggereket vagy podcastereket. Ugyanis a jelenlegi meghatározás diszkriminatív, és nincs összhangban az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) vagy az Európai Unió Bírósága releváns ítélkezési gyakorlatával.<sup>25</sup>

A jogszabály preambuluma szerint médiaszolgáltatásnak kell tekinteni a sajtókiadványok és a televíziós vagy rádiós műsorszolgáltatások és lekérhető médiaszolgáltatások mellett az audiopodcasteket is, azonban nem tekinthetők médiaszolgáltatásnak az online platformra feltöltött, felhasználók által létrehozott tartalmak, „kivéve, ha azok általában, akár pénzügyi, akár egyéb jellegű, ellenszolgáltatás fejében végzett szakmai

<sup>19</sup> Damian Tambini: The Democratic Fightback has Begun: The European Commission's New European Media Freedom Act. *LSE Blog*, 2022. szeptember 16. <https://tinyurl.com/yckce6sk>

<sup>20</sup> 2019/790 irányelv a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról, HL L 130., 2019.15.17., 92–125. o.

<sup>21</sup> Uo. 22. Ld. EMFA, 2. cikk 4. pont.

<sup>22</sup> Joan Barata: The European Media Freedom Act's Biased Approach. *Verfassungsblog*, 2022. november 25. <https://verfassungsblog.de/emfa-dsa>

<sup>23</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 24.

<sup>24</sup> Seipp – Ó Fathaigh – van Drunen i. m. 51.

<sup>25</sup> Paolo Cesarini – Giovanni De Gregorio – Oreste Pollicino: The Media Privilege in the European Media Freedom Act. *Medialaws*, 2023. szeptember 4. 16. <https://tinyurl.com/9mw2kn7r>

tevékenységnek minősülnek” [(9) preambulumbekzdés]. Ez utóbbi két kategória megnevezése később még komoly értelmezési problémákat vethet fel. A podcastek rendkívül széles formában és egyre növekvő számban jelennek meg az online felületeken,<sup>26</sup> és lehetnek akár átlagos felhasználók, vagy professzionális médiastúdiók által szerkesztett műsorok is. Ezért annak meghatározása, hogy mely podcastek tartoznak az EMFA hatálya alá, csak esetről esetre dönthető el.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a preambulum audiopodcasteket említ, ugyanakkor a podcastek piacára egyre inkább az jellemző, hogy a műsorok (akár a kizárólag hangalapú verzióval párhuzamosan) videóval együtt jelennek meg az online felületeken, így elképzelhető, hogy ugyanannak a műsorszámnak pl. a YouTube-on megjelenő videós formája lekérhető médiaszolgáltatásnak, a hangalapú, különböző podcastkövető alkalmazásokon keresztül (pl. Spotify, Apple Podcasts) elérhető verziója pedig audiopodcastnek fog minősülni. Szabályozási szempontból ezért kevésbé érthető, miért tesz különbséget a két verzió között a preambulum. Az online platformra feltöltött, felhasználók által létrehozott tartalmak kapcsán pedig szintén kisebb problémát okozhat az ellenszolgáltatás fejében végzett szakmai tevékenység meghatározása, mert az EMFA nem rögzíti, hogy kitől kell érkezzen az ellenszolgáltatás. Így nem csupán az influenszerek, vagy az egyébként lekérhető médiaszolgáltatást nyújtó produkciók tartozhatnak ebbe a körbe, hanem azok a felhasználók is, akik magától a platformtól kapnak bizonyos ellenszolgáltatást a nézettségért cserébe. A preambulum így némi fogalmi zavart okoz a médiaszolgáltatások és az online platformokon keresztül közvetített tartalmak tekintetében.<sup>27</sup>

A jogszabály a legtöbb fogalom kapcsán a korábbi szabályozásokban már létező fogalmakra utal (pl. audiovizuális médiaszolgáltatás, online platform, videómegosztóplatform-szolgáltatás, médiapiaci összefonódás), azonban fontos, hogy olyan fogalommeghatározásokat is tartalmaz, amelyek korábban nem voltak részei a rendeleti szintű uniós szabályozásnak. Ilyen például a közönségmérés, amit a hirdetések elosztásával, árképzésével, vásárlásával vagy eladásával, vagy a tartalom tervezésével vagy terjesztésével kapcsolatos döntések meghozatala céljából végzett, a médiaszolgáltatások felhasználóinak vagy az online platformokon elérhető tartalom felhasználóinak a számára és jellemzőire vonatkozó adatok gyűjtéseként határoz meg (2. cikk 16. pont). Hasonlóan új az állami hirdetések fogalma, amely

„promóciós vagy önreklámozó üzenet, közcélú bejelentés vagy tájékoztató kampány bármely médiaszolgáltatásban vagy online platformon történő elhelyezése, népszerűsítése, közzététele vagy terjesztése, általában fizetés vagy egyéb ellenszolgáltatás ellenében, valamely közigazgatási szerv vagy szervezet részéről, javára, vagy nevében” (2. cikk 19. pont),

<sup>26</sup> Médiapiaci jelentés 2023. *NMHH*, 2023. november 6. 130–131. [https://nmhh.hu/cikk/242928/Mediapiaci\\_Jelentes\\_2023](https://nmhh.hu/cikk/242928/Mediapiaci_Jelentes_2023)

<sup>27</sup> Barata (2022) i. m.



valamint a médiatudatosság fogalma is, amely kifejezés bár korábban már szerepelt az AVMS irányelv preambulumban [(59) preambulumbekzdés], immáron jogszabályi definícióval is rendelkezik.

Megjegyzendő, hogy a 2. cikk nem határoz meg minden kulcsfogalmat. Például a „szerkesztői függetlenség” vagy a „hírek és aktuális témákkal kapcsolatos tartalmak” kifejezések meghatározó elemei bizonyos jogoknak és kötelezettségeknek, azonban a rendeletben nincs egyértelmű utalás ezek terjedelmére vagy jelentésére, ami lehetőséget nyit ezek tág értelmezésére.<sup>28</sup>

### 3.2. A médiaszolgáltatások igénybe vevőinek jogai

A jogszabály rögzíti, hogy

„a tagállamok tiszteletben tartják a médiaszolgáltatások igénybe vevőinek azon jogát, hogy szerkesztői szempontból független médiatartalmak sokféleségéhez férjenek hozzá, és biztosítják e rendelettel összhangban az említett jog védelméhez szükséges keretfeltételek meglétét, mindezzel a szabad és demokratikus közbeszéd javát szolgálva” (3. cikk).

Ám e ‘jog’ rögzítése valójában csak deklaráció lehet, ami a tagállamok kötelezettségeire hívja fel a figyelmet, a sajtószabadság és a médiaszabályozás védelmét és tartalmát illető feladatokat irányozva elő nekik.<sup>29</sup> Ugyanakkor olyan tényleges jog, amelynek alapján a közönség valamely tagja a nyilvánosság sokszínűségének hiánya miatt eljárást kezdeményezhetne, e deklarációból nem keletkezik.

### 3.3. A médiaszolgáltatók jogai

A jogszabály több szempontból is igyekszik támogatni a média függetlenségét. Egyfelől a tagállamok kötelezettségeként rögzíti, hogy azoknak tiszteletben kell tartaniuk a médiaszolgáltatók szakmai tevékenységeinek gyakorlása során megvalósuló tényleges szerkesztői szabadságot és függetlenséget. „A tagállamok – beleértve nemzeti szabályozó hatóságait és szerveiket is – nem avatkozhatnak be a médiaszolgáltatók szerkesztői politikájába és szerkesztői döntéseibe, és nem próbálhatják meg befolyásolni azokat” [4. cikk (2) bekezdés]. Továbbá rögzíti a közszolgálati médiaszolgáltatók független működésének bizonyos biztosítékait (5. cikk), az online óriásplatformokkal szembeni előjogokat pedig csak azon médiaszolgáltatásoknak biztosítja, amelyek nyilatkoznak arról, hogy „szerkesztői szempontból függetlenek a tagállamoktól, politikai pártoktól, harmadik országoktól és harmadik országok által ellenőrzött vagy finanszírozott szervezetektől” [18. cikk (1) bekezdés c) pont]. E rendelkezések részben nem keletkeztetnek konkrét kötelezettségeket, legfeljebb egy kötelezettségszegési eljárás-

<sup>28</sup> Mark D. Cole: Acting on Media Freedom: The Proposed European Media Freedom Act (EMFA) of the European Union. *University of the Pacific Law Review*, Vol. 55., No. 2. (2024) 300.

<sup>29</sup> Uo. 301.



ban lehet valamiféle szerepük (a tagállamok kötelezettsége a média függetlenségének a tiszteletben tartására), részben csak formális kritériumokat írnak elő, amelyek teljesülésével a tényleges függetlenség nem feltétlenül valósul meg (a közmédiára vonatkozó szabályok), részben pedig előjogokat biztosítanak a médiának, amelyekkel nem kötelező élni (a platformok kötelezettségeire vonatkozó szabályok).

A média, illetve az újságíró privilégiumai közé tartozik az a jog, hogy nem kötelezhető az információforrásainak felfedésére. Számos információ jut el bizalmas forrásoktól a médiához, és az ilyen informátorok csak névtelenül maradásuk garantálása esetén járulnak hozzá a közvélemény tájékoztatásához. A források titokban tartása integráns elemét képezi a sajtószabadságnak, hiszen ilyen garancia hiányában a média számos közérdekű információtól esne, és ez hátrányosan érintené a közönség tájékozódáshoz való jogát. Ugyanakkor az információforrások védelme nem lehet korlátlan, a közérdek védelme bizonyos esetekben éppen azt követeli meg, hogy az újságíró felfedje forrásának kilétét.

A jogszabálytól függetlenül már korábban is valamennyi uniós tagállam szabályozta a forrásvédelmet, az EJEB esetjoga pedig e tekintetben gazdag és koherens,<sup>30</sup> ezért az egyes szabályozások nagyban hasonlítanak egymásra. Az EJEB gyakorlatából kirajzolódhatnak azok a követelmények, amiket az állami szabályozásoknak teljesíteniük kell: (1) előzetes bírói felülvizsgálat lehetősége az e tekintetben hatáskörrel bíró hatóságok döntésével szemben, (2) a törvényi korlátozásnak az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikk 2. bekezdésében foglaltakkal összefüggésben kell állnia, azaz megfelelő indok kell a korlátozáshoz, (3) a korlátozás akkor lehetséges, ha a hatóságok számára nem áll rendelkezésre alternatív megoldás az adatok birtokába jutni, (4) a korlátozásnak arányosnak kell lennie, azaz a források feltárására csak kivételes esetekben kerülhet sor, amikor azt emberi életben, egészségben keletkező sérelem vagy különösen fontos közérdek indokolja, (5) a forrásvédelem alapján az iratok, dokumentumok, adathordozók átadásának megtagadását is lehetővé kell tenni, (6) a forrásvédelem jogának gyakorlása nem köthető bizonyítási teherhez.

Az EMFA ennek ellenére a 4. cikkben maga is szabályozza az újságírói forrásvédelmi kérdését. Amint arra Dirk Voorhoof felhívta a figyelmet, az EMFA beterveztett javaslata jóval kevesebb garanciát tartalmazott, mint az EJEB joggyakorlata, így akár a védelmi szint csökkenését is eredményezhette volna.<sup>31</sup> E hiányosságot a szöveg módosításai orvosolták. A rendelet szerint a „tagállamok biztosítják az újságírói források és a bizalmas kommunikáció hatékony védelmét” [4. cikk (3) bekezdés]. A tagállamok nem kötelezhetik a médiaszolgáltatókat vagy a szerkesztőség tagjait arra, hogy újságírói forrásokhoz vagy bizalmas kommunikációkhoz kapcsolódó vagy ezek azonosítá-

<sup>30</sup> Ld. más döntések mellett *Goodwin v. the United Kingdom*, no. 17488/90, 1996. március 27-i ítélet; *Voskuil v. the Netherlands*, no. 64752/01, 2008. február 22-i ítélet; *Financial Times Ltd and Others v. the United Kingdom*, no. 821/03, 2009. december 15-i ítélet; *Sanoma Uitgevers BV v. the Netherlands*, no. 38224/03, 2010. szeptember 14-i ítélet [GC]; *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media BV and Others v. the Netherlands*, no. 39315/06, 2012. november 22-i ítélet; *Becker v. Norway*, no. 21272/12, 2017. október 5-i ítélet; *Sorokin v. Russia*, no. 52808/09, 2022. augusztus 30-i ítélet.

<sup>31</sup> Dirk Voorhoof: *European Media Freedom Act and the Protection of Journalistic Sources: Still Some Way to Go*. *Inform's Blog*, 2022. november 18. <https://tinyurl.com/3pdf5x6w>

sára alkalmas információkat fedjenek fel, ahogy más olyan személyt sem, aki a médiaszolgáltatóhoz vagy annak szerkesztőségi tagjaihoz fűződő kapcsolata révén ilyen információval rendelkezhet [4. cikk (3) bekezdés a) pont]. A tagállamok nem tarthatják fogva, nem foghatják el, nem ellenőrizhetik a média munkatársait, nem figyelhetik meg, kutathatják át vagy foglalhatják le azok vállalati vagy magáningatlanait újságírói forrásokhoz, bizalmas kommunikációkhoz kapcsolódó vagy ezek azonosítására alkalmas információk megszerzése céljából [4. cikk (3) bekezdés b) pont]. Nem telepíthetnek továbbá intruzív megfigyelő szoftvereket e személyek által használt bármely anyagra, digitális készülékre, gépre vagy eszközre [4. cikk (3) bekezdés c) pont]. Az EMFA fontos új eleme a megfigyelőszoftverekkel kapcsolatos tilalmak nevesített rögzítése.

A forrásvédelem és a rendelkezésben foglalt egyéb védelmi jogok csak az uniós vagy nemzeti jog által előírtak szerint, az Alapjogi Charta 52. cikk 1. bekezdésének és más uniós jognak megfelelő módon, közérdeken alapuló kényszerítő indok megléte esetén, arányos mértékben, és valamely igazságügyi hatóság vagy független és pártatlan döntéshozó hatóság előzetes engedélye mellett, illetve kellően indokolt kivételes és sürgős esetekben egy ilyen hatóság által indokolatlan késedelem nélkül utólag engedélyezett esetben korlátozhatók [4. cikk (4) bekezdés]. Kivételes esetben az intruzív megfigyelő szoftverek telepítésére is van lehetőség [4. cikk (5)–(7) bekezdések]. Minden esetben jogot kell biztosítani a hatékony bírói jogvédelemre [4. cikk (8) bekezdés].

### 3.4. A közszolgálati médiaszolgáltatók független működése

A közszolgálati médiának kiemelkedő szerepe van a médiapluralizmus elérésében. A technológia korábbi állapotában a ma közszolgálatinak nevezett média szabályozása volt maga a médiaszabályozás, ezért a később induló, magántulajdonú médiumok szabályozási terheit is azokhoz képest határozták meg. A köz szolgálati ilyen módon ma sem feltétlenül kizárólag a köztulajdonban álló, jelentős állami forrásokhoz jutó médiumok kötelezettsége, bár a szűkösség elmúltával a szabályozási terhek is sokat enyhültek, míg a közszolgálati média továbbra is szigorúan szabályozott.

Kezdetben a rádió, később pedig a televízió – a terjesztéshez szükséges frekvenciák állami tulajdonlása miatt – Európában magától értetődően állami monopóliumként működött, hasonlóan a többi közszolgáltatáshoz. Az egyes államok hamar felismerték azokat a lehetőségeket, amelyek túlmutattak a pusztán szórásközpontú, és meglátták a médiában a korábbiaknál jóval hatékonyabb, sokkal szélesebb néprétegekre ható, a kulturális felemelkedést is lehetővé tevő eszközt. A közérdek által vezérelt működés volt tehát a médiaszolgáltatások alapvető modellje, ehhez képest kezdetben a kivétel a szabadabban működő kereskedelmi média volt,<sup>32</sup> ami csak a múlt század hetvenes-nyolcvanas éveiben jelent meg, sok évtizeddel az 'állami' műsorszolgáltatást követően. A logika mára megfordult: a terjesztési kapacitások szűkösségének elmúltával a közérdek figyelembevételének előírása a kivétel, ami a tájékoztató szerepet felvállaló médiumokat terhelheti, és közülük is a legjelentősebb a közszolgálati média, ahol a működés szigorú szabályozási keretek közé szorított.

<sup>32</sup> Damian Tambini: *Media Freedom*. Cambridge, Polity, 2021. 88.

A közszolgálati média jelentős részben, közvetve vagy közvetlenül, állami forrásokból működik, ezért az aktuális kormányzattól való függetlensége és demokratikus elszámoltathatósága alapvető kérdés. A függetlenség kívánalma kiterjed a finanszírozásra (legyen elégséges és normatív alapon rögzített, tehát nem az éves állami költségvetés függvénye) és a közszolgálati média szervezetére (biztosítsa a politikai semlegességet, illetve megfelelően reprezentálja a társadalmat). A közszolgálati média feladatait jogi kötőerővel bíró dokumentumban kell rögzíteni, a feladatok megfelelő ellátása felett pedig biztosítani kell a társadalmi felügyeletet. A közszolgálati média függetlensége vagy annak hiánya jellemzően politikai viták tárgya Európa-szerte.<sup>33</sup>

Az Európai Unió korábban nem alkotott olyan szabályt, amely a közszolgálati média független működését kívánta volna elősegíteni, de ez a helyzet az EMFA elfogadásával megváltozott. A rendelet 5. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy

„a közszolgálati médiaszolgáltatók szerkesztői szempontból és funkcionálisan függetlenek legyenek, valamint pártatlan módon információk és vélemények sokféleségét kínálják a közönségüknek, összhangban a [...] nemzeti szinten meghatározott közszolgálati feladatukkal.”

A rendelet ennek érdekében szabályokat ír elő a közszolgálati médiaszolgáltatók vezetőinek kinevezésére és felmentésére, a közmédia finanszírozására és a hatósági felügyeletükre vonatkozóan [5. cikk (2)–(4) bekezdések]. A függetlenség kritériumait jogszabályi előírások rögzíthetik, de tényleges érvényesülésük elsősorban az adott ország politikai és társadalmi kultúrájának függvénye; ezen nem változtat az EMFA általános rendelkezése sem.

### 3.5. A médiaszolgáltatók kötelezettségei

A médiaszolgáltatók átláthatóságát célozzák azok a rendelkezések, amelyek alapján hozzáférhetővé kell tenniük nevüket, elérhetőségüket, közvetlen vagy közvetett tulajdonosaikat, valamint állami hirdetésből származó bevételeiket [6. cikk (1) bekezdés]. Az erre kijelölt nemzeti hatóságok alakítják ki ezen információkat tartalmazó „nemzeti médiatulajdonosi adatbázisokat” [6. cikk (2) bekezdés].

A sajtószabadság az újságírókat és a szerkesztőket elvben, bizonyos esetekben a sajtótermék vagy médiaszolgáltatás tulajdonosával és hirdetőivel szemben is megilletheti. A profitorientált működés miatt a hirdetői igényeknek való megfelelés szempontja fontossá válhat, és elmoshatja a határokat a valódi újságírói teljesítmény és a reklámok között, illetve befolyásolhatja az újságírói témaválasztást, egy adott téma megközelítésének módját.<sup>34</sup> Csak kevés országban találunk ezt célzó szabályokat, és az azok által

<sup>33</sup> Uo. 92–93.

<sup>34</sup> Edwin C. Baker: *Advertising and a Democratic Press*. Princeton, Princeton University Press, 1994.; Maria Edström – Andrew T. Kenyon – Eva-Maria Svensson (szerk.): *Blurring the Lines: Market-Driven and Democracy-Driven Freedom of Expression*. Göteborg, Nordicom, 2016.

biztosított jogok – az ún. belső, azaz a média szervezetén belül érvényesülő sajtószabadság – köre sem túlzottan tág. A szerkesztői függetlenség kívánalma ilyen védelem nélkül valójában csak retorikai fogás lehet, hiszen hogyan is lehetne a szerkesztő független a munkahelyének tulajdonosától vagy a munkahelye fennmaradásához szükséges anyagi forrásokhoz hozzájáruló hirdetőktől? A szerkesztői függetlenség ebben az esetben legfeljebb a külső – például kormányzati – beavatkozástól való mentességet jelentheti. A belső sajtószabadság lényege az, hogy az újságíró ne legyen arra kötelezhető, hogy megtegyen vagy elmulasszon valamit, ami a szakmája professzionális követelményeivel vagy a médiaetikai normákkal ellentétes lenne, illetve, ha ellenáll az ilyen utasításoknak, akkor azért ne legyen munkajogi hátránnyal sújtható.<sup>35</sup>

A jogszabály a médiaszolgáltatók kötelezettségei között szól az újságírók és a szerkesztők belső szabadságáról. A rendelet szerint „a híreket és aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló médiaszolgáltatóknak az általuk megfelelőnek ítélt intézkedéseket kell hozniuk a szerkesztői döntések függetlenségének biztosítása érdekében.” Az ilyen intézkedéseknek annak garantálását kell célozniuk, „hogy a szerkesztői döntéseket az érintett médiaszolgáltató által kialakított szerkesztői irányvonal mentén szabadon meg lehessen hozni,” továbbá annak biztosítására kell törekedniük, „hogy minden olyan tényleges vagy potenciális összeférhetetlenség fel van fedve, amely hatással lehet a hírek és az aktuális témákkal kapcsolatos tartalmak közlésére” [6. cikk (3) bekezdés]. A szabály a mikrovállalkozásokra nem vonatkozik.

Azonban ez a rendelkezés valójában nem normatív erejű. A médiaszolgáltatóknak eleve „az általuk megfelelőnek ítélt intézkedéseket” kell meghozniuk, továbbá a nemzeti médiahatóságok ezen intézkedéseket nem felügyelhetik. A rendelkezés így tisztán az önszabályozás területére utalja a szerkesztői függetlenség biztosítását.<sup>36</sup> Továbbá a szabály eleve csak a „híreket és aktuális tartalmakat” közzétevő médiumokra vonatkozik, holott a közvélemény formálásában a szórakoztató és egyéb tartalmak is jelentős szerepet játszanak.<sup>37</sup>

A Bizottság szerkesztői függetlenséggel foglalkozó, jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlása,<sup>38</sup> melyet még az EMFA kihirdetését megelőzően fogadtak el, tartalmaz egy katalógust a médiavállalkozásokon belüli önkéntes belső biztosítékokról, amelyek alkalmasak lehetnek a rendeletben foglaltak megvalósítására. Többek között ilyennek tekinti az ajánlás a következőket: szerkesztői küldetésnyilatkozat, a szerkesztőségek sokszínű és inkluzív összetételét előmozdító politikák, a kereskedelmi és a szerkesztői tevékenységek szétválasztását biztosító szabályok, az esetleges nyomásgyakorlás jelentésére szolgáló eljárások (amelyek lehetőséget biztosíthatnak a nyomásgyakorlási esetek anonim vagy bizalmas jelzésére), a kifogásolás joga (ami lehetővé teszi a szerkesztőség tagjai számára, hogy megtagadják a tudomásuk nélkül vagy akaratuk

<sup>35</sup> Edwin C. Baker: *Human Liberty and Freedom of Speech*. New York, Oxford University Press, 1989. 262–266.

<sup>36</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 31.

<sup>37</sup> Cole i. m. 304.

<sup>38</sup> A Bizottság (EU) 2022/1634 (2022. szeptember 16.) ajánlása a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról.

ellenére módosított cikkek vagy egyéb szerkesztői tartalmak aláírását), a lelkiismereti okokra való hivatkozás lehetősége (ami védelmet nyújt a fegyelmi szankciókkal vagy a szerkesztőség azon tagjainak önkényes elbocsátásával szemben, akik elutasítják az általuk a szakmai normákkal ellentétesnek vélt feladatokat), a belső szabályok végrehajtását felügyelő etikai vagy felügyeleti bizottságok, a főszerkesztő kinevezéséért, autonómiájának és függetlenségének védelméért felelős testületek stb.<sup>39</sup>

Az EMFA ezen rendelkezéseivel szemben, annak elfogadása előtt, több médiapiaci szereplő is erőteljes kritikát fogalmazott meg a tulajdonosi jogok korlátozása miatt.<sup>40</sup> Az EMFA belső sajtószabadságot biztosító rendelkezésével szemben felvethető, hogy az nemigen fér össze a legtöbb uniós tagállam sajtószabadság-felfogásával, ami szerint a tulajdonos és az újságírók viszonyát nem szükséges jogszabályi keretek között rendezni. Kivétel ez alól Magyarország, ahol a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 7. §-a 2011 óta védi az újságírói és a szerkesztői szabadságot a tulajdonosoktól és a hirdetőktől; más kérdés, hogy a szabály érdemi gyakorlata azóta nem alakult ki. Mindenesetre a rendelkezés formálisan differenciálja a sajtószabadság korábban nem szegmentált jogát a jogot gyakorló személyéhez igazodóan, és eszerint a médiatulajdonosok – a sajtószabadság ‘első számú’ jogosultjainak – szabadsága jelentős korlátozás alá kerülhet az újságírók és a szerkesztők védelme érdekében, ez pedig izgalmas új fejleményekhez vezethet a sajtószabadság tartalmát illetően.

### 3.6. A médiahatóságok függetlensége

Az uniós médiajog végrehajtásának szempontjából kiemelt jelentősége van a független tagállami szabályozó hatóságoknak. Az uniós jogalkotó ezt a tényt rögzíti is [(36) preambulumbekzdés], és ebből következően elsődleges célja az, hogy tagállami szinten olyan független, megfelelő szakmai humán erőforrással és hatáskörrel rendelkező hatóságok működjenek, amelyek megalapozzák a tagállami médiahatóságok uniós szintű együttműködését. Az EMFA ezt úgy támogatja, hogy felhívja az AVMS irányelv 30. cikkét,<sup>41</sup> ami részletesen szabályozza a tagállami médiahatóságokkal szembeni követelményeket [7. cikk (2) bekezdés]. 2018-as módosítását megelőzően az AVMS irányelv csupán röviden utalt a független, tagállami szabályozóhatóságok egymással, illetve a Bizottsággal való együttműködési kötelezettségére, és magukkal a nemzeti médiahatóságokkal szembeni elvárásokra csupán egy preambulumbekzdésében tért ki.<sup>42</sup> Az EMFA amellet, hogy visszautal az AVMS irányelvre, egy általános mondattal

<sup>39</sup> Uo. 6–10. bek.

<sup>40</sup> Clothilde Goujard: We're Fine as we Are, Press Tells EU as Brussels Plans Media Freedom Law. *Politico*, 2022. szeptember 16. <https://tinyurl.com/2rvvhr5n>

<sup>41</sup> Ehhez ld. 2018/1808 irányelv a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról (a továbbiakban: AVMS irányelv), HL L 303., 2018.11.28, 69–92. o.

<sup>42</sup> AVMS irányelv, (94) preambulumbekzdés.

meg is ismétli az abban foglaltakat [7. cikk (3) bekezdés], ezzel hangsúlyozva az ott meghatározott követelmények relevanciáját és jelentőségét.

Fontos rámutatni, hogy az EMFA egy, a nemzeti médiahatóságokat érintő hatáskörbővítést is előír a tagállamoknak (amennyiben nem rendelkeznek már eleve azzal), ugyanis arra kötelezi őket, hogy biztosítsák: médiahatóságaik rendelkeznek az EMFA III. fejezetében foglalt feladatok ellátásához szükséges, a rendeletben meghatározott személyek adatszolgáltatásra való kötelezés jogával [7. cikk (4) bekezdés].

A rendelet 13. cikkében foglalt feladatok áttekintését követően az adatszolgáltatásra való kötelezés praktikusán azt jelenti, hogy a Testület és a Bizottság a tagállami hatóságokon keresztül bármilyen, a tagállami mediaszabályozással kapcsolatos információt igényelhetnek, amennyiben a 13. cikk alá tartozó ügyben járnak el. A Testület az információ- és adatigénylés körét legszélesebben abban a körben tudja gyakorolni, amikor véleményt alkot valamilyen tagállami intézkedésről [13. cikk (1) bekezdés f) pont és 21. cikk], hiszen az EMFA alapján bármilyen „jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási” intézkedést véleményezhet, azzal a korlátozással, hogy a véleményezés alá vont intézkedés valószínűsíthetően jelentősen befolyásolja a mediaszolgáltatók működését a belső piacon (bővebben ld. 4.5.1. alpont).

### 3.7. A Médiaszolgáltatások Európai Testülete

A rendelet alapjaiban változtatja meg a nemzeti szabályozóhatóságok uniós szintű együttműködési mechanizmusát – annak sokkal formalizáltabb együttműködési struktúráját hozza létre azzal,<sup>43</sup> hogy az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportja (ERGA) helyébe,<sup>44</sup> annak jogutódjaként, a Médiaszolgáltatások Európai Testületét helyezi.<sup>45</sup> A Testület fő funkciója, hogy – az EMFA-ban ráruházott hatásköreinek megfelelően – támogassa Bizottságot a rendelet és az AVMS irányelv végrehajtásában, és erősítse a nemzeti hatóságok közötti szabályozói együttműködést. Ennek tartalmát az EMFA 13. cikke határozza meg.

A rendelet a Testület feladatainak ellátáshoz megfelelő függetlenséget igyekszik rendelni (9. cikk), ami alatt a Bizottság és a Testület szoros és hatékony munkakapcsolatát támogató függetlenséget kell érteni [(42) preambulumbekzdés]. Ezt egy kétszintűvé alakított struktúrával valósítja meg: egyrészt az AVMS irányelv továbbra is biztosítja a nemzeti szabályozó hatóságok számára – nemzeti szintű működésük biztosításához – a köz- és a magánjogi szervezetektől való, illetve finanszírozási szempontú függetlenséget, amit a rendelet is megerősít,<sup>46</sup> másrészt az EMFA a tagállami hatóságokból alakuló Testülettől is megköveteli feladatainak és hatásköreinek gyakorlása során a teljes függetlenséget.

<sup>43</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 42.

<sup>44</sup> AVMS irányelv, 30b. cikk.

<sup>45</sup> Az EMFA az AVMS irányelv 30b. cikket hatályon kívül helyezi, és helyét az EMFA 8–17. cikkei veszik át.

<sup>46</sup> Ld. AVMS irányelv, 30. cikk, illetve az EMFA ezt megerősítő 7. cikk (2)–(3) bekezdéseit.

Kérdés azonban, hogy a Testület független szakmai működését biztosítani hivatott szabályok mennyiben érvényesülnek a Testület és a Bizottság viszonyában. A hatásköri és a szervezeti szabályok áttekintése alapján kevésbé, és éppen ezért aggodalomra adnak okot. Itt egyrészt arra gondolunk, hogy a Testület legfontosabb feladatainak (vélemény nyilvánítása, kidolgozása) legnagyobb része nem látható el önállóan, a Bizottság közrehatása nélkül.<sup>47</sup> A Testület önálló kezdeményezése, eljárása azokhoz a feladataihoz kapcsolódik, amik koordinációt, harmonizációt, párbeszédet, jó gyakorlatok cseréjét igénylik [13. cikk k)–o) pontok]. Az EMFA egyes, a Testület működését befolyásoló szervezeti megoldásai is a Bizottságtól való függőség irányába mutatnak. Erre példa, hogy a Testület eljárási szabályzatának elfogadásában sem élvez önállóságot, hanem az bizottsági konzultációhoz kötött. Emellett, noha a rendelet kimondja a Testület hatékony működésének zálogát nyújtó titkárság esetében, hogy az kizárólag a Testület utasítása alapján járhat el, de a titkárság és a működési feltételek biztosítása teljes mértékben a Bizottságtól függ.

A Testület további hatáskörei alapvetően a hatóságok közötti szabályozói együttműködés erősítését szolgálják,<sup>48</sup> amire – amint a függetlenséggel kapcsolatban a fentiekben arra utaltunk – a Bizottságnak nemcsak a Testület működésén, hanem az EMFA által biztosított önálló véleményalkotási (21. cikk (4) bekezdés, 22. cikk (3) bekezdés, 23. cikk (2) bekezdés és 24. cikk (4) bekezdés) és iránymutatás-kiadási (13. cikk i) pont, és 16. cikk) hatáskörein keresztül is jelentős ráhatása van.

Látható, hogy az EMFA az új, uniós szintű szabályozóhatóságokat tömörítő szerv hatásköreit jelentősen bővíti. Fontos viszont megjegyezni, hogy a Testület által kibocsátott véleményeknek nincs kötelező erejük sem a tagállami hatóságok, sem pedig az EMFA, illetve az AVMS irányelv címzettjei tekintetében.<sup>49</sup> A rendelet ehhez még azt is hozzáteszi, hogy a kötelező erő hiányának ellenére a vélemények „hasznos iránymutatásként szolgálhatnak az érintett nemzeti szabályozó hatóságok vagy szervek számára” [(41) preambulumbekkezdés]. A kötelező erő hiánya mellett az EMFA nem kapcsol az eljárásokhoz végrehajtási és szankciórendszert, nem biztosít sem a Testület, sem a Bizottság számára végrehajtási hatásköröket.<sup>50</sup> A rendelet a testületi véleményektől elsősorban az együttműködési mechanizmus hatékony működtetését várja el [(44) preambulumbekkezdés].

<sup>47</sup> Ld. különösen EMFA, 13. cikk (1) c), d), f) és h) pontjait; illetve vö. Cole i. m. 309.; Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 48.

<sup>48</sup> Cole i. m. 308.

<sup>49</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 48.

<sup>50</sup> Uo. 44., 49.



### 3.8. Médiaszolgáltatások nyújtása és az azokhoz való hozzáférés digitális környezetben: az online platformok kötelezettségei

A rendelet egyik legvitatottabb rendelkezését, a 18. cikket, amit a szakirodalom és szakértői vélemények is heves kritikával illették,<sup>51</sup> három elemre lehet osztani: (1) a médiaszolgáltatók nyilatkozattételi kötelezettségei, (2) a médiaszolgáltatókkal szembeni eljárás és vitarendezés lehetőségei, és (3) a platform átláthatósági kötelezettségei a médiaszolgáltatókkal szembeni tevékenységével kapcsolatban.

A 18. cikk (1) bekezdése értelmében, amely a médiaszolgáltatói tartalmak online óriásplatformokon való megjelenéséről rendelkezik, az online óriásplatformokat üzemeltető szolgáltatóknak garantálniuk kell, hogy a szolgáltatásaik igénybe vevői nyilatkozhassanak több szervezeti, jogi, ellenőrzési és elérhetőségi kérdéstről. Ennek értelmében a szolgáltatás igénybe vevői maguk nyilatkozhatnak arról, hogy médiaszolgáltatók, szervezetileg (tagállamoktól, politikai pártoktól, illetve egyéb harmadik ország által finanszírozott és ellenőrzött szervezetektől) függetlenek, melyik hatóság felügyelete alá tartoznak, milyen elérhetőségeik vannak, továbbá arról is, hogy nem szolgáltatnak mesterségesintelligencia-rendszerek által létrehozott tartalmat emberi felülvizsgálat nélkül. Kiemelendő, hogy az online óriásplatformoknak e nyilatkozatokat – kivéve a platformszolgáltatást igénybe vevő hivatalos nevét és elérhetőségi adatait – könnyen hozzáférhető módon közzé kell tenniük az interfészükön is.

A 18. cikk második strukturális eleme a platformok és a médiaszolgáltatók közötti konfliktusok során alkalmazandó eljárást és vitarendezési lehetőségeket taglalja. A 18. cikk (4) bekezdése részletezi azt az esetkört is, amikor a platform olyan döntést kíván hozni, amely a médiaszolgáltatót negatívan érinti. Ilyen döntés lehet a bekezdés értelmében a szolgáltatás felfüggesztése (egy médiaszolgáltató fiókjának felfüggesztése), illetve a médiaszolgáltató által közzétett tartalom láthatóságának korlátozása azon az alapon, hogy a tartalom nem felel meg az adott platform szerződési feltételeinek (egy médiaszolgáltató által közzétett poszt eltávolítása vagy akár hátrасorolása). Fontos megjegyezni, hogy ahogy azt az (51) preambulumbekzdés is aláhúzza, nem tekinthető a tartalom láthatósága korlátozásának az, ha a platform azt az uniós joggal összhangban címkézi vagy bizonyos tartalmak vonatkozásában életkor-ellenőrzést ír elő.

Ezekben az esetekben, hasonlóan a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet<sup>52</sup> (a továbbiakban: DSA) szabályaihoz (17. cikk), a platform köteles indokolást adni, de elmentben a DSA 17. cikk szerinti szabályaival, az EMFA *ex ante* jelleggel kötelezi a platformot az indokolásra, azaz a platform a korlátozásról szóló döntés hatálybalépése előtt köteles arról tájékoztatni a médiaszolgáltatót. Az indokoláson túl, konjunktív jelleggel, a platform köteles lehetőséget biztosítani a médiaszolgáltatónak, hogy élhessen

<sup>51</sup> Sorrendben: Seipp – Ó Fathaigh – van Drunen i. m. 48–49.; EU: How to Protect Media Freedom in New Regulation. *Article 19*, 2023. május 5. <https://tinyurl.com/2tje8tp7>; Gergely Gosztonyi – Gergely Ferenc Lendvai: Could European Media Freedom Act Solve the Problems of Traditional Media's Content in the Online Sphere? *Informatization Policy*, Vol. 31. (2024) 72–82. <https://doi.org/10.22693/NIAIP.2024.31.1.072>

<sup>52</sup> 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, HL L 277. 2022.10.27. 1–102. o.

a válaszadás jogával az indokolással ellátott döntésnyilatkozat kapcsán, a kézhezvételtől számított 24 órán, illetve a DSA 36. cikk (2) bekezdés szerinti válsághelyzet esetén ennél rövidebb időn belül.

A 18. cikk (5)–(7) bekezdései a médiaszolgáltatók által tett panaszok kezelésének, illetve a vitarendezés lehetőségeit mutatják be. Az (5) bekezdés a gyorsított panaszkezelést írja elő a platformoknak, vagyis azokat a panaszokat, amelyeket a médiaszolgáltató vagy az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételekre vonatkozó rendelet<sup>53</sup> (a továbbiakban: P2B rendelet) 11. cikke szerint, vagy a DSA 20. cikke szerinti belső panaszkezelési rendszeren keresztül nyújt be, a platform köteles prioritással, indokolatlan késedelem nélkül kezelni. A médiaszolgáltatók előnyben részesített helyzete tükröződik a (6)–(7) bekezdésekben, melyek értelmében a médiaszolgáltató, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a platform kellő indok nélkül, ismétlődően korlátozza vagy felfüggeszti a szolgáltatását, az EMFA kötelezi a platformot a hatékony párbeszédre alapuló békés vitarendezésben való részvételre. A békés (alternatív) vitarendezés lehetősége akkor is adott a médiaszolgáltató számára, ha a fentebb említett nyilatkozatokat a platform elutasítja vagy érvényteleníti. Ebben az esetben mind a P2B rendelet 12. cikke szerinti közvetítés, mind a DSA 21. cikke szerinti alternatív vitarendezés lehetősége biztosított a médiaszolgáltatóknak.

A 18. cikk utolsó eleme egy átláthatósági kötelezettség arra vonatkozóan, hogy a platformoknak évente nyilvánosságra kell hozniuk, hogy hány esetben utasították el vagy érvénytelenítették a médiaszolgáltatók nyilatkozatait, hányszor és miért, illetve milyen korlátozásokat alkalmaztak a médiaszolgáltatókkal szemben, továbbá hány vitarendezési párbeszédben vettek részt. A 18. cikk vitarendezési mechanizmusai kapcsán a 19. cikk – lényegében a vitarendezés hatékonyságának biztosítása érdekében – kiemeli, hogy a Testületnek rendszeresen, kooperatív módon strukturált párbeszédet kell kezdeményeznie az online óriásplatformokat üzemeltető szolgáltatókkal, a médiaszolgáltatók képviselőivel és a civil társadalom képviselőivel. A strukturált párbeszéd három célt szolgál: a 18. cikk szerinti moderálási és eljárási tapasztalatok megosztását és a gyakorlatok megvitatását, a független média változatos kínálatához való hozzáférés előremozdítását a platformokon, és azon önszabályozási kezdeményezések betartásának nyomon követéséről folytatott diskurzus elősegítését, amelyek a felhasználók által közzétett káros tartalmakkal szemben kerültek implementálásra (különösen a dezinformáció és a külföldi információmanipuláció vonatkozásában).

A 20. cikk a médiakínálat testreszabásának jogát vezeti be, ami a rendelkezés szerint a felhasználók joga arra, hogy a médiaszolgáltatásokhoz való hozzáférést, illetve az ehhez használt készülékek konfigurációját személyes preferenciájuk szerint alakíthassák. A testreszabás joga kötelezettséget keletkeztet a gyártók, a fejlesztők és az importőrök oldalán, ugyanis a 20. cikk értelmében az adott interfésszel vagy eszközzel kapcsolatban ügyelniük kell, hogy azon biztosított legyen a felhasználók számára a szabad és könnyű konfigurálási lehetőség. Az (57) preambulumbekkezdés alapján a

<sup>53</sup> 2019/1150 rendelet az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról, HL L 186., 2019.07.11., 57–79. o.

testreszabás jogának célja elsősorban az, hogy az adott készülékek és interfészek zárt és előre telepített alkalmazásai ne korlátozzák a felhasználók választási lehetőségét.

A platformokat érintő három cikk tekintetében, különösen a 18. cikk kapcsán, több kérdést és gyakorlati problémát is érdemes bemutatni. Bár az EMFA egyik legproblematisabb cikkeként számontartott rendelkezés (a javaslat 17. cikke)<sup>54</sup> elfogadott verziója nagyban eltér a korábbi változatoktól,<sup>55</sup> az több, már korábban is jelzett ok miatt potenciálisan problémás maradt. A 18. cikk (1) bekezdése, ami visszautal a 6. cikk (1) bekezdése szerinti tájékoztatási kritériumrendszerre, nem kínál megoldást arra, hogy a bizonyos tevékenységükben nem független médiaszolgáltatók ne tudják kihasználni a médiaszolgáltatókra vonatkozó szabályozásban rejlő előnyöket.<sup>56</sup> A problémát tovább bonyolítja, hogy e médiaszolgáltatók definíciója nem jelenik meg magában az EMFA-ban,<sup>57</sup> de az vélhetően olyan médiaszolgáltatókat takar, amelyek egyes, harmadik országok által – akár pénzügyi, akár szerkesztői szempontból – állami ellenőrzés alatt állnak, és amelyek feszültségeket okozhatnak az EU-n belüli szabad mozgásra vonatkozó szabályok alkalmazása során.<sup>58</sup> Joggal merülhet fel ennek kapcsán az az elvi kérdés, hogy azok a médiumok, amelyek valamely kormányzat közvetlen ellenőrzése alatt állnak, és nem rendelkeznek szerkesztői autonómiával, újságíróik pedig nem függetlenek, egyáltalán igényt tarthatnak-e a sajtószabadság védelmére.<sup>59</sup> Ugyanakkor nem lehet kizárni a jog gyakorlásából azokat a médiumokat, amelyek egy kormányzat törekvéseivel szimpatizálnak, mert az ugyanolyan önkényes és a médiaszabadságra nézve káros lenne, mint bárki mást kategorikusan kizárni e jog gyakorlásából. Emellett az is megállapítható, hogy közvetlenül a kormány által ténylegesen ellenőrzött médiumok valóban nem hivatkozhatnak az emberi jogok védelmére, mivel a kormányoknak nem lehetnek emberi jogaik. De az ilyen befolyás megállapítására a nemzeti médiahatóságok vagy az EU egyes szervei jobbra alkalmatlanok, általában véve és az EMFA érintett rendelkezéseinek alkalmazása során is.

Ugyancsak ellentmondásos, és a gyakorlatban a médiaszolgáltatók számára kétséges helyzetet teremthet a nyilatkozattételi kötelezettség a szerkesztői függetlenség vonatkozásában. Egyfelől az EMFA több ízben is hangsúlyozza, hogy a szerkesztői függetlenség értelmezése és szabályozása széttagolt a tagállamokban [(4)–(5), (18) preambulumbekendések], de nem tesz kísérletet arra, hogy akár egy új definícióval vagy részletszabályokkal elősegítse a harmonizációt. Ehelyütt kiemelhető a 4. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, ami szerint „a tagállamok – beleértve nemzeti szabályozó

<sup>54</sup> Joan Barata: Problematic Aspects of the European Media Freedom Act – old And New. *LSE*, 2023. május 2. <https://tinyurl.com/mtvsnmzj>

<sup>55</sup> Max van Drunen et alii: What can a Media Privilege Look Like? Unpacking Three Versions in the EMFA. *Journal of Media Law*, Vol. 15., No. 2. (2024) 153–158. <https://doi.org/10.1080/17577632.2023.2299097>

<sup>56</sup> Gosztonyi–Lendvai i. m. 76–77. Ld. előnként: EMFA, 18. cikk (5) bekezdés, azaz a prioritált panaszkezelés lehetősége.

<sup>57</sup> A tisztességtelen médiaszolgáltatók említés szinten kerültek bele a végleges szövegbe, ld. EMFA, (44) és (49) preambulumbekendések.

<sup>58</sup> Blázquez i. m. 14.

<sup>59</sup> Ilaria Buri – Isabel Lereno Monteiro Guedes – Lucas Balluff: The European Union’s RT and Sputnik Ban: Necessary and Proportionate? *DSA Observatory*, 2022. április 22. <https://tinyurl.com/547kf57z>

hatóságaikat és szerveiket is – nem avatkozhatnak be a médiaszolgáltatók szerkesztői politikájába és szerkesztői döntéseibe, és nem próbálhatják meg befolyásolni azokat,” ám annak normatartalma nem befolyásolja érdemben a tagállami töredezett szabályozás és gyakorlat egységesülését. Másfelől, egyben kapcsolódva a fogalmi kettősséghez, szokatlan megoldásnak hat, hogy az online óriásplatformok ‘függetlenség-kapuoörökként’ ellenőrzik, és adott esetben megtagadhatják vagy érvényteleníthetik egyes médiaszolgáltatók nyilatkozatát. Ugyanis ez az eljárás olyan szakértelmet és jogismereti háttérrel (egyben bizalmat) előfeltételez az online óriásplatformok részéről – amelyek az EMFA kontextusában elsősorban a közösségimédia-platformokat takarják –, amely páratlanul széles lehetőséget ad arra, hogy a fragmentált jogi szabályozásokat a saját értelmezésükben alkalmazhassák. Szintén kétséges, hogy mennyiben számíthatnak megbízható kapuoöröknek azok a platformok, amelyeknek a Bizottság eljárásai alapján bizonyos esetekben már az is nehézséget okoz, hogy a DSA szabályainak megfeleljenek,<sup>60</sup> illetve kilépnek a dezinformációs kódexből.<sup>61</sup> E tekintetben reménykeltő lehet a 18. cikk (9) bekezdése alatt említett majdani iránymutatás, amely segítheti a platformok gyakorlatát, és sorvezetőként szolgálhat a platformok számára a megfelelés kapcsán.

Kifejezetten előnyös, és az EMFA javaslatából még hiányzó szabály az *ex ante* korlátozás lehetősége.<sup>62</sup> A 18. cikk (4) bekezdése – bár rendkívül rövid határidővel – lehetőséget ad a médiaszolgáltatóknak arra, hogy érdemben megelőzzék a velük szemben alkalmazandó korlátozást vagy felfüggesztést. Hasonlóan pozitív változás a P2B rendelet és a DSA szabályainak alkalmazhatósága az alternatív vitarendezésre.

### 3.9. A jól működő médiapiacot szolgáló intézkedésekre és eljárásokra vonatkozó

követelmények: beavatkozás a piaci folyamatokba a pluralizmus védelme jegyében

A rendelet 5. szakasza a jól működő médiapiacot szolgáló intézkedésekre és eljárásokra vonatkozó követelményeket állapít meg három kérdéskörben: a médiapiac és a médiapluralizmus nemzeti szabályozásának vizsgálata, a médiapiaci összefonódások értékelése, valamint a médiapiaci összefonódások Testület általi véleményezése terén.

A 21. cikk részletekbe menően rendelkezik a médiaszolgáltatókat érintő nemzeti intézkedések sajátosságairól. Az (1) bekezdésben az EMFA megállapítja – s egyben beavatkozik a tagállami szabályozásba –, hogy a tagállamok által hozott minden olyan jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási intézkedésnek, amely hatással lehet a médiapluralizmusra vagy a szerkesztői függetlenségre, kellően indokoltnak és arányosnak kell lennie. Ehhez kapcsolódva az EMFA előírja az intézkedések vonatkozásában az indokolási és átláthatósági kötelezettséget, továbbá a megkülönböztetés mentességének elvét is. Kifejezetten kiemeli, hogy a közigazgatási intézkedések elfogadására alkalmazott nemzeti eljárásoknak be kell tartaniuk az előre meghatározott időkereteket, és azo-

<sup>60</sup> A Bizottság információkérést küld a Metának a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály alapján. Európai Bizottság, 2024. március 1. <https://tinyurl.com/yzt4fsjj>

<sup>61</sup> Francesca Gillett: Twitter Pulls Out of voluntary EU Disinformation Code. *BBC*, 2023. május 27. <https://www.bbc.com/news/world-europe-65733969>

<sup>62</sup> Van Druenen i. m.

kat indokolatlan késedelem nélkül kell lefolytatniuk – ezzel biztosítva a szabályozási folyamatok hatékony és időben történő kezelését. Az intézkedések kapcsán – legyen szó szabályozási vagy más jellegű intézkedésről – fellebbezési jogot is biztosít az intézkedés hatálya alá tartozó médiaszolgáltatóknak. Az érintett médiaszolgáltatóknak joguk van fellebbezni az intézkedések ellen egy fellebbviteli szervnél, amely lehet akár bíróság is. Ugyan az EMFA nem jelöli meg pontosan a fellebbviteli szervet, a rendelkezés minimumszabályként aláhúzza, hogy az csak olyan, szakértelemmel rendelkező és a feladatát időszerűen ellátni képes entitás lehet, amely független a felektől, külső beavatkozástól vagy politikai nyomástól, és nincs olyan körülmény az eljárása során, amely veszélyeztetheti az elé kerülő ügyek független értékelését.

További beavatkozásnak tűnik a nemzeti szabályozási hatáskörbe, hogy ha egy szabályozási vagy közigazgatási intézkedés valószínűsíthetően jelentős hatással lesz a belső piacon működő médiaszolgáltatókra, akkor a Testület a Bizottság vagy az érintett médiaszolgáltatók kérésére vagy saját kezdeményezésére véleményt nyilváníthat az intézkedésről, de a Bizottság is kiadhatja saját véleményét az ügyben, ha ezzel nem sért valamely uniós alapszerződésben meghatározott hatáskört. Ezeket a véleményeket nyilvánosan hozzáférhetővé teszik, hozzájárulva az átláthatósághoz és az elszámoltathatósághoz. E véleményekhez a Testület és a Bizottság a médiaszolgáltatókat érintő szabályozási vagy közigazgatási intézkedések elfogadásáért felelős nemzeti hatóságoktól vagy szervektől releváns információkat kérhet. Az érintett hatóság vagy szerv köteles ezeket az információkat haladéktalanul és elektronikus úton rendelkezésre bocsátani, megkönnyítve ezzel a véleményalkotás folyamatát.

A médiapiaci összefonódások értékeléséről a 22. cikk rendelkezik, két nagy területet szabályozva: az összefonódások értékelését és az értékelés kritériumait, valamint a konzultációs feladatokat és a Testület véleményezési jogköreit. Az összefonódások értékelése tekintetében az EMFA megállapítja, hogy a tagállamoknak a nemzeti jogban anyagi és eljárási szabályokat kell megállapítaniuk az olyan médiapiaci összefonódások értékelésére, amelyek jelentősen befolyásolhatják a médiapluralizmust és a szerkesztői függetlenséget. Ezeknek a szabályoknak átláthatónak, objektívnek, arányosnak és megkülönböztetésmentesnek kell lenniük. A nemzeti szabályoknak ezen túlmenően ki kell térniük az információk bejelentésére, az eljárásban kijelölt hatóságra vagy szervekre, a megfelelő kritériumrendszerre, illetve az értékelés lefolytatásának időkeretére is. Kiemelendő, és az EMFA is rögzíti, hogy az összefonódás-értékelés elkülönül a versenyjogi értékeléstől, és nem érinti a vonatkozó összefonódás-ellenőrzési szabályokat [(61) preambulumbekkezdés]. Az összefonódások értékelését az EMFA öt elem figyelembevételével végzi el:

- a médiapluralizmusra gyakorolt várható hatás, beleértve a közvélemény-formálásra és a médiaszolgáltatások sokszínűségére gyakorolt hatásokat, figyelembe véve az online környezetet és a felek érdekeltségeit más médiavállalkozásokban vagy nem médiavállalkozásokban;
- a szerkesztői függetlenség biztosítékai, ideértve a médiaszolgáltatók által a szerkesztői döntések függetlenségének biztosítására tett intézkedéseket;
- az érintett felek gazdasági fenntarthatósága az összefonódás nélkül, valamint az annak biztosítására szolgáló lehetséges alternatívák;

- a Bizottság médiapluralizmusról és tömegkommunikációról szóló éves jogállamisági jelentésének vonatkozó megállapításai;
- az érintett felek által a médiapluralizmus és a szerkesztői függetlenség biztosítása érdekében tett kötelezettségvállalások.

Az első három tekintetében a Bizottság a Testület közbenjárásával iránymutatásokat ad ki [22. cikk (3) bekezdés]. A 22. cikk második kiemelt szabályozási területe a nemzeti szabályozók és a Testület között konzultációra vonatkozik. Ennek értelmében a nemzeti szabályozó, ha „valószínűsíthető”, hogy egy médiapiaci összefonódás hatással lesz a médiaszolgáltatások belső piacának működésére, köteles konzultációt kezdeményezni a Testülettel az összefonódás értékeléséről. E körben a Testület további kötelezettsége, hogy a konzultáción túl véleményt is készítsen a nemzeti szabályozó és a Bizottság részére az összefonódás értékeléséről, e véleményt pedig a nemzeti szabályozó köteles a „lehető legteljesebb mértékben” figyelembe venni [22. cikk (5)–(6) bekezdések].

A 23. cikk a 22. cikkben megállapított véleményezésre vonatkozó jogkörök egy speciális esetkörét szabályozza. Ha a fentebb említett értékelés nem valósul meg, illetve az adott nemzeti szabályozó nem konzultál a Testülettel, ugyanakkor valószínűsíthető, hogy egy összefonódás befolyásolni fogja a médiaszolgáltatások belső piacának működését, a Testület saját kezdeményezésre, vagy bizottsági kérés alapján, véleményt készíthet a fenti elemek figyelembevételével.<sup>63</sup> A véleményt ezt követően nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni [23. cikk (3) bekezdés].

A jól működő médiapiacot szolgáló intézkedésekre és eljárásokra vonatkozó követelmények szabályozása az eddigi uniós szabályozás kontextusában páratlan mélységben avatkozik bele a tagállamok nemzeti szabályozásába. E kontextusban Mark Cole aggodalmát fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy az eddig kizárólagosan nemzeti hatáskörben lévő koncentrációkorlátozás és médiapluralizmus-szabályozás szupranacionális központosítása nemcsak a nemzeti hatásköröket, hanem az EU saját maga által megállapított, a médiapiac szabályozása vonatkozásában „óvatos és visszafogott” álláspontot tükröző hatásköreit is megkérdőjelezheti.<sup>64</sup> A szerző ezalatt leginkább a joggal kapcsolatos problémákat említi meg (ezt később részletesen taglaljuk, ld. 4.1. alpont). Egyfelől, Cole arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 114. cikke mint jogalap ugyan az EU harmonizációs igényének standard referenciapontjává vált, mégis *lex generalis*, azaz csak abban az esetben rá hivatkozni, ha a „Szerződések nem rendelkeznek olyan *lex specialis* jogalapról, amely a tervezett intézkedés szempontjából releváns lenne.”<sup>65</sup> A szerző e körben felveti, hogy ilyen hivatkozási alap lehetne a médiaszabadság és a médiapluralizmus is<sup>66</sup> – ez egybevág az EMFA (60) preambulumbekkezdésben adott magyarázatával, amely hangsúlyozza, hogy a médiapiacot érintő beavatkozás a médiaszol-

<sup>63</sup> Ez a jog megilleti a Bizottságot is, azzal a kikötéssel, hogy ezzel nem sérthet hatáskört [23. cikk (2) bekezdés].

<sup>64</sup> Cole i. m. 295–296.

<sup>65</sup> Uo. 295.

<sup>66</sup> Ld. EUSZ 2. cikk és Alapjogi Charta 11. cikk (1)–(2) bekezdések.



gáltatások függetlenségét és sokszínűségét szolgálja. Az említett preambulumbekzdés e tekintetben példálzó jelleggel megemlíti azokat a tagállami szabályozás következtében bekövetkező hátrányokat, amelyek fenyegetik a szolgáltatásnyújtás szabadságát és a médiapluralizmust, mint például azok a szabályok, amelyek a médiatulajdont korlátozzák, vagy éppen az engedélyhez kötött médiaszolgáltatás nyújtását nehezítik meg az engedélyek visszavonásán vagy a megújítás megnehezítésén keresztül. Mégis, Cole szerint az EMFA által rögzített hivatkozások a hatáskörök kibővítésére nem megfelelő alátámasztás, azért, mert a hatáskörök elosztása és a szubszidiaritás elvén nem változtat a fentiekre való utalás. Ennek értelmében azok a hatáskörök, amelyeket egy tagállam nem adott át az EU-nak, továbbra is az adott tagállaméi, azaz jelen esetben a médiapiac, a médiapluralizmus és a médiakoncentráció szabályozása, függetlenül a (60) preambulumbekzdésben foglaltaktól, nem tartoznak uniós hatáskörbe, hiszen ilyen típusú hatáskör-módosítás nem történt az EUMSZ-ben.<sup>67</sup>

Tovább bonyolítja a normatartalom megértését, hogy a (62) preambulumbekzdés külön kiemeli, hogy az összefonódásokkal kapcsolatos tagállami értékelési megközelítések Unió-szerte nagymértékben eltérőek, így még inkább kétséges, hogy pontosan miképpen kellene implementálni és értelmezni a rendelkezést az egyes tagállami jogszabályok keretrendszerében. Kodifikációs problémát okozhat a standardizált kritériumrendszer szerinti értékelés is [(68) preambulumbekzdés]. A Testület és a Bizottság véleményezése, hasonlóan az értékelés-szabályozáshoz, számos gyakorlati kérdést vet fel.

Egyfelől mivel az érintett cikkek semmiféle szankciórendszert nem rögzítenek, a vélemények figyelembevétele kötelezővé tehető, de lényegében nem lehet kikényszeríteni az értékelések véleményhez igazítását. Ahogy a 22. cikk (6) bekezdése fogalmaz, az egyetlen lépés, amelyet ebben az esetben a Testület tehet, annak követelése, hogy „a nemzeti szabályozó hatóság vagy szerv a Testület által az eljárási szabályzatában megállapítandó határidőn belül érvekkel alátámasztott indokolást nyújtson be a Testületnek és a Bizottságnak, amelyben kifejti álláspontját.” Másfelől – részben a tagállami szabályozások eltérő jellege miatt – értelmezési konfliktus alakulhat ki egy tagállam értékelése és a Testület véleménye között, amennyiben nem került sor konzultációra. Ugyanakkor e konfliktusok feloldására az EMFA nem ad megfelelő választ, sem álláspont-ütköztetési lehetőséget, így a Testület véleménye csorbíthatja a nemzeti szabályozók hatáskörét a médiapiaci összefonódások értékelését illetően,<sup>68</sup> ami bár egyes kutatók szerint kívánatos lehet,<sup>69</sup> a gyakorlatban azonban nem könnyíti meg a tagállamok és a Testület együttműködését.

<sup>67</sup> Cole i. m. 295.

<sup>68</sup> Uo. 311.; Marta Sznajder: European Media Freedom Act and Its Implications for Both Merger Control and Media Pluralism: The Polish Perspective. *European Law Review*, Vol. 49. (2024) 66–77.

<sup>69</sup> Marta Cantero Gamito: The European Media Freedom Act (EMFA) as Meta-Regulation. *Computer Law & Security Review*, Vol. 48. (2023) 11–14. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105799>



### 3.10. A gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztása: közönségmérés és közfinanszírozás

A jogszabály rendelkezik a gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztásáról is: a 24. cikk a közönségmérésre, a 25. cikk pedig az állami hirdetésekhez és az árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekhez nyújtott közfinanszírozás elosztására vonatkozóan állapít meg szabályokat. A közönségmérés tekintetében az EMFA hét alapelvet fektet le, amelynek alapján a tagállamoknak ki kell alakítaniuk a közönségméréseket és azok módszereit, eszközeit [24. cikk (1) bekezdés]: átláthatóság, pártatlanság, inkluzivitás, arányosság, megkülönböztetésmentesség, összehasonlíthatóság, ellenőrizhetőség.

A sorvezetőként szolgáló elvek mögött kettős cél húzódik. Egyrészt a közönségmérés kiemelt szerepet játszik a médiaiparban, mivel hatással van a reklámosztásra és az árakra, amelyek jelentős bevételi forrásokat jelentenek, így az EMFA igyekszik uniformizálni a közönségmérésre vonatkozó alapelveket [(90) preambulumbekkezdés], másrészt a (69) preambulumbekkezdés megemlíti, hogy a hagyományos médiaszolgáltatások önszabályozási mechanizmusai nem feltétlenül összeegyeztethetők a médiapiac új szereplőivel,<sup>70</sup> különösen az online platformokkal, amelyek más szabványok szerint végzik a közönségmérést. A hét alapelv tehát elsődlegesen a médiapiaci változásokra reflektál, és kiküszöböli a különböző közönségmérési standardokból fakadó eltéréseket.

A rendelet szigorú szabályokat fektet le a közönségmérési rendszereket szolgáltató vállalkozásokra nézve. A 24. cikk (2) bekezdése értelmében az ilyen vállalkozásoknak indokolatlan késedelem nélkül és díjmentesen kell pontos, részletes és naprakész információkat szolgáltatniuk a mediaszolgáltatók, a hirdetők és az erre felhatalmazott harmadik felek számára a módszereikről, és biztosítaniuk kell azok független éves ellenőrzését is [(70) preambulumbekkezdés]. Ezen túlmenően a mediaszolgáltatók kérésére a vállalkozásoknak részletes közönségmérési eredményeket kell szolgáltatniuk, beleértve a nem összesített adatokat is, az adatvédelmi és a magánélet védelmére vonatkozó szabályok megsértése nélkül [24. cikk (2) bekezdés]. A vállalkozásokon kívül – hasonlóan az összefonódás-szabályozáshoz – a nemzeti szabályozó hatóságoknak is kötelezettségeket ír elő az EMFA. A szabályozó hatóságoknak a (3) bekezdés alapján ösztönözniük kell a közönségmérési rendszerek szolgáltatói, a mediaszolgáltatók, az online platformok és az érintett érdekelt felek közötti együttműködést a magatartási kódexek kidolgozásában vagy a közösen elfogadott kódexeknek való megfelelés érdekében. E kódexek célja az említett elveknek való megfelelés rendszeres ellenőrzésének előmozdítása független és átlátható auditok révén. A Bizottság a Testület közreműködésével iránymutatást adhat ki a kódexekhez, illetve a közönségmérés szolgáltató vállalkozók számára, leginkább azért, hogy egységesítsék és standardokhoz kössék a gyakorlatokat. Ehelyütt kiemelendő, hogy az EMFA hangsúlyozza az online platform-

<sup>70</sup> A probléma nem új keletű, a Netflix és egyéb streamingszolgáltatók esetében már többször felmerült a közönségmérés nehézségeinek vizsgálata, ehhez ld. Ana González-Neira – Natalia Quintas-Froufe – Jorge Gallardo-Camacho: La medición de la audiencia televisiva: desafíos ante las nuevas plataformas de video. *Comunicación Y Sociedad*, Vol. 17. (2020) 1–23. <https://doi.org/10.32870/cys.v2020.7284>

mokkal való együttműködést a kódexek kidolgozása során, különösen a fentebb említett közönségmérési kérdésekről való konzultáció céljából [(71) preambulumbekzdés]. A Testület elő kívánja mozdítani az érintett szabályozók, vállalkozások és médiaszolgáltatók között a legjobb gyakorlatok megosztását is [24. cikk (5) bekezdés].

A gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztásának másik támpontja a 25. cikk. Az (1) bekezdés szerint a közigazgatási szervek révén közvetve vagy közvetlenül megvalósuló közfinanszírozás odaítélésének átlátható, objektív, arányos és megkülönböztetésmentes módon kell történnie. A tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy az állami hirdetésekre fordított közpénzek széles körben legyenek szétosztva a médiaszolgáltatók között. A cikk kiemeli, hogy e rendelkezések nem érintik az uniós közbeszerzési szabályok szerinti közbeszerzési vagy koncessziós szerződések odaítélését, illetve az uniós állami támogatási szabályok alkalmazását. A (2) bekezdés alapján a közigazgatási szerveknek évente nyilvánossá kell tenniük az állami hirdetésekre vonatkozó információkat, így ama médiaszolgáltatók vagy online platformok nevét, amelyektől a szolgáltatásokat beszerezték, a teljes éves kiadást, valamint a szolgáltatónként elköltött éves összeget. A cikk szerint a tagállamok diszkrecionális alapon mentesíthetik a százezer főnél kevesebb lakossal rendelkező területi egységek önkormányzatait, valamint az ilyen önkormányzataik által közvetlenül vagy közvetve ellenőrzött szervezeteket az üzleti csoportok nevének közzététele alól. A (3) bekezdés rögzíti, hogy a tagállamok nemzeti szabályozó hatóságainak vagy más illetékes független testületek feladata nyomon követni az állami hirdetési kiadások médiaszolgáltatók és online platformok közötti elosztását, és erről évente jelentést tenni. A szolgáltatott információk teljességének biztosítása érdekében ezek a hatóságok további részleteket kérhetnek az érintett hatóságoktól vagy szervezetektől, illetve egyéb illetékes független hatóságtól vagy szervtől.

Mind a közönségmérés, mind az állami finanszírozásokra vonatkozó szabályozás jelentős lépés. Az előbbi tekintetében, ahogy azt mind a normaszöveg, mind a preambulumbekzdések kiemelik, különösen fontos a standardizáció, mert szakmai és lakossági igény is megfogalmazódott egy átlátható, következetes és független közönségmérés iránt.<sup>71</sup> Francisco Blázquez tanulmányában felhívja a figyelmet az aggasztó adatokra: az európai polgárok mindössze 6-8 százaléka tartja úgy, hogy a közönségmérések transzparens, objektív és inkluzív módon történnek, az online platformok kapcsán pedig a vállalkozások és egyéb médiapiaci szervek csupán 5 százaléka véli úgy, hogy a platformok közönségmérése átlátható.<sup>72</sup> Korai lenne még kijelenteni, hogy az EMFA egymaga képes megoldani a közönségmérés dilemmáit, de az egységes alapok lefektetése, illetve az önszabályozási mechanizmusoknak konzultáción nyugvó, kooperatív magatartási kódexeken keresztül véghez vitt uniformizálása egyértelműen progresszív lépés az átlátható és megbízható közönségmérési metódus felé.

Hasonlóan előremutató a közfinanszírozásra és az állami hirdetésekre vonatkozó szigorú szabályozás. Az uniós felmérések szerint az emberek döntő többsége úgy gondolja, hogy az állami hirdetésekre vonatkozó szabályok nem kellően átláthatók,

<sup>71</sup> Blázquez i. m. 6.

<sup>72</sup> Uo.

és a tagállami és uniós szabályok nem adnak megfelelő szabályozási keretet az állami piactorzítás megelőzéséhez.<sup>73</sup> Ezek a visszajelzések azért is fontosak, mert az állami reklám- és szolgáltatási szerződésekre szánt közpénzek számos médiaszolgáltatónak és online platformüzemeltetőnek kulcsfontosságúak a fennmaradáshoz [(72) preambulumbekzdés].

#### 4. A jogszabály által felvetett lényeges kérdések

A következőkben azokat az EMFA által generált problémákat vizsgáljuk, amelyek érintik a jogszabály jogalapját, formáját, más uniós jogszabályokkal való viszonyát, valamint a belőle következő jogalkotási és -alkalmazási kötelezettségeket.

##### 4.1 A megkérdőjelezhető jogalap

Ahogy az előzőekben már említettük, az EMFA első sorban az EUMSZ 114. cikkére hivatkozik jogalapként, indoklásában pedig a tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével, valamint a szerkesztői függetlenséggel kapcsolatos széttagolt nemzeti szabályozási megközelítések kezelését jelöli meg a rendelet céljának.<sup>74</sup> A jogszabály hatálya azonban nem csupán a határokon átívelő médiaszolgáltatásokra terjed ki, hanem olyan szolgáltatásokra is, amelyek jellemzően helyi vagy regionális szinten működnek (pl. helyi rádiók, helyi és megyei sajtótermékek). Ezek azonban nem rendelkeznek belső piaci jelentőséggel, és a rendelet preambuluma vagy indoklása sem fejti ki, hogy milyen mértékben lennének relevánsak a belső piac szempontjából, vagy hogy a helyi és regionális médiumok milyen mértékben jelentenének veszélyt a belső piac egészére nézve, így ezek tekintetében az EUMSZ 114. cikke mint jogalap aligha alkalmazható.<sup>75</sup>

Bár az Európai Unió szabályozási keretrendszere mind kulturális, mind gazdasági vonatkozásban érinti a tagállamok médiaszabályozását, a kettőt nem mindig lehet egymástól élesen elválasztani, ezért a médiaszolgáltatások piaci szabályozása elvileg indokolható az egységes belső piac védelmében tett intézkedésként, még akkor is, ha átfedések lehetnek a kulturális szempontokkal. Azonban egy olyan megközelítés, amely szerint bármilyen gazdasági szempont elegendő indokként szolgálhatna arra, hogy egy jogi aktus csak az EUMSZ 114. cikkére támaszkodjon, gyakorlatilag megszüntetné a kizárólagos hatáskörök elvét, mivel így bármely jogszabály, amely a vállalkozásokat mint piaci szereplőket célozza, számos más kapcsolódó aspektust is lefedhetne, akár olyanokat is, amelyekben az EU-nak a szerződések alapján nincs jogalkotási hatásköre.<sup>76</sup>

Természetesen lehet amellet érvelni, hogy a médiatartalmakra vonatkozó eltérő tagállami jogszabályok valóban akadályt jelenthetnek a belső piacon, és jelentős kockázatot jelent a média szabadságára és pluralizmusára nézve a hazai piacokon meg-

<sup>73</sup> Uo. 7.

<sup>74</sup> EMFA-javaslat Indoklás, 2. pont (Jogalap).

<sup>75</sup> Rupprecht Podszun: News Ecosystems: Tackling Unfinished Business. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 12 (2024) 317. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae015>

<sup>76</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 16.

valósuló túlzott médiakoncentráció.<sup>77</sup> A rendelet (5) preambulumbekkezdése hosszasan taglalja, hogy a médiapiacok szereplőire vonatkozó nemzeti rendelkezések és eljárások eltérő volta és a koordináció hiánya jobbizonytalanságot eredményezhet az új piacokra belépni kívánó médiavállalkozások számára, de nem támasztja alá, hogy az esetlegesen eltérő tagállami szabályok a határokon átnyúló médiavállalkozásokon kívül miért jelentenének bizonytalanságot a pusztán a tagállami piacokon belül működő médiaszolgáltatók számára.

Az EUMSZ 167. cikke a tagállamok hatáskörébe utalja a nemzeti és a regionális sokszínűség, valamint a kulturális örökség megőrzését, az EU pedig – az EUMSZ 6. cikk c) pontjával összhangban – a kultúra területén csupán a tagállamok szabályait támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések meghozatalára jogosult. Azonban a rendelet, úgy tűnik, figyelmen kívül hagyja ezt az egyértelmű hatásköri korlátozást, és beavatkozik a tagállamok kizárólagos jogköreibe azzal, hogy a belső médiarendszerük rendeleti szabályozásával korlátozza kulturális szuverenitásukat. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ)<sup>78</sup> 5. cikke garantálja a hatáskör-átruházás elvének érvényesülését, aminek megfelelően az EU:

„kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. [...] [A]z Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az EU szintjén jobban megvalósíthatók.” [EUSZ 5. cikk (2)–(3) bekezdés]

A rendeletjavaslat indokolása erre válaszul azt mondja, hogy

„mivel a problémák egyre inkább határokon átnyúló jellegűek, és nem egyetlen tagállamra vagy tagállamok csoportjára korlátozódnak. A médiatartalmak, köztük a hírek előállítása, terjesztése és fogyasztása egyre inkább digitálissá és határokon átnyúlóvá válik, mivel az internet továbbra is ösztönzi a hagyományos médiaüzleti modellek átalakulását.”<sup>79</sup>

Ebből azonban nem tűnik egyértelműnek, hogy a médiapiacot érintő problémák (az indokolás szerint többek között: szerkesztői függetlenség csökkenése, újságírói forrásvédelem nehézségei, tisztességtelen piaci szolgáltatók stb.) ne lennének kezelhetők tagállami szinten.

<sup>77</sup> Marta Cantero Gamito: Consistent Regulatory and Self-Regulatory Mechanisms for Media Freedom in the Digital Single Market. The European Media Freedom Act (EMFA) as Meta-Regulation. *RSC Working Paper*, 2022/42. 12. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4148474>

<sup>78</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés. HL C 326, 2012.10.26., 13–47. o. <https://tinyurl.com/3b7hedek>

<sup>79</sup> EMFA-javaslat, Indokolás 2. pont (szubszidiaritás).

Különösen igaz ez a közszolgálati műsorszolgáltatók kialakítására és szervezetére vonatkozó rendelkezésekre, amiket az Amszterdami Jegyzőkönyv tartalmaz.<sup>80</sup> Ennek alapján az egyes tagállamok határozzák meg a közszolgálati feladatköröket, ezáltal a közszolgálati médiaszolgáltatással kapcsolatos irányítás és a stratégiai döntések is a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Az indokolás úgy fogalmaz, hogy az EMFA

„nem sérti a tagállamok azon hatáskörét, hogy a közszolgálati médiát finanszírozzanak annak érdekében, hogy az elláthassa a nemzeti szinten rá átruházott, meghatározott és szervezett közszolgálati feladatait, és nem avatkozik be a média területén meglévő nemzeti identitásokba vagy szabályozási hagyományokba sem.”<sup>81</sup>

Könnyen belátható azonban, hogy a közszolgálati média rendeleti formában történő bármilyen szabályozása csökkenti a tagállamok hatáskörét a saját belső kulturális piacukon, különösen annak fényében, hogy az Amszterdami Jegyzőkönyv rögzítette, hogy a tagállamoknak nem csupán a közszolgálati média finanszírozásáról, hanem annak működési köréről és struktúrájáról is joguk van dönten.<sup>82</sup> A közszolgálati média szabályozásába történő uniós beavatkozás indokál a preambulum a 2022. évi jogállamisági jelentésre, az ún. Médiapluralizmus Monitorra és „A közszolgálati média irányítása és függetlensége” című jelentésekre hivatkozik, amelyek módszertanával és objektivitásával kapcsolatban több kétely is felmerült.<sup>83</sup> Ha tényként kezelnénk az e jelentésekben bemutatott esetleges kockázatokat, akkor sem lenne teljesen világos, hogy a jelentésekben egyes tagállamokkal szemben megfogalmazott kritikák miért szolgálnának alapul egy, az egész EU-t érintő, általános hatályú szabályozás megalkotására, és az Európai Bizottság szerepének ilyen mértékű megerősítésére a médiaszabályozás területén.<sup>84</sup>

A preambulum szerint a közszolgálati médiaszolgáltatók különleges szerepet játszanak azért, hogy biztosítsák a polgárok számára a minőségi, pártatlan és kiegyensúlyozott információkhoz való hozzáférést [(27) preambulumbekkezdés], azonban kevésbé egyértelmű, hogy az egyes tagállami közszolgálati médiaszolgáltatók működésének milyen valódi hatása van az EU egészének piacára, amely indokoltá tenné a kérdés rendeleti szintű szabályozását, figyelembe véve, hogy ezeknek a szolgáltatóknak a közszolgálati küldetését a tagállamok határozzák meg, jellemzően a nemzeti piacra célozva, és igazodva az adott állam kulturális sajátosságaihoz és piaci feltételeihez.<sup>85</sup>

<sup>80</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Protocol annexed to the Treaty of the European Community – Protocol on the system of public broadcasting in the Member States, OJ C 340, 1997.11.10., 109. p.

<sup>81</sup> EMFA-javaslat, 2. pont (szubszidiaritás).

<sup>82</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 17.

<sup>83</sup> Ld. A Médiaszabadság-jelentések értékelése. *NMHH*, 2024. március 1. <https://tinyurl.com/3hmdb7h8>

<sup>84</sup> Mark D. Cole – Christina Etteldorf: *Future Regulation Of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination*. Baden-Baden, Nomos, 2023. 261. <https://doi.org/10.5771/9783748939856> [a továbbiakban: Cole–Etteldorf (2023b)].

<sup>85</sup> Cole i. m. 306.

#### 4.2. A rendeleti forma problémái

A jogalappal kapcsolatos aggályok jelentős része elkerülhető lett volna azzal, ha az EMFA nem rendeleti, hanem akár vegyes (egy rész irányelvbe, míg más részek rendeletbe foglalásával), akár teljes egészében irányelvi formában került volna elfogadásra. Tekintettel arra, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatások kapcsán eddig is irányelvi formát alkalmazott az EU, az a szorosan kapcsolódó kérdéseket szabályozó EMFA esetében is logikusabb választásnak tűnt volna. A rendeleti forma azért is kifogásolható, mert egyes részei túlságosan általános előírásokat tartalmaznak, több helyen nem egyértelmű szankciókkal és felügyeleti módokkal, amelyek megnehezítik az EMFA végrehajtását.

Azáltal, hogy rendeleti formát kapott, ami az EUMSZ 288. cikk (3) bekezdése szerinti irányelvvel ellentétben nem hagy szabad kezét a nemzeti hatóságoknak a végrehajtás formájának és eszközeinek megválasztásában, az EMFA nem veszi kellően figyelembe az EUMSZ 167. cikkében foglalt horizontális kultúrpolitikai záradékot, amely a médiapolitika tekintetében is védi a tagállamok szuverenitását. A jogi aktus indokolásában felhozott érv, ami arra hivatkozik, hogy a rendeleti formával elkerülhető a hosszadalmas átültetési folyamat, és megelőzhetőek az esetleges eltérések vagy torzulások, gyenge lábakon áll, hiszen ez minden irányelv európai jogban előírt alapvető jellegének velejárója. Ha ezeket a problémákat általános érvennyel elfogadjuk, volta-képpen megkérdőjelezzük az irányelv mint jogalkotási eszköz létjogosultságát.

Tehát az EUMSZ 167. cikke alapján a mediaszabályozás hagyományosan a tagállamok kulturális szuverenitásának kérdéskörébe tartozik, vagyis elegendő mozgásteret kell biztosítani a tagállamoknak ahhoz, hogy saját hatáskörben, önállóan valósítsák meg az esetleges közös célokat. Ezt maga az EMFA preambuluma is elfogadja, amikor úgy fogalmaz, hogy az EUMSZ 167. cikke alapján

„a tagállamoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy egyes területeken részletesebb vagy szigorúbb szabályokat fogadjanak el, feltéve, hogy ezek a szabályok e rendelettel összhangban biztosítják a médiapluralizmus vagy a szerkesztői függetlenség magasabb szintű védelmét, és összhangban állnak az uniós joggal, továbbá feltéve, hogy a tagállamok nem korlátozzák a más tagállamokból származó, az említett területeken megállapított szabályoknak megfelelő médiaszolgáltatások szabad mozgását.” [(8) preambulumbekzdés]

Azonban a rendeleti forma éppen ezzel ellentétes irányba hat, és csökkenti a tagállamok mozgásterét, még azzal együtt is, hogy az 1. cikk (3) bekezdése feljogosítja a tagállamokat bizonyos kérdésekben részletesebb szabályozás kialakítására.

Alkalmasabb lett volna azokat a kritikus kérdéseket azonosítani, amelyek terén az EU rendelkezik hatáskörrel arra, hogy új szabályozást vezessen be. Ezeket a belső piac gazdasági dimenziójához kapcsolódó minimumszabályokat akár rendeleti formában is el lehetett volna fogadni, míg az alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó kérdésekben, amelyekben nagyobb fokú harmonizációra lenne szükség, lehetett volna irányelvet al-

kotni.<sup>86</sup> A mostani a két jogalkotási eszköz szokatlan elegye, mert bizonyos helyeken az EMFA rendeleti formában fogalmaz meg olyan elvárásokat, amelyek nem kellően konkrétak vagy részletesek, és további tagállami jogalkotást igényelnek, vagyis inkább irányelv jellegűek, és önmagukban nem alkalmazhatók.

#### 4.3. A jogszabály viszonya az uniós média- és platformszabályozás más jogszabályaihoz

Bár egyértelműnek tűnhet, mégis érdemes külön kiemelni, hogy a rendelet csak kiegészíti a meglévő szabályozási környezetet, nem felváltja azt.<sup>87</sup> Ezért célszerű röviden megvizsgálni két másik uniós jogszabállyal való kapcsolatát: az egyik az AVMS irányelv, a másik a DSA.

Az EMFA bizonyos ponton módosítja, máshol kiegészíti az AVMS irányelvet, de mivel a rendelet médiaszolgáltatás-fogalma tágabb, mint az irányelv audiovizuális médiaszolgáltatás-fogalma, azt mondhatjuk, hogy a két jogszabály sok helyen átfedésben van egymással, ami okozhat némi nehézséget a jogszabályok alkalmazása során, különösen az irányelvet átültető nemzeti szabályozásoknál.<sup>88</sup> Jó példa lehet erre az EMFA 4. cikk (1) bekezdése és az AVMS irányelv 3. cikke közötti kapcsolat.<sup>89</sup> Az előbbi általános érvennyel garantálja a médiaszolgáltatók számára, hogy csak az uniós jog szerint megengedett korlátozások gátolhatják meg őket a belső piacon történő gazdasági tevékenységük gyakorlásában, az utóbbi pedig hasonló szabályt fogalmaz meg az audiovizuális médiaszolgáltatókkal kapcsolatban, ugyanakkor bővebben részletezi, hogy a tagállamok milyen esetekben korlátozhatják mégis a szolgáltatás nyújtását. Ha egy tagállam úgy ültette át az irányelvet, hogy abban részletesebb szabályokat állapított meg például a rádiós szolgáltatásokkal kapcsolatban is, felmerülhet a kérdés, hogy az EMFA médiaszolgáltatás-fogalma alá tartozó ilyen szolgáltatók kapcsán ez vajon az uniós jog által megengedett korlátozásnak számít-e, vagy sem.

Emellett az EMFA rendeleti szintre emeli az AVMS irányelv 30. cikkét, ami a nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozó kritériumokat határozza meg (függetlenség, pártatlanság, megfelelő pénzügyi erőforrások megléte stb.), és hatékonyabb együttműködési keretrendszert hoz létre a videómegosztóplatform-szolgáltatók [az irányelv 28b. cikk (1)–(3) bekezdései által előírt] kötelezettségeinek érvényesítésére. Az EMFA egy helyen módosítja jelentősen az AVMS irányelvet: annak 30b. cikkét el kell hagyni, és az általa létrehozott ERGA helyébe az EMFA 8. cikke szerinti Médiaszolgáltatások Európai Testülete lép. Ez a módosítás leginkább a nemzeti szabályozó hatóságok közötti együttműködési mechanizmusok és az illegális vagy káros audiovizuális tartalmak határokon átnyúló terjesztésére való reakálás szempontjából számít jelentősnek.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 3.

<sup>87</sup> Gamito i. m. 16.

<sup>88</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 17.

<sup>89</sup> Uo. 102.

<sup>90</sup> Uo. 105.



Az EMFA 2. cikk 9–10. pontjai átveszik a DSA online platformokra és online óriásplatformokra vonatkozó fogalmi meghatározásait, és a fent ismertetett szabályokat rendeli alkalmazni a médiaszolgáltatói tartalmak online óriásplatformokon való megjelenítésére és az ehhez kapcsolódóan bevezetett indokolási és jogorvoslati mechanizmusokra. Az EMFA azt is kiemeli, hogy a DSA kiskorúak védelmére (28. cikk) és a kockázatcsökkentési intézkedésekre (34–35. cikkek) vonatkozó rendelkezései kivételt képeznek a rendelet 18. cikk (4) bekezdése szerinti előzetes értesítési és 24 órás válaszdadási idő biztosítására vonatkozó szabályok alól. Azonban kérdéseket vet fel a két rendelet alkalmazása tekintetében, hogy az EMFA előírásainak betartását mely szerv fogja felügyelni. Az EMFA nem fogalmaz meg egyértelmű felügyeleti jogköröket vagy szankciórendszert a platformokra vonatkozó szabályok tekintetében, így vélhetően a DSA hatállyal és hatáskörrel kapcsolatos szabályait kell alkalmazni. Az EMFA ezen, felügyeleti mechanizmusokra vonatkozó hiányossága (melyet a következő fejezetben részletesebben is tárgyalunk) így számos hatásköri kérdést vet fel az óriásplatformokat első sorban felügyelő Bizottság, a Digitális Szolgáltatási Koordinátorok, valamint a tagállami médiahatóságok hatáskörei kapcsán.

#### 4.4. A jogszabály által előírt kötelezettségek érvényesítése

A rendelet szövegéből gyakran nem derül ki egyértelműen, hogy az abban foglalt jogok és kötelezettségek milyen mértékben és milyen intézmények által juttathatók érvényre. Néhány példa erre: a közönség 3. cikkben meghatározott joga valójában nem több deklarációnál, amely nem járhat konkrét következményekkel; a médiaszolgáltatók 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott kötelezettsége (a szerkesztői szabadság tiszteletben tartása) legfeljebb az önszabályozás keretei között érvényesíthető; a közszolgálati média függetlenségének 5. cikkben említett garanciáival összefüggésben legfeljebb a nemzeti normák megfelelése vizsgálható, a tényleges függetlenség aligha; a platformok 18–19. cikkekben előírt kötelezettségei a média tartalmainak eltérő kezelésére elsősorban eljárási szabályokat alkotnak, amelyek betartása mellett a platformok továbbra is szabadon hozhatnak döntést a tartalmak törléséről vagy a felhasználói fiókok felfüggesztéséről; az állami hirdetések elosztásának transzparenciáján túl annak arányos és megkülönböztetésmentes elosztását az EMFA alapján nem lehet kikényszeríteni (25. cikk).

Hiányosság, hogy az EMFA számos esetben nem rendelkezik a szabályok betartásának részletkérdéseiről, arról, hogy mely szerv és milyen eljárásban felügyelheti azt, továbbá szankciókat sem rendel a kötelezettségek megszegéséhez. Ez bizonyos esetekben eleve elképzelhetetlen is lenne a sajtószabadság nagyarányú sérelme nélkül (pl. a 3. cikk és a 6. cikk (2) bekezdésének érvényesítésekor). Más esetekben a tagállami szabályozás kiegészítheti az EMFA rendelkezéseit, megteremtve a hatósági hatáskört, meghatározva a követendő eljárásrendet és az alkalmazható szankciórendszert.

A Bizottság ezeket talán nem látja súlyos problémának, mert számára várhatóan érdemi eszköz lesz a kötelezettségszegési eljárások megindítása, amikor egy tagállam nem megfelelően alkalmazza az egyes rendelkezéseket. De ha maguk a kötelezettségek is elnagyoltan meghatározottak, érvényesülésük pedig objektív szempontok alapján nehezen vizsgálható (mint pl. a közszolgálati média függetlensége), akkor túlzottan

tág tér nyílik az értelmezésre. Egy ilyen eljárás lehetséges körvonalai bizonytalanok, és féltő, hogy a Bizottság ezt az eszközt politikai motivációból is alkalmazhatja, kiemelve egy-egy tagállamot, amelyekkel szemben eljár, de figyelmen kívül hagyja a más tagállamokban észlelhető kisebb-nagyobb problémákat. Fontos eszköz a Testület titkársága feletti kontroll is [11. cikk (1) bekezdés]. Ha a Bizottság határozza meg a Testület napirendjét, és készíti elő a döntéseket, az ERGA működésének tapasztalatait ismerve sejthető, hogy a számára megfelelő döntések, vélemények megszületéséről is tud majd gondoskodni.

#### 4.5. Mennyiben avatkozhat majd be a Testület egy nemzeti hatóság döntéseibe?

Figyelembe véve az EMFA által a Testületnek biztosított hatásköröket, illetve a véleményezési lehetőség fent bemutatott ellentmondásos természetét, felmerülhet, hogy mennyiben van befolyása a Testület véleményalkotási hatáskörének a tagállami hatóságok döntéseire. Noha a vélemények nem bírnak kötelező erővel, mégis lehetnek olyan esetek, amikor az EMFA valamilyen normatív elemet, elvárást kapcsol hozzájuk a tagállami hatósággal, szervvel szemben. A következőkben ezeket tekintjük át.

##### 4.5.1. A tagállami intézkedések minősítése

A véleményhez kapcsolt normativitás legenyhébb formája a médiaszolgáltatásokat érintő nemzeti intézkedésekkel kapcsolatban jelenik meg (21. cikk). Ebben az esetben a Testület a médiaszolgáltatók belső piaci működését valószínűsíthetően jelentősen befolyásoló, a médiapluralizmusra vagy a belső piacon működő médiaszolgáltatók szerkesztői függetlenségére hatást gyakorló tagállami intézkedéssel kapcsolatban adhat ki véleményt. Vélemény lényegében bármilyen médiaszolgáltatást érintő ügyben megfogalmazható, illetve bármilyen típusú aktus ebbe e körbe vonható, legyen az „jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási intézkedés”. A rendelkezéshez kapcsolt normatív tartalom itt tulajdonképpen a Testület adatigénylési jogához kapcsolódik, hiszen a vélemény elkészítéséhez az EMFA hatáskört biztosít a Testületnek a releváns információk megszerzésére az intézkedést elfogadó nemzeti hatóságtól vagy szervtől [21. cikk (5) bekezdés], és ez az utóbbiak tekintetében adatszolgáltatási kötelezettséggel is jár.

##### 4.5.2. A kooperációt szolgáló véleményezések

Három olyan véleményalkotási típus is van, amely a tagállamok közötti együttműködést szolgálják. Az ún. strukturált együttműködés (14. cikk) keretében kiadott testületi vélemény esetében, ha a megkereső és a megkeresett hatóság nem jut megállapodásra, akkor a Testület az elé utalt ügyben véleményt ad ki, és ajánlott intézkedéseket is megjelöl. Az EMFA ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy az „érintett hatóságok minden tőlük telhetőt megtesznek a Testület véleményének figyelembevétele érdekében” [14. cikk (5) bekezdés], azaz az EMFA tulajdonképpen elvárja a véleményben foglalt intézkedések teljesítését.

Azonos a konstrukció a Testületnek az EU-n kívülről nyújtott médiaszolgáltatásokra vonatkozó intézkedések összehangolásáról kiadott véleményének esetében is. Az

EMFA itt is azt várja el az illetékes tagállami hatóságoktól, hogy minden tőlük telhetőt tegyenek meg a Testület megfelelő intézkedésekről készített véleményének figyelembevételéért [17. cikk (2) bekezdés].

Hasonló, de nem azonos eset, amikor a Testület a videómegosztóplatform-szolgáltatók kötelezettségeinek érvényesítésére irányuló megkeresésekkel kapcsolatban ad ki véleményt (15. cikk). Itt a Testület a véleményében „a megkeresés teljesítését szolgáló intézkedéseket javasol”, amire válaszul „a megkeresett hatóság indokolatlan késedelem nélkül [...] tájékoztatja a Testületet, a Bizottságot és a megkereső hatóságot [...] a meghozott vagy meghozni tervezett intézkedésekről.”

#### *4.5.3. A médiapiaci összefonódások értékelése*

A jogszabály a tényleges normatív hatást a médiapiaci összefonódások értékelésével kapcsolatban kibocsátott testületi vélemény esetében teremti meg (22. cikk). Fontos előzetesen megjegyezni, hogy a vonatkozó cikkben az EMFA megadja az összefonódások értékelésre vonatkozó tagállami szabályozás főbb jellemzőit, és az értékelésnél figyelembe veendő elemek körét [22. cikk (1)–(2) bekezdések]. Ha a tagállamban olyan médiapiaci összefonódás készül, amely valószínűsíthetően hatással lesz a médiaszolgáltatások belső piacának működésére, akkor az EMFA már a tagállami eljárás első szakaszában felhatalmazza a Testületet a beavatkozásra. Ugyanis az EMFA kötelezi a nemzeti hatóságokat, hogy előzetesen konzultáljanak a Testülettel az „értékelés tervezetéről vagy véleménytervezetéről.” Ezt követően pedig a Testület véleményt készít, amit megküld az érintett hatóságnak vagy szervnek, és annak a „lehető legteljesebb mértékben” figyelembe kell vennie az abban foglaltakat.

Ha a nemzeti hatóság részben vagy egészben eltér a véleményben foglaltaktól, akkor „érvekkel alátámasztott indokolást” kell benyújtania a Testületnek és a Bizottságnak. Itt az EMFA tulajdonképpen teljes mértékben a Testület véleményétől teszi függővé a tagállami hatóság eljárását, hiszen – értelmezésünk szerint – a tagállami hatóságnak a releváns összefonódások értékelésekor be kell várnia a Testület véleményét, majd ezt követően a véleményben foglaltaknak megfelelően kell lefolytatnia az eljárását, és határozatot hoznia.

#### *4.5.4. A Testület és a nemzeti hatóságok viszonyának értékelése*

A Testület működésének ismertetésekor (ld. 3.7. alpont) rávilágítottunk a véleményalkotási hatáskörének ellentmondásaira is. A nem kötelező erejű véleményhez rendelt, a fentiekben bemutatott normatív tartalom még inkább zavarba ejtő, de az említett három esetkör közül talán az együttműködést szolgáló vélemények (ld. 4.5.2. alpont) esetében a leginkább magyarázható ez a tagállami hatóságok irányába megfogalmazott normatívítás, hiszen az EMFA is leginkább a Testületnek a tagállami hatóságok közötti együttműködést erősítő funkcióját domborítja ki, illetve itt tetten érhető az uniós szabályozást megalapozó tagállami határokon átvívelő probléma (belső piacra gyakorolt hatás).

A három véleményezési esetkör közül a tagállami intézkedések (ld. 4.5.1. alpont) és a médiapiaci összefonódások értékelése (ld. 4.5.3. alpont) nehezen indokolható. Az első esetben az EMFA általános megfogalmazása tágra szabja azoknak az ügyeknek körét,

ami alapul szolgálhat a Testület véleményalkotásának, ráadásul a kezdeményezők köre (Testület, Bizottság, médiaszolgáltató) is tágan meghatározott [13. cikk (1) bekezdés f) pont]. A kezdeményezőknek egyedül azt kell valószínűsíteni, hogy valamely tagállami szabályozási vagy közigazgatási intézkedés érinti a belső piacon a médiaszolgáltatások működését, ami az EMFA jogalapjának indokoltságát alapul véve nem ígérkezik nehéz feladatnak. Így kérdés, hogy ez a jövőben mennyiben nyit utat a tagállami jogalkotási és médiaigazgatási folyamatok uniós felügyeletének.

A médiapiaci összefonódások értékelésével kapcsolatos normatív elemek a hatáskörelvonás kérdését vetik fel, de a vázolt konstrukció szembe megy az EMFA által felállított, fent elemzett függetlenségi kritériumokkal és struktúrával, amelyeknek a független, a döntéseikhez megfelelő eszközökkel és kompetenciával rendelkező tagállami szabályozó hatóságok az alapkövei. Talán a jogalkotó is számolt annak lehetőségével, hogy a tagállamok az itt jelzett aggályokra tekintettel nem fogják végrehajtani a 22. cikkben foglaltakat, ezért az EMFA 23. cikke a Testület és a Bizottság részére azonos tárgykörben biztosít önálló véleményalkotási hatáskört a fent részletezett eljárás megvalósulásának hiányában, így tulajdonképpen illeszkedve a tagállami intézkedések véleményezésébe.

#### 4.6. A felmerülő magyar jogalkotási kötelezettségek

Tekintettel arra, hogy az EMFA 1. cikke bizonyos területeken kifejezetten feljogosítja a tagállamokat szigorúbb vagy részletesebb nemzeti szabályok elfogadására, különös jelentősége lehet annak, hogy a rendeletből milyen tagállami jogalkotási kötelezettségek keletkeznek.<sup>91</sup> Az EMFA magyar jogrendbe történő implementálása a médiaszabályozás terén viszonylag könnyű feladatnak mondható, ugyanis az nem tartalmaz jelentős eltéréseket az Smtv. és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) által már korábban bevezetett szabályoktól. Azonban fontos az Smtv. 1. § 6. pontja szerinti sajtótermék és az EMFA 2. cikk 5. pontja szerinti sajtókiadvány fogalma közötti különbség, ugyanis a hazai jogszabály részletesebb kritériumokat fogalmaz meg. Tekintettel arra, hogy az EMFA a szerzői jogi irányelv fogalmát alkalmazva kissé tágabb kört jelöl ki, felmerülhet az Smtv. módosításának szükségessége – akár az irányelvet a hazai jogba átültető, a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 82/A. §-ára történő hivatkozással. Az újságírók védelmét az Smtv. 6. §-a és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 176. §-a garantálják, ezek kapcsán pusztán pontosítás vagy kiegészítés merülhet fel, valamint a médiaszolgáltatókra vonatkozó nyilvántartásban kötelezően feltüntetendő adatok körének bővítése érdekében szükség lehet az Mttv. módosítására is.

Két területen mondható jelentősebbnek az eltérés a magyar médiaszabályozás és az EMFA között. Egyrészt az EMFA 2. cikk 13. pontja szerinti fogalommeghatározás alapján tágabb a bejelentési és értékelési kötelezettség hatálya alá eső vállalkozások és médiapiaci koncentrációk köre, mint az Mttv. 171. § (1) bekezdés szerinti bejelentéssel érintett fúzióké. Ehhez kapcsolódóan az EMFA által meghatározott szempontok szerint

<sup>91</sup> Cole–Etteldorf (2023a) i. m. 21.

ki kell alakítani a piaci összefonódások során előzetesen értékelendő kritériumokat, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősített összefonódások kategóriáját a rendelethez kell igazítani. Másrészt pedig a magyar jogrend nem határozza meg az állami hirdetés fogalmát, így az azok elosztására és annak átláthatóságára vonatkozó tagállami szabályozás megalkotása a hazai jogalkotó feladata lesz.

Ezenkívül az EMFA érintheti még a polgári és a büntető eljárásjog újságírói forrásvédelemre vonatkozó és az újságírók megfigyelésével kapcsolatos részeit, az ezekhez kötődő hatékony bírói jogvédelem kereteit, a közszolgálati média vezetésének megválasztására vonatkozó szabályok további részletezését, valamint a 18. és a 19. cikkel kapcsolatban a tagállami Digitális Szolgáltatási Koordinátor esetleges szerepét az EMFA érvényesülésének felügyeletében.

#### 4.7. Magyarország keresete az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ellen

Magyarország 2024. július 10-én keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához az EMFA megsemmisítése érdekében.<sup>92</sup> A Kormány keresetében elsődlegesen az egész rendelet megsemmisítését kéri, amelyre három jogi érvet hoz fel. Másodlagos kereseti kérelme pedig – ha az első három jogi érve valamelyike alapján a jogszabály egésze nem kerülne megsemmisítésre – annak egyes rendelkezéseinek vagy rendelkezéseggyütteseinek külön, részleges megsemmisítésére irányul, amelyhez hét jogi érvet sorakoztat fel.

A jogszabály egészének megsemmisítését alátámasztó jogi érvek közül az első a rendelet jogalapját vitatja (annak nem megfelelő volta, hiánya). A kereset kifejti, hogy az EMFA által szabályozott médiaszolgáltatások egyszerre rendelkeznek kulturális és gazdasági jelleggel, azonban a rendelet valójában nem e szolgáltatások gazdasági aspektusait szabályozza, hanem olyan előírásokat tartalmaz, amelyek vonatkozásában az EU-nak az EUMSZ 6. cikk c) pontja és 167. cikkének (5) bekezdése alapján összehangoló és kiegészítő hatásköre van, így az EUMSZ 114. cikke nem tekinthető megfelelő jogalpnak. A kereset rámutat, hogy az EMFA valódi elsődleges célja az EU alapértékeinek – a jogállamiság és a demokrácia – előmozdítása a média szabadságának és a médiapluralizmusnak a támogatása révén, amire az EUMSZ 114. cikke nem biztosít megfelelő jogalapot. Emellett azt is kifogásolja, hogy nem egyértelmű, hogy melyek azok az első piac működését gátló akadályok, melyeket az EMFA szeretne felszámolni. Az eltérő nemzeti szabályozások önmagukban nem szolgálhatnak az EUMSZ 114. cikk alkalmazásának indokául (kereset, 4. pont).

Az egész EMFA-t érintő második jogi érve szerint a rendelet ellentétes az EUSZ 4. cikk (1)–(2) bekezdéseivel,<sup>93</sup> valamint emiatt az EUSZ 5. cikkével, így a szubszidiaritás és az arányosság elvével. Az EMFA olyan kérdéseket von szabályozás alá, amelyek a tagállami szinten megfelelően szabályozhatók, sőt szabályozottak, így azok a tervezett

<sup>92</sup> C-486/24. sz. Magyarország kontra Parlament és Tanács ügy [DC208970].

<sup>93</sup> A hivatkozott szakaszok egyrészt rögzítik, hogy „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad,” másrészt kimondják, hogy az EU tiszteltben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, nemzeti identitását és az alapvető állami funkciókat.

intézkedés terjedelme vagy hatása miatt uniós szinten nem megvalósíthatók, és több területen elvonják a tagállamok releváns hatásköreit. Ezenkívül a kereset kifogásolja a rendeleti formát, mivel az – az irányelvvel szemben – elveszi a tagállami szabályozás lehetőségét, és csak szigorúbb szabályok megalkotását teszi lehetővé, ellentétben a szubsidiaritás és az arányosság elvével (kereset, 5. pont).

Az EMFA egészét érintő harmadik jogi érv szerint az EMFA sérti a jogbiztonság és a normavilágosság elvét. Ezt az érvet a kereset arra alapítja, hogy a jogszabály által használt alapvető fogalmak részben nem definiáltak, illetve nem is lehetséges egységes meghatározásuk, ezért nem alkalmasak arra, egyrészt hogy megalapozzák a rendelet alapján elfogadható intézkedéseket, másrészt arra, hogy a tagállamok a rendelet alapján kellő bizonyossággal beazonosíthassák a jogrendszerükre és a hatóságaik működésére vonatkozó elvárásokat (kereset 6. pont).

A kereset második részének hét érve különböző tárgyköröket említ. Az első a közszolgálati médiára vonatkozó rendelkezések (2. cikk 3. pont, 5. cikk) megsemmisítését szeretné, mert az EMFA egységes közszolgálat-definícióját ellentétesnek tartja az EUMSZ 167. cikk (5) bekezdésével, illetve kifogásolja, hogy az EMFA az Amszterdami Jegyzőkönyv tartalmán (közszolgálat finanszírozása, kereskedelmi és versenyfeltételek) túl terjeszkedve olyan kérdéseket szabályoz (közszolgálati médiaszolgáltatások szerkesztési elvei, vezetőinek kinevezése, eltávolítása), amelyekre nincs felhatalmazása. A második a szerkesztői szabadságra és a megfigyelő szoftverre vonatkozó rendelkezéseket támadja (2. cikk 20. pont, 4. cikk), itt is azzal érvel a kereset, hogy az EMFA tagállami hatáskörbe tartozó kérdést szabályoz. A médiaszolgáltatók kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseinek (6. cikk) megsemmisítésére felhozott fő érve, hogy az abban foglalt többletkötelezettségek kizárólag a médiaszolgáltatókra vonatkoznak, azonban a közösségi médiára nem, így alkalmasak arra, hogy további versenyhátrányba hozzák a hagyományos médiát az új médiához (online platformokon elérhető médiaszolgáltatások) képest, ami ellentétes a szolgáltatások szabad áramlása elvével. A következő jogi érv a nemzeti szabályozóhatóságokra vonatkozó rendelkezésekre vonatkozik (7. cikk), ami párhuzamos szabályozásnak minősül, így sérti az arányosság elvét, és ellentétes a jogbiztonság követelményével. Az EMFA Testületre vonatkozó valamennyi rendelkezésének megsemmisítését azért látja indokoltnak, mert a jelenleg létező uniós szintű szerv, az ERGA létrehozásával az AVMS irányelv már a szükséges mértékben biztosította a belső piac működésének célkitűzését, mivel az a nemzeti hatóságokhoz képest mellérendelt hatóságként megfelelő fórumot nyújt a szabályozó hatóságok együttműködéséhez. Ezzel szemben a Testület az EMFA-ban foglalt hatáskörei alapján olyan pozícióba kerül, amely „sértheti a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét és a tagállamok belső autonómiáját, saját belső intézményeik vonatkozásában” (kereset, 176. pont). A kereset a nemzeti jogalkotási, szabályozási vagy közigazgatási intézkedésekre, médiapiaci összefonódásokra vonatkozó EMFA rendelkezésekkel (21–23. cikkek) kapcsolatban megállapítja, hogy azok tagállami hatáskörbe tartoznak, így az EU-nak nincs ezekben hatásköre. A kereset utolsó jogi érve az EMFA állami hirdetésekre vonatkozó rendelkezéseire vonatkozik (2. cikk 19. pont, 25. cikk), több kifogást is emelve, amelyek közül a legfontosabb, hogy az EMFA a tagállami közigazgatási szervek tagállami hirdetéseire vonatkozó kötelezettségeit kívánja szabályozni, de annak nincs belső piaci vonatkozása, így az EU a tárgykörben nem



rendelkezik szabályozási hatáskörrel. Emellett megállapítja, hogy az állami hirdetések-re vonatkozó szabályozás célja a tagállami közkiadások átláthatóságának elősegítése, amely nem a médiaszabályozás tárgykörébe tartozik. A médiaszabályozás és ebben a körben a nemzeti szabályozó hatóságoknak a közigazgatási szervek és szervezetek fölötti felügyeleti jogköre sérti a tagállamok EUSZ 5. cikke szerinti hatásköreit.

## 5. Következtetések

A rendelet ambiciózus jogszabály, amiben bőven található jó szándékú – például az újságírók jogait, valamint az EU belső piacának védelmét és szabályozási keretének egységességét szolgáló – rendelkezések is. Üdvözlendő a hagyományos médiaplatformokkal szembeni igényérvényesítésének elősegítése, valamint bizonyos átláthatóságot szolgáló előírások bevezetése.

Azonban a teljes képet nézve az EMFA elhamarkodott – talán olykor elhibázott – jogalkotásnak tűnik. Véleményünk szerint a jogalkotó nem támasztotta alá megfelelő módon a szabályozás rendeleti jellegének szükségességét, ahogyan nem szolgáltatott kellően megalapozott és az uniós médiaszabályozás rendszerébe illeszkedés szempontjából racionálisan elfogadható indokolást a szabályozás jogalapja kapcsán sem. Kritikák fogalmazhatók meg az EMFA arányossága, szubszidiaritása és alkalmazott szabályozási eszköztára kapcsán is. Még ha megpróbálunk is túllépni ezeken, egy sor olyan gyakorlati probléma merül fel, amelyre jelenleg nem lehet teljességgel megnyugtató megoldást adni. A tagállami és az uniós hatáskörök kavarodása, a jogszabály végrehajtását övező bonyodalmak, a más uniós és tagállami jogszabályokkal való tisztázatlan kapcsolatok, vagy a médiaszabályozás körébe újként bekerülő pontatlan fogalmi meghatározások mind megkérdőjelezzik a jogszabály hatékonyságát és célszerűségét. Ezek vélhetően komoly kihívásokat jelentenek majd a jogszabály alkalmazása és végrehajtása során.

Ezen aggályok tükrében az EMFA jelenlegi formájában inkább tűnik egy átgondolatlan jogszabálynak, amely több kérdést vet fel, mint amennyit megold. A jogszabály sikeres végrehajtása érdekében elengedhetetlen lenne a jogalapok, a rendeleti forma és a konkrét szabályozási tartalom újbóli átgondolása és pontosítása.

Ugyan vélelmezhető, hogy a jogszabály megalkotásának egyik mögöttes indoka az EU különböző szervei és Magyarország közötti, a médiaszabályozással (is) kapcsolatos, 2010 óta tartó viták tapasztalata, az EMFA érdekessége, hogy nem teszi szükségessé a magyar médiaszabályozás különösebb átalakítását. Azaz a hatályos magyar szabályozás legtöbb elemében már most is megfelel az EMFA-nak. A jogszabály az uniós médiapolitikai törekvések – a tagállamok szorosabb felügyelet alá helyezése – feltehető céljának elérésére a jelen formájában jórészt alkalmatlan, még ha a tagállami szuverenitás feláldozása árán egyik-másik tagállamnak bizonyos 'kellemetlenségek' – vélhetően – okozhatók lesznek is.