

EMFA: lehetséges-e a hatalmi egyensúly? A nemzeti médiaszabályozó hatóságok függetlenségének kilátásai az unióban

Bayer Judit
Budapesti Gazdasági Egyetem/Münsteri Egyetem

Az EMFA által javasolt szabályozási modell sarokkövei a független médiahatóságok, amelyek egy új Testületben tömörülnek. Ez kapcsolná össze az uniós elvek érvényesítését ellenőrző Bizottságot a tagállami, szuverén médiahatóságokkal. A hatósági függetlenség hiánya nemcsak az EMFA érvényesülését veszélyezteti, hanem az európai szttenderdek fellazulásával is fenyeget. Bár az AVMS irányelv 30. cikke már 2020-tól kötelezően előírja a függetlenség kritériumait, néhány állam (így Magyarország) esetében ezek egyáltalán nem vagy csak formálisan teljesülnek. Ez az elemzés felidézi, hogy a formális függetlenség helyetti tényleges függetlenség vizsgálatára is létezik már módszertan. Rámutat a függetlenség jogi szabályozásának paradoxonjára, és arra, hogy a függetlenség negatív értelmezése (a valamitől való mentesség) helyett az egyenlő távolságok elvének alkalmazása tűnik az új európai irányynak; eszerint a szereplők kölcsönösen ellenőrzik egymást és egymás hatását ellensúlyoznák.

Kulcsszavak: EMFA, hatósági függetlenség, médiaszabadság, médiafüggetlenség, szabályozási modell

EMFA: is an equilibrium of powers possible? The perspectives of NRA independence in the EU media landscape

The cornerstones of the regulatory model proposed by EMFA are the independent media authorities, which will be brought together in a new Board. This would link the Commission, which monitors the application of EU principles, with the sovereign media authorities in the Member States. A deficit in the independence of the authorities not only jeopardises the EMFA, but also threatens to undermine European standards. Although Article 30 of the AVMS Directive makes the independence criteria mandatory from 2020 onwards, in some states (such as Hungary) these are not met or are only formally met. This analysis recalls that there already is a methodology for assessing *de facto* independence instead of formal independence. It recalls the paradox of the legal regulation of independence and points out that the application of the principle of equidistance rather than a negative interpretation of independence (immunity from something) seems to be the new European direction. According to this approach, the actors would mutually control each other and counterbalance each other's influence.

Keywords: EMFA, independence of the media, independence of NRAs, media freedom, regulatory model

Az EMFA és a hatósági függetlenség

Amint az széles körben ismert, a médiapolitika nem uniós hatáskör, a tagállamok szuverenitást élveznek e téren. Ugyanakkor az uniós értékekből (2. cikk, Karta 11. cikk) következő követelmény a médiaszabadság és -pluralizmus biztosítása. Ez tagállami feladat és felelősség, de amennyiben valamely tagállam nem biztosítja ezt az értéket, akkor a jogállamiság és a demokrácia elve is sérül (Bárd & Bayer 2016). Egy állam, amely ezt megengedi magának, nem nyerhetne felvételt az EU-ba, ha pedig már tag, akkor előáll a „koppenhágai dilemma”: az a paradoxon, hogy bár nem nyerhetett volna felvételt, a tagság visszavonására nincsen mód (Bárd et. al. 2016). Erre a dilemmára reagálnak az utóbbi évek egyes uniós jogalkotási példái, mint a jogállamisági monitoring¹ és a jogállamisági feltételeességi eljárás.² Ezek sorába tartozik az EMFA is, bár ennek a keletkezési története jóval korábbra nyúlik vissza, mint akár a koppenhágai dilemma, akár a keleti országok csatlakozása: már a nyolcvanas években vizsgálta a Bizottság, uniós szabállyá lehet-e emelni a médiapluralizmus követelményét (lásd Gálik Mihály írását ugyanebben a lapszámban).

Az EMFA célja ezért az, hogy a médiaszabadság és -függetlenség elvét oly módon érvényesítse, hogy közben a tagállami szuverenitást is tiszteletben tartja. Ennek a kapcsolóelemei lennének a tagállami független hatóságok, ezek felelőssége lesz biztosítani az EMFA III. fejezetének alkalmazását, amely magában foglalja a koncentrációs kérdéseket, a strukturált párbeszédet, a videomegosztó platformokkal kapcsolatos végrehajtást, az állami hirdetéseket és még néhány egyéb kérdést.

Ha azonban ezek a hatóságok nem függetlenek, akkor kudarcot vall a logika, és a médiaszabadság elvének uniós érvényesítése helyett féltő, hogy az EMFA vagy írott malaszt marad (Bayer & Cseres 2023) vagy – még rosszabb esetben – az egész kosár gyümölcs romlani kezd egy vagy néhány romlott alma miatt (Kreissig 2023).

Az EMFA előírja, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok számára megfelelő pénzügyi, humán- és technikai erőforrásokat biztosítsanak e feladatok elvégzéséhez, és hogy megfelelő vizsgálati hatáskörrel rendelkezzenek. Ha azonban egy hatóság nem független, hanem valamilyen partikuláris társadalmi, gazdasági vagy politikai érdeket szolgál – például mint az illiberális demokráciákban –, akkor ezek a hatáskörök és erőforrások ezt a hatalmat szolgálják, és tovább rontják a jogállamiság helyzetét a tagállamon belül és az érintett médiapiacra.

Az EMFA visszautal az Audiovizuális Média Irányelv (AVMS irányelv) 30. cikkére, amely biztosítja a hatóságok függetlenségét és jogait. Ennek 2018-as módosítása részletesen is kifejtette a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének követelményét. Az EMFA ugyanakkor – úgy tűnik – figyelmen kívül hagyja azt a tényét, hogy nem minden tagállam tett eleget a függetlenség követelményének. A magyar médiaszabadság és -pluralizmus helyzetének romlását számos vizsgálat támasztotta alá, és az erre vonatkozó anyag terjedelmesnek mondható,³ ám specifikusan a hatóságok függetlenségére kevés anyag tért ki. A Médiapluralizmus-monitor azonban vizsgálatának minden évében megállapította, hogy – bár a Médiatörvény formailag kimondja a Médiahatóság és a Médiatanács függetlenségét – a függetlenség *de facto* nem valósul meg (MPM 2016: 5–6, 2017: 7, 2018–19: 11, 2020: 11–12, 2021, 2022: 17). Ebből az következik, hogy az Irányelv alapot adhatott volna a Bizottságnak a függetlenségre irányuló vizsgálatra és végső soron akár jogsértési eljárás megindítására is. Az, hogy erre irányuló kezdeményezés nem történt, azt mutatja, hogy külön végrehajtási mechanizmus hiányában a rendelkezések hatástalanok, és ilyen irányú módosítás nélkül ugyanerre lehet számítani az EMFA esetében is.

1 A közérthető tájékoztatót lásd itt: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hu.

2 A közérthető tájékoztatót lásd itt: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_hu. A jogszabályt lásd Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget.

3 Így például a Freedom House, a Media Pluralism Monitor, a Reporters Sans Frontiers tanulmányai. Összefoglalóként lásd NMHH (2023).

A hatósági függetlenség ellentmondásai

A szabályozó intézmények működése megmutatja, hogy az adott médiapiacra milyen hatást gyakorol a politikai ellenőrzés a média függetlenségére. Ezért a szabályozóhatóságok függetlensége összefügg a médiaszabadság szintjével (Gibbons 2013), amely utóbbi pedig meghatározza a demokratikus folyamatok minőségét. Ezek védelme érdekében fontos a politikai befolyás megelőzése (Irion & Radu 2013, Mutu 2018).

Bár a hatóságok függetlenségével az egyéb ágazatokban számos tanulmány foglalkozott (lásd ugyanebben a Médiakutató-lapszámban Cseres Kati írását), az audiovizuális médiaágazatban csak a közelmúltban vált intenzív a függetlenség és az intézményi struktúrák közötti összefüggésekről szóló tudományos vita (Jakubowicz 2012, Herold 2013, Mutu & Corral 2013). Így viszonylag kevés tanulmány foglalkozik a médiaszabályozó hatóságok függetlenségének összehasonlító vizsgálatával, bár már 2011-ben született egy szisztematikus összehasonlító vizsgálat, amely tudományos módszertant fejlesztett ki a szabályozó hatóságok formális és tényleges függetlenségének értékelésére („INDIREG”, Hans Bredow Institute 2011). A felhasználóbarát módszertan lehetővé teszi mind a szabályozó hatóságok önértékelését, mind a független értékeléseket (Irion et al. 2019), mégis viszonylag kevés empirikus vizsgálat alkalmazta eddig. A kevesek közé tartozik a Center for Media and Communications Studies (CMCS) által 2012-ben a magyar médiatörvény reformjáról alkotott tanulmány (CMCS 2012, lásd még Schulz et al. 2013). Ugyancsak erre hivatkozik az ERGA a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségéről szóló jelentésében (2015), továbbá alkalmazást nyert az Európai Tanács által az albán, a szerb és az ukrán szabályozó hatóság értékelésére (Irion et al. 2014, Irion et al. 2017, Irion et al. 2019: 14, 32).

Az INDIREG-tanulmány is hozzájárult ahhoz, hogy az AVMS irányelv 2018-as módosítása során bevezessék a független szabályozóhatóságra vonatkozó követelményeket. Az Európa Tanács álláspontja szerint a 30. cikkben foglalt elvárások mindegyike megfeleltethető valamelyik INDIREG-kritériumnak. Listájukból kiderül, hogy a 30. cikk többségében a formális kritériumokat inkorporálta, a *de facto* függetlenség kritériumai közül csak a funkcionális függetlenség és az elszámoltathatóság szerepel (lásd az 1. táblázatot).⁴ A 30. cikk hatályba lépése óta nem tettek közzé újabb empirikus vizsgálatot e szempontrendszer alapján.

1. táblázat

A médiahatósági függetlenség elemei az AVMS irányelv és az INDIREG besorolási rendszer szerint, összevetve a magyar médiahatóság értékelésével

30. cikk, AVMS irányelv	INDIREG osztályozás	Magyar szabályozás és gyakorlat
1) Jogi elkülönülés	Formális helyzet: Jogállás és hatáskörök	Teljesül
1) Funkcionális függetlenség	Tényleges helyzet: Jogállás és hatáskörök Tényleges helyzet: A döntéshozók autonómiája	Sérül
2) Pártatlan és átlátható hatáskörgyakorlás	Formális helyzet: Elszámoltathatóság és átláthatóság	A tényleges helyzet sérül
2) Utasítások	Formális helyzet: A döntéshozók autonómiája Formális helyzet: Státusz és hatalom (Jogállás és hatáskörök)	Teljesül
3) Elszámoltatható	Tényleges helyzet: Elszámoltathatóság és átláthatóság	A tényleges helyzet sérül
3) Jogszabályban világosan meghatározott	Formális helyzet és tényleges helyzet: Jogállás és hatáskörök	Teljesül
4) Megfelelő pénzügyi források	Formális helyzet és tényleges helyzet: Pénzügyi autonómia	Teljesül
4) Megfelelő emberi erőforrások	Formális helyzet és tényleges helyzet: Tudás	Teljesül
4) Megfelelő végrehajtási hatáskörök	Formális helyzet: Jogállás és hatáskörök	Teljesül
5) Kinevezési és elbocsátási eljárások	Formális helyzet: A döntéshozók autonómiája	A tényleges helyzet sérül
6) Fellebbezési mechanizmusok	Formális helyzet: Elszámoltathatóság és átláthatóság	A tényleges helyzet sérül

Forrás: Irion et al. (2019), magyarra fordítva és kibővítve a szerző által

⁴ Ezen kívül vegyesen, mind *de jure*, mind *de facto* kritériumként említi a jog meghatározottságot, valamint a pénzügyi és a személyi feltételek meglétét.

A részletes elemzések, amelyek formális és tényleges (*de jure* és *de facto*) kritériumok mentén vizsgálták a hatóságokat, érdekes paradoxont tártak fel. Számos régi demokrácia gyengén teljesített a formális mutatók terén, mégis magas pontszámot ért el a gyakorlati szempontokban. Az új demokráciákban pedig fordított volt a helyzet: magas színvonalú formális szabályozottság mellett a hatóságok tényleges működése a függetlenség hiányának jeleit mutatta. Amellett, hogy a részpontszámok meglehetősen inkonzisztensek voltak (Mutu 2018), lényegében az országok két csoportját azonosították: egyfelől a mutatókkal küzdő, de modern törvényekkel rendelkező országok intézményeit, másfelől a régebbi törvényekkel rendelkező országok kiemelkedően önállóan működő hatóságait. Ez empirikus módszerekkel is alátámasztja azokat az értékeléseket és elméleteket, amelyek a média működését a politikai kultúra által meghatározottnak látják (Bajomi-Lázár & Monori 2006, Hallin & Mancini 2011). Ennek fényében tudomásul kell vennünk, hogy a „szabályozás” és a „függetlenség” két különálló kérdést alkot, amelyeket nem feltétlenül érdemes egy kalap alá venni. Ebből az is kiderül, hogy az AVMS-irányelv végrehajtása önmagában nem fog jobb eredményeket hozni a szabályozó hatóságok függetlenségét illetően (Coche 2018).

Ezzel a képlettel összhangban van, hogy a magyar parlament nem tartotta szükségesnek az Mttv. módosítását, mivel az számos elvárásnak már előtte is megfelelt (Polyák 2022). Például a hatóság jogilag elkülönül a kormánytól, és minden más köz- vagy magánjogi szervtől,⁵ feladat- és hatásköre jogilag egyértelműen meghatározott.⁶ A hatóság erős hatáskörrel és jogkörrel, valamint megfelelő pénzügyi és humánerőforrásokkal rendelkezik, éves költségvetése bőséges, az erről szóló jogszabály nyilvános.⁷ Az Mttv. tartalmazza a nemzeti szabályozó hatóság vezetőinek és tagjainak kinevezésére és felmentésére vonatkozó feltételeket és eljárásokat, beleértve a megbízás időtartamát is.⁸ Ugyanakkor – összevetve az INDIREG 30. Cikk táblázatát a magyar hiányosságokkal (lásd az 1. táblázatot) – látható, hogy a *de facto* kritériumok terén a magyar gyakorlat nem felel meg sem az Irányelv előírásainak, sem az INDIREG szempontjainak. Terjedelmi okokból itt eltekintünk annak elemzésétől, hogyan nem teljesíti a hatóság a további gyakorlati szempontokat a függetlenség terén. Összességében az Irányelv 2018-as azon módosításai közül, amelyek a hatóság függetlenségét írták elő, a magyar szabályozás teljesíti a formális elvárásokat, viszont a gyakorlati szempontokat és a tartalmi elveket nem (lásd Polyák 2023).⁹

A legátfogóbb módon a funkcionális függetlenség előírása sérül. A magyar fordítás sajnos pontatlan, amikor úgy fogalmaz, hogy a hatóság „funkcióját tekintve független” legyen. Nem csupán arról van szó ugyanis, hogy a funkciója legyen független a kormányzatétól, hanem hogy képes legyen tökéletesen függetlenül működni, azaz funkcionálni. Az Irányelv preambuluma világosabban fogalmaz: „funkcionálisan és hatékonyan független”.¹⁰ Ez a formula az uniós jogban más ágazatspecifikus rendeletekből ismert, például az energiára és az elektronikus hírközlésre vonatkozó rendeletekből (ERGA 2015), de pontos jelentését az EUB joggyakorlatában még nem értelmezték (Irion et al. 2019).

A funkcionális függetlenség mellett ilyen a hatóság jogköreinek gyakorlása során az irányelv céljainak követése, az elszámoltathatóság avagy a hatékony bírói felülvizsgálat lehetősége, valamint a kinevezési eljárások gyakorlati alkalmazása. Holott ezek az elvek nem üresek, absztraktságuk ellenére gazdag tudományos szakirodalom és bírói esetjog tölti meg tartalommal őket. A hatósági függetlenséget vagy annak hiányát végső soron a formális kritériumok helyett a hatóság döntéseinek vizsgálatával lehet megítélni (Polyák 2022). Az Irányelv preambuluma szintén a cél-eszköz logikai rendbe rendezi a függetlenséget és a pártatlan döntéseket, azaz világossá teszi, hogy a függetlenség szükséges elem a döntések pártatlansága érdekében.¹¹

5 AVMSZ Irányelv 30. cikk (1) bekezdés összhangban az Mttv. 109. §-sal.

6 AVMSZ Irányelv 30. cikk (3) bekezdés.

7 Egyébiránt a Hatóság kezeli a közmédia költségvetését is, ami természetesen a közmédia függetlenségét alapvetően cáfolja, de a jelenlegi cikknek ez nem tárgya. AVMSZ Irányelv 30. cikk (4) bekezdés, amelynek a költségvetési törvényekkel tesznek eleget, például a 2022. évi LXXXI. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2023. évi egységes költségvetéséről, lásd <https://njt.hu/jogszabaly/2022-81-00-00>.

8 AVMSZ Irányelv 30. cikk (5) bekezdés összhangban az Mttv. 111/a. §-sal, valamint a 113. (2) bekezdéssel.

9 Ebben árnyalatnyit eltér az értékelésünk Polyák Gáborétól (2023), aki szerint a módosítás csak formális elvárásokat tartalmazott. Álláspontom szerint az elvárások között tartalmiak is vannak, amelyek azonban nem teljesülnek a magyar hatóság esetében.

10 (53) bekezdés: „functionally and effectively independent of their respective governments and of any other public or private body”.

11 (53) bekezdés: „That is considered essential to ensure the impartiality of decisions taken by a national regulatory authority or body.”

Kölcsönös bizalmatlanság a médiapolitikai színtéren

A jelenlegi európai médiapolitikai helyzetet leginkább egy bonyolult bizalmatlansági mátrixszal lehetne jellemezni. A Bizottság nem bízik a tagállamokban, vagy legalábbis nem mindegyikben. Az elvileg független médiahatóságok egyes tagállamokban a kormánypolitika foglyai. A médiavállalkozások a hatósággal szemben alapvetően ellenérdekeltek, és nem bíznak az államhatalomban, ugyanakkor vannak médiatulajdonosok, akik egészségtelenül összefonódnak tagállami intézményi jelenségekkel, azaz politikusokkal vagy beruházásokkal. Ebben a mátrixban sajátos góliátként jelennek meg a platformok, amelyek a médiavállalkozásokat a közönséggel egy oldalra, felhasználói pozícióba helyezik, miközben a valódi ügyfél (továbbra is) a reklámozó. A médiapiacra releváns óriásplatformok sajátossága, hogy pillanatnyilag minden más szereplőnél nagyobb érdekérvényesítő erővel bírnak. A tagállamok közül főleg a kisebbek szinte teljes mértékben ki vannak nekik szolgáltatva, és nem képesek valódi változásokat elérni. Az Európai Unió nyilvánvalóan jelentősebb érdekérvényesítési erővel bír, erre alapul az utóbbi évek ambiciózus jogalkotása, amelynek egyik fontos célja a platformok megregulázása.¹² Az EMFA is rendelkezik egy speciális szakasszal, amely a médiumok és a platformok viszonyát hivatott rendezni. Ez a rendelkezés a jelenlegi elemzésünk fókuszán kívül esik, de a hatalmi egyensúly felvázolása során a platform jelentőségét is figyelembe kell vennünk (e témában lásd ugyanebben a Médiakutató-lapszámban Gosztanyi Gergely és Lendvai Gergely írását).

Ebben az egész mátrixban nincs két olyan szereplő, aki bízna egymásban, ezért a helyzet kaotikusnak tűnik. A Bizottság az EMFA-tervezetben kötelezettségeket ró a piaci szereplőkre, a tagállamokra, a hatóságokra – ám mindegyik szereplő ellenállni látszik.

Ez a kölcsönös távolságtartás ugyanakkor lefordítható arra az elvre, amely szerint a médiaszabadság feltétele, hogy a média egyenlő távolságot tartson a különféle érdekcsoportoktól, így a gazdaságtól, a politikától és a közönségtől is (Keane 1991).

Az államtól való szabadság tehát nem kizárólag az állami szabályozástól való szabadságot jelenti. A szólásszabadság demokratikus felfogása el is várja, hogy az állam beavatkozzon annak érdekében, hogy egyenlő feltételeket teremtsen a vélemények közös megvitatásához (Barendt 2005). A német „Staatsferne” sem jelenti azt, hogy nincs szükség állami szabályozásra, hanem sokkal inkább azt, hogy a médiára egyik társadalmi csoport vagy szervezet se gyakorolhasson meghatározó befolyást. E tekintetben különös elővigyázatosságra van szükség a politikai pártokkal szemben, amelyek az államhatalom közvetítésének kulcsszereplői lehetnek (Dörr 2010). Az állami médiapolitikának tehát párt- és értéksemlegesnek kell maradnia, és nem célozhatja pártpolitikai célok megvalósítását. Az értéksemlegesség azonban nem tévesztendő össze az emberi jogok, a demokratikus elvek és a jogállamiság elveinek relativizálásával.

A hagyományos függetlenségi törekvések arra irányultak, hogy a sajtót védjék, izolálják a hatalmi törekvésektől, legyenek azok politikai vagy gazdasági természetűek. A platformok rendszerében azonban a hagyományos sajtó egy részének helyzete instabillá vált. Ezért a további izoláció a sajtó létét veszélyezteti, és egy olyan struktúra kialakulását vetíti előre, amelyben a hagyományos sajtó piacán csak néhány erőteljes szereplő létezik, a sokszínűség pedig feloldódik a platformok spontán kínálatában.

Az EMFA egy olyan új médiarend koncepcióját képviseli, amelyben a szereplők egymástól távol állnak, és kölcsönösen ellenőrzik egymást, hasonlóan a fékek és egyensúlyok rendszeréhez. A kölcsönös ellenőrzés érdekében tehát a hagyományos izoláció helyett a felsorolt szereplők között több kapcsolatot tartalmazó, hálózatos struktúra létesítését kellene előnyben részesíteni. Ez valósul meg akkor is, ha az állam a passzivitás helyett önmaga fölé ellenőrzést kap. Mert lehetséges ugyan, hogy a Bizottság az EU kormányának nevezhető, de a tagállami kormányokkal szemben mégis ellensúlyt képez azáltal, hogy szupranacionális, és hogy számos tagállami pártpolitikai partikuláris érdeket integrál, azokat egymáshoz képest semlegesíti és mérsékli.

12 Digitális Szolgáltatások Törvény, Digitális Piacok Törvény, Rendelettervezet a politikai reklámok átláthatóságáról és a mikrotargetálásról.

Az Európa Tanács tanulmánya is megerősíti, hogy a függetlenség sokrétű fogalom, amelynek értelmezése nagyban függ a kontextustól (Irion et al. 2019), azaz a társadalmi-politikai körülményektől. Ebből arra következtetnek, hogy abszolút függetlenség nem létezik, és talán nem is erre kellene törekedni. Egyrészt a hatósági függetlenség nem cél, hanem eszköz a médiaszíntér szabadságának és függetlenségének fenntartására. Másrészt az INDIREG alkotói arra jutottak, hogy a szabályozó hatóságnak mindig kölcsönhatásban kell állnia a kormánnyal és más érdekelttel, emellett természetesen meg kell felelnie a demokratikus legitimációs és elszámoltathatósági követelményeknek. A függetlenséget ezért inkább úgy kellene érteni, hogy a szabályozó hatóságnak egyenlő távolságot kell tartania minden lehetséges érdekelttől, hogy pártatlanul kiegyensúlyozza azokat, és a különböző csoportok rövid távú érdekeinek kiszolgálásával szemben az összes érdekelt fél számára előnyös hosszú távú eredmények elérésére törekedjen (Hans Bredow Institute 2011).

Az EMFA a tagállami hatóságok és a Bizottság viszonyáról

Hogyan tükrözi az EMFA ezt logikát?

A független hatóságok premisszájára építve az EMFA továbbfejleszti a hatóságok csoportját, az ERGA-t. A csoport neve Európai Médiaszolgáltatások Testület lesz: ez egy olyan konzultatív szerv, amely kapcsolóközpontként közvetíti a tagállami és az uniós szempontokat.¹³

Az EMFA tervezett szabályai szerint a tagállami hatóság köteles lesz előzetesen konzultálni a Testülettel jelentős médiakoncentrációról való döntés előtt, amely a belső piacot érintheti. A Testület véleményt ad ki, amelyet a tagállami hatóság köteles figyelembe venni.¹⁴ Ha nem követi a véleményt, akkor köteles azt megindokolni. A Testület véleményét követően a Bizottság is adhat ki véleményt. Ezek azonban csupán vélemények, és nem követi őket sem eseti, sem pedig szisztémás kontroll vagy jogérvényesítés.

Amennyiben egy médiakoncentráció vagy egy hatósági döntés a belső piacot is érintheti, a Testület tagállami döntés hiányában (vagy az előtt) is adhat ki véleményt.¹⁵ Tagállami döntés esetén, amely a belső piacra hatással lehet, a tagállami hatóságot felkérheti a Testület vagy a Bizottság, hogy indokolatlan késedelem nélkül és elektronikus úton minden lényeges információt közöljön, beleértve a tényállás összefoglalását, az intézkedést, annak indokait, valamint adott esetben a többi érintett hatóság véleményét is. E közlésnek nem kell nyilvánosan történnie, ugyanakkor a nyilvánosság a Testület és a Bizottság véleményei esetében alapkövetelmény.

A belső piacra potenciálisan hatást gyakorló médiakoncentrációkra a Testület felhívja a Bizottság figyelmét, amely szintén adhat véleményt. A Testület véleményadása mindenhol megelőzi a Bizottság véleményét, így a nyomásgyakorlás fordított irányú: a tagállamok közös grémiuma előnyt élvez a Bizottsággal szemben. Mindezek a részletek alátámasztják azt a megfigyelést, hogy a szabályozás a tagállami hatóságokat és az általuk közösen alkotott Testületet helyezi a médiaszabályozás centrális helyzetébe, és nem teremt formális ellenőrzést e tagállami hatóságok felett.

Úttörő jellegű abban, hogy megkísérli strukturálni a média színterén megjelenő különféle érdekeket: a szólásszabadságot és a közönség médiaszabadsághoz fűződő jogát, a médiavállalkozások és a platformok függetlenséghez való jogát és az államok szuverenitását. Úgy tűnik, igyekszik kiegyensúlyozottan szabályozni a médiára ható erőket. Párhuzam figyelhető meg Thomas Hanitzsch és társai (2019: 104–109) elméletével, amely öt nagy területet nevez meg, mint amelyek az újságírást befolyásolják: ezek közé tartozik (1) a politikai szféra, amelyet a kormányzat és a szatellit lobbicsoportok és vállalkozások képviselnek, (2) a gazdasági szféra, amely a profitelvárásokban és a reklámkapcsolatokban nyilvánul meg, (3) az újságírás szervezetének képviselői, mint a szerkesztők és tulajdonosok, (4) az információhoz jutás és az etikai és jogi megfontolások, valamint a rendelkezésre álló források szűkössége (eljárési szféra), és (5) a barátok és a család köre.

13 EMFA tervezet 8–12. cikk.

14 EMFA tervezet 21. cikk (4–6).

15 EMFA tervezet 20. cikk (4–5) és 22. cikk.

Az EMFA személyi hatálya tükrözi ezt a tarkaságot. Míg a legtöbb jogszabály a jogalanyok egyfajta csoportjára nézve tartalmaz kötelezettséget, az EMFA-ban a kötelezettek köre színes: a médiavállalkozások és azok tulajdonosai, a közszolgálati médiaszolgáltatók, a platformok, a hatóságok és természetesen a tagállamok.

Az EMFA tehát a hatalommegosztás és a kölcsönös ellenőrzés logikáját tűnik alkalmazni. Csakhogy nem vezet következetesen végig az ellenőrzés mechanizmusát. Különösen a tagállami hatóságok függetlenségére van tekintettel, és azok fölött nem igényel ellenőrzést. Így a közös Testület (*Board*) sem gyakorolhat ellenőrzést a tagállami hatóságok felett. A jogérvényesítés eszközeként az informális párbeszédre és konzultációkra alapoz, és nem vezet be tényleges kontrollt.

Amiben viszont elmarad a szükséges hatékonyságtól, az a szereplők összjátékának, a fékek és az egyensúlyok mechanizmusának kidolgozása. Nincsen deklarált következménye annak, ha bármely kötelezett megsérti a szabályokat. A Bizottságnak természetesen mindig joga van kötelezettségszegési eljárást indítani, de előre látható mechanizmus hiányában ennek megtörténte nem kiszámítható.

Összegzés, javaslatok

Mivel az uniós elvek és a tagállami érdekek között a Testület, tehát a független hatóságok csoportja fogja a kapcsolófelületet képezni, elengedhetetlen lenne a hatóságok függetlenségének hatékony ellenőrzése. Egy közvetlenül a hatóságok függetlenségének ellenőrzésére irányuló rendszeres monitoring akkor lehet hasznos, ha nem pusztán a formális, hanem a tényleges szempontrendszer figyelembevételével is történik. Az IVIR szerint a függetlenségi elvárások monitorozása érdekében tovább kellene fejleszteni az INDIREG-et (Coche 2018). Javaslatuk szerint az indikátorok továbbfejlesztett listájának a 30. cikkhez képest is átfogóbbnak kellene lennie, kvalitatív és kvantitatív elemeket magában foglalva. Az így létrehozott monitoringmódszer egységes mérceként lenne alkalmazható az EU országokban és azokon túl. A módszertan alkalmazása történhetne a MPM keretei között vagy az Alapjogi Ügynökség (FRA) által (Polyák 2022), esetleg a jogállamisági monitoring keretei között (Bárd & Bayer 2016).

De bizonyosan van-e haszna önmagában a függetlenség monitorozásának? Lehetséges lenne csak emiatt jogsértési eljárást kezdeményezni a 30. cikk alapján? Milyen módon tudná egy tagállam bizonyítani, hogy elhárította a jogsérelmet, ha nem a formális, hanem a tényleges működésben nyilvánul az meg? Felidézve, hogy a függetlenség nem önmagában cél, hanem a médiaszabadság és -pluralizmus megteremtésének és megőrzésének eszköze, a *de facto* függetlenség ellenőrzésének csak konkrét ügyek kapcsán van értelme. Viszont a 30. cikk sérelme megalapozhatja a fellépést, és lehetővé teheti a tagállam kiiktatását a Testületi döntéshozatalból, a kölcsönös bizalom vélelmének megdőlése alapján (Bayer & Cseres 2023).

Irodalom

Bajomi-Lázár Péter & Monori Áron (2006): A Medgyessy-Gyurcsány-kormány médiapolitikája II. *Élet és Irodalom*, január 20.

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

Bárd, Petra, Sergio Carrera, Elsbeth Guild & Dimitri Kochenov (2016): *An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe.

Barendt, Eric (2005): *Freedom of speech*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494208.003>

Bayer, Judit & Kati Cseres (2023): Without Enforcement, the EMFA is Dead Letter: A Proposal to Improve the Enforcement of EMFA. *Verfassungsblog*.

Broggi, Elda, Konstantina Bania, Iva Nenadic, Alina Ostling & Pier Luigi Parcu (2016): *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey*. Centre for Media Pluralism and Media Freedom.

- Center for Media and Communications Studies (CMCS) (2012): *Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms*, <https://cmds.ceu.edu/article/2014-03-09/hungarian-media-laws-europe-assessment>.
- Coche, Eugénie & Kristina Irion (2018): *How independent are you really? Updating the INDIREG methodology for future assessments of media regulators' independence*. Workshop Report. University of Amsterdam.
- Dörr, Dieter (2010): Der Grundsatz der Staatsferne und die Zusammensetzung der Rundfunkgremien. *Rechtspolitisches Forum*, 54. Trier: Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-333606>.
- European Regulators Group for Audiovisual Media Services (2015): *ERGA Report on the independence of NRAs*. ERGA (2015)11, 15 December, http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2016/10/report_indep_nra_2015.pdf.
- Gálik Mihály & Vogl Artemon (2011): Az új médiakoncentráció-szabályozás első vizsgálója: az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadása a magyar piacon. *Médiakutató*, 12. évf. 3. sz. 83–97. o.
- Hallin, Daniel C., & Paolo Mancini, eds. (2011): *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139005098>
- Hanitzsch, Thomas, Folker Hanusch, Jyotika Ramaprasad & Arnold De Beer, eds. (2019): *Worlds of Journalism: Journalistic Cultures around the Globe*. Columbia University Press, <https://doi.org/10.7312/hani18642>
- Hans Bredow Institute (2011): *Indicators for Independence and Efficient Functioning of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies for the Purpose of Enforcing the Rules in the AVMS Directive (INDIREG)*. Brussels: European Commission.
- Herold, Anna (2013): From independence of audiovisual media regulators to Europeanization of audiovisual media regulation: Reaching for the apples of the Hesperides? In: Karen Donders, Caroline Pauwels & Jan Loisen (eds.): *Private Television in Western Europe*, pp. 260–272. Basingstoke: Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1057/9781137017550_18
- Irion, Kristina & Roxana Radu (2013): Delegation to independent regulatory authorities in the media sector: A paradigm shift through the lens of regulatory theory. In: Wolfgang Schulz, Peggy Valcke & Kristina Irion (eds.): *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence against the National Context*, pp. 15–45. Bristol & Chicago, IL: Intellect, <https://doi.org/10.2307/j.ctv36xvtk9.6>
- Irion, Kristina et al. (2014): *The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania*, <http://www.indireg.eu/wp-content/uploads/AMA/Indireg-AMA-Report-Nov11.pdf>.
- Irion, Kristina, Giacomo Delinavelli, Mariana Francese Coutinho, Ronan Ó Fathaigh, Tarik Jusić, Beata Klimkiewicz, Carles Llorens, Krisztina Rozgonyi, Sara Svensson, Tanja Kerševan Smokvina & Gijs van Til (2019): The independence of media regulatory authorities in Europe. *Iris Special*, <https://rm.coe.int/the-independence-of-media-regulatory-authorities-in-europe/168097e504>.
- Irion, Kristina, Michele Ledger, Sara Svensson & Nevena Rsumovic (2017): *The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia*, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/REM-Report-IndiregMethodology-Nov17-FINAL-2.pdf>.
- Jakubowicz, Karol (2012): Post-communist political systems and media freedom and independence. In: John Downey & Sabina Mihelj (eds.): *Central and Eastern European Media in Comparative Perspective: Politics, Economy and Culture*, pp. 15–40. Aldershot: Ashgate Ltd.
- Keane, John (1991): *Media and Democracy*. Polity Press.
- Koltay András & Lapsánszky András (2011): Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, 7. évf. 2. sz. 31–141. o.
- Kreissig, Wolfgang (2023): Die EU zerstört die staatsferne Medienaufsicht. 28 February.
- Mérték Média Monitor (2021): Four Shades of Censorship, https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/12/Mertek-fuzetek_21.pdf.
- Mutu, Adriana (2018): The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis. *European Journal of Communication*, vol. 33, no. 6, pp. 619–638, <https://doi.org/10.1177/0267323118790153>

Mutu, Adriana & Joan Botella Corral (2013): Broadcasting regulation in Europe. A theoretical design for comparative research. *Trípodos*, vol. 1, no. 32, pp. 13–28.

Nagy Krisztina & Polyák Gábor (2015): A médiaszabályozás leghátó oldala. *Mértékblog*, <https://mertek.atlatszo.hu/a-mediaszabalyozas-leghatso-oldala/>.

NMHH (2023): *Médiaszabadság-jelentések értékelése*, https://nmhh.hu/dokumentum/241040/mediaszabadsag_jelentesek_ertekelese_NMHH.pdf.

Polyák, Gábor (2022): Monitoring the independence of the media regulatory body as an effective enforcement mechanism for the implementation of the AVMSD. *Journal of Digital Media & Policy*, online first 4 August, https://doi.org/10.1386/jdmp_00106_1

Polyák, Gábor (2023): Too Much for Others, too Little for Us. The Draft European Media Freedom Act from a Hungarian Perspective. *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/too-much-for-others-too-little-for-us/>.

Schulz, Wolfgang, Peggy Valcke & Kristina Irion (2013): *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence against the National Context*. Bristol; Chicago, IL: Intellect, <https://doi.org/10.2307/j.ctv36xvtk9>