

Az Európai Médiaszabadság Törvény érvényesülésének monitorozása (I.)



Az EMFA magyarországi vonatkozásai és hatása a magyar jogszabályi környezetre

Monitoring jelentés I. (2025. augusztus 8.)

A **Mérték Médiaelemző Műhely** és a **Connect Europe Egyesület** együttműködésében folyamatosan figyelemmel kísérjük az Európai Médiaszabadság Törvény – hivatalos címe European Media Freedom Act (továbbiakban: EMFA) – magyar jogrendszerbe való implementációjának folyamatát, valamint a jogszabály hazai és európai alkalmazását. Az EMFA jogszabályi formája ugyan rendelet, ami elvileg nem teszi szükségessé a tagállami implementációt, mivel a jogszabály a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül hivatkozható. Azonban az EMFA számos rendelkezése további tagállami lépéseket igényel a részletszabályok hiánya vagy amiatt, mert a hatályos tagállami jogszabályok az EMFA-tól eltérő szabályozási megoldást tartalmaznak. Jelenleg az Európai Bizottság konzultációkat folytat a tagállami kormányokkal az EMFA teljeskörű alkalmazhatóságának biztosítása érdekében. Az EMFA rendelkezéseinek nagy része 2025. augusztus 8-án lép hatályba, az első jelentés lezárásakor még csak a rendelkezések egy szűk köre volt hatályos. Ez azt is jelenti, hogy az alkalmazás tapasztalatairól még nem állnak rendelkezésre adatok.

A projekt keretében tehát alapvetően a következő kérdéseket vizsgáljuk:

- Tesz-e lépéseket a magyar parlament/kormány az EMFA-nak való megfelelés biztosítása érdekében. Elsősorban jogalkotási lépéseket, de akár csak kommunikáció szintjén foglalkozik-e vele.
- Milyen jogalkotási fejlemények zajlanak más EU-tagállamokban.
- Az EU Bíróság és a Bizottság lépései. A magyar kormány beadványa a Bíróság előtt. Az Orbán-féle sajtó helyreigazítás ügye a Bíróság előtt. A Bizottság értelmező közleményei az EMFA-hoz.
- Olyan magyar esetek bemutatása, amelyekre alkalmazható volna az EMFA, ha már hatályban lenne minden rendelkezése.

A következő riport lezárásának időpontja 2025. szeptember 15. Addigra az EMFA minden rendelkezése hatályba lép. A második jelentésben értékelni tudjuk, hogy az EMFA hatálybalépésének idejére a magyar jogrendszer teljeskörűen készen állt-e a rendelkezések hazai alkalmazására.

A projekt keretében 2025 decemberében, valamint 2026 márciusában és júniusában további jelentéseket készítünk.

A projekt keretében elkészült első jelentés négy részből áll.

Elkészült egy összefoglaló az EMFA által hozott szabályozási keretekről, Magyarország szempontjából csoportosítva és elemezve az elfogadott rendelkezéseket. Az összefoglaló részletesebben foglalkozik azokkal a rendelkezésekkel, amelyek nyomán mindenképp át kell alakítani a magyar jogi szabályozást. Az összefoglalás funkciója, hogy egy előzetes, közérthető összeggel szolgáljon az EMFA-val kapcsolatban. Továbbá kiindulási pontként szolgál a projekt során végzett, magyar jogszabályokat érintő elemzésekhez, hiszen ez alapján prioritizálható az EMFA azon rendelkezéseinek elemzése, amelyek nyomán szükségszerűen vagy potenciálisan jogalkotási kényszerbe kerül a magyar jogalkotó.

Az EMFA hatályba lépése után pedig ez az elemzés kiindulási pontja lehet annak az értékelésnek, hogy az EMFA mennyiben váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

A jelentés második szakasza – kiindulva az első bekezdésben említett összefoglalóból – az EMFA 4. cikke alapján elemzi az ezzel kapcsolatos magyar jogszabályok EMFA-nak való jelenlegi megfelelését, kiemelten kezelve a magyar jogi környezet azon pontjait, amelyek mindenképp módosításra szorulnak, valamint – a Pegasus-ügyben hozott EJEB ítélet alapján is – külön figyelmet fordít az újságírók és forrásait megillető védelemre, különös tekintettel az intruzív megfigyelő eszközök használatára, ezek lehetséges alkalmazási körére és az engedélyeztetésük módjára.

A jelentés harmadik része tartalmazza az EMFA Observatory által, a témában publikált cikkek rövid összegzését. Ez az összegzés különösen fontos a projekt folytatása szempontjából, ugyanis ez bemutatja, hogy alapvetően az EMFA mely részei tartanak inkább számot a nemzetközi figyelemre, amely jó összehasonlítási alapot adhat arra, hogy a magyar médiahelyzet miatt melyek az EMFA azon részei, amelyek leginkább Magyarországról nézve érdekesek és jelentősek. Ez pedig rámutathat arra, hogy mennyiben egyedülálló a magyarországi médiahelyzet európai viszonylatban.

A jelentéshez ezen kívül mellékletként csatoljuk az EMFA rendelkezéseinek és preambulumának egymáshoz kapcsolódó részeit, amelyek segítik a jogalkotási szándék és ezáltal az adott rendelkezés megértését és értelmezését.

Az első jelentés lezárásának idején hozta nyilvánosságra a parlament „a közélet átláthatóságáról szóló törvény” tervezetét. Az alábbi elemzésben utalunk rá, hogy az EMFA mely rendelkezése tűnik alkalmazhatónak a médiaszabadságot és a véleménynyilvánítás szabadságát súlyosan sértő, lényegében megsemmisítő jogszabály ellen, de ennek részleteit a törvény végleges szövegének ismerete nélkül nem tudjuk feltárni.

A jelentést Polyák Gábor és Barki Bálint készítette.

Budapest, 2025. augusztus 8.

Tartalomjegyzék

A magyar médiahelyzet rövid áttekintése.....	5
A rendszerváltás utáni médiaviszonyok	5
Médiatérkép a 2010-es kétharmados Fidesz győzelem után.....	5
Jelenlegi magyar médiatérkép	6
Az állami hirdetések szerepe.....	7
A magyar média ökoszisztéma szerepe.....	7
A közszolgálati média 2010 után	7
A magyar média törvényi szabályozása.....	8
2. Az EMFA értékelése Magyarország szempontjából	9
Az előzmények.....	9
Médiaszolgáltatások Európai Testülete	10
A tagállamokra vonatkozó szabályok	10
Forrásvédelem az EMFA-ban.....	11
A közmédia függetlensége	11
Médiapiaci összefonódások szabályozása.....	11
Az állami hirdetések szabályozása.....	12
A szerkesztői függetlenség védelme	12
3. Az EMFA 4. cikke magyar szempontból.....	12
Az EMFA 4. cikkének konkrét, az újságírók védelmére és a forrásvédelemre vonatkozó előírásai	14
Összegzés.....	20
4. Összefoglalók EMFA Observatory keretében megjelent cikkekről	21
Why news media need Article 17 of the European Media Freedom Act? – 2023. 11. 16	21
Policy in Practice: The interplay of the Digital Services Act and the European Media Freedom Act – 2024. 10. 18.	21
Art. 5 EMFA and the independence of Public Service Media Providers: less than one year to change domestic legislation accordingly – 2024. 10. 25.	22
Why online public discourse needs a media privilege: in defence of Article 18 of the EMFA – 2024. 11. 01.	22
Ownership transparency obligations under Article 6 of the European Media Freedom Act: opportunities and challenges – 2024. 11. 15.	23
How far does Article 4 of the European Media Freedom Act go in banning state surveillance of journalists? – 2024. 11. 26.	23
How article 22 aims to tackle market power in the platformed media environment. A critical test for European media – 2024. 12. 18.....	24
Grounding Media Freedom in the EU: The Legal Basis of the EMFA – 2025. 01. 13.	24

How does the EMFA conceptualise pluralism?	25
Europe’s fight for media pluralism: EMFA, national policies, and a shifting geopolitical landscape – 2025. 03. 13.	25
Media ownership transparency as a shield against foreign interference: the Ukrainian experience – 2025. 03. 26.	26
Media pluralism test: lights, camera, action!.....	27
Blurring boundaries: the EMFA’s new framework for media concentration and pluralism – 2025. 05. 09.	27

A magyar médiahelyzet rövid áttekintése

A rendszerváltás utáni magyar médiahelyzet két markánsan elkülöníthető szakaszra bontható. A magyar médiatérkép és médiapiac gyökeres, strukturális átalakuláson ment keresztül a 2010-es, kétharmados Fidesz-KDNP győzelem óta. A 2010-es választások után a hatalmat kétharmaddal gyakorló Fidesz-KDNP jogi és gazdasági eszközökkel igyekszik a lehető legnagyobb mértékben kontrollálni a magyar médiaviszonyokat.

A rendszerváltás utáni médiaviszonyok

Az 1989\90-es rendszerváltás új korszakot hozott a magyar médiarendszer történetében. A rendszerváltás első éveiben kialakultak a sajtószabadság alkotmányos garanciái és a média piaci alapú működésének feltételei. Azzal együtt is, hogy a médiapiac jogi kereteinek megalkotására és így a kereskedelmi televíziózás elindulására 1996-ig várni kellett. A szabályozás megalkotásától kezdve a 2008-as világválságig a magyar médiapiac dinamikusan fejlődött. A lapszámok eladásai növekvő tendenciát mutattak, a hirdetések szívesen hirdettek mind az újságokban, mind a kereskedelmi rádiókban és televíziókban, ezzel is elősegítve a szerkesztői függetlenséget és szabadságot. Ez azzal együtt is igaz, hogy az országos rádiós és televíziós frekvenciák kiosztása minden esetben súlyos jogi vitákat eredményezett. A rendszerváltást követő privatizációs hullámban elsősorban nyugat-európai és kisebb részben amerikai cégek szereztek részesedést a magyar médiapiacra.

A magyar közmédia tekintetében is éles váltás figyelhető meg a 2010 előtti és a 2010 utáni működés között, habár természetesen a rendszerváltás utáni időszak sem volt viharoktól mentes. 1990 és `94 között zajlott a később médiaháborúnak hívott időszak, amely a közmédia feletti politikai ellenőrzés fölött folytatott küzdelmet jelöli. A politikai küzdelmekben egy rövid időre az 1996-os médiatörvény hozott enyhülést, azonban 1998-ban, Orbán Viktor és a Fidesz első kormányzása idején, a kormányzó párt ismét a közmédia teljes kontrolljára törekedett. Ezt követően, 2002 és 2010 között érezhetően növekedett a szerkesztői szabadság, több kiváló újságíró is dolgozott a közmédiában, azonban mind finanszírozási, mind szervezeti oldalról folyamatos volt a politikai nyomásgyakorlás.

Médiatérkép a 2010-es kétharmados Fidesz győzelem után

A magyar médiatérkép 2010 utáni átalakulása három szakaszra bontható. Az első szakasz a 2010-14 közötti időszak, amikor a külföldi befektetők elkezdtek elhagyni az országot, és az ő helyüket hazai, a kormánypárthoz kötődő befektetők vették át. A tulajdonosváltások egyrészt több lap kormánypártivá válásával jártak, mint például a Metropol és az Origo, másrészt több rádiócsatorna elhallgatott a Médiatanács frekvencia döntései után.

Ebben az időszakban a legfontosabb és legnagyobb portfólióval rendelkező, a kormánypárti médiában gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő tulajdonos Simicska Lajos volt. Simicska a Fidesz pénzügyeiért

felelt, Orbán Viktor régi harcostársának és jó barátjának számított, aki a gazdaság több, kiemelt szegmensében is meghatározó szerepet töltött be a vállalkozásaival. Orbán és Simicska viszonya azonban 2015-ben megromlott, a szakításuk után a Simicska tulajdonában álló, korábban kormánypárti orgánumok változtattak addigi szerepükön, és kormánykritikus hangra váltottak. Ez a rövid időszak a 2018-as országgyűlési választásokig tartott, amikor az újabb kétharmad után Simicska eladta érdekeltségeit a kormányhoz közel álló vállalkozóknak és visszavonult a magyar közéletből.

A Simicskával történő szakítás után a Fidesznek és Orbán Viktornak egyrészt pótolnia kellett az elvesztett médiumokat, másrészt diverzifikálni akarta a kormánypárti médiapiac tulajdonosi összetételét. Ezért több, a kormányhoz hűséges vállalkozó szerzett tulajdont úgy, hogy egyikőjük sem szerzett jelentős részesedést a magyar médiapiacon. Ekkor vált a legjelentősebb szereplővé Mészáros Lőrinc, akinek – a médiapiacon túl – más érdekeltségei is jelentős növekedésnek indultak, gyakorlatilag kizárólag közpénzek felhasználásával.

A fent leírt második időszak azonban csak egy rövid átmenetnek tekinthető, ugyanis 2018 augusztusában megalakult a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA), amelynek három hónappal később, 2018 november 28-án szinte az összes kormány-, illetve Fidesz-közei médiavállalkozó ingyenesen felajánlotta cégét. Ezzel összesen 476 médium lett a KESMA része, amely korábban nem tapasztalt módon növelte a magyar médiapiac tulajdonosi koncentrációját. Ilyen mértékű összefonódást a Gazdasági Versenyhivatalnak is vizsgálnia kellett volna, és a médiatörvény a médiahatóságot is kötelezte, hogy sokszínű tájékoztatás szempontjából vizsgálja a tranzakciót. A kormány azonban mindkét állami szervet mentesítette a feladat alól, amikor közérdekből nemzetstratégiaileg jelentősnek nyilvánította az összefonódást, így kivonva azt a vizsgálat alól. A KESMA 2018-as megalakulása óta nem történt jelentős változás a tulajdonosi viszonyokban a magyar médiapiacon.

Jelenlegi magyar médiatérkép

A magyar médiapiac jelenleg három nagyobb elkülöníthető szegmensre bontható. Az első csoportba tartoznak az egyértelműen kormányközeli médiumok, amelyek tulajdonosi köre könnyen átlátható. Ezek jellemzően (de nem kizárólag) a KESMA alá tartozó médiumok, amelyek megjelenő tartalmaikban is egyértelműen a kormány üzeneteit közvetítik, szemmel látható összhangban, gyakran szóról szóra átvett üzenetekkel. Nem elhanyagolható tény, hogy ezeknek az orgánumoknak a bevételeik jelentős részét, gyakran több mint felét, állami hirdetések teszik ki. E médiavállalatok közé tartozik a TV2 Csoport, az Index.hu-t működtető Indamedia Network, a Rádió1-et működtető Radio Plus Kft., és az elvileg közszolgálati médiaszolgáltatóként működő MTVA-Duna Médiaszolgáltató.

A második csoportba a független cégek és orgánumok tartoznak, amelyek bevételeiket a piacról, illetve egyre nagyobb részben az előfizetőktől és a támogatóktól szerzik, és egyik politikai párthoz sem köthetők. A második csoportba tartozó médiumok köre is könnyen azonosítható. Ezen médiumok tulajdonosi köre távol van a politikai vezetéstől, sőt gyakran maguk az újságírók a tulajdonosok. Bevételeikben az állami hirdetésektől származó bevételek aránya elhanyagolható, ha egyáltalán van ilyen.

A magyar médiapiac harmadik szegmense az első kettővel szemben már jóval nehezebben meghatározható. Ide tartoznak ugyanis azok a médiumok, amelyek a közönség szemében függetlenek, az ott működő szerkesztőség is függetlennek határozza meg önmagát, azonban a tulajdonosi háttér vagy a finanszírozás miatt nem tekinthetők annak, hiszen vagy személyi szálon kötődnek a kormánypárthoz, vagy jelentős az állami hirdetésekből származó bevételeik, esetleg a tulajdonos személye más módon kitett a kormánynak. Ilyen mindenekelőtt az Atv és a Népszava. Ezek a

médiумok nem a kormány szócsöveként működnek, mint az első csoportba tartozók, pusztán sokkal kevésbé tárnak fel és számolnak be a kormánynak kényelmetlen ügyekről.

Az állami hirdetések szerepe

Az állami hirdetések elosztása a legfőbb oka az eltorzult magyar médiapiaci viszonyoknak. Az állami hirdetések eloszlása – ideértve az állami cégek hirdetéseit is – ugyanis egyértelműen a kormánypárti médiумokhoz kerülnek. Több korábbi kutatás alapján Magyarországon 2010 előtt is valamivel nagyobb arányban kerültek állami hirdetések kormányközeli médiумokhoz, mint a kormánnyal kifejezetten kritikus orgánумokhoz, azonban 2010 után ez feltűnően nagy mértékben felerősödött. Először is a kormány intenzív és lassan permanensnek tekinthető kampányai miatt soha nem látott mértékben költenek az állami hirdetőik. Ezen kívül a kormányhoz közel álló sajtótermékeket favorizáló tendencia a 2010-es hatalomátvétel után szélsőségesen felerősödött. A kormánykritikus médiумok gyakorlatilag egyáltalán nem jutnak bevételhez állami hirdetésekből, míg számtalan olyan médiум van, amelyeknél olyannyira meghatározóvá váltak az állami források, hogy bizonyos esetekben a bevételeik több mint 50%-át ez adja.

Ha az állami hirdetések magyarországi működéséről beszélünk, akkor mindenképp meg kell említeni a 2014-ben alapított Nemzeti Kommunikációs Hivatalt. A Hivatal feladata, hogy összefogja és koordinálja a kormányzati kommunikációt, lebonyolítsa az ezzel kapcsolatos közbeszerzéseket és ellenőrizze ezek végrehajtását. A gyakorlatban a Hivatal megalakulása és működése nyomán korábban sosem tapasztalt mértékben váltak központosítottá a közszféra kommunikációs kiadásai.

A magyar média ökoszisztéma szerepe

A Fidesz média politikájának fontos eleme, hogy a médiapiacon nemcsak a tartalom előállítóknál történtek tulajdonosváltások és terjeszkedés, hanem azoknál a vállalatoknál is, amelyek nem tartalom előállítással foglalkoznak, de mégis jelentős hatást gyakorolnak a médiavállalatok működésére. Ilyen például a hirdetési ipar, vagy tartalmak terjesztésével foglalkozó vállalkozások.

Az ökoszisztéma jelentőségét az Index példáján keresztül lehet a leginkább szemléltetni és megérteni. 2020-ban ugyanis egy kormányközeli vállalkozó szerezte meg az Index működésében kulcsszerepet betöltő Indamedia Network holdingot. Ez a holding végezte az Index működéséhez szükséges tevékenységeket, például a hirdetések értékesítését, vagy a szerkesztőség informatikai rendszerének működtetését. Ezzel a kormány elérte, hogy az Index teljes szerkesztősége felmondjon úgy, hogy a portál kiadójának tulajdonosi szerkezete nem változott.

Az ökoszisztéma egyik legfontosabb szegmensét jelentik a tartalom terjesztésével foglalkozó vállalatok, amelyek tulajdonosi körében szintén komoly változások történtek a 2010-es években. Például az állam államosította a korábban francia tulajdonban lévő Antenna Hungária műsorszóró vállalatot, amely működteti a digitális földfelszíni platformot. Az Antenna Hungária ma már a szintén Fidesz-közeli 4iG csoport többségi tulajdonában van. A 4iG a Vodafone magyarországi érdekeltségeinek felvásárlása után a kábeltelevíziós terjesztési piac legnagyobb, a mobilinternetes piac második legnagyobb szereplője lett.

A közszolgálati média 2010 után

A 2010-es hatalomátvétel után a második Orbán-kormánynak egyik első dolga volt a közmédia átalakítása és elfoglalása. Az ebben az időszakban felépített rendszer – a médiahatóság és a közszolgálati média megszállásával együtt – azóta is az egyik legfőbb támasza az Orbán-rendszernek.

A 2010-ben elfogadott médiatörvények jelentős mértékben átalakították és központosították a közszolgálati médiát. A központosítás legfőbb eleme és szerve a Médiaszolgáltatás- Támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA). A törvény értelmében az MTVA kezeli a közvagyonot és finanszírozza a közszolgálati tartalmak előállítását. Az MTVA vezetőjét a Médiatanács elnöke nevezi ki, pályázat nélkül, akit indoklás nélkül visszahívhatja. Az MTVA vezetőjének működését egyébként semmilyen szerv nem felügyeli. Az MTVA vezetőjének és az őt kinevező Médiatanács elnökének politikai kitétségét jól szemlélteti, hogy az elnököt a kormánypártok választották meg kilenc évre.

A közmédia szervezeti felépítésének másik, a látszat szempontjából fontos szerve a Duna Média Nonprofit Zrt. Ez a szervezet 2015-től szolgáltatója minden közszolgálati televíziós, rádiós és online tartalomszolgáltatás, illetve a közszolgálati hírügynökségi tevékenységnek. A Zrt. felett törvény alapján van intézményi kontroll és a médiatörvény alapján ellenőrzik különböző szervezetek, ellentétben a már említett MTVA-val, amely fölött kizárólag a Médiatanács áll. A két intézmény között lényeges különbség továbbá, hogy ellentétben az MTVA-val, amely ellenőrizetlenül, és átláthatatlanul költi az oda juttatott közpénzt, a Duna Média Zrt.-nek nincsenek erőforrásai. Tevékenysége gyakorlatilag arra korlátozódik, hogy megrendeli az MTVA által készített műsorokat. Így tehát a magyar törvények kontroll mechanizmusokkal bátyáznak körül egy erőforrás nélküli kirakat szervezetet és külső ellenőrzés nélkül hagyják a több mint százmilliárd forint közpénz felett diszponáló MTVA-t.

A közszolgálati média elfoglalásának és központosításának, illetve az információáramlás kontrollálásának további fontos lépése volt a magyar hírügynökség (MTI) átalakítása, amely a közszolgálati média átalakításával párhuzamosan zajlott.

2011-ig az MTI átlagos hírügynökségnek volt tekinthető, amely szerződéses alapon értékesített híreket különböző piaci alapon működő médiavállalatoknak. 2011-ben azonban az MTI betagozódott az MTVA alá, szolgáltatásai pedig ingyenessé váltak. Ezzel a lépéssel a kormány gyakorlatilag megszüntette a hírügynökségek piacát Magyarországon, hiszen az ingyenes szolgáltatással egyetlen piaci szereplő sem tudott versenyezni, így az állami hírügynökség monopol helyzetbe került. Ez vezetett a magyar médiapiacra ahhoz a helyzethez, hogy időnként még a független orgánumok is kénytelenek az MTI híreit használni.

A magyar média törvényi szabályozása

A Fidesz 2010-es, kétharmados győzelme után egyik első jogalkotási intézkedése volt a korábbi médiatörvény módosítása, illetve új törvények elfogadása. Jól mutatja, hogy a Fidesz mennyire fontosnak ítélte a média uralását és ehhez a törvényi keretek megteremtését, hogy 2010-ben, közvetlenül a választások utáni nyáron elindult a jogalkotási folyamat, amely végén, 2010 őszén módosították a korábbi, 1996. évi I. törvényt. A módosítás megszüntette a korábbi médiahatóságot, és létrehozta az azóta is működő Médiatanácsot. Az új törvény alapján 2010 október 11-én az országgyűlés megválasztotta az új Médiatanács tagjait, kizárólag a Fidesz jelöltjeiből. A két, még 2010-ben elfogadott törvény, a mediaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény elfogadása európai szinten is komoly vitákat és bírálatokat idézett elő. A bírálatoknak azonban egy-két jelentéktelenebb módosításon kívül semmilyen eredményük nem volt.

A médiatörvények nyomán alakult meg az MTVA, amelynek működése nyomán a közmédia elérte a rendszerváltási utáni szakmai mélypontot, mindezt soha nem látott erőforrás pazarlással. A médiatörvények teremtették meg azt a jogi helyzetet, amely a tönkretette a hírszolgáltatási piacot, monopol helyzetbe hozva az állami hírszolgáltatót.

Ezzel a magyar kormány törvényi szinten veszélyezteti a tájékoztatás sokszínűségét és szűkíti a tájékozódás lehetőségét. Az MTI működése nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a közszolgálati média intézményrendszere történelmi mélypontot érjen el és propagandagyáráként működjék.

A médiatörvények nagyban korlátozzák a médiapiac azon szegmenseinek átláthatóságát, amely bármilyen állami döntéshez kötődik. Ilyen például a frekvenciák eloszlása, ezek díja, a közszolgálati médiaszolgáltató műsorgyártási szerződésai, a közszolgálati média támogatására fordított közpénzek elosztásának elvei.

Végül a médiatörvények médiahatósági ellenőrzés alá vonják mind a nyomtatott, mind pedig az online sajtót. Az ellenőrzés eredménye és valószínűleg célja is, hogy nagy összegű bírságok kilátásba helyezésével bizonytalanságban tartsa az újságírókat, szerkesztőket és leginkább a médiavállalatok tulajdonosait.

2. Az EMFA értékelése Magyarország szempontjából

Az előzmények

Az Európai Bizottság 2022 szeptemberében tette közzé az Európai Médiaszabadság Törvény (European Media Freedom Act, a továbbiakban: EMFA) szövegének tervezetét. A tervezetet kezdetben sok ellenvetés övezte, ugyanis a nyugat-európai médiavállalatok és kormányok szükségtelen beavatkozást láttak benne, ami olyan problémákat akar megoldani, amellyel a nyugati országok általában nem szembesültek. Az európai illiberális erők értelemszerűen nem támogattak egy olyan javaslatot, amely a mediaszabadság bizonyos pilléreit uniós szinten szabályozná, az illiberális rendszerek kritikásai pedig nem tartották elég átütő erejűnek a közzétett tervezetet. Mindezek ellenére, végül relatíve gyorsan, 2023. március 13-án az Európai Parlament is jóváhagyta a tervezetet, amely 2024. májusától fokozatosan hatályba is lép, a rendeletben előírt szabályokat teljes egészükben csak 2025. augusztus 8-tól kell alkalmazni.

A rendelet megalkotását a preambulum szerint az a felismerés indokolta, hogy az online platformok és egyébként a digitális média térnyerésével, illetve elsődleges információ-forrássá válásával egyre nagyobb igény mutatkozott a médiával kapcsolatos egységes, a belső piacon mindenhol kötelező szabályozás megalkotására. Ahhoz, hogy a médiavállalkozások be tudják tölteni a demokráciák működéséhez szükséges szerepüket, ahhoz, hogy a független médiaszolgáltatók sokféle és releváns információkkal láthassák el mind a polgárokat, mind a vállalatokat, elengedhetetlen a korábban országokként eltérő médiára vonatkozó szabályok legalább bizonyos fokú egységesítése.

Ennek érdekében az EMFA a médiára vonatkozó nemzeti szabályozás nyolc különböző aspektusára tér ki, ezek a következők:

1. Az újságírók forrásaira és kommunikációjára vonatkozó nemzeti korlátozások, amelyek befolyásolják a médiaszolgáltatások előállítását és nyújtását.
2. A médiaszolgáltatók működésébe való beavatkozás, ideértve a szerkesztői döntéseket és a szerkesztői függetlenség védelmével kapcsolatos eltérő megközelítéseket.
3. Az állami beavatkozás kockázata a közszolgálati médiában, ami hátrányosan érinti az egységes piacon érvényesülő egyenlő versenyfeltételeket és a közszolgálati média minőségét.
4. Az ellenőrizhetetlen szereplők (beleértve az egyes harmadik országok által pénzügyileg vagy szerkesztőszékhelyen ellenőrzött médiaszolgáltatókat) piaci működése, amely feszültségeket okoz az uniós szabad mozgás szabályainak alkalmazásában.

5. A médiaszolgáltatások terjesztésének egyre növekvő digitalizáltsága miatt a médiaszolgáltatások szabad nyújtásának kockázatai a nagy online platformokon, ami hátrányosan érinti a belső piacon az egyenlő versenyfeltételeket.

6. A médiaszolgáltatók működését érintő, az Unión belüli szabad mozgást korlátozó nemzeti médiapiaci intézkedések, amelyek fragmentálják a belső piacot és jogbizonytalanságot idéznek elő; ugyanez vonatkozik a médiapiaci koncentrációknak a médiaszolgáltatások pluralizmusát sértő és a szerkesztői függetlenségre gyakorolt hatásának értékelésére vonatkozó nemzeti szabályokra és eljárásokra.

7. A közönségmérési rendszerek és módszerek átláthatóságának hiánya és lehetséges elfogultsága, amely piaci torzuláshoz vezet, és hátrányosan érinti a belső piacon elérni kívánt egyenlő versenyfeltételeket.

8. Az állami reklámköltések médiaszolgáltatók közötti tisztességtelen és átláthatatlan elosztása, más médiaszolgáltatók, többek között más tagállamokban letelepedett szolgáltatók rovására.

Médiaszolgáltatások Európai Testülete

Mielőtt sorra vennénk a fenti nyolc aspektust, mindenképp érdemes foglalkozni azzal, hogy az EMFA létrehozta a Médiaszolgáltatások Európai Testületét (továbbiakban: Testület), amely 2010/13/EU irányelv 30b. cikkével kialakított Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportjának (ERGA) helyébe lép, és annak jogutódja. A Testület feladata, hogy összefogja és koordinálja a nemzeti hatóságokat. A Testület a nemzeti hatóságok képviselőiből áll, valamint a Bizottság delegál egy képviselőt a Testületbe, aki szavazati jog nélkül vesz részt a Testület ülésein. Az EMFA-ban, a Testülettel kapcsolatos előírások közül – a magyar média helyzetre való tekintettel – talán legfontosabb szabály, hogy minden nemzeti hatóság képviselője egy szavazattal rendelkezik, a Testület a döntéseit kétharmados döntéssel hozza meg, így egyetlen tagállamnak sincs lehetősége vétőjával akadályozni a Testület döntési mechanizmusát. A Testület működésével kapcsolatban természetesen kérdés, hogy mennyiben tudja döntéseivel befolyásolni egy adott tagállam belső médiaviszonyait, de kétségtelenül előremutató, hogy a Bizottság érzékelt a problémát és a kétharmados döntéshozatali mechanizmussal meggátolja, hogy egyetlen tagállam blokkolni tudja a működését. A Testület működésének hatékonysága tehát akkor válik megítélhetővé, amikor ténylegesen megkezdí működését, már csak azért is, mert széles – bár nem pontosan meghatározott – körét ellenőrizheti a tagállamok médiaviszonyait, különös tekintettel a médiaviszonyok ellenőrzését végző állami szervek működésére, amely Magyarországon a Médiatanács. Viszont döntései nem bírnak jogi következményekkel, csupán véleményt fogalmazhat meg. Azonban ezek a nyilvános vélemények erős hivatkozási alapot képezhetnek a nemzeti hatóságok döntéseit támadó nemzeti bírósági és európai bírósági eljárások során is.

A tagállamokra vonatkozó szabályok

A fent felsorolt nyolc, alapvetően a tagállamok nemzeti szabályozását érintő rendelkezések három csoportra tagolhatók a magyar médiaszabályozással kapcsolatos relevanciájuk szempontjából, amely meghatározza jelen összefoglaló tartalmát is. Az első csoportba azok a rendelkezések tartoznak, amelyek kifejezetten szembe mennek velük és felül is írják a jelenleg hatályos magyar jogszabályokat, a második csoportot azok a rendelkezések képezik, amelyek a magyar médiaviszonyok szemszögéből nézve egyértelműen kritikusak a hazai médiahelyzetet tekintve, viszont nem rendelkeznek normatív kötőerővel. A harmadik típusú rendelkezések pedig azok, amelyek a hazai médiarendszert tekintve tulajdonképpen nem relevánsak. Ilyen rendelkezések például a közönség méréssel kapcsolatos

előírások vagy a médiaszolgáltatók óriás platformokon való megjelenésének elősegítése, prioritizálása. Ezzel a két szabályozással tehát ebben az írásban nem foglalkozunk.

Forrásvédelem az EMFA-ban

Az első csoportba tartozik és talán az egyik legfontosabb – különösen a Pegasus-botrány kirobbanása óta – az újságírói források és a bizalmas kommunikáció védelmére vonatkozó szabályozás. Az EMFA ezzel kapcsolatos rendelkezései közül érdemes kiemelni az intruzív megfigyelő rendszerek alkalmazására vonatkozó egyébként erős korlátokat. Az intruzív megfigyelő rendszer alkalmazását ugyanis az EMFA után vagy bírói engedély vagy egy „független és pártatlan döntéshozó hatóság” engedélyezi – különösen indokolt esetben utólag – az ilyen jellegű nyomozati eszközök alkalmazását. Ebből kifolyólag az EMFA alkalmazása nyomán a továbbiakban nem lesz megfelelő az eddig hatályos hazai törvényi szabályozás, amely bizonyos esetekben az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe utalta az intruzív megfigyelő eszközök engedélyezését. Ezzel együtt érdemes kiemelni, hogy az EMFA, a tárgyra vonatkozó egyéb szabályainak a magyar jogszabályok *ab ovo* megfelelnek. Ezen kívül az EMFA, mivel nem definiálja pontosan, hogy a rendelet szövegében szereplő „független és pártatlan döntéshozó hatóság” pontosan hogyan és kikből álljon, teret enged a nemzeti jogalkotónak, hogy megkerülje a jogállami garanciát jelentő bírói engedélyezést, hiszen e hatóság kialakítását indirekte a törvényhozó testületek hatáskörébe utalja. Tovább gyengíti az EMFA újságírók védelmére hozott rendelkezéseit, hogy nem definiálja pontosan, hogy mit ért az utólagos engedélyezés feltételének szabott „kellően indokolt kivételes és sürgős esetek” fordulat alatt, ez pedig szintén teret engedhet bizonyos visszaéléseknek.

A közmédia függetlensége

Az EMFA külön foglalkozik a közmédia függetlenségének elősegítésével, mind szerkesztői mind funkcionális szempontból. A rendelet külön rendelkezik arról, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatók vezetői, illetve ezek igazgatósági tagjai nyílt és átlátható pályázat útján kerüljenek kiválasztásra, ez pedig lépésre kényszeríti a hazai jogalkotót, hiszen a jelenlegi magyar médiatörvény sem a Duna Média Zrt. sem a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) vezérigazgatói posztjára nem ír elő semmilyen pályáztatási rendszert vagy kiválasztási szempontokat, így ezek megválasztása meglehetősen átláthatatlan és lehetőséget ad a visszaélésekre.

Azonban a rendelet a pályázat módját, a pályázási feltételeket és a döntést hozó szerv meghatározását nem tartalmazza, így ez a nemzeti jogalkotó feladata.

Ebből kifolyólag Magyarország szempontjából nézve legalábbis kérdéses, hogy ez a rendelkezés mennyiben segíti elő a gyakorlatban a közmédia függetlenségét, hiszen a kétharmados parlamenti többség tulajdonképpen szabad kezet kap a pályázási szisztéma kialakításában. Arról nem is beszélve, hogy ma Magyarországon valószínűleg senki nem rendelkezik nagyobb tapasztalattal a közszolgálati médiaszolgáltatók vezetését tekintve, mint a jelenlegi vezetők.

Médiapiaci összefonódások szabályozása

A médiapiaci összefonódások szabályozása a harmadik olyan terület, ahol a magyar médiaszabályozáson mindenképp változtatni kell. A jelenleg hatályos Médiatörvény ugyan felhatalmazza a Médiatanácsot a médiapiacot érintő összefonódások ellenőrzésére – ezt az EMFA mostantól minden tagállamtól elvárja –, azonban mind a jogi szabályozás, mind a megvalósuló gyakorlat tekintetében változtatni kell a magyar szabályozáson. A Médiatanács bevonása az ellenőrzés folyamatába azt a célt szolgálja, hogy a piaci és versenyjogi szempontok mellett megjelenjenek a médiapolitikai következmények és sokszínű tájékoztatásra gyakorolt hatások is. Az EMFA

rendelkezései elégségesek arra, hogy gátat szabjanak az esetleges visszaéléseknek és az átláthatatlan, adott politikai párt érdekeit szolgáló döntéseknek, ugyanis a rendelet előírja, hogy az összefonódást értékelő szempontoknak objektívnak, diszkrimináció-mentesnek és arányosnak kell lenniük, valamint a legtöbb esetben egyeztetni kell az EMFA által létrehozott Testülettel is, amelynek véleményét „messzemenőig” figyelembe kell venni. Habár az EMFA szabályozása tulajdonképpen előremutató és a megalkotása során kétségtelenül szempont volt a magyar helyzet, azonban a legjelentősebb, piacot torzító összefonódás hazánkban már lassan egy évtizede lezajlott a KESMA megalakulásával, így ennek gyakorlati hatása valószínűleg igen csekély lesz Magyarországon.

Az állami hirdetések szabályozása

Habár a magyar médiapiac jelenlegi helyzetének szempontjából a legfontosabb kérdés az állami hirdetések költsége, amelyeket az EMFA kiemelten kezel, azonban mégis az erre vonatkozó szabályokkal érünk el a rendelet azon kitételeihez, amelyek valójában nem rendelkeznek normatív következményekkel. Az állami hirdetésekkel kapcsolatban ennek több oka van. Egyrészt a rendelet előírja, hogy minden médiaszolgáltató köteles nyilvánosságra hozni, hogy mennyi állami hirdetést kap, azonban a rendelet nem tartalmaz erős számszerű korlátokat, így a közzétett adatok jogi következményeket nem vonnak maguk után. Ráadásul azzal együtt, hogy tökéletesen pontos számok nem kerültek nyilvánosságra, valójában a magyar közvélemény évek óta tisztában van azzal, hogy milyen hirdetési politikát folytat az állam és mely médiumokat részesíti előnyben, így politikai következményt ezektől a szabályoktól nem várhatunk.

A rendelet szabályozza továbbá – és ez valóban változást hoz a magyar helyzetet tekintve –, hogy az állami hirdetések elosztásának meghatározott és nyilvános szempontok mentén kell történnie. Ez alapján valóban felvetődik a kérdés, hogy mi alapján fog különbséget tenni az állam a jelenleg erősen támogatott és a jelenleg teljes mértékben mellőzött médiumok között, de a meglévő jogi következményeken kívül – tehát a kötelezettségszegési eljárás elindítása és az évekig tartó lefolytatásán túl – semmilyen további szankciót nem tartalmaz, így a rendelkezés ezen részének gyakorlati hatása is kérdéses.

Ezen kívül felmerül az a kérdés is, hogy a rendelet alapján mit lehet kezdeni azzal a gyakorlattal, ha az állam nem közvetlenül finanszíroz bizonyos médiumokat, hanem például civil szervezeteket támogat – nevezzük ezt a példa kedvéért CÖF-nek –, amely aztán saját jogon és saját maga által meghatározott szempontok alapján támogatja a neki tetsző orgánumokat.

A szerkesztői függetlenség védelme

Az állami hirdetésekhez képest még inkább legfeljebb gesztus értékűek a szerkesztői függetlenség védelmében hozott rendelkezések. A rendelet előírja és kifejezetten támogatja mind a piaci alapon működő orgánumok, mind a közmédia szerkesztőinek függetlenségét és politikai befolyástól való mentességét. Habár az elv természetesen nagyon fontos és támogatandó, azonban az ilyen jellegű befolyásolási kísérletek és a megvalósuló befolyásolás gyakorlatilag soha nem történik formális keretek között, az informális befolyásolás pedig értelemszerűen zárt ajtók mögött történik, így egyrészt ellenőrizhetetlen, másrészt bizonyíthatatlan.

3. Az EMFA 4. cikke magyar szempontból

Az EMFA nem pusztán belső piaci szempontból, de az európai demokráciák szempontjából is kiemelten kezeli a médiaszolgáltatások és a sajtó megfelelő működését, hogy azok be tudják tölteni a „nyilvánosság őre” szerepet, amely nem pusztán a politikai hatalom ellenőrzésében nyilvánul meg. A minőségi média szolgáltatásokhoz való hozzáférés segítheti azt a küzdelmet is, amelyet a

dezinformáció és harmadik országok információ-manipulációhoz kötődő befolyásolási kísérletei ellen kell folytatni. Ennek érdekében egyértelmű az a jogalkotói szándék, amely kifejezetten az újságírók védelmében született rendelkezésekkel egyrészt igyekszik megelőzni az újságírók elhallgattatására irányuló törekvéseket, amelyek a zaklatástól és fenyegetéstől a cenzúráig és az eltérő vélemények törléséig terjednek.

Másrészt a jogalkotónak kifejezett szándéka a forrásvédelem erősítése és egységesítése, az ehhez kapcsolódó minimumszabályok lefektetése, hiszen a forrásvédelem alapvető fontosságú, különösen az oknyomozó újságírók körében, akik kiemelt szerepet játszanak a demokratikus társadalmak és a jogállamiság fenntartásában, ezek működésének ellenőrzésében. Ennek a feladatnak az ellátása érdekében elengedhetetlen, hogy az újságírók és a médiaszolgáltatók más munkatársai képesek legyenek megvédeni és bizalmasan kezelni információforrásaikat, továbbá képesek legyenek bizalmas kommunikációs csatornákat létrehozni és fenntartani. Ennek érdekében mind a szerkesztőségeket, mind az atipikus munkaviszonyban, szabadúszóként dolgozó újságírókat meg kell védeni az indokolatlan beavatkozásoktól és megfigyelési technikák alkalmazásától is. Az EMFA preambuluma kiemeli, hogy a forrásvédelemmel kapcsolatos törvényi védelemnek nemcsak a szerkesztőségek munkatársaira és a médiaszolgáltatók egyéb, a tevékenységükhöz kapcsolódó és segítő munkát végző személyekre kell kiterjednie, hanem azokra is, akikkel magánjellegű vagy szakmai kapcsolatuk révén szoros kapcsolatban állnak, így információval rendelkezhetnek az adott médiaszolgáltató munkatársairól. Különösen ki kell terjeszteni ezt a védelmet azokra, akik közös háztartásban élnek a médiavállalkozások munkatársaival, így könnyen a megfigyelés célkeresztjébe kerülhetnek.

A fentiekből következően a jogalkotó kifejezte, hogy az újságírókkal szembeni információgyűjtéssel kapcsolatos szabályozást uniós szinten egységesíteni kell, és meg kell határozni azokat a szabályokat, amelyek biztosítják az újságírók és médiaszolgáltatók egyéb munkavállalói számára a védelmet a különböző megfigyelési műveletekkel szemben. Az egyik ilyen feltétel, amelyet már a preambulumban is kiemel a jogalkotó, hogy

„az ilyen információk megszerzésére irányuló intézkedéseket olyan hatóság – például bíróság, bíró, az igazságszolgáltatási feladatkörében eljáró ügyész vagy az említett intézkedések engedélyezésére a nemzeti jog szerint hatáskörrel rendelkező más hatóság – engedélyezze, amely képes függetlenül és pártatlanul értékelni, hogy az engedélyezést közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja-e alá” (EMFA, Preambulum, 21)

Az EMFA 4. cikke tartalmazza a részletszabályokat, de magyar viszonylatban már most érdemes kiemelni a preambulumban azon szakaszát, amely kiemeli, hogy olyan hatóságnak kell engedélyezni a nevezett információgyűjtést, amely képes függetlenül és pártatlanul értékelni, hogy megfelelő, közérdeken alapuló, súlyos indok támasztja-e alá a megfigyelést. Ahogy később kifejtjük, a magyar jog alapján jelenleg a bíróság és bizonyos esetekben az igazságügyi miniszter engedélyezheti a titkos megfigyeléseket. Ez a rendelkezés biztosan nem felel meg már a preambulumban foglaltaknak sem, így itt biztosan jogszabály módosítás szükséges a magyar jogrendszerben.

Az EMFA – vélhetően a Pegasus-botrány kirobbanása nyomán – külön foglalkozik az intruzív megfigyelő rendszerekkel, vagyis kémszoftvekkkel, illetve az ezek alkalmazásával kapcsolatos, egységes szabályozás kialakításával. Az EMFA az intruzív megfigyelő rendszerek alkalmazhatóságának eldöntését bíróság, vagy más független hatóság döntési jogkörébe utalja. A rendelet nem definiálja pontosan, hogy mit jelent a független hatóság ebben a kontextusban, sem pedig azt, hogy kikből és mi alapján kell kiválasztani a hatóság tagjait, ez pedig jelentős mozgásteret ad a tagállamoknak arra, hogy a

független hatóság kijelölésével lazítsák az EMFA által szükségesnek jelölt jogállami kontrollt az intruzív megfigyelési eszközök alkalmazása felett.

Az EMFA 4. cikkének konkrét, az újságírók védelmére és a forrásvédelemre vonatkozó előírásai

A Preambulumban az újságírók és az információforrások védelmében megfogalmazott elvárásokat és alapelveket az EMFA 4. cikke konkretizálja. Fontos kiemelni, hogy mivel az EMFA-rendelet, s az e cikkben elfogadott szabályok automatikusan beépülnek a magyar jogrendszerbe, a rendelet hatályba lépése után kötelező alkalmazni őket és bármilyen eljárásban hivatkozhatóak. Így a 4. cikkben foglaltakat egyrészt elemezni kell olyan szempontból, hogy mi az, ami újítást jelent a jelenlegi magyar jogszabályokhoz képest, másrészt vizsgálni kell azokat a szabályokat is, amelyek ellentétesek a jelenlegi magyar szabályozással. Végül vizsgálni kell a 4. cikk azon részeit is, amelyek jogalkotási kötelezettséget keletkeztetnek, valamint érdemes elemezni ezzel kapcsolatban azt is, hogy az adott szabályozás mekkora mozgásteret enged a tagállami jogalkotó testületeknek, különösen mennyiben képes átalakítani a jelenlegi magyar viszonyokat, gátolni az esetlegesen felmerülő visszaéléseket az újságírók megfigyelésével kapcsolatban.

Az EMFA 4. cikke egyszerre tartalmaz tiltásokat és pozitív kötelezettségeket is, amelyek közvetetten jogalkotási feladatokat telepítenek a tagállamokra. Ezen kívül mindenképp szükséges összevetni a magyar szabályozást az EMFA szabályozásával, hiszen az EMFA minimum szabályokat tartalmaz, így fontos látni, hogy mely magyar szabályozásokat írja felül az EMFA augusztusi hatálybalépése után.

Az elemzést tehát érdemes azokkal a rendelkezésekkel kezdeni, amely bizonyos magatartástól való tartózkodást írnak elő, hiszen jó eséllyel ennek a résznek felel meg leginkább a magyar szabályozás.

A 4. cikk első bekezdése először is kimondja, hogy „(1) A médiaszolgáltatók az uniós jog szerint megengedett korlátozásokon kívül egyéb korlátozások nélkül gyakorolhatják gazdasági tevékenységüket a belső piacon”. Ennek értelmében a tagállamok nem hozhatnak olyan jogszabályokat, amelyek a létező közösségi jogi jogszabályokon túl korlátozzák a médiaszolgáltatók gazdasági tevékenységét. A jelentés megírásának időpontjában nincs olyan hatályos jogszabály, amely beleütközne az EMFA ezen előírásába, azonban az, hogy jogszabályi szinten nem korlátozza semmi a médiaszolgáltatók gazdasági működését, nem jelenti azt, hogy a szabad piaci működés feltételei a gyakorlatban is feltétlenül megvalósulnának. Sem a korábbi szabályozások, sem az EMFA jelenlegi szövege nem tudnak mit kezdeni azzal a lehetőséggel, hogy ugyan formálisan bármelyik hirdető hirdethetne bármelyik médiaszolgáltatónál, azonban a kormánykritikus, kormánytól független szolgáltatók könnyen falakba ütközhetnek, a hirdetőink inkább nem vállalják azt a politikai kockázatot, hogy kormánykritikus orgánumnál hirdetnek. Ez a magatartás természetesen komoly torzításokat idéz elő a médiapiacra, azonban semmilyen jogszabály nem kényszeríti a hirdetőket, hogy így járjanak el, így többek között az EMFA alapján sem lehet elejét venni ennek a piactorzító, egyébként a politikai hatalom gyakorlójának magatartásából fakadó hirdetői attitűdnek. Még inkább megfoghatatlan és végrehajthatatlan szabály a 4. cikk második szakasza, amely kimondja, hogy

„(2) A tagállamok tiszteletben tartják 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.”

Habár kétségtelenül fontos alapelv, hogy az állami szervek, illetve a politikai vezetők ne gyakoroljanak semmilyen nyomást a médiaszolgáltatók szerkesztői politikájára és munkájára, ez a nyomásgyakorlás gyakorlatilag soha nem történik formális módon, az informális befolyásolási kísérletek pedig csak

nagyon ritkán – több magyar példa is mutatja, hogy ez a szám nem nulla – kerülnek nyilvánosságra. Azonban ezekben az esetekben is szinte bizonyíthatatlan, hogy konkrét politikai nyomásgyakorlás történt. Nem is beszélve azokról az esetekről, amikor bizonyos orgánumok egyértelműen a hatalom álláspontját képviselik a nyilvánosságban, mégsem lehet egyértelműen kimondani, hogy bármilyen nyomásgyakorlás történne, hiszen ezek a szerkesztőségek az esetek döntő többségében önként állnak a hatalom oldalára.

Ugyanakkor egy szempontból nagyon fontos lehet ez az általános rendelkezés: a Szuverenitásvédelmi Hivatal teljes működése, illetve az elemzés írásakor nyilvánosságra került ellehetetlenítési törvény egészen biztosan sérti a tényleges szerkesztői szabadságot, és súlyos beavatkozást jelent a médiaszolgáltatók szerkesztői politikájába és szerkesztői döntéseibe. Az EMFA elfogadásakor a Szuverenitásvédelmi Hivatal még nem létezett, és az európai jogalkotónak nem volt oka arra gondolni, hogy valamelyik tagállamban egy ilyen, egyedi jogállású, de a független médiát folyamatosan állami eszközökkel gyalázó szervezet jöhet létre. A Hivatal tevékenységét mindenképpen érdemes alávetni az EMFA-val való egyezésre irányuló vizsgálatnak.

Jogalkotási szempontból már érdekesebbnek ígérkezik a 4. cikk (3)-tól (6) bekezdéséig terjedő szakasza, amely az újságírók védelmét a forrásvédelem felől közelíti meg. Ezért a következő három szakasz rendelkezéseit már érdemes összevetni a meglévő magyar jogszabályi rendelkezésekkel, ugyanis ezek a szakaszok már eredményezhetnek érdemi változást a hazai médiajog területén. A 4. cikk (3) szakasza szintén tilalmakat állapít meg a tagállamok felé. A (3) a) pontja alapján a tagállamok nem hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek arra kötelezik a médiavállalkozások munkatársait, vagy a hozzájuk közel álló személyeket, hogy felfedjék információforrásaikat, vagy az információforrásaikhoz kötődő kommunikációhoz tartozó információkat. A (3) bekezdés b) pontja kimondja, hogy nem hozható olyan intézkedés, amely lehetővé teszi valamilyen szankciót, kényszerintézkedést, illetve házkutatást vagy megfigyelést – akár az adott médiaszolgáltatónál, akár egy munkavállaló magánlakásán – annak érdekében, hogy felfedjék a médiaszolgáltató információforrásait, vagy információt szerezzenek a médiaszolgáltató kommunikációs csatornáiról. Végül a 3) bekezdés c) pontja a fentiekkel megegyező tiltás ír elő, külön az intruzív megfigyelési rendszerek alkalmazásával kapcsolatban.

Mielőtt foglalkoznánk a (3) bekezdésben szereplő tiltások alóli kivételekkel, szeretnék kitérni a magyar szabályozásra. Először is a jelenlegi magyar szabályozás nem tartalmaz olyan előírást, amely ellentmondana az EMFA 4. cikk 3) bekezdésével. A magyar jogban a forrásvédelmet a Sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (továbbiakban: Smtv.) 6.§ (1) és (2) bekezdése szabályozza a következő módon:

6. § (1) A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy törvényben meghatározottak szerint jogosult a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy (a továbbiakban: információforrás) kilétét a bírósági és hatósági eljárások során titokban tartani, továbbá bármely, az információforrás azonosítására esetlegesen alkalmas dokumentum, irat, tárgy vagy adathordozó átadását megtagadni.

(2) A bíróság – bűncselekmény elkövetésének felderítése érdekében – törvényben meghatározott, kivételesen indokolt esetben az információforrás felfedésére, valamint az információforrás azonosítására esetlegesen alkalmas dokumentum, irat, tárgy vagy adathordozó átadására kötelezheti a médiatartalom-szolgáltatót, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személyt.

A törvény kimondja, hogy az újságíróknak jogukban áll még bírósági tárgyaláson is megtagadni az információforrásuk felfedését, illetve bármilyen dokumentum, adathordozó stb. átadását, amelyből megismerhető lenne az információforrás. A törvény kimondja továbbá, hogy bíróság törvényben meghatározott, kivételes esetekben, bűncselekmények felderítésének érdekében kötelezheti az újságíró vagy médiatartalom-szolgáltatót információforrásának felfedésére. A törvény szövegéből indirekten következik, hogy az újságíró vagy médiatartalom-szolgáltató munkatársa a törvényben meghatározottakon kívül nem kötelezhető információforrásának felfedésére, és ez az információ másképp sem szerezhető meg, tehát a magyar szabályozás megfelel az EMFA által előírt, negatív kötelezettségnek.

Az általános szabály után mindenképp külön értelmezni és elemezni kell a 4. cikk (3) bekezdése alóli kivételeket. A (4) bekezdés alapján kivételt képez a (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt rendelkezései alól, tehát a tagállamok megtehetik az abban foglalt intézkedéseket, amennyiben a nemzeti vagy uniós jog írja elő, megfelel a Charta 52. cikkének (1) bekezdésének – a korlátozás szükséges és arányos – az eltérést eseti jelleggel, ha azt közérdeken alapuló kényszerítő indok indokolja, valamint igazságügyi hatóság (azaz bíróság) vagy valamilyen független és pártatlan döntéshozó hatóság előzetesen engedélyezi. Az előzetes engedélyezéstől különösen indokolt esetben el lehet tekinteni, de az engedélyező hatóságnak késedelem nélkül, utólagosan engedélyeznie kell. A magyar jogban a forrásvédelemre vonatkozó, az Smtv-ben meghatározott általános szabályok alóli kivételeket a Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban: Be.) szabályozza.

A Be. 174.§-a kimondja, hogy a médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban álló személy megtagadhatja a tanúvallomást, ha a médiatartalom-szolgáltató tevékenységével összefüggésben információt adó személy (információforrás) kilétét a tanúvallomással felfedné. Ez alól kivételt képez, ha a bíró tanúvallomásra kötelezi. A médiatartalom-szolgáltató tartalomelőállító munkatársa tanúvallomásra akkor kötelező, ha az információforrás kilétének felfedése három évnél súlyosabban büntetendő bűncselekmények felderítése esetén nélkülözhetetlen, az információtól várható bizonyíték másképp nem pótolható és a bűncselekmény felderítéséhez fűződő közérdek az információforrás titokban maradásához fűződő érdeket egyértelműen meghaladja.

A Be. forrásvédelemre vonatkozó szabályozása lényegében megfelel az EMFA előírásainak, azonban két eltérést és egy, az intruzív eszközöknél tárgyalt különbséget mindenképp érdemes kiemelni. Az első eltérés, hogy az EMFA a 4. cikk (3) bekezdés a) és b) pontjától való eltérést nem teszi függővé konkrét bűncselekményének felderítésétől, vagy konkrét büntetési tételektől, csupán arra hivatkozik, hogy ha azt a nemzeti vagy uniós jog előírja. A Be ezzel szemben bármely bűncselekmény esetén, amely legalább három évig börtönbüntetéssel büntetendő, a bíró tanúvallomásra kötelezheti az érintett személyt. Ez jelentős enyhítés a hatályos magyar jogszabályokhoz képest, kérdés, hogy a gyakorlatban ez mennyiben adhat visszaélésekre lehetőséget, különös tekintettel a következő bekezdésben tárgyalt, engedélyezési hatósággal kapcsolatos rendelkezéssel együtt.

A másik, jelentősebb változás az EMFA alapján, hogy a bíróságon kívül egy, már korábban említett, nem definiált pártatlan és független hatóság engedélye alapján is kötelezhető a médiatartalom-szolgáltató munkatársa, hogy felfedje a releváns információforrást, illetve a vele történő kommunikációs formákat. Ez enyhébb szabályozás, mint a hatályos magyar jogszabályok, hiszen a 4. cikk a) pontjában meghatározott intézkedésektől a magyar jog szerint csak bírói utasítás esetén lehet eltérni.

A harmadik eltérés a különböző titkos megfigyelési eszközök használatát érinti. Először is fontos kiemelni, hogy az EMFA, ellentétben a magyar szabályozással, külön szabályozza az ingatlanok átkutatását, a személyes megfigyelést, az adathordozók lefoglalását és az intruzív eszközök

használatát. Az EMFA az ingatlanok átkutatására és a titkos megfigyelés engedélyezésére enyhébb szabályokat alkalmaz, mint az intruzív megfigyelő rendszerekkel kapcsolatban, az előbbi csoportra ugyanis ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a 4. cikk (3) bekezdés a) pontjában meghatározott információforrás felfedésére való kötelezésre. Ezzel szemben az intruzív eszközök használatának tilalma alól csak abban az esetben ad mentességet a rendelet a 4. cikk (5) bekezdése alapján, ha egyrészt az adott ügy teljesíti a (4) bekezdésben szabott feltételeket, és ezen felül, vagy 2002\584\IB kerethatározat 2. cikkének második bekezdésében felsorolt valamely bűncselekmény felderítését szolgálja az intruzív eszköz használata, amennyiben a cselekmény az adott országban legalább három évnnyi szabadságvesztéssel büntetendő, vagy az esetlegesen fel nem sorolt bűncselekmények esetén legalább 5 évvel büntetendő. Az EMFA előírja továbbá, hogy a titkos megfigyelés bármely formájának használatának szükségességét (tehát az intruzív eszközök használatát is), bíróságnak vagy független hatóságnak rendszeresen felül kell vizsgálnia annak megállapítása érdekében, hogy az alkalmazás feltételei továbbra is fennállnak-e. Az EMFA előírja továbbá, hogy a médiaszolgáltatók munkavállalóinak, illetve a hozzájuk közel álló személyeknek, akik megfigyelés alanyai voltak, a tagállamoknak biztosítaniuk kell a hatékony jogvédelmet, és meg kell bízniuk egy független, megfelelő szakértelemmel rendelkező hatóságot vagy szervet, hogy segítséget nyújtsanak az érintetteknek a nevezett jogok gyakorlásában.

A magyar jogrendszer nem kezeli külön az intruzív megfigyelési eszközöket és az egyéb megfigyelési eszközöket, így a jogszabályokat egyszerre kell összevetni az EMFA által előírt enyhébb és szigorúbb szabályokkal. Az elemzés szempontjából fontos megemlíteni, hogy a különböző rendvédelmi és nyomozati szerveknek ágazati törvények írják elő azokat a feltételeket és mechanizmusokat, amelyek mentén igényelhetik a titkos megfigyelési eszközök alkalmazását, azonban az EMFA szempontjából releváns szabályozást a Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (továbbiakban Nbtv.) tartalmazza, így az elemzés további részében az Nbtv. szabályaival foglalkozunk. Fontos kiemelni továbbá, hogy az Nbtv. illetve egyébként a magyar jogszabályok nem tartalmazzák a fent leírtakon túl eltérő szabályozást a médiavállalkozások, illetve ezek munkavállalói tekintetében, így a vizsgálat elsősorban arra alapulhat, hogy a jelenleg hatályos, általánosan alkalmazandó magyar jogszabályok megfelelnek-e az EMFA rendelkezéseinek, vagy legalább a médiavállalkozások és munkavállalói tekintetében az EMFA erősebb védelmet biztosít.

Az Nbtv. 53.§ kimondja, hogy titkos információgyűjtést a nemzetbiztonsági hivatalok folytatnak – a Nemzeti Információs Hivatal kivételével – a törvényben meghatározott feladataik elvégzésének érdekében. Ez a gyakorlatban azt is jelenti – és ezért áll az elemzés fókuszában csak az Nbtv. –, hogy az egyéb rendvédelmi és nyomozati szerveknek a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat végzi a titkos információgyűjtést írásbeli megkeresés alapján, ennek menetét pedig az Nbtv., az eszközök használatának feltételeit pedig a Be. határozza meg. Követve az EMFA logikáját, először érdemes azokkal a feltételekkel foglalkozni, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a titkos információgyűjtés engedélyezhető legyen. Itt szeretnénk megint hangsúlyozni, hogy a következő szabályok általánosan, minden titkos információgyűjtésre alkalmazandóak, nem pusztán a médiatartalom-szolgáltatókat érintő vizsgálatokra, ezekre – a fent már említett tanúzás megtagadására vonatkozó szabályokon kívül – nem vonatkoznak eltérő szabályok.

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazását a Be. 234.§ szabályozza. Ez alapján a bíróság olyan bűncselekmények esetén engedélyezi a nevezett eszközök használatát, amely legalább öt évnnyi szabadsággal büntetendő, továbbá bizonyos, a törvényben meghatározott bűncselekmények esetén három évnnyi szabadságvesztéssel. Ez a szabályozás lényegében megegyezik az EMFA rendelkezéseivel, így ezen a területen nem várható változás. Ami viszont különbség, hogy az EMFA alapján ezt egy független és pártatlan hatóság is engedélyezheti, ami azt eredményezheti, hogy pont az újságírók

megfigyelése esetén nem lesz szükség bírói engedélyezésre. Azonban fontos kiemelni, hogy ez a rendelkezés kifejezetten a büntetőeljárásban folytatott információgyűjtésre vonatkozik, a Be. 214.§ (3) bekezdése kimondja, hogy „A (2) bekezdés nem érinti a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség terrorizmust elhárító szerve által a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény alapján bűnüldözési feladataik végrehajtása céljából folytatott titkos információgyűjtést.” A Be. EMFA-nak egyébként megfelelő intézkedései pusztán a büntetőeljárásra vonatkoznak, így, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok nem büntetőeljárás keretében végzik az információgyűjtést, kivonhatják magukat a Be. rendelkezései alól, és az Nbtv. válik irányadóvá.

Az Nbtv. alapján bármily nemzetbiztonsági szolgálat csak akkor végezhet titkos információgyűjtést, ha a szükséges információ másképp nem szerezhető meg. Az ilyen információgyűjtést a törvény két csoportra, az engedélyhez nem kötött és az engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre osztja. Az elemzésben a második csoportra vonatkozó törvényi rendelkezéseket vizsgáljuk, ugyanis minden, az EMFA által felsorolt információgyűjtés a magyar jogban ebbe a kategóriába esik, így az már előzetesen is megállapítható, hogy olyan tekintetben a magyar szabályozás mindenképp megfelel az EMFA rendelkezéseinek, hogy az ilyen jellegű információgyűjtés valamilyen külső szerv vagy hatóság engedélyezéséhez kötött, nem csak az újságírók, hanem bármely állampolgár tekintetében.

Az Nbtv. 57.§ bekezdése alapján az titkos megfigyeléshez szükséges előterjesztést az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal – a téma szempontjából kevésbé releváns Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat – és a törvényben meghatározott esetben a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója nyújthatja be. Az EMFA nem határozza meg az engedélyezés eljárását, mégis fontosnak tartom kiemelni, hogy a civil információgyűjtést összesen három főigazgató kezdeményezhet.

Az EMFA rendelkezéseivel leginkább ellentétes magyar szabályozás a titkos megfigyelések engedélyezéséhez kötődik. Ugyanis, ha az információgyűjtés nem tartozik a Be. hatálya alá, akkor az Nbtv. meglehetősen szűkre szabja a bírói engedélyezés szükségességét. A civil titkosszolgálatok esetében ugyanis az Nbtv. 58.§ szakasza az Nbtv. 5.§ b), d), h)-j) pontjaiban meghatározott feladatok esetén írja elő a bírói engedélyezést. A törvény alapján ezek a következők:

b) felderíti és elhárítja Magyarország törvényes rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket;

d) felderíti és elhárítja a Magyarország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket, valamint a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelmet;

h) a nyomozás elrendeléséig végzi

ha) a 2013. június 30-ig hatályban volt, [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény \(a továbbiakban: 1978. évi IV. törvény\)](#) szerinti állam elleni bűncselekmények ([1978. évi IV. törvény X. fejezet](#)), az emberiség elleni bűncselekmények ([1978. évi IV. törvény XI. fejezet](#)), illetve működési területén a külföldre szökés ([1978. évi IV. törvény 343. §](#)), a zendülés ([1978. évi IV. törvény 352. §](#)) és a harckészültség veszélyeztetése ([1978. évi IV. törvény 363. §](#)),

hb) – az e) és f) pont szerinti feladatellátáshoz kapcsolódóan, valamint az [5/B. § \(1\) bekezdése](#) szerinti belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési hatáskörébe tartozó szervek tekintetében – a vesztegetés ([1978. évi IV. törvény 250–255/A. §](#)), a vesztegetés feljelentésének elmulasztása ([1978. évi IV. törvény 255/B. §](#)), a befolyással üzérkedés ([1978. évi IV. törvény 256. §](#)), a befolyás vásárlása ([1978. évi IV. törvény 256/A. §](#)), a vesztegetés nemzetközi kapcsolatokban ([1978. évi IV. törvény 258/B–258/D. §](#)), a befolyással üzérkedés és befolyás vásárlása nemzetközi kapcsolatokban ([1978. évi IV. törvény 258/E.](#)

§), a vesztegetés feljelentésének elmulasztása nemzetközi kapcsolatban ([1978. évi IV. törvény 258/F. §](#)),

hc) a [Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény \(a továbbiakban: Btk.\)](#) szerinti emberiség elleni bűncselekmények ([Btk. XIII. Fejezet](#)), a háborús bűncselekmények ([Btk. XIV. Fejezet](#)), az állam elleni bűncselekmények ([Btk. XXIV. Fejezet](#)), illetve működési területén a szökés ([Btk. 434. §](#)), a zendülés ([Btk. 442. §](#)) és a készenlét fokozásának veszélyeztetése ([Btk. 454. §](#)),

hd) – az e) és f) pont szerinti feladatellátáshoz kapcsolódóan, valamint az [5/B. § \(1\) bekezdése](#) szerinti belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési hatáskörébe tartozó szervek tekintetében – a vesztegetés ([Btk. 290. §](#)), a vesztegetés elfogadása ([Btk. 291. §](#)), a hivatali vesztegetés ([Btk. 293. §](#)), a hivatali vesztegetés elfogadása ([Btk. 294. §](#)), a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban ([Btk. 295. §](#)), a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban ([Btk. 296. §](#)), a befolyás vásárlása ([Btk. 298. §](#)), a befolyással üzérkedés ([Btk. 299. §](#)), a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása ([Btk. 300. §](#))

bűncselekmények felderítését;

j) információkat szerez

ja) a 2013. június 30-ig hatályban volt [1978. évi IV. törvény](#) szerinti nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak ([1978. évi IV. törvény 174/B. §](#)), a visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal ([1978. évi IV. törvény 221. §](#)), a közveszélyokozás ([1978. évi IV. törvény 259. §](#)), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése ([1978. évi IV. törvény 261/A. §](#)), a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése ([1978. évi IV. törvény 262. §](#)), a közösség elleni izgatás ([1978. évi IV. törvény 269. §](#)), a rémhírterjesztés ([1978. évi IV. törvény 270. §](#)) és a közveszéllyel fenyegetés ([1978. évi IV. törvény 270/A. §](#)),

jb) – az e) és f) pont szerinti feladatellátáshoz kapcsolódóan, valamint az [5/B. § \(1\) bekezdése](#) szerinti belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési hatáskörébe tartozó szervek tekintetében – a vesztegetés ([1978. évi IV. törvény 250–255/A. §](#)), a vesztegetés feljelentésének elmulasztása ([1978. évi IV. törvény 255/B. §](#)), a befolyással üzérkedés ([1978. évi IV. törvény 256. §](#)), a befolyás vásárlása ([1978. évi IV. törvény 256/A. §](#)), a vesztegetés nemzetközi kapcsolatokban ([1978. évi IV. törvény 258/B–258/D. §](#)), a befolyással üzérkedés és befolyás vásárlása nemzetközi kapcsolatban ([1978. évi IV. törvény 258/E. §](#)), a vesztegetés feljelentésének elmulasztása nemzetközi kapcsolatban ([1978. évi IV. törvény 258/F. §](#)),

jc) a közösség tagja elleni erőszak ([Btk. 216. §](#)), a minősített adattal visszaélés ([Btk. 265. §](#)), a jármű hatalomba kerítése ([Btk. 320. §](#)), a közveszély okozása ([Btk. 322. §](#)), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése ([Btk. 327. §](#)), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása ([Btk. 328. §](#)), a közösség elleni uszítás ([Btk. 332. §](#)), a rémhírterjesztés ([Btk. 337. §](#)) és a közveszéllyel fenyegetés ([Btk. 338. §](#)),

jd) – az e) és f) pont szerinti feladatellátáshoz kapcsolódóan, valamint az [5/B. § \(1\) bekezdése](#) szerinti belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési hatáskörébe tartozó szervek tekintetében – a vesztegetés ([Btk. 290. §](#)), a vesztegetés elfogadása ([Btk. 291. §](#)), a hivatali vesztegetés ([Btk. 293. §](#)), a hivatali vesztegetés elfogadása ([Btk. 294. §](#)), a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban ([Btk. 295. §](#)), a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban ([Btk. 296. §](#)), a befolyás vásárlása ([Btk. 298. §](#)), a befolyással üzérkedés ([Btk. 299. §](#)), a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása ([Btk. 300. §](#))

bűncselekményekre vonatkozóan;

Minden más esetben a törvény az engedélyezést az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe utalja.

Az EMFA szempontjából a fenti szabályozással több probléma is van azon kívül, hogy a jogszabály hatályos szövege nem a hatályos Büntető törvénykönyvre hivatkozik. Egyrészt az, hogy a tételesen felsorolt bűncselekmények a legtöbb esetben nem felelnek meg az EMFA által leírt minimum büntetési tételek kritériumának, mégis végezhető megfigyelés. Ebben, legalább az újságírók tekintetében, mindenképp változást hoz az EMFA.

A másik szembetűnő probléma, hogy minden más esetben az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe utalja az engedélyezés jogát, aki a kormány tagjaként semmiképpen nem felel meg a független és pártatlan hatóság vagy szerv kritériumának. Ráadásul az információgyűjtést végző szervek feladatainak meghatározása hagy teret az értelmezésnek, így az igazságügyért felelős miniszter értelmezésén múlik, hogy az adott információgyűjtés valóban beletartozik-e az adott szolgálat feladatkörébe vagy nem, az információ valóban szükséges-e vagy nem, anélkül, hogy bármilyen valóban független szerv ellenőrizhetné a döntését.

A fentiekén túl a magyar jogalkotónak mindenképp jogalkotási kötelezettsége keletkezik, ugyanis az EMFA előírja a hatékony jogvédelem biztosítását, amelyben az érintetteket egy független és pártatlan, szakmailag felkészült hatóságnak vagy szervnek kell biztosítania. A hatékony jogvédelem megléte Magyarországon önmagában vet fel kérdéseket, de elvi szinten ez mindenki számára biztosított. Azonban az EMFA által elvárt hatóság vagy szerv ma még nem létezik, így ezt mindenképp létre kell hoznia a jogalkotónak. További EMFA előírás a megfigyelés szükségességének rendszeres felülvizsgálata. A hatályos jogszabályok alapján a titkos információgyűjtés 90 napra engedélyezhető, majd felülvizsgálat után egyszer, 90 napra meghosszabbítható. Mivel az EMFA nem határoz meg konkrét szabályokat a felülvizsgálattal kapcsolatban, ez a szabály tulajdonképpen megfelelőnek tekinthető, azzal együtt, hogy feltehető, hogy az EMFA szelleméből ennél szigorúbb felülvizsgálati rendszer következne, de konkrét szabályok híján ennek értelmezését a gyakorlat fogja eldönteni.

Összegzés

Az első és legfontosabb megállapítás, hogy a magyar jogrendszer a forrás védelemmel kapcsolatban csak a tanúvallomás megtagadása, illetve az információforrás felfedésére való kötelezés tekintetében ír elő különleges szabályokat. Ezek a szabályok egyébként megfelelnek, sőt helyenként szigorúbbak is, mint az EMFA által bevezetett új rendelkezések. Ebben meg is nyilvánul az EMFA forrásvédelemre vonatkozó rendelkezéseinek egyik legnagyobb hibája, ugyanis az EMFA lehetővé teszi, hogy ne csak a bíróság, hanem egy független és pártatlan hatóság is engedélyezhesse a különböző intézkedések foganatosítását az médiaszolgáltatók és ezek munkavállalóival szemben. Az elmúlt 15 év magyarországi gyakorlata nem sok kétséget hagy azzal kapcsolatban, hogy egy papíron valóban független hatóság mennyiben hoz független, a hatalom érdekeivel ellentétes döntéseket. Ezzel az EMFA olyan lehetőséget ad a magyar kormány kezébe, amely a magyar jogban eddig nem volt meg.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a magyar jogszabályok, amelyek nemcsak az újságírókkal szembeni információgyűjtést, hanem általában az információgyűjtést szabályozzák, valójában, és jelentős részben megfelelnek az EMFA rendelkezéseinek, tehát a magyar kormány hivatkozhat arra, hogy a hazai szabályozás védelmi szintje olyan magas, hogy a legtöbb esetben nem igényel módosítást külön a médiatartalom szolgáltatókra vonatkozóan. Egyrészt mindenképp megváltozik, és korlátozottabbá válik azon bűncselekmények köre, amelyek tekintetében a Be. hatálya alá nem tartozó ügyekben titkos információgyűjtést végezhetnek a nemzetbiztonsági szakszolgálatok, ami mindenképp előrelépés.

Másrészt az engedélyezést mindenképp ki kell vonni az igazságügyért felelős miniszter hatásköréből. Azonban itt is felmerül a pártatlan és független hatóság problémája, amely papíron biztos függetlenebb lesz, mint az igazságügyért felelős miniszter, de a gyakorlat ezt nem biztos, hogy visszaigazolja.

Ezek alapján az EMFA 4. cikke bizonyos mértékben valóban javít a magyarországi független sajtó helyzetén, de – szankciók és pontosan meghatározott definíciók, feladatkörök és kiválasztási mechanizmusok hiányában – félő, hogy a kormány úgy tud minden elfogadott szabálynak megfelelni, hogy érdemben nem változnak a médiaviszonyok Magyarországon, még az újságírók megfigyelésének tekintetében sem.

4. Összefoglalók EMFA Observatory keretében megjelent cikkekről

Why news media need Article 17 of the European Media Freedom Act? – 2023. 11. 16.

A cikk az Európai Médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) vitatott „médiaprivilégium” javaslatát tárgyalja, különös tekintettel a 17. cikkre, amelynek célja, hogy megakadályozza a nagyon nagy online platformok (VLOP-ok) számára, hogy előzetes értesítés nélkül töröljenek vagy korlátozzanak olyan tartalmakat, amelyek valódi médiaszolgáltatóktól származó, amely szolgáltatók az uniós és nemzeti jog alapján is médiaszolgáltatónak minősülnek. A javaslat abból a aggodalomból fakad, hogy elsősorban a Google és a Facebook, illetve a hozzájuk hasonló platformok egyre nagyobb dominanciát szereznek a média és a közönség közötti közvetítőként, aláásva ezzel a hagyományos média gazdasági fenntarthatóságát és demokratikus funkcióját. Bár a szándék a média- és sajtószabadság védelme egy olyan digitális környezetben, ahol az újságírást nagymértékben algoritmikus folyamatok alakítják, a kritikusok – különösen azok, akik a dezinformáció ellen küzdenek – attól tartanak, hogy az önbejelentési mechanizmussal visszaélhetnek olyan rossz szándékú szereplők, akik legitim médiának álcázzák magukat..

A cikk ezt a vitát a digitális szolgáltatásokról szóló törvény (DSA) és a dezinformációról szóló magatartási kódex által kialakított szélesebb politikai környezetbe helyezi, megjegyezve, hogy a médiaszervek nagyrészt kizártak a dezinformációval kapcsolatos szabályozás megalkotásából, annak ellenére, hogy kettős szerepet töltenek be, hiszen ők lehetnek egyrészt a dezinformáció forrásai és másrészt korrekciós szereplői is. A 17. cikk magában foglalja az átláthatóság és a validációs mechanizmusok megerősítését a visszaélésekkel kapcsolatos aggályok kezelése érdekében, például a rendeletben meghatározott többletjogok szerkesztői normáknak való megfeleléshez kötésével, valamint azzal, hogy nemzeti szabályozó hatóságokat és a civil társadalom szereplőit is be kell vonni a felügyeleti feladatokba.

Policy in Practice: The interplay of the Digital Services Act and the European Media Freedom Act – 2024. 10. 18.

Iva Nenadić cikke azt vizsgálja, hogy a digitális szolgáltatásokról szóló törvény (DSA) és az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) hogyan kezeli a nagyon nagy online platformok (VLOP) és a média közötti erőegyensúly hiányát, különös tekintettel a médiaszabadságra, a pluralizmusra és a tartalomszűrésre. Az új uniós szabályok ellenére az olyan platformok, mint a Meta, a TikTok és az X, továbbra is jelentős befolyással bírnak a hírek láthatóságára, gyakran megfelelő elszámoltathatóság nélkül.

Mind a DSA, mind az EMFA bevezet bizonyos, a médiaszabadság védelmét szolgáló mechanizmusokat, bár végrehajtásuk időzítése eltérő (a DSA 2024 februárjától, az EMFA 2025 augusztusától). A DSA előírja a VLOP-oknak, hogy rendszeresen értékeljék és mérsékeljék a rendszer kockázatokat (például a

médiaszabadság, a választások integritása vagy a közegészség veszélyeztetését), de a kockázatok korai szakaszában történő meghatározását és végrehajtását nagyrészt magukra a platformokra bízta, ami aggodalmakat vet fel azok eddigi teljesítménye és kereskedelmi érdekei miatt. Az EMFA 18. cikke ezt igyekszik ellensúlyozni azzal, hogy *önkéntes nyilatkozatot tevő médiaszolgáltatóknak (MSP-k)* különleges védelmet biztosít a tartalomszűrés terén, és előírja a platformoknak, hogy a tartalom szűréssel kapcsolatos döntéseiket megfelelő részletességgel indokolják, és 24 órás válaszadási lehetőséget biztosítsanak a nevezett médiaszolgáltatóknak, mielőtt intézkedéseket hoznának a médiatartalmak ellen. Ez jelentős lépés a kisebb médiaszolgáltatók számára, de csak a platformok szolgáltatási feltételei szerinti tartalomszűrésre vonatkozik, nem pedig a rendszerszintű kockázatok mérséklése érdekében hozott intézkedésekre, így kérdéses, hogy az alapproblémára ez mennyire jelent megoldást. Bár léteznek felüyeleti mechanizmusok, mint például az auditok, az átláthatósági jelentések és a kutatók számára biztosított hozzáférés az adatokhoz, hiányosságok vannak a módszertan és a végrehajtás egyértelműségében, különösen a rendszerszintű kockázatok meghatározása tekintetében. Ez a bizonytalanság, illetve ezek a hiányosságok visszaélésre adnak lehetőséget a nem jóhiszeműen eljáró szereplők, például az állami ellenőrzés alatt álló média számára, amely visszaélészerűen használhatja a 18. cikk által biztosított védelmet.

Összefoglalva: bár az EMFA és a DSA fontos új védelmi intézkedéseket hoz a média számára, hatékonyságuk attól függ, hogy a rendszerszintű kockázatokat hogyan határozzák meg és hogyan valósítják meg, valamint hogy a végrehajtási mechanizmusok mennyire működnek az elvárásoknak megfelelően. A nagyobb koordináció, a kutatás, az átláthatóság és a civil társadalom bevonása elengedhetetlen ahhoz, hogy ezek az eszközök a demokráciát erősítsék, és ne gyengítsék.

[Art. 5 EMFA and the independence of Public Service Media Providers: less than one year to change domestic legislation accordingly – 2024. 10. 25.](#)

A cikk elemzi az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) 5. cikkét, amely kötelező érvényű kötelezettségeket ró az uniós tagállamokra a közszolgálati média függetlenségének biztosítása érdekében. A 2025. augusztus 8-tól hatályba lépő 5. cikk előírja a tagállamoknak, hogy biztosítsák a szerkesztői és működési függetlenséget a közmédia és az ehhez kötődő intézmények vezetésének átlátható kinevezési és elbocsátási eljárásai, fenntartható finanszírozási mechanizmusok és politikailag független szervek általi felügyelet révén. Ezek az intézkedések az Európa Tanács által megállapított nemzetközi normákra támaszkodva a politikai beavatkozás megelőzését és a médiaszabadság védelmét célozzák. A cikk megjegyzi, hogy a nem megfelelő nemzeti jogszabályok az uniós jog megsértését jelentik, ami kötelezettségi eljárást vagy alkotmányossági kifogásokat vonhat maga után. Mivel azonban az 5. cikk önmagában nem alkalmazható azonnal, a tagállamoknak nemzeti jogszabályokat kell elfogadniuk az 5. cikk követelményeinek teljesítése érdekében. A határidő után összeegyeztethetetlen nemzeti szabályok alapján történt vezetői kinevezések jogszerűsége is vitathatóvá válnak. Összességében a cikk hangsúlyozza, hogy az EMFA jelentős változást jelent az európai médiaszabályozásban, és konkrét jogi reformokat ír elő a demokratikus médiainstémények védelme érdekében.

[Why online public discourse needs a media privilege: in defence of Article 18 of the EMFA – 2024. 11. 01.](#)

A cikk az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) 18. cikkének fontosságát mutatja be úgy, mint a digitális korban, amikor a közösségi média felborította a hagyományos kapuőr szerepet, a professzionális újságírás védelméhez szükséges intézkedést. A 18. cikk elismert médiumoknak

különleges védelmet biztosít a tartalom moderálása során, például előzetes értesítést és gyorsított panaszkezelési eljárásokat, amellyel kivételt képez a DSA rendelkezései alól. Bár a kritikusok azzal érvelnek, ez gyengítheti az Unió dezinformációval szembeni küzdelmét, hiszen a dezinformációt terjesztő médiumok is élhetnek a 18. cikk által biztosított jogokkal. A cikk szerint azonban a beépített biztosítékok – például a szabályozói felügyelet megkövetelése – korlátozzák ezeket a kockázatokat. Bár a rendelet a hagyományos médiát részesíti előnyben az új demokratikus szereplőkkel, például az állampolgári újságírókkal szemben, összhangban áll Európa alkotmányos hagyományával, amely az újságírást közjoként kezeli és ebből kifolyólag támogatja is. Végül a 18. cikk igyekszik egyszerre megerősíteni a megbízható média szerepét az online nyilvánosságban, miközben fenntartja az EU médiaszabadságra és a demokratikus integritásra vonatkozó értékeit.

Ownership transparency obligations under Article 6 of the European Media Freedom Act: opportunities and challenges – 2024. 11. 15.

Ez a cikk az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) 6. cikke szerinti *tulajdonosi átláthatóság* jelentőségét vizsgálja, kiemelve annak szerepét a médiapluralizmus, a szerkesztői függetlenség és a közbizalom előmozdításában. A 6. cikk előírja a médiaszolgáltatók számára, hogy tegyék közzé tulajdonosi és pénzügyi adataikat – ideértve a jogi személyazonosságot, a közvetlen és tényleges tulajdonosi viszonyokat, valamint a nyilvános reklámozásra fordított forrásait –, hogy a polgárok, az újságírók, a szabályozó hatóságok és a civil társadalom betekintést nyerhessenek abba, hogy ki ellenőrzi és finanszírozza az adott médiumot, valamint betekintést nyerjenek az adott tagállami médiapiaci viszonyokba. Ezek az intézkedések célja a politikai befolyás, az összeférhetetlenség és a médiatulajdon koncentrációjának csökkentése, végső soron a demokratikus részvétel és a piaci elszámoltathatóság erősítése. Az EMFA megközelítése integrálja a polgári (nyilvános) és az adminisztratív (szabályozási) átláthatóságot, pótolva a pénzügyi elleni és a kereskedelmi közzétételi törvények által hagyott hiányosságokat. Ambiciózus céljai ellenére a 6. cikk végrehajtása számos kihívással szembesül. Ezek közé tartoznak a tagállami keretek széttagoltsága, a tényleges tulajdonosi adatokhoz való nyilvános hozzáférés következetlenségei egy közelmúltbeli európai bírósági ítélet miatt, valamint az adatok egységesítésének nehézségei a különböző tagállami joghatósággal bíró hatóságok között. Míg az EMFA elősegíti a harmonizációt azzal, hogy a tagállamoknak nemzeti médiatulajdonosi adatbázisok vezetését írja elő, továbbra is aggályok merülnek fel a pénzügyi információk – különösen a magánfinanszírozás – hiányos közzététele és a magánélethez való joggal való jogi ütközések kockázata tekintetében. A cikk arra a következtetésre jut, hogy bár az EMFA jelentős lépést jelent a átláthatóság és a média integritása felé, hatékonysága az uniós intézmények és a nemzeti szabályozó hatóságok közötti szoros együttműködéstől, valamint a végrehajtási iránymutatások betartásától és betartatásától függ.

How far does Article 4 of the European Media Freedom Act go in banning state surveillance of journalists? – 2024. 11. 26.

A cikk alapvetően az újságírók állami megfigyelése által jelentett tartós fenyegetést vizsgálja, kiemelve, hogy az Európai Médiaszabadságról szóló rendelet (EMFA) 4. cikke hogyan jelenti a fordulópontot e kérdés uniós szintű kezelésében. A Media Pluralism Monitor adataira támaszkodva a cikk hangsúlyozza, hogy mind az EU-tagállamok, mind az EU-n kívüli államok egyre inkább alkalmazzák az intruzív megfigyelési technológiákat, például kémprogramokat, arcfelismerést és mesterséges intelligenciával támogatott eszközöket. A 4. cikk tiltja az újságírókat célzó számos megfigyelési gyakorlatot, és minden kivételre bírósági felügyeletet ír elő. A szerző azonban több aggályos szabályozási elemre is felhívja a figyelmet, különös tekintettel arra a kockázatra, hogy a homályos értelmezési lehetőségek – például a „nyilvánvaló közérdek” vagy a nemzetbiztonságra hivatkozva (amelyeket közvetve, az EUSZ 4. cikkének

(2) bekezdésére való hivatkozással vezettek be újra) – alááshatják a rendelet újságírók és forrásaik védelmezésére irányuló célkitűzéseit. Ezenkívül a végleges szöveg nem tiltja kifejezetten a megfigyelés kiszervezését magánszervezeteknek, ami továbbra is jelentős joghézagot jelent.

A cikk felvázolja a médiapluralizmus-monitor (MPM2025) közelgő fejlesztéseit is, amely a jövőben nemcsak a közvetlen állami megfigyelést, hanem a magánszervezeteknek vagy kvázi állami szereplőknek kiszervezett gyakorlatokat is értékelné fogja. A monitoring keret hatálya a kémprogramokon túl szélesebb körű intruzív megfigyelési technológiákra is kiterjed. Összegzésként, bár a 4. cikk példátlan előrelépés az újságírói szabadság védelme terén az EU-ban, illetve az erre vonatkozó jogharmonizáció területén, a szerző hangsúlyozza, hogy szigorúbb értelmezésre van szükség – amely bezárja a nemzetbiztonsági indokok hátsó ajtaját és magában foglalja a magánszereplőket is – , hogy biztosítsák az újságírók és forrásaik valódi védelmét.

How article 22 aims to tackle market power in the platformed media environment. A critical test for European media – 2024. 12. 18.

A cikk az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) 22. cikkét elemzi, amely a médiavállalatok egyesüléseinek értékelésének céljából bevezeti a „médiapluralitási tesztet”, figyelembe véve azok pluralizmusra és a szerkesztői függetlenségre gyakorolt potenciális hatását. Ez a rendelkezés jelentős mérföldkő az EU több évtizedes, a médiatulajdon koncentrációja elleni küzdelmét célzó erőfeszítései után, amely leginkább azon alapult, hogy az Európai Unió elismeri és belátja a médiaszabadság és médiapluralizmus fontosságát a demokráciák megfelelő működésében. Az általános versenyjoggal ellentétben a médiapluralitási teszt figyelembe veszi a média befolyásának politikai, kulturális és társadalmi dimenzióit. Nemcsak a hagyományos médiavállalatokra vonatkozik, hanem a médiatartalmakhoz hozzáférést biztosító online platformokra is, elismerve azok növekvő szerepét a közvélemény alakításában. A tesztben alkalmazott kritériumok túlmutatnak a piaci részesedésen, és magukban foglalják a véleményalkotó erőt, az online média dinamikáját, a nem médiával kapcsolatos érdekeltségekkel való keresztulajdonlást és a média gazdasági fenntarthatóságát. Bár a teszt előrelépést jelent az egyesülések értékelésére szolgáló közös uniós keret létrehozásával, jelentős korlátai vannak. Csak egyesülések esetén alkalmazandó, és nem foglalkozik a már meglévő vagy organikusan növekvő hatalomkoncentrációval. Hatékonysága attól is függ, hogy a tagállamok hogyan hajtják végre, és a nemzeti keretek továbbra is széttagoltak és inkonzisztensek. Mindazonáltal a 22. cikk innovatív koncepciókat vezet be, például a szerkesztői függetlenség strukturális jogorvoslatként való kezelését és az egyesülések jóváhagyásának csak a pluralizmus iránti állandó kötelezettségvállalás esetén történő engedélyezését. A jövőbeli uniós iránymutatások várhatóan tovább finomítják ezeket a kritériumokat, különösen annak érdekében, hogy az online sokszínűségekre vonatkozó homályos utalások ne gyengítsék a teszt célját. Összességében, a nyitott kérdések és a végrehajtási kihívások ellenére, a 22. cikk ígéretes lépés egy pluralistább és ellenállóbb európai médiakörnyezet felé.

Grounding Media Freedom in the EU: The Legal Basis of the EMFA – 2025. 01. 13.

Ez a blogbejegyzés az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) jogi alapjait és következményeit vizsgálja, kiemelve annak alapját, amelyet az EUMSZ 114. cikkében foglalt, a belső piacra vonatkozó rendelkezések teremtenek meg. Az EMFA a médiaszabadság pusztán támogatásához képest elmozdulást jelent a médiaszabadság aktív védelmének irányába az egész EU területén, amelyet a gyorsan változó digitális környezet, a geopolitikai instabilitás és az olyan új fenyegetések, mint a generatív mesterséges intelligencia ösztönöztek. Míg az EU célja az EMFA elfogadásával a nemzeti szabályozási széttagoltság felszámolása és a digitális szuverenitás érvényesítése, azonban

ez a jogalap és ezek a célok komoly vitát váltottak ki. A kritikusok azzal érveltek, hogy az EU-nak nincs kifejezett hatásköre a médiapolitikában, és hogy egy ilyen beavatkozás veszélyezteti a hagyományosan a tagállamok hatáskörébe tartozó területeket, különösen a véleménynyilvánítás szabadságát és a kulturális szuverenitást. Magyarország jogi kifogása az EMFA ellen aláhúzta ezeket a feszültségeket.

Az EMFA támogatói szerint a digitális átalakulás és a határokon átnyúló média kihívások indokolják a szupranacionális megközelítést, amelynek a 114. cikk rugalmas jogi keretet biztosít. Véleményük szerint a nemzeti szintű kudarcok, különösen a médiapluralizmus és függetlenség biztosítása terén, veszélyeztetik az EU demokráciáját és integrációját. Ráadásul az EMFA összhangban áll a versenyjog végrehajtási korlátainak leküzdésére irányuló, szélesebb körű ex ante digitális szabályozási tendenciával (például a DSA és az AI-törvény). Továbbra is fennáll azonban az aggodalom, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának piaci szemszögből történő kezelése egy alapvető jogot árucikké tehet. Az alternatív uniós jogi eszközök hiánya miatt azonban a 114. cikk tűnik az egyetlen járható útnak. Végső soron az EMFA alkotmányos mérföldkő az EU számára, amely tükrözi elkötelezettségét a médiaszabadság és a demokratikus reziliencia iránt a digitális korban, bár hatálya és végrehajtási mechanizmusai még kidolgozás alatt állnak.

How does the EMFA conceptualise pluralism?

A 2024-es európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) mérföldkőnek számít az uniós médiaszabályozás terén, mivel „átfogó” megközelítést vezet be a médiapluralizmusra vonatkozóan, és rendelkezéseit egységesen alkalmazza minden médiaszolgáltatóra, beleértve a sajtót is. Ez eltér a korábbi uniós jogszabályoktól, amelyek elsősorban az audiovizuális médiára összpontosítottak. Ez a változás kihívást jelent a régóta fennálló szabályozási különbségtételnek az audiovizuális és az írott média között, különösen ami a sajtószabadság nevében a sajtó felett történelmileg gyakorolt nagyobb szabályozási korlátozást illeti. Az EMFA két különálló pluralizmus-fogalmat vezet be: a nem közszolgáltatók számára a *külső pluralizmust* (amely a piaci sokszínűségekre és a szerkesztői függetlenségekre összpontosít), valamint a közszolgáltatók számára a *belső pluralizmust* (amely kiegyensúlyozott, sokszínű tartalmat ír elő). Ez a kettős modell kötelezi a tagállamokat a szerkesztői szabadság tiszteletben tartására és független felügyeleti mechanizmusok létrehozására, különösen a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében.

Az EMFA azonban lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos területeken „részletesebb vagy szigorúbb szabályokat” fogadjanak el, ami összetett jogi kérdéseket vet fel. Például a nemzeti jogszabályok a címzettek jogainak védelme ürügyével belső pluralizmusra vonatkozó kötelezettségeket róhatnak-e a magán médiaszolgáltatókra? A vélemények eltérőek. Egyesek úgy vélik, hogy az EMFA csak minimális harmonizációt biztosít – a nemzeti hagyományok által alakított elveket –, így szélesebb körű tagállami mérlegelési jogot biztosít. Mások arra figyelmeztetnek, hogy az ilyen értelmezések alááshatják az EU szintjén megállapított szerkesztői szabadság jogait. Végül a harmonizáció és a nemzeti szabályozási autonómia közötti egyensúly az EU Bíróságának jövőbeli ítéleteitől függ, amelyek meg fogják határozni, hogy az EMFA célja, azaz a pluralizmusra vonatkozó normák európai szintű egységesítése valóban megvalósítható-e.

Europe’s fight for media pluralism: EMFA, national policies, and a shifting geopolitical landscape – 2025. 03. 13.

Az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) az EU-ban a médiapluralizmus védelme felé tett jelentős lépésként üdvözlendő, de végrehajtása mély strukturális és geopolitikai kihívásokba ütközik. Míg az EMFA 22. cikke a médiatulajdon koncentrációjára vonatkozó nemzeti szabályok harmonizálását

célozza, a kritikusok szerint ez már elavultnak tekinthető, tekintettel a digitális platformok tartalomterjesztés és bevételi források terén betöltött domináns szerepére. A jogszabály későn érkezik, mivel a nagy technológiai vállalatok az algoritmikus tartalomszűrés, a szabályozási ellenállás és pénzügyi befolyás révén megszilárdították dominanciájukat, ami a hagyományos szabályozás hatókörén túlmutatóan átalakította a médiakörnyezetet. Bár az EMFA bevezeti a digitális közvetítőkkal kapcsolatos fúziókra vonatkozó pluralizmus-tesztet, nem foglalkozik a meglévő piaci koncentrációval, ami sokakban kétségeket ébreszt a folyamatban lévő tendenciák megfordítására való képességét illetően. Eközben az amerikai technológiai óriások részéről megnyilvánuló heves ellenállás és a digitális szabályozás geopolitikai összefonódása – olyan személyiségek, mint Elon Musk és Meta nyíltan kihívják az EU hatóságait – tovább gyengíti az EU képességét digitális politikai keretrendszerének érvényesítésére.

Ezeket a külső nyomásokat még tovább súlyosbítja az EU belső széttagoaltsága. Az EMFA rendelkezéseinek végrehajtása a különböző erőforrásokkal, jogi keretekkel és politikai célokkal rendelkező nemzeti szabályozó hatóságoktól függ. Olyan országok, mint Szlovénia, rámutatnak arra, hogy nehéz összehangolni az elavult hazai médiatörvényeket az EMFA ambícióival, mivel az eljárási hiányosságok, a homályos kritériumok és a gyenge adat infrastruktúra akadályozzák a hatékony felügyeletet. Az Európai Médiaügyi Testületen keresztül történő koordinációs erőfeszítések ellenére a végrehajtás kockázata, hogy az egymástól eltérő nemzeti szabályokból egy egységes keret helyett, egy tagállamonként eltérő darabokból álló mozaik lesz. Ezen kívül az EU médiaszabályozókénti hitelessége nem csupán a szabályok végrehajtásán múlik, hanem saját digitális infrastruktúrájának fejlesztésén is, hogy csökkentsék a külföldi platformoktól való függőséget. Végül soron az EMFA sikere attól függ, hogy az EU képes-e érvényesíteni szabályozó hatalmát a globális digitális kapuőrök felett, miközben biztosítja a média fenntarthatóságát és csökkenti függőségét külső szereplőktől – ez a kérdés pedig a valódi digitális szuverenitás elérésének szélesebb körű kihívására utal egy egyre ellenségesebb globális környezetben.

Media ownership transparency as a shield against foreign interference: the Ukrainian experience – 2025. 03. 26.

A médiapiaci tulajdonosi viszonyok átláthatósága elengedhetetlen a közbizalom és a tisztességes verseny szempontjából, amint azt az EU 2022-es, az európai médiaszabadságról szóló törvényről (EMFA) folytatott konzultációján is kiemelték a résztvevők. A válaszadók nagy többsége hangsúlyozta, hogy uniós szintű szabályozást kell bevezetni, amelyek minden médiavállalkozás számára előírják tulajdonosi szerkezetük, többek között a tényleges tulajdonosok személyének nyilvánosságra hozatalát. Bár az EMFA létrehozta a jogi kereteket e szabályok harmonizálására, rendelkezései a magánélet és a személyes adatok védelmével kapcsolatos aggályok miatt továbbra is általánosak és kísérleti jellegűek. A külföldi információk manipulálásának és beavatkozásának (FIMI) hatékony ellensúlyozása érdekében meg kell erősíteni az átláthatósági szabályokat, amint azt Ukrajnában folyó események és az erre adott válaszokból származó tapasztalatok és eredmények is mutatják. 2015 óta Ukrajna szigorú médiatulajdon-átláthatósági törvényeket hajtott végre az oligarchikus és külföldi, különösen az orosz befolyás visszaszorítása érdekében. Ezek a törvények előírják a médiatulajdonosok és a vállalatok finanszírozásának nyilvánosságra hozatalát, és szigorú szankciókat szabnak a szabályok be nem tartása esetén. Ukrajna 2022-ben módosította „A médiáról” szóló, az ukrán médiaviszonyokat szabályozó törvényt, amely módosítás kiterjesztette az átláthatóságra vonatkozó követelményeket minden médiaformátumra, és háborús időszakokra vonatkozó külön rendelkezéseket vezetett be. A Viasat csoport és az IVI példája jól illusztrálja a törvény alkalmazását az orosz befolyás alatt álló médiával szemben. Ukrajna tapasztalatai rávilágítanak az online média és az

olyan névtelen platformok, mint a Telegram szabályozásának kihívásaira is, amelyeket gyakran használnak fel dezinformációra. Az ukrán online médiában javult az önkéntes átláthatóság, de továbbra is vannak jogi hiányosságok, különösen a külföldi székhelyű digitális platformok szabályozása terén. Ukrajna megközelítése fontos tanulságokkal szolgál az EU számára az EMFA 6. cikkének megerősítésében, mint a véleménynyilvánítás szabadságának megőrzése mellett az információs terek manipulációtól való védelmét szolgáló jogi eszközben.

Media pluralism test: lights, camera, action!

Az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) 22. cikkében bevezetett médiaszabadság-teszt az EU egyik legfontosabb szabályozási lépése a médiaszabadság védelme érdekében, mivel egyre nagyobb aggodalmak merülnek fel a médiakoncentráció és a politikai és információs hatalom összefonódása miatt. A teszt három kritérium alapján értékeli az egyesületeket: hatása a médiaszabadságra és a közvélemény alakulására, hatása a szerkesztői függetlenségre, valamint az egyesülő szervezetek konszolidáció nélküli gazdasági fenntarthatósága. Bár a tesztet széles körben üdvözölték, az ezzel foglalkozó szakértők jelentős végrehajtási kihívásokra hívták fel a figyelmet, például a pluralizmus és a függetlenség fogalmainak tág alkalmazhatóságára és értelmezési lehetőségeire, amely különösen igaz a jelenlegi fragmentált és digitális alapú médiakörnyezetben. Aggodalmak merültek fel a nagy platformok és az algoritmusok által vezérelt tartalomterjesztés hatása, valamint a platformok által vezetett önértékelés lehetőségével a pluralizmus meghatározásával kapcsolatban.

További bonyolult kérdéseket vet fel a pluralizmus megőrzése és a gazdaságilag szükséges fúziók engedélyezése közötti feszültség, különösen egy olyan médiakörnyezetben, amely egyre inkább függ a technológiai közvetítőktől és a felhőszolgáltatásoktól. Kérdések merülnek fel azzal kapcsolatban is, hogy a teszt három kritériuma közötti ütközéseket hogyan fogják megoldani. Az Európai Bizottság, az Európai Tanács támogatásával, várhatóan iránymutatásokat fog kiadni a tagállamok közötti végrehajtás harmonizálása és e prioritások közötti egyensúly tisztázása érdekében. Ezek az iránymutatások, bár nem kötelező erejűek, jelentősen alakíthatják a médiakörnyezetet, mivel a korábbi uniós iránymutatások átalakító hatással voltak a piaci gyakorlatokra és a szabályozási prioritásokra. Ezért minden iránymutatásnak összhangban kell állnia az EMFA alapvető céljával – a médiaszabadság és a pluralizmus védelmével – és rendszeres értékelésnek kell alávetni.

Blurring boundaries: the EMFA's new framework for media concentration and pluralism – 2025. 05. 09.

Az európai médiaszabadságról szóló törvény (EMFA) átalakító szabályozási keretet vezet be a médiakoncentráció ellenőrzésére, az EU belső piacán. Ez a szabályozási keret elmozdulást jelent a széttagolt nemzeti megközelítésektől egy harmonizált modell felé, amely szorosan összekapcsolja a médiapluralitást és a szerkesztői függetlenséget. Felismerve, hogy a média hatalma túlmutat a piaci dominancián, és befolyásolja a közvéleményt és magát a demokráciát, az EMFA eltávolodik a hagyományos versenymutatóktól, és előírja a pluralizmus átfogó értékelését, amely magában foglalja a szerkesztői garanciákat, a gazdasági fenntarthatóságot és a véleményalkotás sokszínűségére gyakorolt hatást. Ez magában foglalja a digitális platformokat is, mint a média ökoszisztéma kulcsfontosságú szereplőit, elismerve algoritmus-kapuként betöltött szerepüket, és kiterjesztve a pluralizmus fogalmát, hogy az ne csak a tartalom sokszínűségét, hanem a különböző nézőpontokhoz való hozzáférést is magában foglalja. Az EMFA emellett új egyensúlyt teremt a nemzeti és az uniós szintű felügyelet között, középpontba állítva a független szabályozó hatóságokat és az Európai Médiaügyi Testületet. Az olasz tapasztalatok – különösen a Vivendi-Mediaset-ügy és a közelmúltbeli szabályozási reformok – jól illusztrálják, hogy a

nemzeti alkalmazkodás hogyan állhat összhangba az EMFA céljaival, és mások számára is példaként szolgálhat. Mindazonáltal fontos politikai kihívások állnak előttünk: a sokszínűséghez való hozzáférés intézkedéseinek végrehajtása, az algoritmikus elfogultságának kezelése, a nemzeti szabályozó hatóságok valódi függetlenségének biztosítása és a határokon átnyúló együttműködés irányítása. Végül soron az EMFA sikere attól függ, hogy sikerül-e olyan szabályozási kultúrát kialakítani, amely a médiát nem csupán iparágként, hanem a demokrácia egyik pillérének tekinti, és a mai komplex digitális környezetben mind formális, mind tartalmi pluralizmust követel.