

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

POLYÁK GÁBOR

A TOVÁBBÍTÁSO KÖTELEZETTSÉG ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEI

I. A MUST CARRY KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A DTV. VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEINEK ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉSE

1. A továbbítási kötelezettségek jelentősége, szabályozási keretei

A *must carry* szabályozási modell alapján a platform-üzemeltető a kapacitások egy részét köteles a szabályozó által meghatározott műsorszolgáltatások terjesztésére felhasználni, a fennmaradó kapacitásokkal viszont szabadon gazdálkodhat. A továbbítási kötelezettség -konkrét kialakításától függően - a platform-üzemeltető kiválasztási és vállalkozási szabadságát az alkotmányos médiaszabályozási célokkal arányosan korlátozó olyan szabályozási eszköz lehet, amely alkalmas e szabályozási célok teljesítésére, és egyúttal figyelembe veszi a közszolgáltatóság alkotmányjogi pozícióit is. E kötelezettségek alkalmazását meghatározott feltételekkel - a hírközlés-szabályozás általános módszerei és eszközei alóli egyetlen kivételként - a közösségi hírközlési jog is lehetővé teszi.

Alkotmányjogi szempontból a szabályozás a közönség tájékozódáshoz való jogának, és ezzel a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését szolgálja. A jogalkotó az egymással versengő platformok egyre szélesebb választéka mellett sem mondhat le teljes mértékben a platform-üzemeltető „szűk keresztmetszet” jellegéből eredő azoknak a - feltehetően nem túl nagy - kockázatoknak a kezeléséről, hogy a műsorterjesztő a plurális médiarendszer kialakításának követelményével ellentétes, politikai vagy kulturális értelemben egyoldalú műsorkínálatot tesz a közönség számára elérhetővé. A műsorkínálat egyoldalú kialakítása a műsorszolgáltatók közötti, adott esetben indokolatlan megkülönböztetéssel is jár, a szabályozás végső soron mégis a közönség teljes körű tájékozódáshoz való jogára vezethető vissza. Ez az alkotmányjogi indok támasztja alá azt is, hogy a közösségi hírközlési jog a továbbítási kötelezettség kiszabását, azaz a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti gazdasági kapcsolatokba való beavatkozást a műsorterjesztő piaci erejétől függetlenül, jogszabályi előírásként teszi lehetővé. A továbbítási kötelezettség, természetesen a konkrét kialakításától függően, a platform-üzemeltető kiválasztási és vállalkozási szabadságát az alkotmányos médiaszabályozási célokkal arányosan korlátozó olyan szabályozási eszköz lehet, amely alkalmas e szabályozási célok teljesítésére, és egyúttal figyelembe veszi a közszolgáltatóság alkotmányjogi pozícióit is.

A *must carry* szabályozás terjedelmét alapvetően befolyásolja a közösségi jog. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 31. cikke szerint a továbbítási kötelezettségek azokat a műsorterjesztő hálózatokat érinthetik, amelyeket a végfelhasználók jelentős hányada használ a rádió- és televízió-műsorok vételének fő eszközeként. A kötelezettségnek ésszerűnek kell lennie, azt egyértelműen meghatározott közérdekű célokhoz kell rendelni, arányosnak és átláthatónak kell lennie, és rendszeresen felül kell vizsgálni. A Bizottság a közösségi hírközlési jog átültetéséről szóló 9. beszámolójában felhívta a tagállamok figyelmét arra, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv szerinti követelményeket a továbbítási kötelezettségre vonatkozóan akkor is érvényesíteniük kell a jogrendszerükben, ha e kötelezettségeket az adott tagállamban nem a hírközlési törvény, hanem a médiatörvény szabályozza.

A továbbítási kötelezettségek kötelezettjei azoknak a hálózatnak az üzemeltetői, amely hálózatokat a végfelhasználók jelentős hányada használja a rádió- és televízió-műsorok vételének fő eszközeként. Ez alapján a kötelezett platformok - nem pedig kötelezett üzemeltetők - köre meghatározható úgy, hogy a közönség lehető legnagyobb része számára elérhető legyenek a *must carry* státuszú szolgáltatások, az új technológiák bevezetését pedig ne korlátozzák többletterhek. A hazai szabályozás e követelménynek nem tesz eleget akkor, amikor minden műsorterjesztő rendszerre és minden egyes műsorterjesztő hálózatra vonatkozóan állapít meg általános *must carry* kötelezettségeket (Dtv. 26. §). Alkotmányosan nem indokolható az a hazai szabályozásban alkalmazott szabályozási megoldás, amely a műsorterjesztőkre piaci pozícióik alapján eltérő terjedelmű továbbítási kötelezettségeket ró. Ha ugyanis a szabályozási célok a minden szolgáltatót egyformán terhelő kötelezettségekkel teljesíthetők, akkor egyetlen további szolgáltató esetében sem tekinthető arányos beavatkozásnak az ezeket meghaladó kötelezettségek előírása; ha pedig az

általános kötelezettségek az alkotmányjogi mércének önmagukban nem felelnek meg, akkor a többletterheket a médiapolitikai szempontból meghatározó műsorterjesztőnek nem minősülő szolgáltatókra is ki kell terjeszteni.

A kötelezettség-kiszabás arányosságát a kapacitások lekötésének módja és a lekötött kapacitások nagysága, a műsorterjesztőt megillető ellenszolgáltatás, valamint a kötelezettségek felülvizsgálatának szabályozása határozza meg.

A *must carry* státusszal rendelkező műsorszolgáltatások meghatározásának átláthatósága akkor teljesül maradéktalanul, ha a törvény az e körbe tartozó műsorszolgáltatások olyan jellemzőit határozza meg, amelyek alapján a *must carry* státusz fennállása objektíven megítélhető, azaz valamely műsorszolgáltatásról egyértelműen eldönthető, hogy a továbbítási kötelezettség hatálya alá tartozik-e. A transzparencia érvényesülésének további feltétele, hogy a kötelezettség tartalmának változása ne járjon a terjesztési kapacitások előre nem kalkulálható lekötésével.

Nem egyértelmű, hogy az - a német és a magyar szabályozásban alkalmazott - megoldás, amely a terjesztési kapacitások egészének vagy egy részének elosztását a törvényben - vagy akár platform-üzemeltetési engedélyben - meghatározott szempontokhoz köti, tekinthető-e egyáltalán továbbítási kötelezettségnek. E rendelkezések alapján egyértelműen egyetlen műsorszolgáltatásról sem állapítható meg, hogy *must carry* körbe tartozik-e. Továbbítási kötelezettségként értelmezve e rendelkezéseket a közösségi joggal való összhangjuk azért kétséges, mert nem határozzák meg megfelelő pontossággal az érintett műsorszolgáltatásokat, a műsorterjesztő számára nem teszik egyértelművé a kötelezettség terjedelmét. Az irányelv nem ad iránymutatást a műsorszolgáltatások „meghatározottságának” mértékéről, így a műsorterjesztő széles mérlegelési joga sem zárja ki feltétlenül e követelmény teljesülését, különösen akkor, ha a törvény meghatározza az így érintett kapacitások nagyságát, és a műsorszolgáltatók és műsorterjesztők közötti viták rendezéséhez megfelelő fórumot és eljárást biztosít. Az átláthatóság szempontjából azonban e megoldás mindenképpen aggályos. Ha nem továbbítási kötelezettségként értelmezzük e rendelkezéseket, akkor a közösségi joggal való összhang azért hiányzik, mert ilyen hozzáfelési kötelezettség előírására kizárólag a hírközlési jogban meghatározott eljárásban és szempontok alapján, a szabályozóhatóság döntésével kerülhet sor. E kötelezettségek előírását az alkotmányos médiaszabályozási célok sem teszik nélkülözhetetlenné, a hazai szabályozás ráadásul a normavilágosság követelménye szempontjából is aggályos. Az e szabályozással követett célok elérésnek hatékonyabb - de közösségi jogi szempontból szintén aggályos - megoldása az esélyegyenlőség biztosításának előírása; a megfelelően kialakított *must carry* előírások azonban a kapacitáselosztás további szabályozása nélkül is garantálni képesek a médiaszabályozási célok megvalósítását.

A *must carry* státusszal rendelkező műsorszolgáltatások kijelölésére egyértelműen meghatározott közérdekű célok alapján kerülhet sor; az Európai Bíróság gyakorlata alapján „közérdekű célnak” nagy valószínűséggel azok minősülnek, amelyek „kényszerítő közérdekű okként” egyébként megalapozhatják a műsorszolgáltatás-nyújtás szabadságának diszkriminációmentes korlátozását. *Must carry* státusszal nem csak közszolgálati műsorszolgáltatások ruházhatók fel, de a szabályozás célját figyelembe véve a továbbítási kötelezettséget legfeljebb azokra a műsorszolgáltatásokra indokolt kiterjeszteni, amelyek számon kérhető műsortartalmi kötelezettségeik alapján közvetlenül, más szolgáltatásokhoz képest többletterhet vállalva részt vesznek a médiaszabályozási célok megvalósításában; a hazai szabályozás e feltételnek nem felel meg. A digitális médiarendszerben is maradnak továbbá olyan tartalmak, amelyek szabályozási támogatás nélkül nagy valószínűséggel nem jutnának el a közönséghez. Alkotmányosan ezt a jogalkotói kötelezettséget az adott tartalomnak a plurális médiarendszer megvalósításában betöltött szerepe, gazdasági oldalról pedig az érintett tartalom szolgáltatójának gyengébb tárgyalási pozíciója - például a megcélzott közönség viszonylag kis létszáma - teszi szükségessé. A *must carry* előírások funkciója a digitális médiarendszerben éppen az lehet, hogy e - helyi, nem nyereségérdekelt - tartalmak részére megjelenési lehetőséget biztosít.

A Bizottság 2006-os, a hírközlés-szabályozási keret felülvizsgálatával kapcsolatos munkaanyaga hangsúlyozza, hogy a jövőben a továbbítási kötelezettségeket a közérdek védelmében legszükségesebb esetekre kell korlátozni, és a kötelezettség-kiszabásnál figyelembe kell venni a piaci és műszaki fejlődést. A Bizottság nem vitatja ugyan, hogy a közérdek védelmében e jogintézményre továbbra is szükség van, de álláspontja szerint az egyre bővülő kapacitások feltétlenül átértékelik annak jelentőségét [COM(2006) 334 final].

2. Jogvitás eljárás

Az NHH előtti, az Eht. alapján zajló jogvitás eljárásra abban az esetben kerül sor, ha a jogosult műsorszolgáltató és a meghatározó műsorterjesztő közötti szerződés az ajánlattételtől számított harminc napon belül nem jön létre. Ebben az eljárásban az ORTT szakhatóságként jár el akkor, ha a műsorszolgáltatás helyi vagy körzeti jellege, illetve a 26. § (1) bekezdése szerinti szerepe vitatott (Dtv. 27. §). A törvény sem az eljárási kérdéseket, sem a tartalmi, értékelési szempontokat nem tisztázza megfelelően. Az NHH-ORTT megállapodás szintén csak annyit rögzít, hogy az eljárással kapcsolatban a felek közösen dolgoznak ki elveket és módszertant (Megállapodás 2.3.3.).

Jogvitás eljárásban a kérelmező köteles pontosan megjelölni az ügy tárgyát, illetve az érintett rendelkezést [ld. Eht. 41. § (1) c)]. A jogalap pontos megjelölése álláspontunk szerint ebben az esetben nem valósul meg csak a Dtv. 26. §-ára való hivatkozással, a műsorszolgáltató azt is köteles megjelölni, hogy álláspontja szerint műsora a Dtv. 26. § (1) mely pontjának felel meg. Ennek hiányában az NHH, illetve szakhatósági eljárásban közvetlenül az ORTT hiánypótlást rendel el [Eht. 41. § (3)-(4)]. Köteles továbbá a műsorszolgáltató a kérelméhez csatolni a rendelkezésére álló, az ügy elbírálása szempontjából lényeges bizonyítékokat és egyéb dokumentumokat [Eht. 41. § (2)]. Az ügy elbírálásához szükség lehet a műsorterjesztő műsorkínálatára vonatkozó nyilatkozatra is. Ha a műsorterjesztő arra hivatkozik, hogy a 40 csatornára vonatkozó továbbítási kötelezettség már a jelenlegi kínálat alapján is megvalósul, akkor köteles nyilatkozni arról, hogy mely

A törvény azt az alapkérdést sem rendez, hogy a meghatározó műsorterjesztőt terhelő, 40 műsorszolgáltatásra kiterjedő szerződéskötési kötelezettség az általános *must carry* kötelezettségen felül számítandó, vagy az általános kötelezettség alapján továbbított - a 26. § (1) bekezdésének ugyanakkor nem szükségszerűen megfelelő - szolgáltatások beszámíthatók a szerződéskötési kötelezettség teljesítésébe. Az első értelmezés mellett szól az, hogy a törvény a 40 csatornával kapcsolatban kifejezetten nem rögzíti, hogy az az általános kötelezettségeken kívül értendő. A második értelmezést támasztja alá az, hogy e kötelezettségeket a jogalkotó az általános *must carry* előírásokhoz képest többletkötelezettségként határozta meg. A két értelmezés között részben összhangot teremt az az értelmezés, ami szerint az általános kötelezettség alapján továbbított műsorok csökkentik a 40 csatornára vonatkozó kötelezettséget, de nem automatikusan, csak abban az esetben, ha ténylegesen megfelelnek a 26. § (1) bekezdésének.

A Dtv. 26. § (1) bekezdésében felsorolt kritériumok meglehetősen széles értelmezési mozgásteret biztosítanak. A törvényben meghatározott műsorkategóriák részben jelentős átfedésben vannak egymással (az állampolgárok tájékozódási és tájékoztatási szükségleteinek kielégítése, illetve az állampolgárok demokratikus közéletben való részvétele elősegítése), részben olyan szempont alapján kerültek meghatározásra, ami egyértelmű tartalommal a jogalkalmazás során aligha tölthető fel (a vélemények sokszínűségének megőrzését, illetve a „média pluralizmust” szolgáló műsorszolgáltatás). A „nemzeti, etnikai kisebbségi, illetve európai kultúra megőrzését, védelmét” és „a nemzeti, etnikai kisebbségi nyelv ápolását” nagy valószínűséggel bármely külföldi műsorszolgáltatás is megfelelően szolgálja, a két kategória egymástól aligha választható el. „Az állampolgárok tájékozódási és tájékoztatási szükségleteinek kielégítése” jó eséllyel várható bármely dokumentum vagy életmód tematikájú szolgáltatástól. A „vélemények sokszínűségének megőrzését”, illetve „a médiapluralizmust” szolgáló műsorok kategóriája szintén elkülöníthetetlen, és értelmezési lehetőségei igen szélesek: csak olyan műsor tartozik ide, amely a korábbi kínálatban nem szerepelt; csak olyan szolgáltató műsora tartozik ide, amelynek más műsorát a műsorterjesztő még nem terjeszti; azok a szolgáltatások tartoznak ide, amelyek az adott műsorterjesztő által terjesztett más szolgáltatással nem helyettesíthetők; minden általános tematikájú szolgáltatás ide tartozik; minden szolgáltatás ide tartozik. A Dtv. e rendelkezései álláspontunk szerint alkalmatlanok arra, hogy egyértelmű iránymutatást adjanak a műsorterjesztő számára az egyes műsorszolgáltatások kiválasztásához, illetve a szabályozóhatóság számára a felmerülő jogviták eldöntéséhez. Mind a vélemény szabadság, mind a jogbiztonság (normavilágosság) szempontjából meglehetősen aggályos rendelkezésről van szó.

A törvény indokolása az érintett rendelkezések értelmezését nem segíti. A Dtv. 24. § (1) bekezdése a továbbítási kötelezettségek célját a nemzeti, etnikai kisebbségi és az európai kultúra megőrzésében, védelmében, illetve továbbfejlesztésében, a nemzeti, illetve etnikai kisebbségi nyelv ápolásában, az állampolgárok tájékozódási szükségleteinek kielégítésében, a demokratikus közéletben való részvételük elősegítésében, és a vélemények sokszínűségének megőrzésében határozza meg. A Dtv. szerinti továbbítási kötelezettségek elsődleges célja tehát nem az egyes

műsorszolgáltatók piacra lépésének megkönnyítése, hanem a közönség számára elérhető műsorszolgáltatás-kínálat sokszínűsége.

Az egyes műsorszolgáltatók alkotmányjogilag megalapozott, jogilag kikényszeríthető hozzáférési igénytel kizárólag e célok függvényében rendelkeznek, a műsorterjesztő és a műsorszolgáltatók közötti szerződéses kapcsolatokba való beavatkozás ezért kivételes. A jogalkalmazók csak annyiban avatkozhatnak bele a műsorterjesztők műsorkínálatának kialakításába, amennyiben a törvényben meghatározott célkitűzések e beavatkozás nélkül nem teljesülnek. A Dtv. 26. §-ával kapcsolatban ezért elsősorban azt kell mérlegelni, hogy a hozzáférést igénylő műsorszolgáltató műsora nélkül az adott műsorról megcélzott közönség, illetve az adott műsorról kiszolgálni kívánt érdekek kiszolgálása az adott műsorterjesztő rendszeren elérhető kínálatnál nem megoldott-e. Az egyedi hozzáférési igények értékelésénél különösen a hozzáférést igénylő műsor műsorszervezetének, egyes műsorszámok tartalmának, illetve a műsorterjesztő jelenlegi kínálatának vizsgálata alapján dönthető el, hogy a szolgáltatás hozzájárul-e az alkotmányos médiaszabályozási célok teljesítéséhez.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a Dtv. nem egy még nem létező piac kialakításának kereteit teremti meg, hanem egy már működő piac gazdasági, sőt műszaki viszonyaiba avatkozik bele. Az analóg kábelrendszerek elérték kapacitásaik határait, a nagy hálózatok digitalizálása az elmúlt hónapokban indult el. A műholdas kapacitások bővítése elvileg egyszerűbb, de ez is minden esetben beruházást igényel a műsorterjesztőtől. Jelenleg nem áll rendelkezésre arra vonatkozó információ, hogy ténylegesen milyen terhet jelent a műsorterjesztőknek az újabb műsorszolgáltatások továbbítása. A kapacitások felszabadítása már megkötött műsorterjesztési szerződések felmondásával szintén költségekkel jár, és ebből a műsorterjesztőt egyéb veszteség is érheti. A jogalkalmazók továbbá annak a kockázatát sem vállalhatják magukra, hogy a műsorterjesztőt olyan műsorkínálat kialakítására kötelezik, ami a sikeres működést veszélyezteti.

Mivel a műsorterjesztő által már terjesztett számos műsor eleve megfelel a Dtv. 26. § (1) bekezdésének, és a pluralizmus előmozdítására való képesség nem értékelhető a teljes műsorkínálat értékelése nélkül nem lehetséges, aligha megkerülhető az adott műsorterjesztő teljes kínálatának vizsgálata. A műsorszolgáltatás-kínálat egészének értékelése azt a jogalkalmazási problémát veti fel, hogy az ORTT még a magyar nyelvű műsorszolgáltatásoknak is csak egy részéről rendelkezik olyan adatokkal, amelyek a Dtv. 26. § (1) bekezdése szerinti szempontok értékeléséhez szükségesek. A bejelentés alapján működő műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban az ORTT nyilvántartja a műsorszolgáltatás tervezett műsorszervezetét, ennek keretében a közszolgálati és a kisebbségi műsorok arányát. A médiatörvény ugyanakkor nem írja elő a bejelentésben közölt adatok változásának bejelentését, és mivel az ORTT-nek nincs lehetősége szankcionálni a műsorszervezeti vállalások nem teljesítését, ezért a műsorszervezetre vonatkozó naprakész információ nem is áll rendelkezésre. A Dtv. értékelési szempontjai ráadásul nem zárják, és a közösségi joggal összhangban nem is zárhatják ki azt, hogy a műsorterjesztő a továbbítási kötelezettségeinek külföldi, akár idegen nyelvű műsorok továbbításával tegyen eleget. Így az ORTT legfeljebb a műsorfelügyelő- és elemző szolgálata segítségével, viszonylag hosszú (legalább 1 hetes, de inkább 1 hónapos) időszakra kiterjedő műsorfelügyelés alapján hozhat többé-kevésbé megalapozott döntést a már terjesztett műsorok Dtv. szerinti jellegéről. A Dtv. nem írja elő az egyes műsorterjesztők műsorkínálatának konkrét jogvitától független elemzését, és a műsorterjesztőket sem kötelezi a kapcsolódó adatok bejelentésére. A különböző műsorterjesztők által elérhetővé tett jelenlegi műsorszolgáltatás-kínálat feltérképezésére legfeljebb az Eht. alapján lefolytatott piacfelügyelet keretében kerülhetne sor.

II. A Dtv. 26. § (1) BEKEZDÉS ÉRTELMEZÉSE

1. Általános megfontolások a műsorszolgáltatások értékelésénél

A törvény az a)-f) pont szerinti műsorokat egyenrangúnak tekinti, amiből az következik, hogy az ORTT-nek nem kell vizsgálnia az egyes kategóriákba tartozó, *must carry* státuszt nyert műsorszolgáltatások egymáshoz viszonyított arányát. Az egyes igényeket kizárólag a jogviták időrendi sorrendjében kell vizsgálni.

Mivel a Dtv. műsorkategóriákat határoz meg, azaz a műsor egészére vonatkozó szempontokat tartalmaz, ezért az ORTT-nek döntést kell hoznia abban a kérdésben, hogy az egyes

pontok teljesüléséhez a műsor milyen arányának kell megfelelnie az adott műsorkategóriának, és változik-e ez az arány, ha a műsorszolgáltató egyszerre több kategóriára hivatkozik. Az a)-e) pontok esetében általában kizárt, hogy a műsor teljes egészében a Dtv. szerinti kategóriáknak megfelelő műsorszámokból álljon.

Az ORTT korábban, a pályázati gyakorlatában kidolgozta az ún. műsorszolgáltatási karakterisztikára vonatkozó szempontrendszerét. E gyakorlat először 40, később 50%-os műsorszervezeti arányt írt elő a pályázati felhívásban meghatározott karakterisztika teljesüléséhez. Ez a gyakorlat a *must carry* státusz vizsgálatánál is folytatható, elismerve, hogy a műsorszervezeti arányok ilyen, vagy bármely más rögzítése a jogalkalmazó alapvetően önkényes (diszkrecionális) döntése.

Megfontolandó, hogy abban az esetben, ha a műsorszolgáltató egyidejűleg több kategóriát jelöl meg az igénye alapjául, akkor az ORTT magasabb műsorszervezeti arányhoz köti a *must carry* státuszt. Ennek indoka az, hogy a műsorszolgáltatások jelentős része az egyes pontok közül akkor is teljesíthet többet, ha a műsor egésze nem szolgál közérdekű célokat. Abban az esetben, ha az igénylő egynél több pontot jelöl meg az igény alapjául, akkor a műsorszervezetnek legalább 70%-ban, vagy más megoldás szerint legalább a megjelölt pontok száma hússzorosának megfelelő arányban kell teljesítenie a Dtv. kritériumait.

További kiegészítő szabályként alkalmazandó, hogy abban az esetben, ha a Dtv. szerinti kritériumok egyúttal a médiatörvényben, illetve a műsorszolgáltatási szerződésben műsorszervezeti követelményként is megjelennek, akkor kizárólag az előírt kötelezettségen felüli műsorszervezeti, illetve műsortartalmi vállalások alapozhatják meg a *must carry* státuszt.

További feltétel lehet, hogy a műsorkategóriának megfelelő műsorszámok a főműsoridőnek is meghatározott (50%-os) arányát töltsék ki.

A *must carry* státusz nem korlátlan ideig szól. Mivel azonban az ORTT-nek olyan hatásköre nincs, hogy időbeli korlátot határozzon meg a státuszhoz, a műsorszolgáltatás újbóli vizsgálatára akkor kerülhet sor, ha a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató között újra jogvita indul. Ilyen esetben azonban nem elegendő azt rögzíteni, hogy korábban az ORTT már minősítette a műsort, hanem újbóli érdemi vizsgálatra van szükség.

2. Az egyes pontok értelmezése

a) a nemzeti, etnikai kisebbségi, illetve európai kultúra megőrzése, védelme, illetve továbbfejlesztése

Ez a pont valójában két műsorkategóriát foglal magában: a nemzeti, etnikai kisebbségi kultúrát szolgáló, valamint az európai kultúrát szolgáló szolgáltatások körét, akkor is, ha utóbbinak természetesen része az első. Sőt az sem egyértelmű, hogy a „nemzeti, etnikai” megjelölés a „nemzeti, etnikai kisebbségre”, vagy a „nemzeti kultúrára” és az „etnikai kisebbségi kultúrára” utal-e. Más jogszabályok, köztük a médiatörvény a kisebbségek érintett csoportjait minden esetben „nemzeti, etnikai kisebbségként” jelöli, mivel a nemzeti kisebbség és az etnikai kisebbség két különböző csoport-típusra utal. A Dtv. nyelvtani értelmezése is azt az értelmezést erősíti, ami szerint az a) pont a nemzeti kultúrával nem, kizárólag a nemzeti, etnikai kisebbségek kultúrájával foglalkozik. Az érintett csoportok meghatározása nemcsak jogpolitikailag indokolhatatlan, hanem feltétlenül diszkriminatív is, mert nem veszi figyelembe, hogy a más ismérvek alapján meghatározott - és nem feltétlenül kisebbségi - csoportok is rendelkeznek önálló kultúrával.

A nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának megőrzését, védelmét, továbbfejlesztését szolgáló műsorok azok, amelyek egyrészt teljesítik a minden műsorkategóriára meghatározott műsorszervezeti arányokat, másrészt tartalmukban is a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény szerinti nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális életével, kulturális értékeivel foglalkozik.

Az európai kultúra megőrzésével kapcsolatban irányadó a médiatörvény kvótaszabályozása. Az európai művek aránya így csak abban az esetben alapozhatja meg a *must carry* státuszt, ha az jelentősen meghaladja az előírt arányt. Az európai kultúra megőrzése azonban nem csak műsorszervezeti, hanem műsortartalmi jellemzők alapján is elősegíthető, amennyiben a műsorszámok a műsorszervezet 50%-ában ténylegesen az európai kultúrát mutatják be. Az „európai kultúra” meghatározása ismét a hatóság diszkrecionális hatásköre; e hatáskörét a hatóság

értelmezheti úgy, mint az európai magaskultúra védelmére vonatkozó jogot. E fogalom tartalmát végső soron a gyakorlat alakítja ki, az önkényes jogértelmezés elkerülésének garanciája a bírósági felülvizsgálat lehetősége.

b) a nemzeti, etnikai kisebbségi nyelv ápolása

A „nemzeti, etnikai” kifejezéssel kapcsolatban az előzőekben jelezett értelmezési kérdés itt is felmerül, és álláspontom szerint e pont is csak a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvének, nem pedig a nemzeti nyelvnek az ápolását tűzi célul. E kategória alapvetően formális, mivel műsortartalmi jellemzőként a „nyelvápolás” csak egészen kivételes esetekben értelmezhető. A nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvének ápolása alapvetően az e nyelveken - egyidejűleg akár több nyelven, illetve különböző műsorok esetében különböző nyelveken - való műsorszolgáltatást, illetve a feliratozást jelenti.

Annak érdekében, hogy az egyébként a hazai kisebbségek nyelvein sugárzott anyaországbeli műsorok ne feleljenek meg automatikusan e kategóriának, az ORTT előnyben részesítheti azokat a műsorokat, amelyek egyfajta társadalmi integrációs feladatot is ellátnak azzal, hogy magyar nyelven és a kisebbség(ek) nyelvén egyaránt elérhetők. Ez az értelmezés azonban a törvényből közvetlenül nem vezethető le, helyállóságát legfeljebb bírósági döntések támaszthatják alá.

Az a) és b) pontokra hivatkozó minden esetben célszerű kikérni az érintett országos kisebbségi önkormányzatok véleményét.

c) az állampolgárok tájékozódási és tájékoztatási szükségleteinek kielégítése

E műsorkategória értelmezéséhez tisztázni kell, hogy mire terjed ki a közönség „tájékozódási és tájékoztatási szükséglete”. Szűk értelmezés szerint e szükségletek a politikai, gazdasági és egyéb *aktuális* kérdésekben való tájékozódással kapcsolatban állnak fenn. Ilyen értelmezés mellett is a tájékozódási szükséglet részeinek tekinthetők „a mindennapi életvitelt segítő, az állampolgárok jogi és közéleti tájékozódását szolgáló, az egészséges életmódot, a környezetvédelmet, a természet- és tájvédelmet, a közbiztonságot, a közlekedésbiztonságot elősegítő ismeretek” [ld. Rttv. 2. § f)]. A rendelkezésnek van azonban olyan tágabb értelmezése is, ami tájékozódási szükségletként ismeri el a (természet- és társadalom)tudományos ismeretek megszerzését, oktatási jellegű tartalmakhoz való hozzáférést is. Az ORTT-nek döntést kell hoznia abban a kérdésben, hogy a tágabb vagy a szűkebb értelmezést követi; e döntés természetesen bírósági eljárásban felülvizsgálható.

A „tájékoztatás” - különösen a d) pontra tekintettel - nem foglalja magában a vélemény-műfajokat. A törvény szövegéből egyértelműen nem vezethető le, de az ORTT követheti azt az értelmezést, hogy - bár létező tájékoztatási igényt elégít ki -, a bulvár témákról való tájékoztatás nem elégíti ki e pontot. A műsorszolgáltató által tájékoztató műsorszámként megjelölt tartalmakat minden esetben mélyebb tartalomelemzésnek is célszerű alávetni. Az infotainment jellegű műsorszámok minden esetben egyedi mérlegelést tesznek szükségessé.

d) az állampolgárok demokratikus közéletben való részvételének elősegítése

E műsorkategória tartalmának meghatározása elsősorban a „demokratikus közélet” fogalmának bizonytalansága miatt okoz nehézséget. A közélet „demokratikus” jellege akkor teljesül, ha biztosítottak a közéletben való tájékozott, az adott kérdéssel kapcsolatos lehető legtöbb álláspont megismerésének lehetőségén alapuló részvétel feltételei. „Közélet” alatt az aktuális társadalmi, politikai, gazdasági, kulturális viták összessége érthető. A műsorkategóriába a műsornak mindazok a műsorszámok beszámíthatók, amelyek e témákkal foglalkoznak. E műsorszámok szükségszerűen tájékoztató jellegűek is, de az e) pont szerinti tájékoztatáson túl e műsorkategória a nem objektív vélemény-műsorokat is magában foglalja.

e) a vélemények sokszínűségének megőrzése

Valamely műsorszolgáltatás a vélemények sokszínűségét „örizheti” egyrészt azzal, hogy önmagában is a vélemények, álláspontok sokszínűségét jeleníti meg (belső pluralizmus), másrészt viszont azzal is, hogy kiegyensúlyozza más műsorszolgáltatások elfogult közléseit (külső pluralizmus). A hatályos médiatörvény ugyanakkor egyelőre minden műsorszolgáltatással szemben a belső pluralizmus megvalósulását követeli meg. Ebből következően e műsorkategóriába azok a műsorok tartozhatnak, amelyek kifejezetten arra irányulnak, hogy véleményeket sokszínűen, kiegyensúlyozottan, pártatlanul jelenítsenek meg.

A törvény nem teszi világossá, hogy a „vélemények” milyen körére vonatkozik a sokszínűség megőrzése. Kézenfekvő, de a törvény szövegéből egyáltalán nem következő értelmezés az, ami szerint a politikai, közéleti eseményekhez kapcsolódó vélemények tartoznak e műsorkategória alá. Így értelmezve ez az értékelési szempont kiegészíti a c)-d) pontokat, és azok megvalósulásának minőségére utal.

A c), d) és e) pontokat az ORTT-nek minden esetben együtt célszerű vizsgálnia.

f) a médiapluralizmus

E műsorkategória egyfajta „médiajogi helyettesítési teszt” alkalmazását teszi szükségessé. A „médiapluralizmus” szolgálata az előzőekhez képest kiegészítő, végső soron a konkrét műsorkategóriától függetlenül minden műsorszolgáltatással kapcsolatban alkalmazható mérce. A „pluralizmus” e műsorkategória esetében nem szűkíthető a politikai vélemények sokszínűségére, hanem azt az elvárást - alkotmányjogi mércét - fejezi ki, hogy a médiarendszer működésének a közönség minden tagja részére lehetővé kell tennie a legszélesebb értelemben vett értékek közötti választást.

A többi műsorkategóriától e kategória abban is különbözik, hogy minden esetben a műsor egészére vonatkozik, és minden esetben szükségessé teszi a műsorkínálat szélesebb elemzését. A „médiapluralizmus szolgálata” nem objektíven rögzíthető műsorszervezeti arányoktól függ, hanem attól, hogy az adott műsorszolgáltatás az elérhető tartalomkínálatban más - akár ugyanazon tematikába tartozó - műsorokkal ki nem elégíthető közönségigényt céloz meg. A tartalomkínálatot a mindenkori műsorterjesztő platform alapján kell meghatározni.

A műsorszolgáltatások helyettesíthetősége akkor áll fenn, ha keresleti oldalon, azaz a közönség részéről a vizsgált műsor olyan egyedi értékkel rendelkezik, ami más műsorszolgáltatásokhoz képest egyértelműen megkülönbözteti. E kategória alól a szórakoztató műsorszolgáltatásokat sem lehet eleve kizárni, amennyiben azok jellemző egyedi arculattal rendelkeznek.

Általánosságban ez a helyettesíthetőségi teszt nem dolgozható ki. Ahogy a versenyjogi helyettesíthetőség is a versenyjogi jogalkalmazásban kapott tartalmat, úgy a médiajogi helyettesíthetőség mércéje is csak az egyes esetek alapján határozható meg. A versenyjogi helyettesíthetőség közvetlenül nem alkalmazható médiajogi mérceként, mert az alapvetően abból indul ki, hogy a fogyasztói döntéseket elsősorban az árak befolyásolják. A műsorok helyettesíthetősége az árak alapulvételével csak kivételesen, például a platformok közötti váltás, illetve az adott platformon értékesített műsorcsomagok közötti váltás esetén értékelhető. A helyettesíthetőség szempontja lehet a műsor tematikája, illetve karakterisztikája, a főműsoridő struktúrája, az adott műsorszolgáltatás közönségaránya, sőt közvetve a műsorterjesztőtől kapott díj nagysága, illetve a reklámbevételek is.

E műsorkategória igen széles mérlegelési lehetőséget teremt, ugyanakkor az adott műsor, illetve a műsorkínálat egészének alapos elemzését teszi szükségessé. A helyettesíthetőség vizsgálata a műsorszervezet elemzésénél mélyebb tartomelemzést is indokol. Az egyes műsorszolgáltatások egymással való helyettesíthetősége minden esetben körültekintő vizsgálatot tesz szükségessé, mivel az ezzel kapcsolatos hatósági döntés szükségszerűen magában foglal szubjektív elemeket.