

**Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

Polyák Gábor

A MÉDIARENSZER KIALAKÍTÁSA

Piacra lépés és hozzáférés
a német, osztrák és magyar médiaszabályozásban

A Ph.D. értekezés tézisei

Témavezető:

Dr. Balogh Zsolt György
tanszékvezető egyetemi docens

Pécs, 2008

TARTALOM

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I. A kitűzött kutatási feladat | 3 |
| II. A kutatás módszertana | 5 |
| III. A tudományos eredmények összefoglalása | 7 |
| 1. <i>Kiindulópontok</i> | 7 |
| 2. <i>Szabályozási eszközök</i> | 10 |
| 2.1. A piacra lépés szabályozása, engedélyezés | 10 |
| 2.2. Must carry | 12 |
| 2.3. Must offer | 15 |
| 2.4. A kapacitáselosztás feltételeinek további szabályozása | 15 |
| 2.5. A tartalomcsomagolás és -értékesítés szabályozása | 19 |
| 2.6. Hozzáférés a digitális műsorterjesztés további szűk keresztmetszeteihez | 20 |
| 2.7. Ágazati médiakoncentráció-korlátozás | 21 |
| IV. Kapcsolódó publikációk | 25 |

I. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT

A médiaszabadság gyakorlása minden esetben felelősségvállalást jelent, és nem csak abban az értelemben, ahogyan az egyes közlésekért a közlő általában is felelősséggel tartozik, hanem abban az értelemben is, hogy a médiaszabadság gyakorlása szükségszerűen befolyásolja a politikai, kulturális, társadalmi folyamatokat, hatása véleményformáló és értékrend-formáló. Mindazoknak, akik a médiaszabadsággal élve aktív résztvevőként bekapcsolódnak a tömegkommunikáció rendszerébe, tisztában kell lenniük tevékenységük társadalmi súlyával. Társadalmi felelősségük ugyanakkor nyilvánvalóan nem független attól, hogy a technikai és gazdasági feltételek a megszólalni kívánók számára milyen esélyeket teremtenek a nyilvánossághoz való eljutásra, és attól sem, hogy a közönség hogyan viszonyul az egyes médiumokhoz. A digitális médiarendszer a tartalomszolgáltatók által viselt felelősséget a tömegkommunikációs folyamat mindazon szereplőire kiterjeszti, amelyek döntéseikkel meghatározzák a közönség által elérhető tartalomkínálat összetételét.

A médiaszabályozás egyik célja a véleményszabadsággal ütköző alapjogok és más alkotmányi értékek – egyéni és közösségi érdekek – védelme. A szabályozás másik célja a médiarendszer kialakítása. Az egyéni és közösségi érdekek védelme a véleményszabadság gyakorlásának korlátozását teszi szükségessé, a médiarendszer kialakítására irányuló szabályozás ugyanakkor a véleményszabadság gyakorlásának alapfeltétele. E szabályozás „konstitutív hatású”¹, mivel a médiarendszer működési feltételeinek biztosításával a véleményszabadság érvényesülését szolgálja. A médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozás arra irányul, hogy „a kommunikációs folyamat minden érintettje részére biztosítsa a kommunikatív kibontakozás lehetőségét”, és e szabályozás védelmének tárgya „a társadalom kommunikációs ellátásának módja”.²

A médiarendszer kialakításának a műszaki és gazdasági környezethez igazodó szabályozása a médiaszabályozás leggyorsabban változó területe. A dolgozat az analóg médiarendszer kialakításának szabályozásával kapcsolatos tanulságok levonás mellett már elsősorban a digitális médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozási eszközök elemzésére irányul.

¹ Gersdorf, Hubertus (2003): Medienordnungsrecht, in: Eberle, Carl-Eugen - Rudolf, Walter - Wasserburg, Klaus, szerk. (2003): Mainzer Rechtshandbuch der Neuen Medien, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 84.

² Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 97.

A dolgozat célja kettős. Egyrészt fel kívánja vázolni a **médiarendszer kialakításának szabályozási feladatait** és az azok megoldására alkalmas egyes **eszközöket**. Vizsgálja másrészt a hagyományos médiajogi, a hírközlési jogi, az elektronikus kereskedelem szabályozásához kapcsolódó, valamint a versenyjogi **eszközök közötti kölcsönhatásokat**, végső soron annak érdekében, hogy azonosítsa azokat a szabályozási eszközöket, amelyek a digitális médiarendszerben a közösségi jogi elvárásokat is figyelembe véve alkalmasak az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítására.

A dolgozat nem egy konkrét médiapolitikai helyzetet, illetve valamely konkrét technológiához kapcsolódó szabályozási kérdéseket vizsgál, hanem a szabályozási eszközök olyan általános elemzésére törekszik, ami segítheti ezeknek az eszközöknek a mindenkori médiapolitikai célkitűzésekhez való illesztését. A szabályozási problémákra „technológia-semleges” és „médiapolitika-semleges” válaszokat próbál adni. Nem kíván ugyanakkor átfogó szabályozási megoldást felvázolni a médiarendszer kialakításához, különös tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi – és ugyanígy a közösségi jogi – elvárásoknak a jogalkotó számos különböző szabályozási megoldással eleget tehet.

II. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

A dolgozat módszertana részben összehasonlító jogi, részben a vizsgált szabályozások alkotmányossági és jogharmonizációs alapul.

Az **összehasonlító jogi elemzések** a hazai szabályozást a német és az osztrák szabályozási megoldásokkal vetik össze. A német médiaszabályozás alkotmányjogi alapjainak kidolgozottsága és a magyar médiaszabályozásra gyakorolt hatása, illetve az egyik legújabb európai médiatörvényen alapuló, kifejezetten a digitális médiarendszer kialakítását szem előtt tartó osztrák médiaszabályozás példaértékű szabályozási megoldásai mellett a vizsgálatba bevont országok kiválasztását az ezekben az országokban szerzett saját kutatási tapasztalataim indokolják. A németországi és ausztriai ösztöndíjak, illetve a Bécsi Egyetem jogi karának informatikai jogi mesterképzése kiváló lehetőséget teremtettek a forrásgyűjtéshez és az érintett joganyag alapos megismeréséhez. A külföldi kutatómunkát, és ezzel a dolgozat megszületését nagymértékben segítette a bécsi Collegium Hungaricum ösztöndíja, illetve a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj.

A három vizsgált országban – a számos történelmi és kulturális kapcsolódás ellenére – meglehetősen különböző médiaszabályozási rendszerek alakítják a médiarendszer szerkezetét és működését. Részleteiben még az egyébként – Európa-szerte – nagyon hasonló alkotmányjogi keretek is jelentős különbségeket mutatnak, sőt a vizsgált országok az európai közösségi jog nemzeti implementációja során rendelkezésre álló tagállami mozgásteret is eltérően használják ki. E különbségek a tételes médiaszabályozás egészében alapvető eltérésekhez vezetnek, amelyekből a hazai szabályozásra vonatkozó következtetések vonhatók le. Az összehasonlító módszertan következetes érvényesítése – különösen a dolgozat tárgyát képező szerteágazó jogterület esetében – az elemzésbe bevont országok körének jelentős szűkítését teszi szükségessé, de ez nem jelenti azt, hogy az elemzés ne térne ki további releváns, elsősorban angolszász szabályozási példákra. A feldolgozott szakirodalom nagy része is német nyelvű, de a dolgozat emellett a hazai szakirodalmon túl számos angol nyelvű forrásra is támaszkodik.

A médiarendszer kialakítását szolgáló, illetve abban résztvevő nemzeti – médiajogi, hírközlési jogi és versenyjogi – jogszabályok mellett az összehasonlító elemzés a kapcsolódó joggyakorlatra is kiterjed. A nemzeti szabályozások elemzése mellett a dolgozat vizsgálja az Emberi Jogi Bíróság médiát érintő gyakorlatát, valamint az európai közösségi jogi kereteket; utóbbi magában foglalja az Európai Bíróság és az Európai Bizottság kapcsolódó gyakorlatának elemzését.

Különösen a hazai szabályozás elemzése során a dolgozat az egyes szabályozási megoldásokat összeveti az **alkotmányjogi és a közösségi jogi mércékkel**. Rávilágít azokra a hatályos szabályozási megoldásokra, amelyek – a szerző álláspontja szerint – alkotmányos vagy közösségi jogi szempontból aggályosak. Kritikusan elemzi azonban magát az alkotmányjogi és közösségi jogi keretet is, rámutatva a kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlat ellentmondásaira, illetve az alkotmányjogi és közösségi jogi elvárások konfliktusaira.

A dolgozat a vizsgált kérdéseket három részre osztva tárgyalja. A **médiarendszer kialakításának általános kérdései** című rész a médiarendszer kialakításához kapcsolódó szabályozási célokat és eszközöket tárja fel. A szabályozási célok közül a dolgozat legrészletesebben a „pluralizmus” kérdését vizsgálja. E részben kapott helyet a versenyjogi és médiajogi „koncentráció-szabályozás” részletes összevetése, valamint a médiarendszert, az egyes médiaszolgáltatás-típusokat – a médiaszabályozás tárgyát – leíró szabályozási keretek elemzése. **Az engedélyezés, mint a médiarendszer kialakításának eszköze** című rész a különböző médiaszolgáltatás-típusok engedélyezési és kiválasztási rendszereinek összehasonlító elemzését tartalmazza. Az engedélyezés funkcióinak, alkotmányjogi és közösségi jogi kereteinek ismertetése után a dolgozat elsősorban a médiarendszer kialakításában meghatározó szerepet betöltő kiválasztási szempontokat vizsgálja, és részletesen bemutatja a digitális földfelszíni kapacitások elosztásának szabályozási kérdéseit. **A műsorterjesztési infrastruktúrához való hozzáférés szabályozása** című részben a dolgozat elsősorban a hozzáférés hírközlési jogi és médiajogi szabályozásának konfliktusait vizsgálja. E rész a továbbítási (*must carry*) kötelezettségek és a műsorterjesztés hírközlési nagykereskedelmi piaca szabályozását, valamint a digitális műsorterjesztés adminisztratív és technikai szolgáltatásaival kapcsolatos hozzáférés szabályozási kérdéseit vizsgálja.

III. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

1. Kiindulópontok

A jogalkotónak a **pluralizmus-„médiafogyasztó-védelem”-versenyképes médiapiac** hármaskövetelményeként meghatározott, a digitális médiarendszerben is irányadó alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósításában, a szabályozási eszközök kiválasztásában széles mozgásteret van. A szabályozási célok ilyen meghatározását az indokolja, hogy a plurális médiarendszer a véleményszabadság „szolgáltatát” csak akkor láthatja el, ha a közönség rendelkezik az információk megszerzésének és felhasználásának eszközeivel és készségével, a médiapolitikai célokat realizálni képes tartalomszolgáltatókat és más piaci szereplőket pedig kizárólag egy versenyképes szabályozási környezet tartja valamely országban.

A pluralizmusnak a dolgozatban követett értelmezése szerint annak legfőbb garanciája a **„kommunikációs esélyegyenlőség”**, a kommunikációs rendszerhez való hozzáférés lehetősége, ami azonban nem minden esetben tudja megakadályozni a közönség „figyelmének” koncentrálódását. A pluralizmus, mint szabályozási cél a **belső és külső pluralizmushoz sorolható szabályozási eszközök különböző kombinációival** valósítható meg; a konkrét szabályozási eszközöktől függetlenül nem ítéltethető meg, hogy a belső vagy a külső pluralizmushoz tartozó szabályozási eszközök korlátozzák nagyobb mértékben a médiaszolgáltatók mozgásterét, véleményszabadságát.

A médiarendszer egyes szereplőinek véleménynyilvánítási szabadsága minden esetben csak a **médiarendszer műszaki, gazdasági jellemzőinek, valamint a közönség (médiafogyasztók) magatartásának figyelembe vételével** korlátozható. Ez különösen a műsorszolgáltatók és más médiapiaci szereplők szubjektív véleménynyilvánítási szabadságát elismerő – az Emberi Jogi Bíróság és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában követett – alkotmányjogi megközelítésből következik, de levezethető a médiaszabadság – német alkotmánybírósági gyakorlatban követett – objektív, intézményes értelmezéséből is.

Az alkotmányos médiaszabályozási célok mellett a **szolgáltatások szabad áramlása**, mint a médiaszabályozás legfontosabb közösségi jogi alapja is jelentősen befolyásolja a nemzeti jogalkotónak a médiarendszer kialakításával kapcsolatos mozgásterét. Az Európai Bíróság szerint a kultúrpolitika, illetve az annak részét képező pluralizmus a szolgáltatások diszkriminatív korlátozását megalapozó közrendi okként nem vehető figyelembe, kényszerítő közérdekű okként azonban megalapozza a nem-diszkriminatív korlátozást, azaz a médiarendszer kialakítására irányuló tagállami szabályozást. A médiajogi jogharmonizáció a piacra lépés tagállami szabályozását közvetlenül nem

érintette, a közösségi hírközlési jog azonban az infrastruktúrához való hozzáférés szabályozásának legfontosabb forrása.

A digitális médiarendszer nem csak sokcsatornás, hanem egyúttal „**sokplatformos**” is. Az egymással versengő, a közönség egyre szélesebb részére egymást valóban helyettesíteni képes tartalomterjesztő platformok a szabályozási mozgásteret alkotmányjogi és közösségi hírközlési jogi szempontból egyaránt szűkítik: ha a pluralizmust a közönség részére ténylegesen elérhető tartalomkínálat sokszínűségéként értelmezzük, akkor a pluralizmus követelményének teljesülése nem csak az egyes platformokon megjelenő, hanem az átjárható platformokon megjelenő tartalomkínálat egészének értékelése alapján határozható meg.

A médiarendszer kialakításának fő tényezője a sokcsatornás, sokplatformos médiarendszerben a kapacitások mennyisége helyett az azokhoz való **hozzáférés lehetősége**. Az infrastruktúrához való hozzáférés elsősorban a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférést jelenti, de ez önmagában nem minden esetben elegendő a közönség eléréséhez. Különösen a digitális terjesztési hálózatokon jelennek meg olyan technikai és adminisztratív eszközök és szolgáltatások, amelyekhez való hozzáférés a közönség eléréséhez nélkülözhetetlen. A hozzáférés-szabályozás nem kizárólag a kapacitás-elosztás szabályozására terjed ki, hanem általánosságban mindazokat a szabályozási eszközöket magában foglalja, amelyek célja, hogy a **korlátozott hozzáférési lehetőségek** ne akadályozzák a plurális médiarendszer kialakítását. Korlátozott hozzáférési lehetőségek adódhatnak különösen a kapacitások szűkességéből, az átviteli kapacitások és egyéb, a közönség elérést befolyásoló eszközök fölött gyakorolt rendelkezési jogból, illetve a hozzáférés műszaki feltételeiből; a vertikális integráció önmagában nem hozzáférési korlát, hanem a „szűk keresztmetszet” pozíciót feltehetően erősítő tényező.

A hozzáférés-központú szabályozás súlypontja a tartalomszolgáltatókról a médiarendszer más szereplőire tolódik: azokra, akik – alapvetően üzleti megfontolásaikat követve – döntéseket hoznak arról, hogy „beszélőként” kik és milyen feltételek mellett férnek hozzá a médiarendszerhez. A **platform-üzemeltetők** a véleményszabadság és a médiaszabadság alanyai, amiből következően e döntéseiket alkotmányos szempontból annyiban szükséges és arányos korlátozni, amennyiben a korlátozás a médiarendszer kialakításával kapcsolatos célokat szolgálja. Ugyanúgy, ahogy a műsorszolgáltatások választékának növekedése az egyes műsorszolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozói mozgáster szűkülésével járt, a platformok választékának bővülése az egyes platform-üzemeltetők szabályozási terheit csökkentik.

Az audiovizuális tartalomszolgáltatások, szolgáltatás-típusok sokfélesége egyrészt elkerülhetetlenné teszi a **mediarendszer határainak kiterjesztését** és – a jogbiztonság követelményének figyelembe vételével – **újradefiniálását**,

másrészt rámutat a **szabályozási terhek átlátható, differenciált telepítésének** szükségességére. A szabályozási terhek differenciáltságának a „belső pluralizmusra” vonatkozó szabályozásban is érvényesülnie kell; ehhez igazodik a „véleményiaci koncentrációt” korlátozó szabályozás.

A médiapiac szabályozásának eszközeiben jelentős **hangsúlyeltolódás** megy végbe, egyrészt az ágazati szabályozás, a szűk értelemben vett médiajog felől a gazdasági viszonyok szélesebb körét szabályozó, a vállalkozások gazdasági mozgásterét kisebb mértékben korlátozó eszközök, a hírközlési jog és a versenyjog felé, másrészt a piacra lépés szabályozásától a piacon lévő szereplők piaci működésének szabályozása felé. A soksatornás, sokplatformos médiarendszerben a hagyományos médiajogi eszközök folyamatos háttérbe szorulása figyelhető meg. Míg a versenyjog a médiajogi eszközöket kiegészíti, azokkal párhuzamosan alkalmazható, addig a hírközlési jog a hatálya alá vont kapcsolatok kizárólagos szabályozását valósítja meg. A versenyjog szemléletében és – különösen a véleményiaci erőfölény vizsgálatára, de a piac-meghatározás tapasztalatainak felhasználásával akár a szabályozás hatályának meghatározására vonatkozóan – módszertanában is mintáértékű a médiaszabályozás számára, és lehetőséget teremt új szabályozási eszközök kidolgozására és kipróbálására. A hírközlési jog jelentőségét az adja, hogy – a kapcsolódó számos értelmezési nehézséget is figyelembe véve – saját hatálya alá vonja a műsorterjesztő és tartalomszolgáltató közötti kapcsolat szabályozását, meghatározva ezzel az igénybe vehető szabályozási eszközöket, illetve alkalmazásuk feltételeit.

A dolgozatban felvázolt szabályozási rendszer főbb elemei tehát a következők: A médiajog legfontosabb eszközét jelentő **piacra lépés szabályozása fokozatosan leépül**, a korábbi közjogi megoldások helyett **magánjogi megállapodások** veszik át a médiarendszer kialakításának szabályozását. A szabályozás elsősorban azokra a „**szűk keresztmetszetekre**” koncentrál, amelyek a magánjogi alapon szerveződő médiarendszerben korlátozzák az egyes platformokhoz való hozzáférést, és ezzel veszélyeztethetik a szabályozási célok megvalósulását. Ebből azonban, különösen a tényleges fogyasztói magatartás figyelembevételével, nem következik a tartalomszolgáltatók működési feltételeit érintő, a pluralizmust biztosító szabályozás teljes visszaszorulása. A hozzáférési feltételeket alakító szabályozást kiegészíti az ágazati médiakoncentráció-szabályozás, amelynek célja, hogy az akadálymentes hozzáférés ellenére a közönség oldalán fennálló „**figyelem-koncentráció**” káros hatásait a véleményiaci „erőfölénnyel” rendelkező szolgáltató szabályozásával orvosolja. A médiarendszer kialakításának meglehetősen bizonytalan tartalmú célkitűzéseit megvalósító szabályozási eszközökkel kapcsolatban a jogalkotónak azt is szem előtt tartania, hogy az elméletileg optimális szabályozási megoldások a gyakorlatban sokszor kezelhetetlen, a jogbiztonságot veszélyeztető végrehajtási terhekkel járnának.

2. Szabályozási eszközök

2.1. A piacra lépés szabályozása, engedélyezés

A piacra lépés szabályozása, mint a médiarendszer szerkezetét és az egyes szolgáltatók működési feltételeit aktívan alakító **szabályozhatóági aktus** addig lehet hatékony eszköze a médiarendszer kialakításának, ameddig az állam olyan terjesztési kapacitások fölött rendelkezik, amelyekhez való hozzáférés a vállalkozásokat érdekeltté teszi a piacra lépési eljárás során kiróható többletterhek vállalásában. Ez a feltétel elsősorban a földfelszíni műsorszórási kapacitások esetében teljesül, nem csak azért, mert a földfelszíni frekvencia kizárólagos állami rendelkezési körbe tartozik, hanem azért is, mert az analóg médiarendszerben e kapacitások biztosították a közönség legnagyobb részének gazdaságos elérését. A földfelszíni kapacitások jelentőségének változása egyúttal szükségszerűen a piacra lépés, mint szabályozási eszköz átértékelődéséhez is vezet; ezt a folyamatot a közösségi hírközlési jog is erősíti azzal, hogy meglehetősen szűkre szabja a kapacitás-elosztás szabályozói befolyásolásának lehetőségeit.

Az átértékelődés e szabályozási eszköz **háttérbe szorulását** jelenti, legnagyobb mértékben akkor, ha a jogalkotó lemond a kapacitáshoz jutó egyes tartalomszolgáltatások kiválasztásáról, és a földfelszíni kapacitások elosztását más platformokhoz hasonlóan a platform üzemeltetőjére bízza. Az alkotmányjogi szempontok engedélyezési eljárás fenntartását – a terjesztés módjától függetlenül – annyiban teszik szükségessé, amennyiben annak hiányában a médiaszabályozási célok nem valósulnak meg, vagy azért, mert szabályozás hiányában egyáltalán nincs lehetőség piacra lépésre, vagy azért, mert a szabályozás hiánya nem biztosítja, hogy a piacra lépők működése megfeleljen az alkotmányos mércéknek. A piacra lépés **kiválasztási eljárásához** kötését a kapacitások szűkössége indokolja, a tartalomszolgáltatás engedélyezésének azonban a kapacitáselosztás nem az egyetlen funkciója. Az engedélyezési rendszer fenntartása – akár csak bejelentési eljárásként – az **alkalmasság előzetes ellenőrzésének** lefolytatásához akkor is indokolt lehet, ha a kapacitáselosztás lehetőségéről az állam lemond. Előzetes ellenőrzésre mindaddig szükség van, amíg a műsorszolgáltatási jogosultság, illetve újabb műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésének lehetőségéből – az államtól való függetlenségre, egyéb összeférhetlenségre, illetve a médiakoncentráció korlátozására tekintettel – meghatározott személyeket, szervezeteket indokolt kizárni; mivel a sokcsatornás és sokplatformos médiarendszerben egy elfogultan, egyoldalúan tájékoztató szolgáltatás önmagában aligha okozza a véleménypiac lényeges torzulását, ezért a kizáró, összeférhetlenségi feltételeket indokolt egyre szűkebb körre szorítani. Az engedélyezési rendszer fenntartását indokolhatja továbbá a **médiarendszer átláthatóságának követelménye**, különösen abban az esetben, ha az egyes szolgáltatásokkal szemben a szabályozás olyan kötelezettségeket fogalmaz meg, amelyek

megsértése nem jár konkrét egyéni jogsérelemmel; ebben az esetben az engedélyezés a felügyelet gyakorlásának és végső soron a jogérvényesítésnek a lehetőségét teremti meg.

A szabályozás ártértékelődése kevésbé mélyreható ott, ahol a jogalkotó a digitális médiarendszerben is fenntartja az állam (a szabályozóhatóság) jogát a kapacitások egyes tartalomszolgáltatásokhoz rendelkezésre. A digitális földfelszíni kapacitások továbbra sem állnak rendelkezésre korlátlanul, ráadásul az állam rendelkezési körébe tartoznak, és a szabályozóhatóság által lefolytatott **kiválasztási eljárás nem jelenti szükségszerűen a szolgáltatók mozgásterének szűkítését**. Alkotmányjogilag ezért ez a megoldás sem eleve aggályos. A német szabályozás ugyanakkor arra mutat rá, hogy a technikai fejlődés e szabályozást is olyan irányba mozdítja, hogy a kiválasztási eljárás ne egyetlen műsorszolgáltatásra, hanem akár egy szolgáltatáscsomagra irányuljon. Ebben az esetben a jogalkotó mégis lemond a korábbi mozgásteréről, anélkül, hogy a kiválasztási eljárás lefolytatását a platform üzemeltetőjére bízna. Végső soron nem alkotmányjogi, hanem gyakorlati megfontolások vezetnek oda, hogy a versenyképes tartalomkínálat kialakításának felelősségét az állam ne vállalja magára.

A piacra lépés szabályozásának háttérbe szorulása azzal a következménnyel is jár, hogy a szabályozóhatóságnak megszűnik az engedélyezési eljárás során fennálló, a médiarendszer szerkezetének és a szolgáltatók működési feltételeinek meghatározására vonatkozó mozgáster. A magyar médiatörvény e mozgáster kijelölésében meglehetősen nagyvonalú, nem csak a vizsgált országokkal összehasonlítva. Az Alkotmánybíróság – akkor, amikor ennek már gyakorlati jelentősége alig volt – megállapította, hogy még azokat a minimális kereteket sem határozta meg, amelyek kizárták volna az önkényes jogalkalmazás lehetőségét. A széles szabályozóhatósági mozgáster azonban megfelelő eljárási garanciákkal a médiarendszer kialakításának hatékony eszköze lehet, mégpedig azért, mert lehetővé teszi, hogy a szabályozóhatóság a médiapiac és különösen a véleménypiac tényleges feltételeihez igazítsa az egyes szereplők működését. A piacra lépés szabályozása tehát **lehetővé teszi az egyes szolgáltatások differenciált szabályozását**. Ez ugyanakkor a szabályozóhatóságra igen nagy felelősséget is ruház. Ha viszont a piacra lépés során már nincs lehetőség a szabályozási terhek differenciálására, akkor egyrészt e terheket már törvényi szinten nagy körültekintéssel kell a különböző szolgáltatásokhoz és szolgáltatás-típusokhoz rendelni, másrészt indokolt olyan szabályozási rendszert kidolgozni, amely a „hatékony véleménypiaci verseny” előmozdítása érdekében lehetővé teszi a piacon lévő szolgáltatások működési feltételeinek szabályozóhatósági alakítását.

Az engedélyezési eljárások a digitális médiarendszerben áthelyeződnek az értékesítési lánc másik elemére, a platform-üzemeltetőre. A platform-

üzemeltető, mint – első megközelítésben – jeltovábbítási szolgáltatást nyújtó vállalkozás tevékenysége alapvetően a hírközlési jogi piacra lépési szabályozás hatálya alá tartozik, és azzal kapcsolatban a bejelentést meghaladó engedélyezési eljárást kizárólag a frekvenciaelosztás indokolhatja. E pályázat a szabályozó számára ugyanakkor az utolsó beavatkozási pontot jelenti a földfelszíni platform kialakításában, és adott esetben jelentősen befolyásolja a platform-üzemeltető kapacitás-gazdálkodási lehetőségeit, ezzel együtt a tartalomszolgáltatók piacra lépési feltételeit. Infrastrukturális vonatkozásai ellenére **a multiplex-pályáztatás így a digitális médiarendszer kialakításának fontos eszköze**, és a pályázat egészében érvényesülnie kell az alkotmányos szempontoknak.

Az egyes műsorszolgáltatók piacra lépésének egyedi engedélyezése a magánjogi alapon szerveződő médiarendszerben is indokolható és megvalósítható, de nem nélkülözhetetlen. A piacra lépés ilyen szabályozása egyrészt eszköze lehet annak, hogy a szabályozó néhány műsorszolgáltatóval szemben a médiaszabályozási célokhoz igazodó többletkövetelményeket határozzon meg. Ez lényegében a közszolgálati feladatok megosztását jelenti a közszolgálati és a kereskedelmi tartalomszolgáltatás között. A differenciált szabályozás lehetőségének fenntartása mellett e szabályozás **új – leginkább általános tematikájú ingyenes országos, tehát jelentős beruházást igénylő – műsorszolgáltatót nyújtó szolgáltató piacra lépését is szolgálhatja**. Az egyedi piacra lépés kifejezett szabályozásának hiányában ugyanis – különös tekintettel egyes piacon lévő szolgáltatók piaci pozícióira – nincs garancia arra, hogy a piaci folyamatok, illetve a szabad piacra lépés lehetősége önmagukban is megteremtenék ilyen szolgáltatások piacra lépésének a feltételeit. A szabályozói beavatkozás tehát kifejezetten a médiapiaci verseny élénkítését és a médiarendszer pluralizmusának erősítését szolgálja. Az erős multiplex modell követő szabályozás esetében e megoldás megvalósíthatósága attól függ, hogy a szabályozó fel tud-e ajánlani valamit a többletterhek fejében. Ennek közösségi jogi szempontból egyetlen aggálytalan megoldása a must carry státusz biztosítása, ami garantálja, hogy a szolgáltatás a továbbítási kötelezettséggel terhelt minden műsorterjesztő hálózatán eljut a közönséghez.

2.2. Must carry

A *must carry* szabályozási modell alapján a platform-üzemeltető a kapacitások egy részét köteles a szabályozó által meghatározott műsorszolgáltatók 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 **közszolgálati ág 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.

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 elérhetők legyenek a *must carry* státuszú szolgáltatások, az új technológiák bevezetését pedig ne korlátozzák többletterhek. 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 német médiaszabályozás – az alkotmányjogi megközelítés és a kábelhálózat felépítésének sajátosságai miatt – több tartományban jelenleg is olyan szűkre szabja a kábelüzemeltetők mozgásterét, ami sem a közösségi jogi mércével, sem a hazai alkotmányjogi megközelítéssel nem fér össze.

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, sőt az osztrák multiplex-engedélyben is megjelenő megoldás, amely a terjesztési kapacitások egészének vagy egy részének elosztását a törvényben **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

pontosággal 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, sőt a normavilágosság szempontjából azonban e megoldás mindenképpen aggályos. A szabályozással követett célok elérésnek hatékonyabb – bár 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 platformüzemeltetők részére viszonylag széles mozgásteret biztosít, és az átláthatóság és a jogbiztonság követelményének is megfelel az a megoldás, amely szerint a jogalkotó a kereskedelmi műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban nem konkrét műsorszolgáltatásokat ruház fel *must carry* státusszal, hanem egyértelműen körülhatárolt **műsorkategóriákat** jelöl meg. A kábelüzemeltető az egyes kategóriákba tartozó műsorszolgáltatások közül bármelyikkel eleget tehet a továbbítási kötelezettségnek.

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 *must carry* szabályozás célja lehet továbbá **új műsorszolgáltatások piacra lépésének támogatása**. A *must carry* marad az egyetlen hatékony szabályozási eszköz, amely a jogalkotót olyan helyzetbe hozza, hogy – a továbbítási kötelezettséggel terhelt platformok mindegyikéhez való hozzáférés garantálásával – „jutalmazni” tudja meghatározott műsortartalmi többletterhek vállalását. E szabályozási megoldás a továbbítási kötelezettségeket a média közérdekű funkciói biztosításának meghatározó eszközévé teszi.

2.3. Must offer

E szabályozási eszköz kiemelése azért indokolt, mert ez az egyetlen olyan médiaszabályozási eszköz, ami közvetlenül **hozzájárul a platformok versenyének élénküléséhez**, és a kapacitások bővülésének támogatásával előmozdítja más tartalomszolgáltatások hozzáférési lehetőségeit. A versenyjogi jogalkalmazásban a *must offer* kötelezettség előírásának feltétele a vertikális integráció, azaz az, hogy az érintett műsorszolgáltató egyúttal a műsorterjesztés piacon is nyújtson szolgáltatást. A médiaszabályozási célok a vertikális integrációtól függetlenül is indokolhatják az ajánlattételi kötelezettség előírását. A szabályozás célja lehet egyrészt, hogy minden platformon biztosítsa a sokszínű tartalomkínálatot; ebben az esetben a platform üzemeltetőjének a közszolgálati szolgáltatások mellett legfeljebb a belső pluralizmust érvényesíteni köteles – adott esetben közszolgálati megbízatást teljesítő – tartalomszolgáltatókkal szemben léphet fel ilyen igénnyel. A szabályozás célja lehet másrészt a platformok versenyének előmozdítása, és ezzel közvetve a tartalomkínálat sokszínűségének erősítése. E cél megvalósításához a legnézettebb műsorszolgáltatásokra kell kiterjeszteni az ajánlattételi kötelezettséget. Megfelelő szabályozási eszközökkel a belső pluralizmust érvényesíteni köteles szolgáltatások éppen azok lesznek, amelyek egyúttal a legnézettebbek is. A sokplatformos médiarendszer a műsorterjesztőket terhelő továbbítási, illetve a műsorszolgáltatókat terhelő ajánlattételi kötelezettségeket a jogalkotónak egymásra tekintettel kell kialakítania. A két kötelezettség együtt garantálja valamely tartalomnak a közönséghez való eljutását.

2.4. A kapacitáselosztás feltételeinek további szabályozása

A platformokhoz való hozzáférés szabályozásából a médiajog egyre inkább kiszorul, a hozzáférés lehetőségét és feltételeit versenyjogi és különösen hírközlési jogi szempontok határozzák meg. A versenyjog hozzáférési kötelezettség előírását szűk körben, elsősorban vertikálisan integrált szolgáltatók esetében, és minden esetben gazdasági erőfölénnyel rendelkező platform-üzemeltetővel szemben teszi lehetővé. A tartalomszolgáltatók és a műsorterjesztők, illetve platform-üzemeltetők közötti kapcsolatok szabályozásában a tagállami jogalkotó számára meglehetősen szűk mozgásteret hagy – az érintett kapcsolatok kizárólagos szabályozását megvalósító – közösségi hírközlési jog. A hírközlési jognak a médiaszabályozási célok

megvalósítására való alkalmasságát jelentősen befolyásolhatja az a közösségi jogi rendelkezés, amely a hírközlésszabályozó-hatóságokat felhatalmazza arra, hogy hatáskörükön belül hozzájáruljanak a kulturális és nyelvi sokszínűség, valamint a médiapluralizmus előmozdítását célzó politikák végrehajtásának biztosításához. Ez akár az *ex ante* szabályozást igénylő piacok meghatározásában, akár a szabályozóhatóságok által alkalmazott kötelezettségek előírásában lehetőséget adhat a médiaszabályozási célok figyelembe vételére.

Az európai hírközlés-szabályozás különösen mélyen avatkozott a médiaszabályozást érintő kérdésekbe akkor, amikor az Európai Bizottság vélhetően *ex ante* hírközlési szabályozást igénylő nagykereskedelmi piacként határozta meg „a tartalom végfelhasználók felé való eljuttatásának céljából nyújtott műsorterjesztési szolgáltatást”. A hatályos szabályozást figyelembe véve ez azt a súlyos **értelmezési problémát** veti fel, hogy a nagykereskedelmi viszonylatban alkalmazható intézkedések mindegyike a hozzáférési irányelv szerinti „**hozzáférésre**” épül, a „hozzáférés” meghatározása alapján viszont hozzáférési igény kizárólag elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása céljából igényelhető, tartalomszolgáltatási célból nem. A német szabályozóhatóság kapcsolódó gyakorlata megerősíti az értelmezési aggályok fennállását. A bizottsági ajánlás 2007-es felülvizsgálata a műsorterjesztési piacot ugyan már nem sorolja az *ex ante* szabályozást igénylő piacok közé, ennek oka azonban nem a felmerült aggályok figyelembe vétele, hanem kizárólag a hírközlési jogi szempontok újraértékelése. Ezzel párhuzamosan a közösségi hírközlési jog módosítására vonatkozó javaslat kibővíti a hozzáférés fogalmát azzal, hogy a hozzáférés célja nem csak elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása, hanem információs társadalommal összefüggő szolgáltatások vagy műsorszolgáltatói tartalomszolgáltatás nyújtása is lehet. A közösségi jogalkotó a javaslat elfogadásával egyértelművé tenné, hogy a hírközlés-szabályozás hatálya kiterjed a műsorterjesztők és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatra is, közvetve ugyanakkor elismerné, hogy a hatályos hírközlés-szabályozás a Bizottság értelmezésével szemben nem terjed ki e kapcsolatra. A hírközlési jog kizárólagossága tehát továbbra is fennáll az érintett kapcsolatok szabályozásával kapcsolatban, a tagállami szabályozóhatóságok mozgásteret azonban tovább szűkül, és a tagállami hatóságok is már csak bizottsági jóváhagyással avatkozhatnak e kapcsolatokba.

A piacelemzési és hatósági kötelezettség-kiszabási eljárás alapuló hírközlés-szabályozási megoldás ugyanakkor **beilleszthető** abba az **alapjogi koncepcióba**, amely szerint arányosnak és alkotmányosnak csak a médium jellemzői által indokolt mértékű beavatkozás minősül. A sokplatformos médiarendszerben ez azt jelenti, hogy szabályozói beavatkozásnak akkor van helye, ha a műsorterjesztési piac működése a vele szembeni alkotmányos elvárásokat azért nem teljesíti, mert a hatékony versenyt valamely jelentős piaci

erővel rendelkező platform-üzemeltető akadályozza. Ha ugyanis valamely platform-üzemeltető a maga földrajzi piacán nincs kitéve sem vele azonos technológiát, sem valamely alternatív technológiát alkalmazó más üzemeltető versenynyomásának, akkor a hírközlési jogi mérce alapján szabályozási beavatkozást megalapozó jelentős piaci erővel (gazdasági erőfölénnyel) rendelkezik. A más platform-üzemeltetők felől érkező versenynyomás következtében viszont az adott vételkörzetben élők számára elérhető valamely alternatív platform, azaz a szabályozási beavatkozás nagy valószínűséggel alkotmányjogi szempontból is mellőzhető.

A hírközlési jogi hozzáférési kötelezettség – az értelmezési nehézségektől eltekintve – kiszabható olyan módon, hogy a szabályozóhatóság előírja a „tisztességes” és „ésszerű” hozzáférési feltételek alkalmazását. A kötelezettség-kiszabás ilyen módon lehetővé teszi a hozzáférést igénylő egyes tartalomszolgáltatók sajátos helyzetének, különösen a pluralizmus megvalósításában betöltött szerepének figyelembe vételét. A szabályozás nem zárja ki továbbá azt sem, hogy a szabályozóhatóság a hozzáférési kötelezettség kiszabásánál kifejezetten figyelembe vegye a hozzáférési kötelezettség előírásának, illetve a kötelezettség hiányának a médiarendszer pluralizmusára gyakorolt hatását. Az egyenlő elbánás kötelezettsége – és ugyanígy a versenyjogban is alkalmazott diszkrimináció-tilalom – ugyanakkor se nem alkalmas, se nem szükséges eszköze a médiarendszer kialakításának. Nem biztosíthatja ugyanis azoknak a helyi, közösségi szolgáltatóknak a platformhoz való hozzáférését, amelyek gazdaságilag ezeket az egyenlő feltételeket sem képesek teljesíteni, szolgáltatásuk tartalma viszont a véleménypiac sokszínűségének fontos tényezője. A médiaszabályozási célokat a diszkrimináció-tilalom helyett az esélyegyenlőségen alapuló hozzáférés szolgálja, ami lehetővé teszi a hozzáférést igénylő egyéni körülményeinek mérlegelését, és az igénylő részére végső soron gazdasági teljesítőképességétől – ide értve a közönségvonzó képességét is – függetlenül, a sokszínűséghez való hozzájárulása alapján biztosít hozzáférést. A diszkrimináció-tilalom másrésztől a szubjektív, a műsorterjesztés tartalma alapján végzett mérlegelés kizárásával túl is megy a műsorterjesztő alkotmányosan elvárt korlátozásán, mivel olyan szolgáltatások részére is hozzáférést biztosíthat, amelyek hozzáférését a műsorterjesztő a szerkesztési, kiválasztási szabadsága alapján megtagadhatná. A hírközlési jog alapján kiróható egyéb kötelezettségek a médiaszabályozási célok megvalósítását hatékonyan támogatják.

Különösen a műsorterjesztés hazai szabályozására jellemző, hogy olyan előírásokat tartalmaz, amelyek ha formálisan nem is a hírközlési jogban meghatározott kötelezettségeket rónak a szolgáltatókra, tartalmilag, **hatásukban megegyeznek az irányelv szerinti kötelezettségekkel.** Álláspontom szerint mindezek a rendelkezések **meghaladják a közösségi hírközlési jog által biztosított,** a műsorterjesztéssel kapcsolatban meglehetősen

bizonytalan tagállami **mozgásteret**, akkor is, ha – ahogyan a hazai szabályozás kapcsolódó, a platform-üzemeltető kiválasztási szabadságát közvetlenül nem korlátozó rendelkezései – egyébként alkalmasak az alkotmányos médiaszabályozási célok előmozdítására.

Az osztrák és a magyar szabályozás egyaránt a hírközlési jogi hozzáférés-szabályozás keretei között rendezi a **multiplex-üzemeltetők és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatok** szabályozását, anélkül, hogy egyértelműen állást foglalnának e szolgáltatás elektronikus hírközlési szolgáltatás jellege mellett. A földfelszíni frekvenciák használatának szabályozásában a tagállami szabályozóhatóságoknak – a frekvenciaelosztási eljárásához kapcsolódóan – más terjesztési hálózatokhoz képest jóval szélesebb mozgásteret van. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a hozzáférést érintő kötelezettségek törvényi szintű összhangban lenne a közösségi joggal.

A műsorterjesztők és a műsorszolgáltatók közötti kapcsolat hírközlési jogi szabályozása alkotmányjogi megfontolásokat akkor sem vesz alapul, ha a szabályozás egyébként többször hivatkozik a pluralizmus követelményének figyelembe vételére. Végso soron olyan szabályozási környezethez vezet, amiben jelentős mértékben szűkül az államnak az a lehetősége, hogy médiapolitikai szempontokat érvényesítsen a műsorterjesztési kapacitások elosztásánál. A közösségi jogalkotó a hírközlés-szabályozásnak az alkotmányos médiaszabályozásra gyakorolt hatását nem mérte fel. Ez önmagában nem zárja ki, hogy a hírközlési jog az alkotmányos médiaszabályozás szempontjainak is megfelelő szabályozási környezet kialakításához vezessen. Ez a következmény azonban inkább esetleges, mint tervezett, és jelentős mértékben függ attól, hogy a szabályozóhatóságok részére adott, a pluralizmus szempontjainak figyelembe vételére vonatkozó felhatalmazással a nemzeti szabályozóhatóságok mennyiben élnek, illetve ehhez a Bizottság milyen kereteket biztosít. **A műsorterjesztők és a műsorszolgáltatók közötti kapcsolat a hírközlési jog egészétől összességében idegen.** A hírközlési jog médiaszabályozási jelentősége inkább a platformok versenyének erősítése, és a szabályozás módszere is példaértékű a médiaszabályozás számára.

A médiajog és a hírközlési jog közötti határok bizonytalansága, a szabályozási területek átfedése a média és a hírközlés területén működő szabályozóhatóságok jogalkalmazói gyakorlatában is bizonytalanságokhoz vezet, és végso soron a **hatáskörök újraosztását** teszi szükségessé. A hatáskörök újraosztásának egyik lehetséges megoldása azok összevonása vagy a média és a hírközlés területén működő hatóságok „integrációja”. Az integráció hazai megvalósítása melletti fő érv az, hogy a legutóbbi szabályozási lépések és koncepciók a médiaszabályozás területéről a hírközlés-szabályozás területére, a médiahatóság hatásköréből a hírközlési hatósághoz telepítik a platform-üzemeltetők és a tartalomszolgáltatók közötti, a médiarendszer kialakítása szempontjából

meghatározó kapcsolat szabályozását. A hatósági integráció elsősorban hatásköri, és csak másodsorban szervezeti kérdés. Ebből következően nem is jelent feltétlenül teljes szervezeti összeolvadást. A médiaszabályozási célok szem előtt tartásának megfelelő biztosítéka lehet a német szabályozásban alkalmazott formalizált együttműködés, illetve az ezt erősítő, a magyar szabályozásban – nem következetesen – érvényesített szakhatósági modell is. Hatékony megoldást biztosíthat a szakmai apparátusnak az osztrák modellben megvalósított integrációja is, ami nem terjed ki a döntéshozatali szintre.

A szabályozóhatóság szervezetének kialakítása során célszerű figyelembe venni, hogy a „pluralizmus” tartalmának bizonytalanságai miatt annak végső garanciájaként eljárás, szervezeti jellegű megoldások is alkalmazhatók. A **„belső pluralista” szervezeti felépítésből** szükségszerűen következik ugyanis, hogy ez a pluralizmus a szabályozóhatóság döntéseiben is érvényesül; minden egyes döntés a releváns álláspontok ütköztetéséből jön létre. A szervezeti pluralizmus az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására azonban csak akkor alkalmas, ha valódi, a parlamenti pártok reprezentációjánál szélesebb reprezentáción alapul, és nem hagyja figyelmen kívül a szakmaiság szempontjait.

2.5. A tartalomszolgáltatás és -értékesítés szabályozása

A műsorterjesztő és a tartalomszolgáltató kapcsolatának hírközlési jogi szabályozását egy további **súlyos ellentmondás** jellemzi. Míg egyrészt a szabályozás maga, a Bizottság és a tagállami szabályozhatóságok rendszeresen deklarálják, hogy a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató között a tartalom értékesítésére létrejött kapcsolat nem hírközlési jellegű, addig figyelmen kívül hagyják, hogy ezek az értékesítési megállapodások egyúttal a műsorterjesztőnek azt a döntését is meghatározzák, hogy mely műsorszolgáltatás számára biztosít hozzáférést a hálózathoz. A médiaszabályozási és hírközlés-szabályozási célok és eszközök ennek következtében olyan módon keverednek, ami veszélyezteti a médiaszabadság érvényesülését és a jogbiztonságot.

Az osztrák és a német jogban egyaránt a mobil televíziózás vezetett ahhoz, hogy a program-aggregálás, illetve a platform-szolgáltatás önálló szolgáltatásként jelenjen meg; a német médiajog ezt megelőzően a tartalomszolgáltatásnak és -értékesítésnek a közösségi hírközlési joggal ütköző szabályozását tartalmazta. A hazai szabályozás e tevékenységet önálló szolgáltatásként nem nevesíti – és a jelenlegi szabályozási elképzelések alapján erre a jövőben sem kerül sor –, ennek ellenére a digitális átállási törvény egyes rendelkezéseivel kifejezetten a műsorterjesztőnek e műsorcsomag-összeállítási tevékenységét szabályozza. A szabályozás kihasználja a közösségi hírközlés-szabályozási keretben biztosított lehetőségeket, de az alapellentmondás feloldására alkalmatlan.

Nem sértené a közösségi hírközlési jogot az a szabályozási megoldás, amely a „műsorterjesztő” tevékenységében a **jeltovábbítási, illetve a tartalomértékesítési funkciókat következetesen elválasztaná**. Sőt az infrastruktúra- és tartalomszabályozás következetes szétválasztásának csak ez a megoldás felel meg. Utóbbi tevékenység keretében a – jeltovábbítást végző vállalkozással vertikálisan integrált, vagy attól szervezetileg és jogilag is elkülönülő – szolgáltató egyrészt az egyes műsorszolgáltatókkal és egyéb tartalomszolgáltatókkal, másrészt a terjesztési hálózat üzemeltetőjével, harmadrészt pedig a fogyasztókkal áll kapcsolatban. E megoldással elkerülhető a hálózathoz való hozzáférés hírközlési jogi, illetve a tartalomsomagolás és -értékesítés médiajogi szabályozása közötti ütközés. A tartalomsomagolás és -értékesítés az alkotmányos médiaszabályozási célok és keretek, valamint a szolgáltatásnyújtás közösségi jogban biztosított szabadsága alapján szabályozható, a hírközlés-szabályozás keretein belül pedig nem kell attól idegen szempontokat érvényesíteni.

2.6. Hozzáférés a digitális műsorterjesztés további szűk keresztmetszeihez

A digitális televíziózás meghatározó jellemzője az **értékesítési lánc kibővülése** olyan új szolgáltatásokkal, amelyek – a platform-üzemeltetőhöz hasonlóan, szervezetileg azzal akár összefonódva – a tartalomszolgáltató és a közönség között sajátos, megkerülhetetlen szűrő-funkciót látnak el. A tartalomszolgáltatóknak a feltételes hozzáférési rendszerekhez, az alkalmazási program interfészhez, illetve az elektronikus műsorkalauzhoz való hozzáférési lehetősége jelentősen befolyásolja az esélyegyenlőség és a sokszínűség érvényesülését, ezek kialakítása és működtetése ezért nem egyszerűen technikai kérdés. Annak ellenére, hogy az érintett szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket a hírközlési irányelvek tartalmazzák, szabályozásuk a hírközlés-szabályozás általános módszerétől jelentősen eltérő koncepciót követ. Szabályozásukhoz a közösségi jog két eszközt rendel: egyrészt a piaci erőtől függetlenül alkalmazandó **tisztességes, méltányos és megkülönböztetés-mentes hozzáférés** elvét, másrészt az **interoperabilitást** biztosító nyílt szabványok alkalmazásának támogatását.

A tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes hozzáférés előírása összességében alkalmas arra, hogy lehetővé tegye a hozzáférést igénylő egyedi körülményeinek figyelembe vételét, és annak mérlegelését, hogy az adott szolgáltatás hogyan befolyásolja a plurális médiarendszer kialakulását. Így az érintett technikai és adminisztratív szolgáltatásokkal kapcsolatban az alkotmányos médiaszabályozási célok elérésének alkalmas, a felülvizsgálat lehetőségével pedig arányos eszköze. A közösségi jogban meghatározott hozzáférési feltételek tartalma ugyanakkor nem egyértelmű, az alkotmányos szabályozási célokkal való összhang feltétele, hogy a tagállami jogalkotó és szabályozóhatóság e feltételeket a médiaszabályozási célokra tekintettel értelmezze.

Az adott szolgáltatáshoz való hozzáférés lehetősége hozzáférési kötelezettség nélkül is jelentősen bővíthet, ha a szolgáltatás a versenytársak által is ismert és alkalmazható szabványokon alapul. A nyílt szabványokon alapuló platformok biztosítékai egyrészt a szolgáltatások együttműködési képességének (interoperabilitásának), másrészt a fogyasztók választási lehetőségének. A platformok nyitottsága a verseny és a sokszínű médiakinálat kialakulásának egyaránt fontos tényezője, akkor is, ha a szabványosítás egyébként gazdasági kockázatokkal is jár, és a piaci tapasztalatok arra is rámutattak, hogy a nyílt szabvány önmagában, a piaci szereplők összehangolt magatartása és a megfelelő fogyasztói készülékek támogatása nélkül nem garantálja a hatékony piaci versenyt.

2.7. Ágazati médiakoncentráció-korlátozás

A magyar Alkotmánybíróság 2007-ben megállapította, hogy „a külső pluralizmus a rádió és a televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult”. E megállapításból arra a következtetésre kellene jutni, hogy a továbbiakban nincs alkotmányos indoka a külső pluralizmust biztosító szabályozási eszközrendszer fenntartásának. E következtetést azonban az Alkotmánybíróság nem vonja le, és álláspontom szerint megalapozottan ezt nem is tehetné. Megállapítását ugyanis olyan médiarendszerre vonatkozóan tette, amelynek működését a külső pluralizmust biztosító szabályozási eszközök jelentősen befolyásolják, és az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azt, hogy a megvalósult külső pluralizmus e szabályozási környezet nélkül is fennmaradna-e. Az Alkotmánybíróság e határozatában összekeverte a szabályozási célt a szabályozási eszközzel: a szabályozási célok szintjén nem értelmezhető önálló célként a külső és a belső pluralizmus. A pluralizmus, a sokszínűség a médiarendszer, illetve a tartalomkínálat egészének jellemzője, a jogalkotó pedig széles mozgástérrel rendelkezik a belső és külső pluralizmushoz sorolható szabályozási eszközök megválasztásában. Az ellentmondást fokozza, hogy a határozat szerint a belső pluralizmust biztosító kötelezettségek előírása a „kereskedelmi rádiók és televíziók” közül csak azokkal szemben indokolt, „amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik”. A határozatból így az a kötelezettség hárul a jogalkotóra, hogy meghatározza a jelentős véleményformáló erő azonosításának szempontjait, és a kiegyensúlyozottság követelményét az e szempontok alapján azonosított szolgáltatókra korlátozza. Ha pedig vannak, legalábbis lehetnek jelentős véleményformáló erejű szolgáltatók, akkor **a külső pluralizmus megvalósulása nem maradéktalan.**

Az ágazati koncentrációkorlátozás funkciója az, hogy **kiegészítse** a médiarendszer kialakításának elsősorban a hozzáférés szabályozásán alapuló modelljét. A médiarendszerhez, illetve a terjesztési kapacitásokhoz való akadálymentes hozzáférés minden álláspont számára esélyt teremt ugyan a közönséghez való eljutásra, de nem tudja megakadályozni, hogy ez az esély az

egy-egy álláspontok esetében eltérő mértékben érvényesüljön. Ha a „figyelem” túlzott mértékben egy-egy tartalomszolgáltatásra koncentrálódik, akkor a kommunikációs rendszerhez való hozzáférés esélyegyenlőségen alapuló lehetősége önmagában nem volt képes garantálni a demokratikus közvélemény működését. Nem vezetett ugyanis arra az eredményre, hogy a közönség tagjai az így nyilvánosságra került álláspontok megismerése és mérlegelése alapján hozzák meg saját döntésüket. A **figyelmet koncentráló „beszélővel” szemben** ezért indokolt olyan szabályozási eszközöket alkalmazni, amelyek garantálják, hogy helyzetét nem használja fel a vélemények egyoldalú befolyásolására, illetve érvényesítik a nyilvánosság működésével kapcsolatos nagyobb felelősségét.

A hatékony médiapiaci verseny az ágazati koncentráció-korlátozásnak legfeljebb eszköze, de semmiképpen nem célja. A koncentrációsabályozás a véleménypiaci verseny hatékonyságát biztosító összetett eszközrendszer része, ami a médiapiac szerkezetének, illetve a médiavállalkozások gazdasági kapcsolatainak alakításával törekszik a sokszínűség előmozdítására. Módszere az, hogy – számos különböző szabályozási modell alapján – meghatározza azt a „véleménypiaci erőfölényt”, ami a médiarendszer, a tartalomkínálat sokszínűsége védelmében szabályozói beavatkozást tesz szükségessé, és az ilyen „erőfölénnyel” rendelkező (műsor)szolgáltatóval szemben a sokszínűség megővésére alkalmasnak vélt intézkedést helyez kilátásba. A „véleménypiaci koncentráció” korlátozása egyrészt tehát azoknak az a szolgáltatóknak az azonosítására irányul, amelyek „véleménypiaci helyzete” indokolja a belső pluralizmus biztosítására irányuló intézkedéseket, másrészt arra, hogy meghatározza a „figyelem-koncentrációból” eredő kockázatok kezelésére alkalmas szabályozási eszközöket.

A jelenlegi szabályozási megoldásokban általában hibás már a beavatkozási küszöb viszonyítási alapjául szolgáló „véleménypiac” („eszmék piaca”) meghatározása is: az információszerzésre alkalmas, az információszerzés szempontjából egymást helyettesíteni képes minden médiumra kiterjedő „véleménypiac” helyett a szabályozás valamely médiapiacot határozza meg a koncentrációkorlátozás alapjaként. Ennek következtében a szabályozás a „véleménypiaci erőfölényt” kizárólag valamely médiapiaci, gazdasági pozícióra vezeti vissza. E pozíció viszont legfeljebb közvetve utalhat az adott szolgáltató véleményformáló képességére; e képességnek kétségkívül fontos befolyásolója, de biztosan nem az egyetlen tényezője. A szabályozás végrehajthatósága nyilvánvalóan megköveteli az egyszerűsítést. Ha a szabályozás célja a „figyelem-koncentrációból” eredő veszélyek elhárítása, akkor a „véleménypiaci erőfölény” mércéjének a közönség piacához igazítása elfogadható kiindulópont. A szabályozás minőségét egyrészt az határozza meg, hogy sikerül-e a **vélemények piacán egymást helyettesíteni képes, adott esetben viszont a véleményformálásban különböző súlyú médiumok egységes piacát**

körülhatárolni, másrészt az, hogy sikerül-e a beavatkozási küszöböt úgy meghatározni, hogy az valóban a véleménypiac egészén „erőfölennyel” rendelkező vállalkozásokat azonosítsa; az a szolgáltatás-típusok jelentős bővülése ellenére is aligha képzelhető el, hogy televíziós műsorszolgáltatással nem rendelkező vállalkozás kerüljön „erőfölényes” helyzetbe. A „véleménypiac” ilyen meghatározása szükségtelenül teszi a diagonális koncentrációt korlátozó önálló szabályozási fenntartását.

A szabályozás minőségét jelentős mértékben befolyásolja továbbá, hogy milyen intézkedéseket helyez kilátásba a „véleménypiaci erővel” rendelkező szolgáltatóval szemben. Ha az „erőfölény” kizárólag újabb műsorszolgáltatási (tartalomszolgáltatási) jogosultság megszerzését zárja ki, vagy – egyes jogosultságok visszavonásával – a médiajogi beavatkozási mércének megfelelő piaci helyzet létrehozását írja elő, akkor nem tesz többet, mint az alkotmányos médiaszabályozás sérelmének feltételezett, távoli kockázatát csökkenti a médiapiac szerkezetének alakításával. Ez a szabályozás a kockázatot a szolgáltatások és a szolgáltatók nem megfelelő számában látja. A digitális médiarendszert azonban egyébként is a médiapiac jelentős bővülése, a szolgáltatások és szolgáltatók számának növekedése jellemzi; a szabályozással csökkenteni kívánt kockázat tehát szabályozás nélkül is nagymértékben csökken. Ez megkérdőjelezi a szabályozás arányosságát, sőt általában is a sokszínűség érvényesítésére való alkalmasságát. Ha azonban a beavatkozási küszöbként **meghatározott piaci pozícióhoz egyéb jogi következmények is fűződnek, nevezetesen olyanok, amelyek az adott szolgáltatásban a belső pluralizmus erősítésére irányulnak**, akkor az *ex ante* szabályozás a piacszerkezetből adódó kockázatok csökkentésén túl már közvetlenül hozzájárul a sokszínűség biztosításához. E szabályozás egyúttal arra is alkalmas, hogy – az Alkotmánybíróság elvárásával összhangban – megteremtse a „jelentős véleményformáló erejű” szolgáltatók azonosításának feltételeit; célja végső soron az, hogy a lehető legkevesebb szolgáltatással szemben határozzon meg a belső pluralizmust biztosító kötelezettségeket. A kötelezettségek tartalmi, műsorszervezeti előírásokat – mint a harmadik fél részére rendelkezésre bocsátott műsoridő, közszolgálati tartalmak közlésének kötelezettsége, a kiegyensúlyozottság követelménye, vagy nyelvi kvóták előírása –, valamint a szolgáltató szervezetét érintő, rendszeresen felülvizsgált kötelezettségeket foglalhatnak magukban. A kötelezettségek hatékonyan csak azokkal a szolgáltatásokkal szemben írhatók elő, amelyek legalább adminisztratíván – valamely engedélyezési eljáráson keresztül – kötődnek az adott országhoz. A belső pluralizmust biztosító intézkedések nem szüntetik meg a beavatkozásra okot adó véleménypiaci pozíciót, hanem az abból eredő veszélyeket hátrítják el. Mivel azonban a szabályozásnak nem is a véleménypiaci pozíció korlátozása a célja, hanem a diverzitás fenntartása, ezért az újabb jogosultság megszerzésének tilalma, mint médiapiac- és véleménypiac-szerkezeti beavatkozás akár mellőzhető is.

A szabályozási célok különbözősége miatt **az általános versenyszabályozás az ágazati koncentrációkontroll kiváltására nem alkalmas**. Sem ebből, sem az ágazati szabályozás fenntartásából nem következik azonban, hogy a jogalkotó a plurális médiarendszer kialakításában ne támaszkodhatna az általános versenyjogra, mint szabályozási eszközre, mellőzve a médiai jogi eszközöket minden olyan szabályozás kérdés megoldásában, amelyek a versenyjog keretein belül is kezelhetők. Ilyen kérdés különösen a versenyt korlátozó megállapodások ellenőrzése és a vertikális integráció kezelése. Az is megállapítható, hogy a versenyjogi gyakorlatban kidolgozott számos szabályozási megoldás jelent meg később a médiaszabályozást érintő jogszabályokban. A szabályozási célok különbözősége ellenére az ágazati szabályozás **módszere és szemlélete** egyre inkább közelít a versenyszabályozási módszerekhez és szemlélethez.

KAPCSOLÓDÓ PUBLIKÁCIÓK

Könyv

1. Médiaszabályozás (társszerző Gálik Mihály), KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.

Tanulmányok

2. Közérdek és kiegyensúlyozottság a médiaszabályozásban, *Jura*, 2002/2.
3. Média-jog-tudomány (Ilosvai Gábor, Jany János, Bölskei János: Médiajogi Kézikönyv I-II.), Média kutató 2002 tavasz
4. Haladék a sajtószabadságnak. A válaszadási jog a médiaszabályozásban, *Fundamentum* 2002/1.
5. Az információs társadalom programja Európában, *Napi Jogász – Cég és Jog*, 2002/9-2002/10.
6. Közérdek és kiegyensúlyozottság a médiaszabályozásban, *Jura*, 2002/2.
7. Megjegyzések a digitális kor médiapolitikájához, *Média kutató* 2002 őszi, új megjelenés: Írások az internet és a média világáról – 2002. (szerk.: Csermely Ákos)
8. A digitalizáció hatásai a médiaszabályozásra, *Jel-Kép*, 2003/2.
9. Medienkonzentration in der digitalen Medienordnung, In: *Internationale Medienzeitung – Medienkonzentration und Kontrollmechanismen in Europa: Rechtstatsachen - Rechtsinstrumente - Rechtsberufe*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Justiz, Wien, 2004.
10. Európai médiapolitika és médiaszabályozás a digitális korban, in: *PhD Tanulmányok* 1. (szerk.: Dr. Ádám Antal), 2004.
11. A digitális televíziózás egyes médiapolitikai kérdései, *Média kutató*, 2004. őszi.
12. Céltalan eszköz. Alkotmányossági aggályok a műsorelosztók vételkörzetének korlátozásával kapcsolatban, *Infokommunikáció és Jog*, 2005/1.
13. Gemeinschaftsrechtliche Gründe der Rundfunkliberalisierung, *Jura* 2006/2.
14. Médiaszabályozás Németországban (társszerző Szőke Gergely László), *AKTI füzetek* 2007/6.
15. Médiaszabályozás Svájcban (társszerző Szőke Gergely László), *AKTI füzetek* 2007/7.
16. Kétharmados jogalkotási tárgykörök a kereskedelmi televíziózás szabályozásában, *Iustum Aequum Salutare* 2007/2.
17. Értékelési szempontok a műsorszolgáltatók kiválasztására irányuló eljárásban. A német, az osztrák és a magyar szabályozás összehasonlítása, *Média kutató*, 2007. nyár

18. Új média, régi kérdések? A digitális átállás alkotmányjogi vonatkozásai, *Fundamentum* 2007/2.
19. A műsorszolgáltatási szerződések módosítása a digitális átállás során, *Gazdaság és Jog* 2007/12 - 2008/1.
20. A közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányjogi pozíciói, *Jura*, 2007/2.
21. Az audiovizuális médiaszolgáltatások meghatározása és szabályozási terhei, *AKTI füzetek* 2006/17.
22. Specific Concerns of the Constitutional Law Regarding Digitalisation, *Infokommunikáció és Jog* 2008/1.

További publikációk

23. Médiakönyv 2002. (társszerkesztő, Enyedi Nagy Mihály és dr. Sarkady Ildikó mellett), ENAMIKÉ, Budapest, 2002.
24. Médiakönyv 2003. (társszerkesztő, Enyedi Nagy Mihály és dr. Sarkady Ildikó mellett), ENAMIKÉ, Budapest, 2003.
25. A magyar média jogi szabályozásának jelene és alternatívái európai perspektívákból, ORTT AKTI, 2004.
http://www.akti.hu/tanulmany/index_szabalyozas.html
26. Médiaszabályozás az Egyesült Királyságban, ORTT AKTI, 2004.
http://www.akti.hu/tanulmany/index_kulfold.html
27. A digitális televíziózás egyes médiapolitikai és szabályozási kérdései, ORTT AKTI, 2004. http://www.akti.hu/tanulmany/index_szabalyozas.html
28. Europäische Grundlagen der Liberalisierung der Rundfunkmärkte, 2006.
<http://www.it-law.at/publikationen/publikationsdetail/publications/europaeische-grundlagen-der-liberalisierung-der-rundfunkmaerkte/>
29. A kereskedelmi műsorszolgáltatás versenyjogi alapú szabályozása, (társszerző Tóth András), Miniszterelnöki Hivatal, 2007.
http://www.meh.hu/misc/letoltheto/media_verseny.pdf
30. Az Axel Springer/ProSiebenSat.1 fúzió médiajogi és versenyjogi értékelése, in: Polyák Gábor (szerk.): Esettanulmányok a médiakoncentráció tárgyköréből, Kézirat, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, 2007
31. A nemzeti tartalmak előállításával, szerkesztésével és átvitelével összefüggő tartalmi és pénzügyi feltételrendszer kialakítása (társszerző Dr. Lengyel Márk és Dr. Szőke Gergely László), Kézirat, Miniszterelnöki Hivatal, 2007