

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

FÓRUM

DIGITÁLIS ÁTÁLLÁS ÉS ALAPJOGOK

Rovatunkban ezúttal a digitális televíziózásra való átállás alapjogi vonatkozásairól kértük a téma szakértőinek véleményét a következő kérdésekben:

A digitális átállás érdekében szükségesnek tartja-e az állami beavatkozást? Ha igen, milyen lépéseket kell tennie a jogalkotónak a médiapluralizmus és a vélemény-sokszínűség fenntartása érdekében? A digitális környezetben hogyan értelmezhető az alkotmánynak a tájékoztatási monopólium megakadályozásával kapcsolatos fordulata? Milyen szerepe lehet az államnak a tartalomkínálat alakításában? Támogathat-e az állam közpénzből digitális tartalmat, és ha igen, hogyan alakul az így elkészült digitális tartalom sorsa?

GÁLIK MIHÁLY

Ahhoz képest, hogy több mint egy évtizede üzembe lépett az első európai digitális műholdas platform, a francia TPS, vagy hogy a legnagyobb európai műholdas szolgáltató, a ma már több mint nyolcmillió előfizetővel rendelkező BSkyB 2001 ősze óta már csak digitális módon sugároz, vagy akár ahhoz képest, hogy az ezredfordulótól nálunk is bárki előfizethet az első magyar digitális műholdas platform, a UPC Direct szolgáltatásaira és tavaly óta egy újabb digitális műholdas platform, a DigíTV is elérhető nálunk, igazán meglepő, hogy ez év tavaszán mennyire fölforrósodott Magyarországon az úgynevezett digitális átállásról folyó vita.

A kissé hosszúra sikeredett bevezető mondattal csak azt szeretném érzékeltetni, hogy ami nálunk ma a vita tárgya, az lényegében egy konkrét műsorterjesztési technológia, a digitális földfelszíni televíziós műsorszórás (DVB-T) bevezetése, nem pedig úgy általában az analóg-digitális technológiaváltás a televíziós műsorterjesztésben, nem is beszélve a rádiózásról. Igaz, a rádiózás technológiaváltásáról is felbukkan néhány erőtlen bekezdés a különböző honi szakértői anyagokban és jogszabálytervezetekben, de ettől e helyütt bátran eltekinthetünk és el is tekintünk, hisz az Európai Unió Bizottsága is csak úgymond becsületből említi a rádiót, s a tagországok sem cselekszenek másként. Mindezek okán észrevételeim is elsősorban a DVB-T bevezetéséhez, s nem a digitális átállás egészéhez kapcsolódnak.

A televíziózás digitális forradalma három lépcsőben ment, illetve megy végbe szerte a világon. Először az egyes műsorok, tehát a kreatív tartalom előállítását érintette a folyamat, ezután az elkészült műsorok továbbítását, majd legvégül a fogyasztónál lévő, a digitális televíziós műsorok vételéhez szükséges készülékeket. A középső szakasznál maradván a műsorterjesztés digitalizálása több előnyt is kínál a korábbi analóg technológiákhoz képest, úgy mint: a műsorkínálat, így a választék potenciális növekedése; jobb minőségű kép és hang; kedvezőbb vételi lehetőségek, beleértve a mobil vételt is; az egy műsorra jutó terjesztési költségek radikális csökkenése; a televízió-műsorok terjesztésére használt értékes frekvenciatartomány egy részének felszabadítása más célokra stb.

Egyelőre még nem különbséget téve a digitális televíziózás (DTV) különböző platformjai (műholdas, kábel, földfelszíni, mobil, illetve internet) között, elvontan nézve, a digitális televíziózás fejlődését vezérelhetik akár piaci, akár piacon kívüli erők. Ezt a különbséget akkor is érdemes megtenni, ha tudjuk,

hogy a piac vezérelte fejlődés is az állami szabályozás keretei között zajlik, s az államilag vezérelt fejlődési pályák esetében is hatnak a piaci erők. Érdeemes arra is rámutatni, hogy a DTV fejlődése nem egyszerűen a médiaágazat szűkebben vett belügye, már csak azért sem, mert erősen hat rá az a konvergenciának nevezett folyamat, amely a számítógépipar, a távközlés és a média között egymásba szövődve zajlik lényegében már az 1990-es évek eleje óta. Ennek egyik eredménye, hogy a digitális televíziózás a továbbiakban már nem az analóg világban megszokott „egyszerű” műsorszolgáltatás, hanem új minőséget és szolgáltatásokat kínál a nézőnek. A DTV mindegyik válfaja egyúttal potenciális multimédia-platform, így fejlődése – belső lényegéből fakadóan – összefügg az információs társadalom uniós és tagállami szinten megfogalmazott programjaival is, de ezt az aspektust ezúttal nem érintjük.

Ami egy új technológia elterjedésekor az állami szerepvállalás módozatait illeti, az két markánsan eltérő módon történhet: amennyiben a technológia terjedését a piaci erők önmagukban is megfelelően hajtják előre, az államnak csak a szükséges keretszabályozás a feladata; amennyiben viszont a technológia elterjedését a piaci erők önmagukban nem kényszerítik ki, vagy nem elég gyors a terjedés folyamata, de a technológia bevezetése és széles körű elterjedése társadalmilag kívánatos (a piaci kudarc fennállásának esete), úgy az államnak aktívan közbe kell avatkoznia, és a megfelelő szabályozói környezet kialakításával elő kell segítenie a diffúziós folyamatot.

A DVB-T bevezetését illetően az eddigi, lassan egy évtizedes tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy terjedését – ellentétben a többi DTV-platformmal – a piaci erők önmagukban nem képesek megfelelő ütemben előrevinni. Ezt az Európai Unió Bizottsága is belátta, s az elmúlt években többször is hitet tett amellett, hogy egyrészt a földfelszíni műsorszórásban szükség van az analóg-digitális átállásra, másrészt maga az átállás csak a tagállamok aktív részvételével lehet sikeres. A bizottság álláspontját a tagállamok is osztották, így az átállás mindenütt napirendre került, sőt van ahol már sikeresen be is fejeződött.

Nálunk is éppen eleget beszéltek róla, de miután a jogi környezet közismerten teljesen alkalmatlan volt a DVB-T bevezetésére, minden állami cselekvés előfeltétele az átállást legalább nem akadályozó jogszabályi háttér megteremtése lett. Ez nem bizonyult könnyű feladatnak a médiaszabályozás politikai érzékenysége és az erre vonatkozó törvénykezés közismert alkotmányos előfeltételei (a kétharmados többséget igénylő szabályozási tárgykörök) miatt, de – úgy tűnik – a kormány által ez év tavaszán

beterjesztett, a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló törvényjavaslat kidolgozóinak sikerült átvágniuk a gordiuszi csomót: a törvényjavaslat ötpárti támogatást élvezett.

Mielőtt azonban elégedetten hátradőlhetnénk, nem árt feltenni magunknak a kérdést, hogy a törvényjavaslat elfogadásával valóban túl leszünk-e a nehezén, s a többi már csak úgymond államigazgatási ujjgyakorlat kérdése. Én úgy látom, a válaszban egyáltalán nem lehetünk biztosak. A médiagazdasággal foglalkozó oktatóként és kutatóként szinte már az unalomig ismételtetem a közhelyet, hogy ami műszakilag (és jogilag) lehetséges, az egyáltalán nem biztos, hogy egyúttal gazdaságilag is eredményt hoz. Hozzászólásomban megjegyzéseimet arra korlátozom, hogy vajon az oly nagy műgonddal kidolgozott, s a szükséges, bár esetenként nem túl elegáns politikai kompromisszumokat tartalmazó törvény elfogadásával a DVB-T-platform valóban működőképes lesz-e, vagy esetleg meglepetésekkel kell még számolnunk.

A DVB-T bevezetésének európai tapasztalatai azt mutatják, hogy fizetős platformként való üzemeltetése rendkívül kérdéses: két igazán nagy, a brit és a spanyol piacon 2002 tavaszán kénytelen volt csődöt jelenteni az azt őket üzemeltető társaság. Bukásuk, a piacról való kivonulásuk után az egész DVB-T-rendszer újrá kellett szervezni mind az Egyesült Királyságban, mind Spanyolországban, s ennek eredményeként ingyenes platformok léptek a korábbi fizetősök helyébe. Közülük a brit példa sikertörténet, a spanyol pedig a sok-sok országsajátosság (például a mind erősebben érvényesülő regionalitás) következtében igen óvatosan kezelt eset.

A brit és a spanyol példából kirajzolódik, hogy a háztartások fizetési hajlandósága az új platform kínálata iránt mérsékelt (volt), és ez bennünket is el kell hogy gondolkodtasson. Amennyiben a DVB-T-platformot úgy kezeli a nemzeti médiapolitika, hogy az egy újabb, a kábellel és a műholddal versengő többcsatornás platform (és most az IPTV-platformtól egyelőre tekintünk el, hisz 2002-ben ez még nem üzemelt), akkor valami nagyon extra és drága tartalom viheti csak rá a másik két platform előfizetőit a váltásra. Sajnos ez esetben a szolgáltatás ára sem lehet alacsony, ami azon nyomban visszahat a keresletre, de ez úgymond gazdasági mérlegelés, racionalitás és döntés kérdése.

Igaz, lehet úgy is gondolkodni, hogy az eddig csak néhány műsort fogni képes háztartások adják majd

az előfizetők többségét, amelyek számára a mai három-négy szabadon vehető csatorna helyett az ennek akár tízszeresét is kínáló DVB-T-platform már elég vonzerő ahhoz, hogy fizessenek a műsorokért, de nálunk ez a változat tele van kérdőjelekkel. A televízióval rendelkező magyar háztartások közel háromnegyede már a tavalyi év végén is előfizetett valamilyen kábeles vagy műholdas platformra, s amelyek nem, azok egy része valószínűleg anyagi okokból nem tette (túl drágának tartják a kábelt, vagy ha olyan nem elérhető számukra, a műholdas platformokat), más részét pedig nem érdekli a kínálat, számukra elég az a három csatorna (M1, TV2, RTL Klub), amelyik szabadon fogható.

Ebből a ma még nagyjából egymillió, de határozottan fogyatkozó számú háztartásból kellene összeállnia annak a kritikus tömegnek, amely a fizető platformot eltartaná, ami azért eléggé problematikus. Rejtő Jenő egyik klasszikus könyvéből, *A tizennégy karátos autóból* tudjuk ugyan, hogy épelméjű vendégekre nem lehet világhírű fürdőhelyeket bázisozni, de azért arra sem lehet építeni egy fizetős sokcsatornás televíziós platform üzleti modelljét, hogy az emberek, józan eszüket félretéve, csak azért fizessenek valamiért, mert most már számukra is elérhető az a kínálat, amely addig nem. Akinek nem éri meg, hogy a sokcsatornás tévékínálatért annyit fizessen, amennyit a kábeles és/vagy műholdas platformok kérnek jelenleg, abból valószínűleg a DVB-T-platformon is csak akkor lesz előfizető, ha jelentős árelőnyvel juthat olyan csomaghoz, amely a preferenciáinak megfelel. Akinek elég a mai minimális kínálat, azt aligha tudja bármi is a fizetős platformhoz csábítani: egy szó mint száz, keresleti oldalról nálunk a fizetős DVB-T-platform nemigen látszik életképesnek.

Az ingyenes DVB-T-platform üzleti modelljében a platform üzemeltetője a műsorterjesztő szolgáltatást igénybe vevő társaságok által fizetett műsorterjesztési díjakból szerzi elsősorban a bevételeit, de szóba jöhető forrás az esetleg általa közvetlenül vagy közvetve értékesített reklámidők bevétele is, amennyiben a reklámidő egy része felett a műsorszolgáltatóval való szerződés alapján ő rendelkezik (azaz a műsorszolgáltató akár ily módon is fizethet a platform üzemeltetőjének, ha ezt a jogszabályok nem zárják ki). Az analóg földfelszíni műsorszórás esetében erre ugyan nincs példa, hisz a műsorterjesztő egyszerű technikai szolgáltató, de az analóg kábel- és műholdas platformok esetében ma is a platform üzemeltetője rendelkezik egyes csatornák-

ARRA SEM LEHET ÉPÍTENI EGY FIZETŐS SOKCSATORNÁS TELEVÍZIÓS PLATFORM ÜZLETI MODELLJÉT, HOGY AZ EMBEREK CSAK AZÉRT FIZESSENEK VALAMIÉRT, MERT MOST MÁR SZÁMUKRA IS ELÉRHETŐ AZ A KÍNÁLAT, AMELY ADDIG NEM.

nál a reklámidő egy részével – a megoldás ismert, bevált, működik.

A kérdés tehát az, hogy amennyiben a DVB-T-platform ingyenes, akkor milyen üzleti modell mellett életképes. Ezt ebben az írásban nem tudom megmondani, de ez nem is egy ilyen cikk feladata. A törvényjavaslat kidolgozóit ez, legalábbis számomra úgy tűnik, nem nagyon izgatja: nekik az a fontos, hogy az egyik multiplexen ott lesz az MTV két csatornája (s ha jól sejtem, majd a Duna TV két csatornája is), s ehhez hozzá lehet csapni a legalább négy éve működő hír- és információs csatornákat (a gyengébbek kedvéért: a Hír TV és az ATV a két szóban forgó csatorna, amelynek elhelyezése az adott multiplexben a rosszmájú, bár minden bizonnyal valós megjegyzések szerint az ötpárti konszenzus kulcseleme).

A mai törvény szerint közszolgáltatónak minősülő csatornák terjesztési költségeit valószínűleg továbbra is kifizeti majd az állami költségvetés (azaz a maihoz hasonlóan mi, az adófizetők álljuk a számlát), s azon sem lepődnék meg, ha az említett két magán-csatorna is hozzájutna majd erre a célra valamilyen közpénzhez. A dolgok azonban még így sem lennének megoldva, s kezdjük a legegyszerűbbel, a kötelezően terjesztendő műsorokkal feltöltött első multiplex csatornáival.

Az MTV és a Duna TV eddig is közpénzekből élt, az ő helyzetüket nem érinti alapvetően az átállítás: valószínűleg továbbra is mi fizetjük a műsorterjesztési számlát, tetszik vagy sem. A Hír TV és az ATV helyzete kényesebb: feltéve a számukra optimális esetet, tudniillik hogy az MTV-hez és a Duna TV-hez hasonlóan *de facto* egyáltalán nem kell fizetniük majd a DVB-T-platformon való terjesztés költségeiért (de mit szól majd hozzá a versenyjog, akármondani az Európai Unió Bizottsága), s akkor is ott a kérdés, hogy vajon a fennmaradásuk szempontjából kulcsfontosságú, a kábelplatformok üzemeltetőitől származó mai bevételeik hogyan alakulnak.

A törvényalkotó előírhatja, hogy a törvény szerinti úgynevezett meghatározó műsorterjesztőknek bele kell venniük a kínálatukba az előbbi csatornákat, kiterjesztve ezzel a jelenleg csak a kábeles platform üzemeltetőire vonatkozó kötelező műsortovábbítási (*must carry*) kötelezettségeket, de azt senki nem gondolhatja komolyan, hogy ezek a csatornák innentől kezdve ugyanolyan mértékű bevételekre számíthatnak majd a kábel- és műholdas platformok üzemeltetőitől, mint eddig. Miután e csatornák első számú bevételi forrása tudomásom szerint ez a tétel, és nem a hirdetés – amennyiben ez nem így van, akkor megkövetem az olvasót –, akkor bizony anyagilag akár rosszul is járhatnak a törvényi privilégiumukkal. Azt

azért hadd jegyezzem meg, hogy ha már ennyi kivételt tesz velük a törvény, akkor legyen kötelező követelmény számukra gazdasági tevékenységük, bevételi és költségszerkezetük átláthatóvá tétele, hadd tudjuk legalább, mire is költi az állam a pénzünket.

A további multiplexek műsorokkal való feltöltésének gazdasági háttere legalább annyira problematikus, mint az elsőé, de ennek kifejtése meghaladná e cikk kereteit. De azért hadd jelezzem: egy általános műsorkínálatú ingyenes csatorna fenntartásához minimum két-három millió rendszeres néző szükséges, azaz lehet technológiai oldalról nagyságrendnyivel több a terjeszthető műsorok száma a digitális átállással annál, mint a mai analóg világban, négy-öt általános műsorkínálatú országos televízió-csatornánál soha nem lesz több Magyarországon. A mondhatni állami kényszerrel feltöltött első multiplexen túli műsorterjesztési lehetőségek kihasználása egyáltalán nem automatikus, hisz érinti a csatornák és a terjesztők között eddig kialakult viszonyokat. Az is kiderülhet akár, hogy hiába van ma a piacon több mint hatvan magyar nyelvű csatorna, ezek egy része nem akar majd bekerülni a DVB-T-platform kínálatába, mert nem éri meg neki (s mi másért is kíváncsoznék oda?).

Tudom, hogy az előkészítés perfekcionizmusának követelése, a „nem készültek megfelelő hatástanulmányok” és hasonló típusú érvek minden változás ellenzői nehéztüzdésének legbecsesebb darabjai, így nem is szeretném ezeket a terminusokat használni. Tudom, s egyben felhívom rá a figyelmet, hogy a DVB-T bevezetésekor nemcsak a már említett brit és spanyol, de a finn és a svéd példa is a kudarcok története, mely szerencsés esetben akár jóra is fordulhatott később. Tudom, önmagában már az a tény is értékelendő, hogy a magyar átállás jogi kompromisszuma megszületett. Tudom, hogy a próbák és hibák módszere egy ilyen, mind szakmailag, mind politikailag bonyolult, összetett kérdéskörben szinte az egyetlen járható út. Mindezt tudom, értem és jobb híján el is fogadom, de ettől még indokoltnak tartom a kritikát.

Egy esszé lezárásaként talán megengedhető anynyi személyes elem, hogy az elmúlt húsz (nem tévedés: húsz) évben számos alkalommal én is tagja voltam olyan szakértői csapatoknak, amelyek vagy csak úgy maguktól, vagy állami megbízásból javaslatokat dolgoztak ki a rádiózás és televíziózás törvényi szabályozására. Emellett jó néhány tudományos igényű írásom is foglalkozott a kérdéskörrel, úgyhogy igazán bele tudtam magam érezni a digitális átállás törvényi előkészítésén dolgozó szakértők helyzetébe. Sok türelmet kívánok további munkájukhoz, amihez a magam részéről adaléknak szánom a leírtakat.

NYAKAS LEVENTE

Írásom az európai szabályozásban bekövetkezett változások szemszögéből kívánja vizsgálni az állami beavatkozás lehetőségeit az audiovizuális ágazat területén a digitális környezetben, így nem kifejezetten csak a digitális televíziózás bevezetésére, hanem az egész ágazat átalakulására koncentrál. Az európai szintű vizsgálódás indoka uniós tagságunk és az ebből származó szabályozási lehetőségek és kötelezettségek. A másik ok: közösségi szinten az audiovizuális joganyag átalakításáról folytatott vitában pontosan nyomon követhető a tagállami demokráciák álláspontja arról, hogy alkotmányos berendezkedésük alapján miként viszonyulnak az elektronikus médiához és reagálnak a területen bekövetkező változásokra, illetve az is, hogy az elektronikus médiáról alkotott elképzeléseiket miként kívánják érvényesíteni a közösségi szabályozás szintjén. Utóbbi egy közös álláspontban találkozok, véleményem szerint ugyanis közösségi szinten az audiovizuális szabályozás átalakításáról folyó vita az EU és tagállamai között az audiovizuális szolgáltatások természetéről alkotott eltérő elképzelések mentén folyik. A képzetek, elméletek közötti különbözőségek pedig eltérő konzekvenciákkal járnak az állami beavatkozás tekintetében. A közösségi vita tagállami oldalról ugyanis alapvetően normatív szemléletű, az államhoz kötődő kulturális elképzelést, míg közösségi oldalról az államiságtól független, gazdasági-kereskedelmi megközelítést jelent. Úgy is fogalmazhatunk: a kétféle szemléletmód mentén folytatott vita a tagállami alkotmányosságok próbája a média területén. A vita eredményéből formálódó közösségi szabályozás pedig a tagállami mediaszabályozásra hat vissza.

A két elképzelésről röviden a következők mondhatók el. A műsorszolgáltatás (értsd: az audiovizuális szolgáltatás is) kulturális felfogása alapvetően az európai mediaszabályozási rendszereket jellemzi, amely szerint a műsorszolgáltatás fő funkciója a társadalmi és politikai közjő szolgálata. E normatív modell a közszolgálati műsorszolgáltatásban manifesztálódott Európában, amelynek alapképletét a BBC teremtette meg az 1920-as években, s ez egyben egyet jelentett a műsorszolgáltatás fogalmával is. A média társadalom iránti felelősségének hangsúlyozása különböző elveket, követelményeket fogalmazott meg magával a műsorszolgáltatási rendszerrel szemben, így többek között a demokratikus berendezkedések fenntartását, az ehhez szükséges, a társadalomban jelen lévő vélemények felkutatását, megjelenítését és a társadalmi vita lebonyolítását, az emberi méltóság védelmét, a nemzeti és kisebbségi kultúra megjele-

nítését, ápolását, a társadalom integrációját és egyéb közérdekű célok védelmét.

Ennek a megközelítésnek természetes hozadéka volt az állami műsorszolgáltatási monopólium. A nevezett elvek az európai alkotmányos rendszerekből származtathatók, melyekben a véleménynyilvánítás szabadságába való állami be nem avatkozás (passzivitás) követelménye mellett az elektronikus média területén az államnak aktivitást is ki kell fejtenie a felsorolt elvek biztosítására. Ezt tapasztalhatjuk Németország vagy akár Magyarország esetében is. A műsorszolgáltatás piacán bekövetkezett liberalizáció ugyanakkor megnyitotta az audiovizuális szolgáltatások gazdasági értelmezése előtt is az utat, mely konkurált a kulturális értelmezéssel, sőt nem kellett viselnie a normatív modell terheit, kötöttségeit. Pontosabban fogalmazva: kezdetben a tagállamok ezeket a normatív követelményeket engedélyezési rendszereiken keresztül kiterjesztették az új típusú, kereskedelmi szolgáltatókra is, arra a tézisre alapozva, hogy a kialakuló duális médiarendszer valamennyi szereplőjének társadalmi funkciójában (így például a külső pluralizmus megvalósításában) egységesnek kell lennie.

A fordulatot a technológiai fejlődés hozta meg (műholdas és kábeles terjesztés), mely a határokon átívelő audiovizuális szolgáltatások megjelenésével gyengítette az alapvetően a demokratikus állami berendezkedéshez kötődő normatív modellt, és előtérbe állította a határokon és kultúrákon átívelő gazdasági értelmezést. Ezt a kereskedelmi értelmezést képviselte a technológiai változásokra reagáló uniós jogalkotás is a Televízió határok nélkül elnevezésű ágazati irányelv (TVWF-irányelv) megalkotásával, mely egy gazdasági szolgáltatás szabad áramlását kívánta biztosítani az egységes piacon belül 1989-ben, ami Pertti Näreänen szerint az uniós neoliberális audiovizuális politika sarokkövét jelenti. Az irányelv gazdasági jellegét az 1974-es Sacchi-ügy is megalapozta, melyben az Európai Bíróság kimondta: a televíziós jelek terjesztése az EGK-szerződés szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezései hatálya alá esik, ami a televíziós műsorszolgáltatás mint közös piaci gazdasági szolgáltatás elismerését jelentette. A felállított közösségi szabályozási keretet azonban az újabb technikai fejlődéshez, azaz a digitális kor követelményeihez kellett igazítani, melyről az 1990-es évek második felétől kezdtek komolyan gondolkodni, és ez mára konkrét szabályozói lépésekké érett. Úgy gondolom, hogy a kétféle értelmezés alapján közösségi szinten folytatott vita eredménye mára már elég jól körvonalazható, még ha a teljesen végleges szabályozói lépések nem is születtek meg. Ezek az eredmények egyben jelzik azt is, hogy az EU és különösen

az Európai Bizottság által képviselt gazdasági értelmezés milyen pontokon feszegeti a médiaszabályozás hagyományos tagállami alkotmányos értelmezését. Ezt a kérdést három területen vizsgálom: a duális médiamodell fenntarthatósága, a forrásszűkösség és az állami beavatkozás terjedelmének tekintetében.

Ami a duális médiamodell fenntarthatóságát illeti, a TVWF-irányelv megszületését követően, az 1990-es évek elejétől megindult a közszolgálati műsorszolgáltatók ellen az Európai Bizottságnak benyújtott panaszok sora. Noha e panaszok csak finanszírozási oldalról támadták a közszolgálati modellt (értsd: a közszolgálatnak nyújtott állami támogatás), lényegében kétségbe vonták a duális médiamodellt és ezen keresztül a társadalomfelelősségi doktrínára épülő médiaszabályozási rezsimet is, azaz közösségi szinten kérdőjelezték meg a tagállami szabályozást. A kereskedelmi szektor által benyújtott panaszokra a válasz nem sokáig késett, hiszen a közszolgálati lobbis (EBU) és a tagállami kormányzatok nyomására az EK-szerződés mellékleteként megszületett az úgynevezett amszterdami jegyzőkönyv (1997), amely megerősítette a korábbi műsorszolgáltatási szabályozási modellt, szemben a kialakult új igényekkel.

Az amszterdami jegyzőkönyv nem emelte ki a műsorszolgáltatást a közösségi versenyszabályok alól, ugyanakkor a közszolgálati szabályozási modellel szemben bizonyos kereteken belül és feltételek mellett „toleranciát” tanúsított. Näränen szerint „a neoliberalis »piacosítás« híveinek ekkor szembe kellett nézniük a kulturális szempontok érvényesítőivel, és el kellett fogadniuk azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás továbbra is politikai támogatást élvez”. Azaz: a műsorszolgáltatás kulturális, alapvetően az államhoz kötődő normatív értelmezése nyert elismerést közösségi szinten. A későbbiekben megtörtént az amszterdami jegyzőkönyvben foglaltak kibontása is, hiszen a műsorszolgáltatás kulturális szabályozási modellje közös piaci feltételek közötti értelmezésének tekinthető a bizottság 2001-es közleménye (Közszolgálati közlemény), mely rögzítette a közszolgálat állami támogatásának szabályait.

A dokumentum azokat a határvonalakat jelöli ki, amelyek között az audiovizuális szolgáltatások gazdasági jellege nem sérül. Így egyrészt a tagállamoknak formális aktus keretében egyértelműen kell meghatározniuk előre a közszolgálati feladatok körét, amely a tagállami alkotmányos gyakorlatokban a legtöbb esetben törvény. A másik fontos feltétel, hogy a köz-

szolgálati feladatok teljesítésének felügyeletét, figyelemmel kísérését a tagállamnak biztosítania kell egy független testületnek, nemzeti médiaszabályozó hatóság közreműködésével. Végül a tagállamnak biztosítania kell, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtott állami támogatás arányos legyen, azaz csak a feladatok ellátásához megfelelő mértékben nyújtott finanszírozásról van szó, és az nincs kihatással a versenyre. Mindehhez hozzá kell fűznünk azt is, hogy az állami támogatás csak a közszolgálati feladatok finanszírozását szolgálhatja, azaz a közszolgálati műsorszolgáltató kereskedelmi tevékenységét nem (a keretfinanszírozás tilalma). Az amszterdami jegyzőkönyv és a Közszolgálati közlemény tehát arra a következte-

**A TAGÁLLAMOKNAK
FORMÁLIS AKTUS KERETÉBEN EGYÉRTELMŰEN KELL MEGHATÁROZNIUK ELŐRE A KÖZSZOLGÁLATI FELADATOK KÖRÉT, AMELY A TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYOS GYAKORLATOKBAN A LEGTÖBB ESETBEN TÖRVÉNY.**

zésre vezet minket, hogy a közösségi jog, mely alapvetően gazdasági viszonyokat szabályoz, elismerte az audiovizuális szolgáltatások kulturális jellegét, jelentőségét. A másik oldalról szemlélve: az eredeti, hagyományos állami szabályozási modell fenntartása került elismerésre azzal, hogy az nem gátolhatja a közös piac működését. Az elmondottak ellenére a piac ellenállását jól mutatja a kereskedelmi műsorszolgáltatók által készített 2004-es Fehér könyv, mely köz-

vetve tagadja a kulturális értelmezést, és az audiovizuális szolgáltatások piaci értékét ismeri el, mondván: a tisztességtelen verseny magában a közszolgálati létben manifesztálódik (értsd: a közpénzből finanszírozott műsorszolgáltatók viselkedésmódjában).

Ez az álláspont egyébként kitapintható a tagállamok szintjén is a közszolgálati intézmények reformjával kapcsolatos vitákban, melyek a közszolgálat digitális környezetben való értelmezéséről folynak. A reformvitákban a piac részéről leggyakrabban megfogalmazott kritikák mind gazdasági jellegűek, így vitatják a közszolgálati intézmény közpénzekből történő finanszírozását, a reklámbevételekhez való jogát, működésének hatékonyságát (nézettség), valamint egyre nagyobb vitát gerjeszt az online piacon való megjelenése és mindezek versenytorzító hatása. Ezek a kritikák (a reklámbevételektől eltekintve) nagyon szépen kirajzolódta a BBC királyi alapító okiratának felülvizsgálati eljárásában. Ezzel szemben a közszolgálati intézmények a fent kibontott normatív modell digitális környezetre való alkalmazását látják az egyetlen továbblépési lehetőségnek, azaz a miszsió nem változik, csak eszközzrendszere alakul át. Ennek politikai elismerése legutóbb az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának 2007(3). számú ajánlásában fogalmazódott meg, mely egyértelműen amellel foglal állást, hogy a közszolgálat számára is biztosíta-

ni kell a digitális technológia kínálta előnyöket társadalmi kötelezettségei teljesítéséhez.

A forrásszűkösség sem kevésbé vitatott kérdés a médiaszabályozás területén az átalakuló audiovizuális környezetben. Ez az elv azért osztja meg nagymértékben az audiovizuális szabályozás átalakításán gondolkodókat, mivel technikai oldalról – azaz nem egyedülként – befolyásolja az állami beavatkozás legitimitását a legtöbb jogrendszerben, így a magyarban is. A frekvenciaspektrummal mint a műsorszolgáltatás terjesztésének fontos platformjával alapvetően két dolog történt a digitalizáció hatására: az eddiginél több és bármilyen (kép, hang, szöveg) információt lehet továbbítani rajta. A hatékonyabb kihasználtságnak és az univerzális szolgáltatások megjelenésének az lett a következménye az uniós távközlési politikában, hogy – főként a mobil iparág nyomására – az Európai Bizottság liberalizálni kívánja a frekvenciaspektrumhoz való hozzáférést, piaci alapra helyezve a vele való gazdálkodást és megnyitva azt az egész belső piacra irányuló szolgáltatások számára.

A műsorszolgáltatás (audiovizuális szolgáltatás) szempontjából egy ilyen értelmezés egyrészt azt jelentené, hogy elveszti prioritását – noha ezt nemzetközi megállapodások biztosítják –, azaz csupán egy lenne a frekvencia nyújtotta szolgáltatások közül. Értékről, megjelenéséről ezen a terjesztési platformon, csakúgy, mint a többin, a piac dönthetne, azaz megjelenik itt is az audiovizuális tartalmak pusztán gazdasági értelmezése. Az állam oldaláról nézve ez azzal a konzekvenciával járna, hogy nem dönthetne sem a frekvencián használt technológiáról, sem pedig használatának módjáról, azaz arról, hogy milyen szolgáltatások használhatják ezt a forrást. Sőt – a jelenlegi uniós törekvések szerint – az állami szuverenitás is sérülne a frekvenciagazdálkodás területén, hiszen a bizottság be kíván lépni a folyamatba mint engedélyező hatóság.

A kialakult helyzet nagyon ellentmondásos. A liberalizáció képviselői egyrészt azzal érvelnek, hogy a frekvenciagazdálkodás piaci alapra helyezése a frekvenciakincs hatékonyabb kihasználását teszi lehetővé, mint az állami kiosztási rendszer, ráadásul a kialakuló verseny az innovációt erősíti. E megközelítés az audiovizuális szolgáltatásokat elsősorban kereskedelmi szolgáltatásoknak tekinti, a sokszínűséget pedig kínálati sokszínűségként értelmezi és kezeli. Az ellentmondás a rendelkezésre álló frekvenciaspektrummal kapcsolatban abban rejlik, hogy a forrás szűkös jellege nem változott meg, csak a digitalizáció hatására hatékonyabb kihasználhatóságra tett szert. A helyzet inkább az, hogy ugyanarra a megnőtt kapacitású, de továbbra is szűkös forrásra – annak univerzális használhatósága miatt – még több jelentke-

ző van új szolgáltatók személyében, akik be kívánnak lépni erre a piacra, és ezért a források újraelosztását kívánják. Az újraelosztást pedig maguk végéznék, piaci alapon, mely piaci igényeknek teret adott az Európai Bizottság a szolgáltatás- és technológiasemlegesség elvének, valamint a frekvenciakereskedelemnek mint új gazdálkodási modellnek az elfogadásával.

Egyáltalán nincs egyetértés az európai szinten ebben a kérdésben. Az Európai Parlament (EP) 2007. februári állásfoglalásában a bizottsággal ellentétes álláspontot forgalmazott meg. Állásfoglalásában visszautasítja a frekvenciagazdálkodás egyoldalú piaci modelljét, és kiemeli, hogy a frekvenciagazdálkodásnak nem szabad csak a piaci szempontok figyelembevételén alapulnia, hanem a frekvenciát „oly módon kell kezelni, hogy az előmozdítsa a kulturális és nyelvi sokszínűséget, a szólásszabadságot, valamint a médiapluralizmust, illetve figyelembe vegye valamennyi tagállam műszaki, társadalmi, kulturális és politikai igényét”. Az EP differenciált frekvenciagazdálkodási modell mellett foglal állást, melyben „az audiovizuális politika, a kulturális és nyelvi sokszínűség ösztönzése, valamint a médiapluralizmus igazolhatja a szolgáltatássemlegességre vonatkozó elv alóli kivételeket”. Látható tehát, hogy az EP ebben a kérdésben a tagállamok alkotmányos berendezkedésére és az audiovizuális szolgáltatások kulturális jellegére alapítja álláspontját, emellett pedig a tagállamokra bízta a gazdálkodási formák meghatározását. Németország ezzel összhangban, de még ennél is határozottabban reagált a bizottsági elképzelésekre. A német álláspontot képviselő szövetségi szintű médiaszabályozó hatóság, a DLM véleményében egyrészt amellett érvel, hogy a közérdekű célok és a jogbiztonság csak a hagyományos elosztási-gazdálkodási rendszerrel tartható fenn. A piacorientált eljárások ugyanis nem képesek garantálni a duális modell fenntartását és fejlesztését a teljes kínálat tekintetében. Ebből következően a médiapluralizmus, a kulturális és nyelvi sokszínűség azon célok közé kell hogy tartozzon, melyek a piaci megközelítés alapjául szolgáló szolgáltatás- és technológiasemlegesség elvétől való eltérést megengedik. A DLM szerint a közérdekű célokat közösségi szinten nem lehet koordinálni. A frekvenciakereskedelem tekintetében pedig kategorikusan fogalmaz: a műsorszórás célú frekvenciák nem válhatnak kereskedés tárgyává. Ezt a német alaptörvénybe ütközőnek tartja, hiszen – mint fogalmaz – az állam saját médiarendszerének kialakításához fűződő joga sérülne ezzel.

A közösségi audiovizuális politika talán a szabályozás tárgyával kapcsolatban hozta a legmeglepőbb fordulatot. A szabályozási keret átalakítása során két,

egymással ellentétes folyamat játszódott le. Ez egyik oldalról a liberalizációs törekvéseknek megfelelően a hagyományos műsorszolgáltatás szabályozását a piac nyomására csökkentette. Az enyhítés különösen a finanszírozásra vonatkozó normáknál jelent meg (a reklámozás feltételei, a termékelhelyezés legalizálása), ami egyértelműen az audiovizuális szolgáltatások elsődlegesen kereskedelmi jellegének elismerését és megerősítését jelentette közösségi szinten. A másik oldalról, és ez a meglepő, a közösségi audiovizuális szabályozást kiterjesztette az „internetes szolgáltatások” egy meghatározott részére. Pontosabban, ahogy azt az erről szóló tervezet nevezi, az úgynevezett egyéni igényen alapuló (*on-demand*) nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokra, vagyis a televíziós műsorszolgáltatással igen nagy rokonságot mutató letöltési szolgáltatásokra. Ezek a szolgáltatások eredetileg az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások körébe tartoztak, és mint ilyenek, nem estek a mediaszabályozás hatálya alá.

Ami még meglepőbb, hogy a szabályozás kiterjesztésére a javaslatot az Európai Bizottság tette meg, amelyről ritkán várható a piac nemtetszését kiváltó döntés. A testület azzal érvelt, hogy a konvergencia mértéke az audiovizuális területen is elérte azt a pontot, amikor a különböző (új és régi) audiovizuális szolgáltatások igen nagy hasonlóságot mutatnak, így nem szabad diszkriminálni közöttük, hanem egységes piacra lépési feltételeket kell biztosítani számukra, hogy ezzel a belső piac egységét megerősítsék és a szolgáltatások szabad áramlását biztosítsák. Azaz a bizottság alapvetően gazdasági érvet hozott fel egy olyan szolgáltatástípussal kapcsolatban, amely nem az állami monopólium keretében fejlődött ki, hanem attól függetlenül, szabadon, tehát piacra lépési feltételei is minimálisak (teljesen szabadok) voltak.

Már a bizottsági tervezet elkészültét megelőző hatástanulmányok is jelezték az érintett piaci szereplők nemtetszését. Fő érvük az volt, hogy a szabályozás kiterjesztése megnöveli a nem lineáris egyéni igényen alapuló (letöltési) szolgáltatások piacra lépését, ami előidézheti az ilyen szolgáltatásokkal foglalkozóknak az EU határain kívül való letelepedését. Ennek hatására végül egy szelídített változatot terjesztett be a bizottság, ami azt jelenti, hogy a televíziós műsorszolgáltatásra (azaz a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásra) alkalmazandó normákból csak meghatározottakat kell majd a jövőben érvényesítenie egy adott tagállamnak a joghatósága alá tartozó (azaz nála honos), lekérhető szolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatóval szemben. Így például biztosítania kell e szolgáltatások nyújtóinak az azonosíthatóságát szolgáló adatok nyilvános közzétételét, be kell tartal-

niuk a kereskedelmi kommunikációra és szponzorációra vonatkozó alapvető szabályokat, valamint szolgáltatásaik nem sérthetik a kiskorúak védelmére vonatkozó normákat, nem lehetnek gyűlöletkeltők, sőt elő kell segíteniük az európai művek gyártását és az azokhoz való hozzáférést is.

Meg kell még jegyezni: a tervezet a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások esetében a véleménynyilvánítás (a szabad vétel és továbbítás) szabadságának korlátozását szélesebb körben teszi lehetővé, mint ahogyan az a televíziós műsorszolgáltatásnál szabályozásra került. Így például korlátozható közpolitikai célok érdekében, különösen bűncselekmények megelőzése, felderítése, büntetőeljárás lefolytatása miatt, melybe beleérti a tervezet a kiskorúak védelmét, a gyűlöletkeltés elleni harcot és az egyének emberi méltóságának védelmét. A korlátozás továbbá lehetséges a közegészség, a közbiztonság (beleértve a nemzetbiztonság és -védelem) és a fogyasztóvédelem (beleértve a befektetővédelem) céljából. A lekérhető szolgáltatások korlátozása indokainak nagy része az Emberi jogok európai egyezménye 10. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal egyezik meg, sőt az Emberi Jogok Európai Bírósága által kimunkált arányosság követelménye is megjelenik a tervezet szövegében. Az állami beavatkozás esetköreinek tágításán túl a korlátozásra vonatkozó eljárás is gyorsabb és egyszerűbb, mint a televíziós műsorszolgáltatások esetében, hiszen például a korlátozó tagállamnak „sürgős esetben” nem kell a joghatósággal rendelkező tagállamhoz fordulnia, hanem megteheti a szükséges és arányos lépéseket, és csak ezt követően köteles bejelenteni ezeket úgy az eljárásra jogosult tagállamnak, mint a bizottságnak.

Összességében az audiovizuális szabályozás közösségi vitájának a tagállami szabályozásra gyakorolt hatásáról a következők mondhatók. A vitában elismerést és megerősítést nyert az audiovizuális szolgáltatások kulturális értelmezése, mely egyben megegyezik a tagállamoknak azzal a jogával, hogy médiarendszerüket továbbra is alkotmányos berendezkedésüknek megfelelően szabályozzák. Ez egyrészt megmutatkozik a duális rendszer elismerésében. Ezen a területen az Európai Bizottság a tagállamoknak szabad kezét adott a közszolgálati műsorszolgáltatás digitális környezethez való alakításában azzal a megkötéssel, hogy céljaiban és finanszírozásában átlátható és ellenőrizhető, piaci hatásaiban pedig mérhető közszolgálati rendszert kell létrehozniuk. Másrészt az audiovizuális szolgáltatások terjesztésére szolgáló frekvenciaspektrumról folytatott vitában a bizottsági állásponttal szemben elismerésre kerültek a tagállami alkotmányos megoldások, így a jelenlegi magyar alkotmányos gyakorlat is.

Véleményem szerint amennyiben a műsorszórás célú frekvenciákhoz való hozzáférést ezzel ellentétesen piaci alpra kívánná helyezni a törvényhozó, akkor azt meg kell előznie a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban foglaltaktól eltérő alkotmánybíróági értelmezésnek, amely szerint nincs szükség állami beavatkozásra ahhoz, hogy a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága megvalósuljon egy – továbbra is – szűkös forráson, hanem ezt garantálja maga a piaci elosztási mechanizmus, amely adott esetben ki is zárhat a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából jelentős audiovizuális szolgáltatásokat egy szűkös forrásról más, például gazdaságilag rentábilisabb szolgáltatás miatt.

Harmadrészt úgy tűnik, a közösségi jogalkotás kiterjeszti a médiaszabályozás tárgyi hatályát új audiovizuális szolgáltatásokra, azaz a tagállamoknak, így Magyarországnak is, szabályozási kötelezettsége adódik az új szolgáltatások esetében. Az új szolgáltatásokkal kapcsolatban felmerül a kérdés: miként illeszkednek a jelenlegi magyar alkotmányos gyakorlatba, amely alapvetően a műsorszolgáltatás szabályozásával szemben fogalmazott meg követelményeket? Melyek a hasonlóságok és a különbségek a két fajta audiovizuális szolgáltatás között? Milyen szerepük van az új szolgáltatásoknak a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságának megvalósításában, a pluralizmus biztosításában, a demokratikus közvélemény létrehozásában? Ezeknek az alapvető kérdéseknek a megválaszolása feltétlenül szükséges ahhoz, hogy alkotmányos szempontból kielégítő szabályozás szülessen a médiaszabályozásnak a digitális korszak igényeihez alakítása során.

NAGY KRISZTINA- TIMÁR JÁNOS

Itt ebben a tájban él egy festő, aki olyan ügyesen festi a tájat, hogy annak a tájnak aztán olyanná kell lenni, amilyen a festmény, ott én vagyok az a fekvő ember, aki csigaszemet piszkál, háttérben tó esetleg tenger.

Kispál és a Borz

Nem a most elfogadott digitális átállási törvényről szólunk, hanem inkább arra teszünk kísérletet, hogy felvessük, milyen kérdéseken kell elgondolkodni, milyen megoldandó jogalkotási problémákkal kell majd szembenézni a nemzeti audiovizuális médiastratégia születése kapcsán. A digitális átállási stratégia is csak akkor lehet sikeres, ha az új kor új kihívásaira valóban új válaszokat ad a politi-

ka, az állam, a jogalkotó. Hiszen a műszaki fejlődés következményeként a tartalomkínálat területén végbement változások, a tartalom fogyasztóhoz való eljuttatásának sokszínűbbé válása sokak szerint és szerintünk is megkérdőjelezi az írott és az elektronikus médiumok közötti hagyományos jogi megkülönböztetés fenntarthatóságát.

Korábban a megkülönböztetés egyik okaként definiált *frekvenciaszűkösség* mára a szabályozás szempontjából gyakorlatilag értelmezhetetlenné vált. „A frekvencia-korlát érv – várhatóan – nem válik teljesen okafogyottá, de önmagában nem indokolhatja a rádió és televízió működésére vonatkozó (a nyomtatott sajtót érintő rendelkezésen túlmenő) speciális állami előírások létét.”¹ Az AB-nak a médiatörvényt érintő legutóbbi határozatában ugyanakkor megjelenik a többletkorlátozás korábbi megalapozásának másik fontos eleme is, az elektronikus médiumok sajátos, a befogadás folyamatát meghatározó *hatásmechanizmusa*. A hatásmechanizmus működése azonban nem egyszer és mindenkorra determinált. A szólás- és sajtószabadság lehetséges korlátozását eredményező hatása rendszeresen felülvizsgálandó, melynek során végig kell gondolni a különbségtétel okaként definiálható egyes elemeket: a befogadás lélektani sajátosságait, a befogadó aktivitásának mértékét, a tartalom készen kapott (szerkesztett) jellegét, ahogy figyelmet kell fordítani a befogadás társadalomlélektani, szociológiai elemeire is.

Az elektronikus média hatáskutatása területén az elmúlt hetven évben számos elmélet született a tömegmédiumok és a közönség kapcsolatáról. A befogadás-lélektani mechanizmusok vizsgálata alapján a szövegszerű információk esetében szeriális, sorozatszerű élmény feldolgozásról beszélünk, míg az audiovizuális információk feldolgozása során a kép és a hangeffektusok párhuzamos feldolgozása indul el. Az eltérő minőségű információk feldolgozásában az agy különböző féltekéi játszanak fontos szerepet, amiből az következik, hogy az információ minősége más érzelmeket, hangulati rezdüléseket is kelt. A szociológia területén az elméletek ma két nagy csoportba sorolhatók: a közvetlen hatás paradigmájához tartozó elméletek, amelyek abból indulnak ki, hogy e médiumok nagy és közvetlen hatást váltanak ki a társadalomban (például a kultivációs elmélet, a hallgatáspirál-elmélet), illetve a kisebb és részlegesebb hatást feltételező, inkább a kölcsönösséget hangsúlyozó korlátozott hatás modellek (például a szelektív érzékelés elmélete, a használat-kielégülés modell, a performatív hatás modellje). Ugyanakkor a kutatók nem igazolták a tömegmédiumok és a konkrét egyedi cselekvések közötti okszerű összefüggéseket, a direkt hatás ilyen megjelenését, ugyanis azok nem

függetleníthetők az egyén szociális, kulturális, pszichés háttérétől. A hatáskutatások önmagukban persze nem lehetnek kiindulópontjai a szabályozásnak, azonban elengedhetetlen, hogy a jogalkotó olyan egyértelmű és koherens világ- és emberképpel, elméleti és empirikus tudással rendelkezzen, amelynek segítségével meg tudja határozni a média helyét és szerepét a társadalomban.

A XX. század végének tömegmédiákat szabályozó megközelítése – a nyomtatott sajtó és az elektronikus médiumok kettőssége – mára alkalmatlanná vált arra, hogy a védeni kívánt értékek valós védelmét biztosítsa. A szélessávú technika elterjedése felborította a korábbi világképet, és ez nemcsak az egyedi fogyasztói oldalon hozott változást, hanem a médiumok társadalmi hatását, befolyását is átrendezi. Míg korábban a szabályozás kiindulópontja az volt, hogy az elektronikus médiumok egy időben nagy tömeget elérve, komplex információ-tömeggel érik el a fogyasztót, ezért másképpen kell hozzájuk viszonyulni, mint a nyomtatott sajtóhoz, mára az információfogyasztás lehetősége jóval szegmentáltabb lett: több forrással, több csatornán, szabadabb választási lehetőséggel, célirányos információkereséssel áll rendelkezésre. A tartalomkínálatnak a digitális korszakban tapasztalható mennyiségi növekedése, a kommunikációs csatornák, fórumok sokfélesége azt eredményezi, hogy a nyilvánosság szerkezete is megváltozik, ahogy változik a nyilvánosság fórumai közötti viszonyrendszer.

Míg a nyomtatott tömegmédiák alapvető jelentősége az azonos információt fogyasztók számszerű növekedésében és a térbeli korlátok eltűnésében volt megfogható, addig a rádió és a televízió megjelenése a tömegesség más minőségét hozta, és ebben új elemként jelent meg az egyidejűség. A digitális világ a tér- és időbeli határok további tágítása mellett abban is újat hozott, hogy az ily módon elérhető információk közreadója bárki lehet. Megszűnőben van a szerkesztőségek kizárólagos szerepe az információ szűrésében, de persze az információért való felelősségben is.

Az internet révén a tartalomkínálók egyaránt tudnak szöveges és audiovizuális üzeneteket közvetíteni a fogyasztók számára. Ez a csatorna tehát önmagában nem határozza meg a befogadás pszichés mechanizmusát. Ugyanakkor a műfaji sokszínűség (egyszerre lehet újság, rádió, televízió, könyvtár stb.), a keresettség fizikai könnyebbsége, minőségi változása a használatban új helyzetet teremtett, a közönség egy része számára már ma is a tájékozódás alapvető forrása lett. (Jól mutatja ezt, hogy az „öszödi beszéd” kiszivárogtatásának elsődleges eszközei, szereplői internetes orgánusok voltak, illetve a Magyar Rádió honlapja.)

Az információs iparágban kialakult koncentráció olyan új helyzetet teremtett, amelyben az egymással összefüggő, egymásra építő közlések szempontjából megszűnőben van az egyes csatornák egyedi jelentősége. Nem pusztán a különféle tartalmat kínáló szereplők tulajdonosi koncentrációjára gondolunk, nemcsak a tartalomkínálók és a közvetítők összefonódására, hanem arra az ezektől nem független jelenségre is, amikor például egy csatorna által kínált vagy generált esemény lényegi elemévé válik, hogy jelen van más fórumokon is. Ez nemcsak a kívánatosnak tekintett plurális médiarendszer szempontjából jelent új kihívásokat, de a jogsértő tartalmak megítélése szempontjából is változást hozott.

*

A magyarországi szabályozás számára kiinduló keretet az *európai szabályozási* rend teremt. A határokat átlépő televíziózásról szóló direktíva jelenleg zajló módosítása is egyértelművé teszi, hogy az európai gondolkodásmódban a csatornaspecifikus megközelítést a technológiasemleges kiindulópont váltja fel. A direktíva leendő módosítása, illetve a szöveg keret jellegének hangsúlyozása miatt felértékelődik a *nemzeti szabályozások* jelentősége, hiszen a nemzetközi egyezményekben szereplő alapértékek figyelembevételével, de a nemzeti sajátosságokhoz, illetve a szolgáltatásoknak az adott piacon megjelenő aktuális jellemzőihez igazodva kell megalkotni azokat a szabályokat, amelyek étellel és alkalmazható jogi tartalommal töltik meg az állami beavatkozás szűk terét. Az érdekek valós védelme céljából a jogalkotás során fontos szempont, hogy a szabályozás ne rontsa a versenyképességet, hiszen egy olyan piacon, ahol az állami elvárások nem illeszkednek a szolgáltatások jellemzőihez – a határok átjárhatósága, a technika biztosította lehetőségek miatt –, nem alakulhat ki életképes, sokszínű és a kívánt értéktartalmakat felmutató működés. (Nem véletlen, hogy a médiatörvény sok szempontból elavult, életidegen előírásai, illetve azok alkalmazásának rugalmatlansága miatt több társaság távozott, és a mai magyarországi televíziós piac egyik kulcskérdésévé vált, hogy maradnak-e Magyarországon, magyar joghatóság alatt a még itt lévő műsorszolgáltatók.)

Mivel állításunk szerint a korábbi kettős megkülönböztetés mentén a szabályozó számára ma már nem írható le a tömegmédiák világa és ez a megközelítés ma már nem alkalmas arra sem, hogy az állami beavatkozási szándékkal védendő értékeket hatékonyan óvja, úgy véljük, hogy egy *közös alapon nyugvó, pontosan definiált célok (érték- és érdekközösség) mentén, de az egyes csatornák sajátosságait (befogadás és*

a jogi érvényesítés módja) figyelembe vevő szabályozásra lesz szükség.

Mit értünk a „közös alapon nyugvó” kitétel alatt? Azt, hogy az állami beavatkozás médiajogi területe valamennyi kommunikációs csatorna esetében a plurális tartalom nyugvó, az emberi jogokat tiszteletben tartó információközlést segítse. Jelenleg a médiajog kifejezés a rádiózás és a televíziózás területére vonatkozó szabályozást jelenti. Azt gondoljuk, hogy a nyilvánosság szerkezetének átalakulása, a technikai változások és a piaci folyamatok eredményeként kibontakozó piac új jellemzői miatt a tömegmédiákkal kapcsolatos lehetséges/szükséges állami lépések kiindulópontja ne a csatornaspecifikus szabályozás legyen, hanem a kívánt tartalmi cél érdekében megjelenő szabályozás a tömegkommunikáció egészét tekintse kiindulópontnak.

Mit értünk pontosan definiált célon? A demokratikus akaratképzéshez szükséges információk biztosítását, a tények tiszteletben tartását, a kulturális sokszínűség létrejöttének segítését, a közcélú tartalmak számára biztosított preferenciákat, meghatározott tartalmak tiltását, a fogyasztóvédelmet és a kiskorúak egészséges személyiségfejlődésének biztosítását.

Mit értünk az egyes csatornák (fórumok) sajátosságain? A különböző tömegmédiák eltérő piaci részesedéssel bírnak, közönségük nagysága és összetétele is eltérő. Különbözik a médiumok percepciók hatásmechanizmusa, a fogyasztókra gyakorolt hatása, eltérők abból a szempontból, hogy a hozzájuk kapcsolódó technika biztosítja-e a kiskorúak hozzáféréseinek kontrollálhatóságát, a fogyasztó aktív részvételét a tartalom használata során, illetve a tekintetben is, hogy milyen a kínált tartalom szerkesztettségi foka. A fenti pszichológiai, közgazdasági és technikai szempontokon túl abban is különböznek a tömegmédiák egymástól, hogy az állam (esetleg a nemzetközi közösség) milyen jogi technikával tud hozzáférni az adott médiumhoz akár a joghatóságot, akár a konkrét tárgyi beavatkozást illetően.

Sok kritika éri azt a gondolatot, hogy az elektronikus médiumokra vonatkozó többlétszabályozást (meghatározott tartalmi korlátok) egy az egyben ki kellene terjeszteni az interneten hozzáférhetővé tett audiovizuális tartalmakra is. Nyilvánvalóan megalapozatlan ez a megközelítés, hiszen amellett, hogy nincs tekintettel a technikai különbségekre, a nyilvánosság szerkezetében bekövetkezett változásokat sem veszi figyelembe. Ugyanakkor a mögötte húzódog gondolat, hogy az audiovizuális tartalmakra – függetlenül a hozzáférés csatornájától – hasonló szabályokat lenne helyes alkalmazni, megalapozott. A televízió korábbi kitüntetett szerepe (tájé-

koztat, nevel, szórakoztat) a fiatalabb generációk számára már mindenképpen átalakul, miközben az alternatív csatornák szerepe felértékelődik. Ma már a televíziós iparág is elsősorban profitképző vállalkozások együttese, nem kizárólagosan a demokratikus közvélemény kialakulásának és az állam által fontosnak tekintett egyéb célok megvalósulásának terépe. E folyamattal párhuzamosan viszont az alternatív csatornák véleményformáló ereje és vélhetően profitképző funkciója is fokozatosan nő. Ez kétirányú változást kell hogy eredményezzen a szabályozásban. Egyrészt a korábban kizárólag az elektronikus médiumokra megfogalmazott tartalmi korlátok újragondolására van szükség; melyek azok a tiltások, amelyek valamennyi médium esetében szükségesek és előírhatók és melyeket kell újrafogalmazni. De ennek egyben azt is kell eredményeznie, hogy az elektronikus médiumok számára korábban megfogalmazott szabályok (tiltások és kötelezések) egy része megszűnik.

A tájékoztatás színvonalának, a sajtótevékenység minőségének állami megítélése egy demokratikus berendezkedésű államban vélhetően kényes terület. Fontos azonban rögzíteni, hogy a sajtótevékenység kereteit megfogalmazó sajtótörvény egy agyonmosott, számos ponton felfeslett és kilyukadt terítőre hasonlít, amelyet csak azért nem dobnak ki, mert hozzáragadt az asztalhoz és senki nem meri megbolygatni. A nyilvánosság szerkezetének megváltozása azonban elkerülhetetlenné teszi a sajtószabadságról szóló jogszabály újragondolását, amelynek fontos eleme annak definiálása, hogy a digitális korban kit tekint az állam sajtótevékenységet végzőnek. Fontos lenne továbbá olyan technikák végiggondolása is, amelyek a sajtótevékenység önszabályozó mechanizmusait támogatnák, erősítenék. Úgy gondoljuk, hogy a tömegmédiák szabadságának biztosítása, a lehetséges és szükséges korlátok definiálásának kiindulópontja a sajtótörvény szisztematikus újragondolása, mert e nélkül nem valósítható meg az eszközspecifikus, a hatásmechanizmust is figyelembe vevő szabályozási mód.

*

Természetesen a kiskorúak védelme érdekében működő szabályok továbbra is kiemelt szerepet töltenek be, de ezeknek – a csatorna jellegzetességei mentén – egységesnek kell lenniük, ahogy például a gyűlöletkeltés esetében is egységes szabályozásra van szükség. Ugyanakkor a „*fairness doctrine*” kimúlása jól mutatja, hogy a múlt század derekán megfogalmazott fokozott felelősséggel járó szerepkör mára a legtöbb elektronikus médium esetében meghaladot-

tá vált, ahogy az is egyre inkább elfogadtatik, hogy a kereskedelmi médiumokra jelenleg kirótt közszolgálati penzum valószínűleg diszfunkcionális.

A digitális világra kialakított korlátokhoz kapcsolódó felelősségi rend a szabályozás számára további megoldandó feladatot jelent. Egységesen kezelhető a felelősség abban az esetben, ha a közlő azonosítható (azaz az orgánumok között nem aszerint teszünk különbséget, hogy papíron vagy képernyőn jelenik meg a közlés), míg anonim közlő esetében a közvetítő csatornára értelmezett eljárási és felelősségi rendet kell kialakítani. Természetesen az itt leírtak számos eleme már ma is a szabályozás része. Leírásunk csupán azt célozza, hogy a pillanatnyi szükségekhez kapcsolódó megoldások mögött egységes gondolkodási keret jelenjen meg, amely lehetőséget ad arra, hogy a meghozandó szabályok elsősorban az elérni kívánt célok mentén szülessenek meg, és *a médiumokra szabott logika csak az általános cél realizálása érdekében jelenjék meg.*

Számos példa hozható fel a jelenlegi médiumspecifikus szabályozás ellentmondásaira. A hatályos médiatörvény a műsorelőzetesek sugárzási rendjét a kiskorúak védelmét szolgáló általános sugárzási időkorlátokhoz igazítja. A mozikban azonban nincs kötelező szabály arra, hogy a korhatáros filmek előzeteseit ne vetítsék olyan filmek előtt, amelyek főleg a gyermekközönséget célozzák. Ez látszólag jelentéktelen különbség, mégis jól jelzi az eltérő megközelítést. Ha ugyanis a szabályozás célja az, hogy a kiskorú számára ne legyen hozzáférhető a személyiségfejlődésére ártalmas közlés, az valamennyi tömegmédiум esetében szükséges lehet és legitimálja a szabályozást a televíziózáson kívül is. De nehezen igazolható az a gyakorlat is, hogy ugyanazt a filmalkotást két különböző állami szerv minősíti a kiskorúak védelme szempontjából. Nem azt állítjuk, hogy a mozi és a televízió azonos tömegmédiум, de azt vállalhatónak tartjuk, hogy a kiskorú személyiségfejlődése szempontjából egy adott – korhatáros – filmalkotás hasonló veszélyeket rejt, függetlenül a hozzáférési módtól. A különbség itt csupán az elért közönség nagyságában jelenik meg, ami a védendő érték szempontjából közömbös, noha társadalmilag fontos is lehet.

Véleményünk szerint egy új digitális kommunikációs szabályozási stratégia kialakítása során mérlegelni kell a kiskorúak védelmében kialakított német szabályozási modellt, amelynek lényege, hogy a szabályozás és a hozzá kapcsolódó szervezeti rendszer középpontjában a védendő cél áll. Nem elszórt szabályok és esetlegesen belépő állami szereplők egymástól független beavatkozását lehetővé tevő szabályokra van szükség, hanem a kiskorúak egészséges

személyiségfejlődését biztosító állami szerepvállalás átlátható és hatékony szabályokba öntésére.

Tisztázni kell azt is, hogy a kiskorúak személyiségfejlődésének védelme – a hozzáférés korlátozása mentén szabályozva – nem indokol olyan tiltásokat, amelyek alkotmányos alapja valójában a közerkölcs védelme lehet. A jelenlegi szabályozás a tömegmédiумok tekintetében igencsak hipokrita módon viszonyul ehhez. Az európai emberi jogi egyezményben a közerkölcs mint a szólás- és a sajtószabadság lehetséges korlátja szerepel, és a magyar sajtótörvény is nevesíti a közerkölcsöt a sajtószabadság korlátjaként. Nem tartjuk szerencsésnek és egyre kevésbé ítéljük tarthatónak azt az állapotot, hogy a szexuális közlések nyilvánosságának megítélése nem veszi figyelembe a megváltozott tájékozási szokásokat. A pornográfia televíziós megjelenítésének általános tilalma ma részleges megoldásnak tűnik, és nyilvánvalóan az adott tömegmédiум jellegzetességeinek figyelembevételével, az elérni kívánt cél tisztázásával megalkotott, valamennyi tömegmédiум esetében alkalmazható szabályozásra volna szükség. Ehhez persze végig kellene gondolnia a jogalkotónak, hogy a szexuális közlések korlátozását a kiskorúak védelmén túl mi indokolhatja, melyek azok a közlések, amelyek a közerkölcs védelme érdekében nem jelenhetnek meg a nyilvánosságban.

Vehetjük példaként azt a szabályozói túlbuzgalmat, amely a rádiókra, televíziókra vonatkozó panaszbizottsági eljárást nemcsak a – ma már széles körben vitatott, de alkotmányosan még meghatározott körben értelmezhető – sokoldalú, kiegyensúlyozott tájékoztatás, a véleménypluralizmus megjelenítése érdekében rendezte, de lehetőséget biztosított arra is, hogy a sajtó-helyreigazításhoz kísértetiesen hasonló eljárások is panaszbizottsági ügyé válhassanak,² akár szabályszerű polgári jogi igényérvényesítés mellett. Indokolatlan, felesleges és sérti a jogbiztonságot az a szabályozási keret, amely a tényszerűséget és a tárgyilagosságot – amely a szabályozási tárgyat tekintve nem különbözik a valótlan tényállítás, illetve a valós tény hamis színben feltüntetésével a tényállástól – a sajtó-helyreigazítástól eltérő keretben rendezi.

Az emberi méltóság, a személyhez fűződő jogok védelmének fontos eleme az önrendelkezési jog. A jelenlegi bírói gyakorlat a médiatörvény alkalmazása során bevezette a konkrét személytől független személyhez fűződő jog fogalmát, amikor definiálta, hogy a személyhez fűződő jog megsértése közigazgatási eljárásban is megállapítható függetlenül attól, hogy az érintett ezt kezdeményezte-e vagy sem. „A személyhez fűződő jogok védelmét a sérelmet szenvedő jogalany érvényesítheti polgári per-

ben. Jelen ügyben azonban nem polgári jogi kérdésben, hanem abban kellett döntenie a bíróságnak, hogy az Rttv. 3. § (2)-ben foglalt szabályozás sértülte. Az Rttv. a műsorszolgáltatókat tiltja meg az Rttv. rendelkezéseinek megsértését, az Rttv.-nek tehát a műsorszolgáltató és nem a sérelmet elszenvedett az alanya.³ Ez a jogerős értelmezés jól illusztrálja azt a helyzetet, amikor a tiltás már leválik a védendő értékről és önálló életre kel.

A folyamatosan napirenden lévő, gyakran új javaslatokkal színezett „gyűlöletbeszéd”-szabályozás esetlegessége pedig még inkább jelzi a jogalkotó mulasztását. Látszólag egyetértés mutatkozik a különböző szereplők részéről a tekintetben, hogy a büntetőjogi tiltás mellett más jogi eszközök is használhatók az „enyhébb” fokozatok esetében. Ilyen lehet a médiajog és ilyen lehet a polgári jog is. Az azonban ma már vajmi kevésbé indokolható, hogy a gyűlöletkeltés szempontjából egy adott szöveg jogszerűnek minősüljön napilapban, jogszerűtlennek rádióban vagy televízióban, és akár bizonytalan státuszú legyen internetes hozzáférhetőség esetén. A nyilvánosság megváltozott szerkezete mellett ma már nem tartható fenn ez a különbségtétel.

A fenti példák csak azokat a kérdéseket illusztrálták, amelyek az állami tiltás témakörébe tartoznak, de nem szóltunk még a fentebb említett további szabályozási célokról. Ezek egyik legfontosabbika a plurális tájékozódási lehetőség biztosítása. Az állam pozitív beavatkozási szerepe elsősorban a tartalomkínálat területén jelenhet meg. Az európai fórumokon egyértelmű irányként fogalmazódik meg, hogy a közszolgálati médiumok erősítésén keresztül tud az állam aktívan részt venni abban, hogy a megfelelő minőségű, a demokratikus akaratképzéshez szükséges információk bekerüljenek az adott közösség számára elérhető és használt kínálati kosárba. Ez csak jól definiált közszolgálati megbízatás révén és ahhoz rendelt, átlátható finanszírozási rendszerben történhet, ami jelenleg hiányzik a magyar mediaszabályozásból. Természetesen a tájékozódási lehetőségek biztosítása nem pusztán a közszolgálati médiumokon keresztül realizálódik. Az elektronikus információszabadságról szóló törvény jól mutatja, hogy a nyilvánosság más területein is meg kell jelenjen az állami aktivitás.

A külső pluralitás működésének fontos eleme a „*must carry*” szabályozás. Ennek lényege, hogy az állam az általa preferált és megfelelően definiált tartalmak fogyasztóhoz való eljuttatását állami eszközökkel alakítja. Ez a jogintézmény alkalmas lehet arra, hogy a pontosan definiált közpolitikai céloknak megfelelő tartalmak fogyasztóhoz való eljuttatását segítse, és ezzel biztosítsa, hogy ne pusztán piaci mechanizmusok

alakítsák a tartalomkínálatot. A terjesztésről és a digitális átállásról szóló törvény az evidensen közszolgálatinak tekintett műsorszolgáltatók mellett a közpolitikai célok tisztázása, jogi kereteinek definiálása nélkül további piaci szereplőket is bevon ebbe a körbe („E törvény hatálybalépésekor legalább négy éve működő, legalább két, hír- illetve közéleti tartalmú műsorokat szolgáltató műsorszolgáltatóval szemben fennálló [...] műsorterjesztésre vonatkozó szerződésalkötési kötelezettség” [39§ (2) b]).

A törvény másik fontos – a pluralitás szempontjából adekvát – eleme a meghatározó műsorterjesztő számára előírt szerződésalkötési kötelezettség. A törvény azonban az itt nevesített közpolitikai célok felsorolásán túl nem teremt eljárási rendet a célok érvényesüléséhez. Így ez a valóban fontos jogintézmény jelen formájában inkább jogbizonytalanságot eredményez. Az a megoldás, hogy vita esetén a Nemzeti Hírközlési Hatóság folytat le eljárást abban a kérdésben, hogy egy adott műsorszolgáltató például „szolgálja-e a médiapluralizmust”, a garanciák szempontjából igencsak kétségeket ébresztő. Ezen az sem javít, hogy az ORTT szakhatóságként az eljárásba bevonható, hiszen pont az az eleme hiányzik a szabályozásnak, amely a hatalmi beavatkozás önkényes jellegét korlátozná: a törvényileg megfogalmazott és eljárási szintre is lebontott garanciarendszer.

„A médiaismeretek olyan készségeket, ismereteket és értelmezési képességeket jelentenek, amelyek alapján a fogyasztók hatékonyan és biztonságosan tudják használni a médiát. A médiaismeretekkel rendelkező emberek megalapozottan tudnak választani, megértik a tartalom és a szolgáltatás jellegét, és hasznosítani tudják az új kommunikációs technológiák által nyújtott lehetőségek teljes körét. Jobban meg tudják védeni magukat és családjukat a káros vagy sértő anyagoktól. Ezért a médiaismeretek fejlesztését a társadalom valamennyi szegmensében elő kell mozdítani és a haladást szorosan figyelemmel kell kísérni.”⁴

Véleményünk szerint ez az egyik kulcseleme annak, hogy miért kell másképpen, a korábbiakhoz képest eltérő hangsúlyokkal beszélni az állami szerepvállalásról. Az egyre sokszínűbbé váló, ugyanakkor az állam által egyedileg egyre kevésbé kontrollálható médiavilágban az emberek védelme nem elsősorban a tiltások, sokkal inkább a tudatos médiafogyasztás szorgalmazása révén teremthető meg. Úgy véljük, hatékonyabb befektetés az állam részéről, ha a szervezett képzés különféle formáival, a médiaírás és -olvasás képessége fontosságának napirenden tartásával segíti az állampolgárokat, semmint hogy szigorú, de sok esetben nem célravezető hatósági beavatkozással próbál reagálni.

A fogyasztóvédelem a tömegmédiumnál első sorban egy speciális területet érint, a reklámozás világát. A reklámok esetében az általánoshoz képest is kiemeltebb szereppel bírhatnak az adott kommunikációs csatorna jellemzői, de ezek érvényesítéséhez is ugyanúgy egységes gondolati alap kell. A deklarált manipuláció könnyebben és biztosabban kezelhető, ugyanakkor jelentősége éppen a csatornákon átívelő kampányok mindennapivá válása miatt modellértékűen mutathatja, hogy az állami tiltás, beavatkozás adekvát-e vagy sem.

Most kell visszatérni arra, hogy az eddig leírt megközelítés hogyan viszonyul az európai alapjogi keretekhez, illetve a magyar alkotmány szövegéhez. Az európai emberi jogi egyezmény meghatározza azokat a védendő érdekeket, értékeket, amelyekre tekintettel korlátozható a szólás- és a sajtószabadság, és az egyezmény alapján kialakult bírói gyakorlat egyben be is határolja az egyes államok mozgásterét. Az Európai Unió szabályalkotási rendszere alapvetően az európai közös piac megteremtését célozza. Ennek keretében születtek meg a hírközlést, az elektronikus kereskedelmet, illetve a határokat átlépő televíziózást rendező direktívák.

Nincs európai keretszabályozás a rádiózásra, nincs a sajtótevékenységre, ahogy nincs például a web 2.0-ra sem. Ez csupán azt jelzi, hogy az európai szabályozási logika – az alapvető keretek megteremtésén túl – csak azokkal a részterületekkel foglalkozik, amelyek az egységes Európa piaca szempontjából lényegesnek minősülnek, tehát *az európai szabályozás nem a nyilvánosság teljes terét szabályozza, azt az egyes államokra bízta*. Így nyilvánvaló, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló direktíva önálló belső szabálylá fordítása nem mentesíti a jogalkotót az alól, hogy a tömegmédiumnak világát, az állam passzív és aktív viszonyát ehhez a világhoz ne egységében gondolja át. Ez az egységes szemléletmód elkerülhetetlen a nyilvánosság szerkezetében jelzett változások miatt. Az összszel várhatóan elfogadásra kerülő új szövegű direktíva sem jelent ebből a szempontból változást, hiszen deklaráálja, hogy a tömegmédiá számos területére nem terjed ki a hatálya. Ugyanakkor a direktíva módosítása az első látványos lépés az egységesebb, technológiásemlegesebb állami beavatkozás felé. A kialakulni látszó szabályozási mód, a direktíva vállaltan keretszabályozó jellege miatt a nemzeti jogalkotás szerepe felértékelődik, így külön figyelmet kell fordítani az alkotmány ezzel kapcsolatos rendelkezéseire.

A magyar alkotmányban a sajtószabadságról rendelkező szakasz abban különbözik több más, nem

a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó szakasztól, hogy a szabadságjog biztosításának deklarálásán túl az ehhez kapcsolódó törvény elfogadását kétharmados többséghez köti. A véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódóan azonban további kétharmados tárgyakat is megállapít az alkotmány, amikor nevesíti néhány kiemelt tömegmédiumnak szervezeti rendjének szabályozását, a kereskedelmi rádiók és televíziók engedélyezését, illetve a tájékoztatási monopóliumok kialakulása megakadályozásának kötelezettségét. A digitális átállásról szóló törvény születésének körülményei is jól jelzik, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozó kétharmados szabályozási tárgyak köre nem illeszkedik a digitális korban átalakult kommunikációs térhez. A kodifikációs folyamat központi kérdésévé vált az egyes paragrafusok feles vagy kétharmados jellege,

ahelyett, hogy az alapjogok kibontása, az azokhoz kapcsolódó állami beavatkozási tér vált volna központi kérdéssé. Azaz a kétharmados jogintézménye ebben a formában inkább rontotta, semmint javította a megszülető jogszabály minőségét, majdani alkalmazhatóságát és nem utolsósorban alkalmazkodását az új szerkezetű nyilvánossághoz. Valójában

visszajára fordult az alkotmányos intenció, amely az állam tartalmi beavatkozása körében megpróbálta kizárni a valamely politikai erő általi kisajátítás lehetőségét, mert ennek révén a pillanatnyi – akár többpárti közös – politikai érdekeknek rendelte alá egyes szabályok megszületését, módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

A kétharmados egyetértés korántsem jelent szükségszerűen alkotmányos megoldást, és önmagában semmiképpen nem hoz igényesebb, jobban alkalmazható jogszabályokat. Nem vitás, hogy az Alkotmánybíróság nehezebb helyzetbe kerül, ha politikai egyetértéssel szemben kell állást foglalnia szabadságjogok kérdésében, ahogy valószínűleg „szabadabb a pálya”, ha egy adott kormánytöbbség „nyomulásáról” van szó. Talán nem véletlen az sem, ahogy a médiatörvény alkotmányos megítélése alakult, hiszen a sok kaland után túlnyomó többséggel elfogadott médiatörvény számos alkotmányossági kérdést vetett fel, beadványok sora érkezett az Alkotmánybírósághoz, de egy valóban akut kérdést leszámítva a szabályozás alkotmányosságát illetően az AB csak manapság kezdett el érdemben foglalkozni az aggályokkal. Ugyanakkor nem egy példát láttunk az elmúlt évtizedben arra, hogy a politikai egyetértés önmagában nem eredményez az alkotmányosságnak megfelelő szabályozást, ahogy azt is megtapasztalhattuk, hogy

A KÉTHARMADOS EGYET-
ÉRTÉS KORÁNTSEM JE-
LENT SZÜKSÉGSZERŰ-
EN ALKOTMÁNYOS MEG-
OLDÁST, ÉS ÖNMAGÁBAN
SEMMIKÉPPEN NEM HOZ
IGÉNYESEBB, JOBBAN AL-
KALMAZHATÓ JOGSZA-
BÁLYOKAT.

az Alkotmánybíróság akár politikai egyetértés esetén is képes megállítani olyan állami beavatkozási törekvéseket, amelyek korlátoznák a véleménynyilvánítás alkotmányos jogát. És nem kis kihívás elé kerülhet az Alkotmánybíróság akkor is, ha esetleg a digitális átállásról szóló törvény kapcsán kell majd állást foglalnia.

JEGYZETEK

1. 1/2007. (I. 18.) AB határozat.
2. „4. § (1) A közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.”
3. 2.Kf.27.042/2005/2. szám.
4. A direktíva módosításának tervezete, 25(a) pont.

ROZGONYI KRISZTINA

A digitális médiarendszer kialakulása mindegyiknek elvett azt a kérdést veti fel, hogy a rádió és a televízió korábbi szabályozásából mi az, ami továbbvihető, és mi az, ami már idejét múlt. A hírközlés-szabályozásban erre a kérdésre tiszta és egyszerű válasz született: fel kell számolni a korábbi monopóliumokat és meg kell teremteni a verseny és a versenyszabályozás feltételeit. A 2002-es hírközlési irányelvek tehát lényegében valamennyi korábbi szabályozási elvet felülírták, új fejezetet nyitva a hírközlésben és annak szabályozásában.

A mediaszabályozásban már korántsem ilyen egyszerű a helyzet. Amíg a hírközlés regulációjának nincs közvetlen alkotmányos alapja, addig a média működését lényegében az alkotmány determinálja. A média a testet öltő véleményszabadság, amelynek kontúrajait a más alapjogokkal kialakított egyensúlyok finom rendszere rajzolja ki. A mediaszabályozás jelentősége és célrendszere ezért a továbbiakban is változatlanul adott.

Mindez világosan megmutatkozik az európai közösségi jog fejlődésében. Amíg a 2002-es új hírközlési keretszabályozás alapjaiban szakított az EK-jog korábbi hírközlési szabályaival, addig a közösségi mediaszabályozás majdani gerincét adó, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv rendelkezéseinek előzményei túlnyomó részben világosan kimutathatók hatályon kívül helyezésre váró elődjében, a „határok nélküli televíziózásról” szóló 1989-es irányelvben.

A mediaszabályozás összességében tehát továbbra is ugyanazokat az alkotmányos emberi értékeket védi, amelyek a polgári társadalmak fejlődésének utóbbi kétszázötven-háromszáz évében kialakultak. A technikai fejlődés ugyanis csak a kommunikáció eszközeit változtatta meg lényegesen. A szabad véleménynyilvánítás, az emberi méltóság, a szerzői és szomszédos jogi jogosultak méltányos érdekeinek és a kiskorúaknak a védelme ma is ugyanolyan érvényt kíván, mint húsz-harminc évvel ezelőtt.

Mindebből azonban egyáltalán nem következik az, hogy a mediaszabályozás ne szorulna felülvizsgálatra. A szabályozásnak ugyanis csupán a céljai állandók, az eszközöket mindig a médiapiac valós állapotához kell szabni.

Lassan elcsépelet közhelynek tekinthető, hogy a technológiai fejlődés, a digitális technológiára történő átállás számos új lehetőséget hordoz magában: az információs piac bővülése, a gazdaság és a foglalkoztatás növekedése várható, előmozdítva az életminőség javulását, a fogyasztói választék bővülését és a kulturális sokszínűséget. A modern tömegkommunikáció fejlődési és változási folyamatai közül a szabályozás tekintetében a fentiekben említett kihívások közül különös jelentőséggel bír mind a jogalkotók, mind a döntéshozók számára, hogy a technológiai fejlődés hatására a frekvenciaszűkösség – mint a mediaszabályozás tradicionálisan legelfogadottabb legitimitációja – a digitalizációval és az új műsorterjesztési formákkal (platformokkal) lényegében eltűnik, a terjesztési módok közötti határok megszűnnek.

Az elméleti kételyeket a gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják: általánosan érzékelhető, hogy a klasszikus mediaszabályozás („*command & control*”) lehetőségei beszűkültek, eszközei elavultak. A direkt tartalomszabályozáson nyugvó állami szerepvállalás a kommunikációs csatornák növekvő számával párhuzamosan egyre inkább aránytalanul költségessé válik. A szereplők számának növekedésével a felügyeletükre arányosan kevesebb idő és energia jut: a hatóság döntéshozatali rendje egyre formálisabbá válik, ami a felügyeleti rendszert kezelhetetlenül merevvé teszi. A hatósági felügyeleti tevékenységre a továbbiakban nyilvánvalóan nem fordíthatók a felügyelt tartalom tömegének arányában növekvő erőforrások, ennek következtében a hagyományos eszközökkel végzett szabályozás kijátszható is lett. Összességében tehát a mediaszabályozás hagyományos, direkt tartalmi beavatkozáson nyugvó modellje a digitális környezetben elvesztette hatékonyságát, és jogkikerülésre ösztönöz mindenütt a világon.

Mindebből az adódik, hogy a hagyományos, ki-
zárólag a sugárzott tartalomból kiinduló mediasza-

bályozás a jövőben nem biztosít megfelelő kereteket a médiapiac rendszerszerű működéséhez. A digitális média szabályozásához tehát új kiindulópontokat kell keresnünk. Ezekhez az új kiindulópontokhoz a piaci tendenciák figyelmes vizsgálatával juthatunk el. A digitális tartalomszolgáltatások terjedésével párhuzamosan megjelenő tendenciák világszerte a következőket mutatják:

- a szabályozások a monopóliumok megszüntetésére irányulnak, azaz a verseny fokozására;
- egyidejűleg a szektorközi összeolvadások (lásd hírközlés és „tartalom”) egyre erőteljesebbek;
- mind a szereplők, mind a szolgáltatások nemzeti jellege megszűnik.

Ahogy erre a fentiekben is utaltunk, ma senki sem vitatja a jog által is biztosított érdekek és értékek, azaz a sokszínűség, a pluralitás, a szólás- és véleményszabadság érvényességét. A kérdés inkább az, hogy jelenleg milyen eszközökkel lehet hatékonyan megvalósítani a védelmüket.

A fentiekben vázolt folyamatok és következményeik alapvetően két, egymástól igen távol álló módon értékelhetők, illetőleg közelíthetők meg:

a) Az egyik nézet szerint – melyet leginkább „piacinak” nevezhetünk – mind a technológiai, mind a piaci folyamatok gyakorlatilag automatikusan, a szabad verseny törvényszerűségei alapján megteremtik a kívánatos versengést a szereplők között, ezáltal a piacra lépési korlátok mérséklődnek, illetőleg a fogyasztói igények kiszolgálása fokozódik. Éppen ezért az elektronikus média a továbbiakban nem igényel olyan szabályozási beavatkozást, amellyel a pluralizmust és a sokszínűséget kívánnánk „kívülről beavatkozva” elérni: az egyre terjedőbb és sokoldalúbb piac önmaga fog reagálni a különböző fogyasztói szükségletekre. A technikai és szabályozási korlátok eltörlése a sajtó piacának fejlődéséhez hasonlóan sokféle és különböző termék megjelenéséhez, illetőleg a fogyasztó megnövekedett választási szabadságához vezet. A műsorkészítők számára ez a fajta dereguláció együtt kell járjon az európai piac megnyitásával, ezáltal mind az egyes nemzeti, mind az európai uniós versenykorlátozások feloldására, illetőleg minimálisra szorítására van szükség, illetve az egyes hatóságok úgynevezett *light-touch*, ad hoc jellegű megközelítésére az egyedi ügyekben.

b) A másik megközelítés értelmében ugyanakkor – különös tekintettel a sajtó piacára (fontos példa Nagy-Britannia) – nem várható, hogy a piac terjeszkedése önmagában a verseny fokozását, ezáltal a pluralizmus erősödését szolgálja. Éppen ellenkezőleg, a média területén az egyre nagyobb gazdasági erővel rendelkező monopóliumok létrejötte a jellemző tendencia, és pontosan e miatt az államnak erőteljesen

és folyamatosan kell beavatkoznia a torzulások megakadályozása érdekében.

E modell alapján a kereskedelmi műsorszolgáltatói szektorban az egyre nagyobb gazdasági és információs hatalommal rendelkező piaci szereplők oligopolisztikus hatalmat fognak szerezni, nemcsak a nemzeti, de az európai piacokon is. Így például a sajtó és a műsorszolgáltatás területén létrejövő kereszttulajdonlás olyan információs hatalmat ad magánvállalkozások kezébe, amely gyakorlatilag kontrollálhatatlan a későbbiekben. Mindezt csak fokozza az a tény, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók világszerte a kommercializálódás útját járják, tehát nem képezik immáron kellő ellensúlyát a kereskedelmieknek.

Mindennek értelmében elsősorban az állami szerepvállalás (és csak a legszükségesebb mértékben a médiaszabályozás) erőteljes felülvizsgálata szükséges a tömegkommunikáció mint a demokrácia egyik alapvető elemének megfelelő alakításához.

Mindkét szempontrendszer fontos és körültekintően vizsgálandó érveket sorakoztat fel: a modern médiaszabályozás egyik kiindulópontja kell legyen éppen ezért ezen érvek elemzése, az alapos és kiterjedt piackutatás és -elemzés, és mindennek alapján a kívánatos egyensúly megteremtése a jogalkotás során.

Kétségtelen tény, hogy a média- és a hírközlésgazdaságtan logikája, azaz a méretgazdaságosság, valamint a globalizáció, emellett a technológiai konvergencia megállíthatatlanul világméretű médiabirodalmak kialakulása és egyedüli fennmaradása felé halad. Ebben a folyamatban minden egyes állam legfontosabb feladata, hogy

– felismerje ezt a folyamatot és pontos, naprakész információi legyenek a saját országa tekintetében arról, hogyan is néz ki valójában nemzeti „függetlenség”: valójában mennyire plurális és változatos a tömegtájékoztatás, megvalósul-e a demokrácia leglényege, azaz a nézetek és a vélemények sokszínűsége, vagy gyakorlatilag – persze változatos cégformákon keresztül – abszolút információs monopóliumok tartják a kezükben az emberekre a mai napig a legnagyobb befolyással bíró kommunikációs eszközöket, ezáltal a XXI. század realitását figyelembe véve, az egyes nemzeti kultúrák fennmaradását és továbbélését is megkérdőjelezve;

– ezt követően pontosan definiált és következetesen végrehajtott stratégiát és politikát rendeljen hozzá mindehhez: azaz a célt kell kijelölnie, a versenypiac kialakítását a tartalomszolgáltatásokban, a médiában is, majd világosan számba kell vennie, hogy egyáltalán milyen beavatkozási eszközökkel rendelkezik (így például tartalomszabályozással nem vagy egyre

kevésbé, versenyszabályozással viszont igen, de legfőképpen pozitív tartalmú „közpolitikai és fiskális” eszközökkel, azaz valódi értékeket közvetítő és komolyan vett közszolgálati médiummal, következetes tartalomtámogatással, és legaktuálisabban a digitális műsorszolgáltatás megjelenése miatt a fent említett médiatérkép legalábbis alapos átrajzolásának lehetőségével és ennek az „új térképnek” a legtágabban vett összefüggéseket is figyelembe vevő, ezáltal a nemzeti szuverenitás és kultúra hosszú távú fennmaradását biztosító kialakításával);

– rendelkezésére álló eszközeivel megkísérelje elérni a kitűzött célt.

Mindezek alapján a médiapolitika és -szabályozás legfőbb kihívása, hogy az egységes információs piacot hogyan tudja a továbbiakban kezelni. Egyáltalán:

– a piacot hogyan tudja definiálni;

– milyen általános érvényű mérőszámokat (elérés, nézettség piaci részesedés alapján) tud felállítani;

– mindehhez hogyan tud egy-egy engedélyezési, korlátozó szabályokat rendelni (azok milyen alapon fognak állni: szervezeti, tulajdoni vagy műszaki paraméterek meghatározásán – lásd technológiai standardok, nyílt platformok, szabványok – vagy hozzáférés-szabályozási alapokon), illetőleg

– akarja-e a meglévő szabályokat alkalmazni egyáltalán a továbbiakban.

A szabályozás súlypontját tehát a direkt tartalmi beavatkozásról át kell helyezni a közszolgálati és a médiapluralizmus érdekében végzett versenyjogi szabályozásra.

Összességében azt várjuk ugyanis, hogy a direkt állami szabályozás helyett a közeg maga válik szabályozó tényezővé: a plurális környezet értékévé teszi a hitelességet, a megbízhatóságot és a minőséget, a megfelelően teljesített közszolgálati pedig mindehhez mércét szolgáltat a nézők és a többi szereplő számára.

Ahhoz persze, hogy eddig eljussunk, a médiával szembeni hagyományos szabályozói hozzáállás számos elemétől meg kell szabadulnunk.

a) Legelőször is azzal a gondolattal kell felhagynunk, hogy az állam tudja, milyen tartalom felel meg a polgároknak.

A rádiózásról és televíziózásról szóló hatályos törvény (Rttv.) szabályrendszere lényegében azon az elgondoláson alapult, hogy az állam szabályozó hatósága, az ORTT révén részletes tartalmi elvárásokat támaszt a műsorszolgáltatókkal szemben, ame-

lyeket a műsorszolgáltatási szerződésben rögzítenek. A műsorterv és a műsortartalomra vonatkozó leglényegesebb mutatók a szerződés lényeges elemét képezik, a műsorterv bármiféle – akárcsak minimális – megváltoztatásához a hatóság előzetes jóváhagyására, szerződésmódosításra van szükség.

A digitális átállás magyarországi stratégiájának az ősszel lezajlott nyilvános vitája során a felmerült leglényegesebb kérdés az volt, hogy a szabályozó a digitális átállás során – az úgynevezett gyenge multiplex modelljét követve – ezt a megközelítést vigye tovább, vagy pedig a tartalomkínálat kialakítását bízta a piaci szereplőkre, egy „erős” pozícióba helyezve a multiplex üzemeltetőjét.

A legfigyelemreméltóbb érv, amelyet a „gyenge” multiplex rendszerét pártolók ebben a vitában felhoztak, az volt, hogy a földfelszíni digitális hálózatok üzemeltetésével az állam végső soron monopolhelyzetbe juttat egy piaci szereplőt, amelynek tevékenysége szoros szabályozói felügyeletet kíván. Ez az érv figyelmen kívül hagyja azonban

ban a piaci szerkezet változását. Magyarország közel 70%-át fedik le a kábeles hálózatok, műholdas műsorsomag-szolgáltatások pedig az ország teljes területén elérhetőek. Az újonnan megjelenő DVB-T-szolgáltató tehát korántsem lesz monopolhelyzetben. Ebben az összefüggésben a széles körű szabályozói beavatkozás nagy valószínűséggel olyan helyzetet teremt, amelyben multiplex szolgáltatás nyújtását racionálisan tervező piaci szereplő nem vállalja.

Azt is be kell látni, hogy ha az állam fenntartja magának azt a jogot, hogy a földfelszíni frekvenciákon sugárzott valamennyi műsor szerkezetét előzetesen elfogadja, súlyos felelősséget vállal a műsortartalomért. Az elmúlt tíz évben kialakult földfelszíni tartalomkínálatot áttekintve az is világosan látható, hogy az állam képtelen volt arra, hogy ennek a saját maga által magasra állított felelősségi mércének megfeleljen. Ez önmagában abból is világosan látszik, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatókra kirótt közszolgálati kötelezettségek a gyakorlatban csak formálisan teljesülnek.

b) A másik szabályozási alapvetés, mely a digitális média szabályozásával összefüggésben ha nem is újraértékelendő, de kommentálandó, hogy a tartalom szabályozását el kell választani a tartalom továbbításának szabályozásától.

Ez az elv lényegében egy technikai szabály, amely a jogalkalmazást segíti. A tartalom és a hírközlés szabályozásának elválasztása segít abban, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó – mind a hírközlés, mind

A SZABÁLYOZÁS SÜLYPONTJÁT A DIREKT TARTALMI BEAVATKOZÁSRÓL ÁT KELL HELYEZNI A KÖZSZOLGÁLATISÁGRA ÉS A MÉDIAPLURALIZMUS ÉRDEKÉBEN VÉGZETT VERSENYJOGIAS SZABÁLYOZÁSRA.

pedig a média kérdéseiben – a jogalkalmazás során mérlegelendő tényezők körét a szükséges minimumra szorítsa, és leválassza a döntéshozatalról azokat a tényezőket, amelyek figyelembevétele nélkül a konkrét jogeset megoldható.

Fontos azonban, hogy világosan lássuk: a tartalom és az átvitel szétválasztása csupán módszertani és nem stratégiai elv. A konvergenciafolyamatok a tartalom és az átvitel kérdéseit a szabályozó számára elválaszthatatlanul fűzik össze, és nem csupán absztrakt logikai kapcsolatokkal, hanem konkrét, vertikálisan integrált vállalatcsoportok színre lépésével, illetve a műsorszolgáltatási értéklánc valamennyi elemére kiterjedő vállalati stratégiák kikristályosodásával. Ha mindezt összevetjük a mai szabályozással, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a műsorszolgáltatás értékláncának egyik részét, a műsorterjesztést a hírközlési jogszabályok szigorúan szabályozzák, és az itt zajló versenyt súlyos intézkedésekkel védik.

Az értéklánc másik része, a tartalom-előállítás ugyanakkor – az általános versenyjogi garanciákat leszámítva – szabályozási szempontból lényegében csupaszon áll. A hírközlés-szabályozás fejlődése miatt tehát a vertikálisan integrált médiavállalatok küzdelmeinek súlypontja jelentős részben áthelyeződik a tartalom feletti rendelkezés területére, itt ugyanis kevesebb szabályozási akadállyal kell számolniuk. Mivel a szűk keresztmetszetek birtoklása a teljes értéklánra kiható erőfölényes helyzeteket keletkeztet, a médiapiac verseny szempontú szabályozatlan-sága a hírközlés-szabályozás hatékonyságát is rontja.

Végző soron tehát azt kell belátnunk, hogy a médiavállalkozások vertikális integrációját csak egy hasonlóképpen vertikálisan integrált, a tartalom és a hírközlés kérdéseit koherens logikában figyelembe vevő szabályozási struktúra képes kezelni.

*

A fentiek alapján már megválaszolható az a kérdés, hogy a digitális média kialakulásával a szabályozó milyen kérdéseket és hogyan szabályozzon.

A digitális média szabályozásának – megítélésem szerint – három egymást kiegészítő rétegét célszerű kialakítani:

a) Változatlanul a jogrendszer részei maradnak a direkt tartalmi szabályok, amelyek célja az alkotmányos jogok közvetlen védelme (a gyűlöletbeszéd tilalma, az emberi méltóság, illetve a kiskorúak védelme).

Az alkotmányos értékek közvetlen védelmét szolgáló tartalmi előírások mellett a továbbiakban nem indokolt a konkrét műsorszervezetet alapvetően meghatározó, a jelenlegi műsorszolgáltatási szerző-

dések logikáján alapuló részletes tartalmi követelmények meghatározása. Ez a szabályozási technika ugyanis – ahogy erre a korábbiakban már utaltam – elérte lehetőségeinek határát, és a digitális környezetben fenntarthatatlanná vált.

b) A szabályozói beavatkozás súlypontját ezért a média valódi sokszínűsége érdekében bevezetendő speciális versenyszabályozásra kell helyezni. Egyedül ez a megközelítés alkalmas arra, hogy a vertikálisan integrálódó vállalkozáscsoportok magatartását érdemben befolyásolja.

A szabályozónak a médiapiacra kifejtett erőfeszítéseit ezért mindenekelőtt két feladat megoldására kell koncentrálnia. Először: világos, a jogalkotásban megjeleníthető egzakt kritériumok rendszerével meg kell határozni, hogy mit ért véleménypluralizmuson. Külön kihívás annak megfogalmazása, hogy a mediaszabályozásban kívánatosnak tartott véleménypluralizmus hogyan határozható el a gazdasági pluralizmustól, azaz a versenyjog által támogatott, működő piaci versenytől.

Másodszor: a médiapluralizmus biztosítása érdekében igénybe vehető hatékony, a piaci viszonyokkal összhangban alkalmazható konkrét eszközöket kell kidolgoznia. Ez a szabályozó hatóságtól a médiapiac működésének, tendenciáinak pontos, részletekbe menő ismeretét kívánja meg, ami – hangozzék ez bármilyen furcsán – alapvetően új elvárásként jelenik meg a szabályozó hatósággal szemben.

A hatályos médiatörvény megalkotói ugyanis abszolút elvi kategóriákban gondolkodtak, nem csupán a célok, hanem az eszközök szintjén is. A médiahatóság eddigi döntéseit ezért lényegében piacelemzés nélkül hozta meg: a mediaszabályozás jelenlegi rendszerével összefüggő kritikák szinte kivétel nélkül a szabályozásnak erre a különösen súlyos hiányosságára vezethetők vissza.

Ez a szabályozói attitűd a továbbiakban nem tartható fenn. A szabályozó hatóságnak a jövőben „együtt kell lélegeznie” a digitális médiapiaccal, és folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a piac fejleményeit, hogy ha szükséges, kellő időben, kellő helyen és kellő eréllyel legyen képes beavatkozni az alkotmányos jogokat veszélyeztető esetleges folyamatokba. Ehhez rendszeres és a lehető legkiterjedtebb piacelemzésre van szükség, illetőleg olyan, rugalmas szabályozói eszközrendszerre, amelynek igénybevételel a tényleges piaci problémákra reagálva valóban arányosan lehetséges kötelezettségeket kiszabni.

c) Az állami beavatkozás másik kulcsfontosságú terepe a közszolgálatosság kérdésköre. Elengedhetetlen, hogy a közszolgálatosságot a szabályozásban közvetlenül összekapcsoljuk a vélemény szabadság alkot-

mányos jogával, azaz megértjük, hogy az állam beavatkozáára gyakorlatilag itt marad egyedül értelmes és valódi lehetőség: „pozitívan” lehet befolyásolni a piac alakulását és garantálni lehet az állampolgárok információhoz jutását.

Ennek során a továbbiakban nem kerülhető meg annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a közszolgálat fogalmát a továbbiakban is csak a hagyományos műsorszolgáltatásra (rádiózásra, televíziózásra) alkalmazható kategóriaként kezeljük-e, vagy az új médiaszolgáltatásokra is vonatkozik. E körben az Európa Tanács állásfoglalásával értek egyet, amely egy 2007-es ajánlásában már tudatosan nem csupán a közszolgálati műsorszolgáltatást, hanem az új médiát is magába foglaló „közszolgálati médiaszolgáltatást” állítja fókuszba.

Mindezt figyelembe véve a közszolgálati műsorszolgáltatás szerepének általános érvényű meghatározását – Berndt Holznagel nyomán – az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- információforrás biztosítása,
- véleményformáló szerep,
- vélemények, nézetek találkozásának fóruma,
- a társadalom különböző csoportjainak integrálása,
- a minőségi, magas színvonalú tartalom biztosítása,
- kulturális misszió betöltése,
- független és kreatív műsorkészítés,
- kísérletezés, fejlesztés.

A közszolgálat fogalma a jövőben új értelmet kell kapjon, sokkal inkább kell értenünk alatta közszolgálati intézmények helyett közszolgálati célokat és elveket, bármely hordozón jelenjenek is meg. A közszolgálat szerepe és feladata soha nem volt akkora jelentőségű, mint éppen a jelenlegi körülmények között. A megváltozott környezetben a következőképpen foglalhatjuk össze e célokat:

- a széttagolt médiapiacra továbbra is a közszolgálati műsorszolgáltatóknak kell betölteniük a hiteles és független forrás szerepét;
- a digitális környezetben is mindenki számára biztosítaniuk kell a részvétel lehetőségét;
- az adott ország, nemzet egészét érintő kérdésekben, ügyekben továbbra is elsődleges a szerepük, és e szempontokat képviselik regionális vagy nemzetközi szinten is;
- a minőségi műsorkészítés standardjait továbbra is ezek jelölik ki;
- a kereskedelmi szektor által el nem látott területeken szolgáltatnak;
- a nemzeti nyelv és kulturális identitás őrzői;
- a fejlesztések, kísérletezések mozgatói;
- a nemzeti és európai műsorkészítés ösztönzői.

Összegezve: véleményem szerint a hazai digitális átállás folyamatának felgyorsulása végképp tarthatatlanná teszi a hazai médiaszabályozásnak az 1996. évi I. törvényre épülő, merev és meghaladott rendszerét. A médiát megcélzó állami beavatkozás eszköztárszabályozás eszközei már nem alkalmazhatók. A szabályozás súlypontját ezért a jövőben két stratégiai területre érdemes helyezni:

– a média sokszínűségét szolgáló versenyjogias, de – az eltérő célokból adódóan – a versenyjogtól elválasztott szabályrendszerre, amely a szabályozó számára mindenekelőtt a piaci viszonyok pontos ismeretén alapuló rugalmas és célzott beavatkozás feltételeit teremti meg, illetve

– a társadalom számára nélkülözhetetlen feladatok ellátó közszolgálati média kialakítására és működtetésére, amely biztos tájékoztatói pontként szolgálhat a társadalom valamennyi tagja számára.

A szabályrendszer ilyen kialakítása mellett érhető el, hogy a médiafogyasztó állampolgár egyszerre élvezze a legmagasabb fokú választási szabadságot és a leghatékonyabb védelmet.

TÓTH ANDRÁS

Az általam képviselt versenypolitika szempontjából a digitális átállás szabályozása alapvetően gazdaságsszabályozási kérdés számos sajátossággal. A versenyjog mint a gazdasági szabályozások általános, minden ágazatot érintő formája működésének alapját a piaci szereplők autonóm viselkedésére visszavezethető magatartásai jelentik. Ehhez képest az ágazati szabályozások lényege éppen a szabad piaci magatartás korlátozásában nyilvánul meg, amely egyúttal a versenyjog alkalmazásának is gátját képezi. Éppen ezért a verseny kiterjedésének, így a versenyjog alkalmazhatóságának legfontosabb kérdése az, hogy hol húzódnak az állam piaci viszonyokba való beavatkozásának határai, mikor és milyen terjedelemben van szükség egy ágazatnak a versenyjogot meghaladó, a piaci szereplőket és a versenyt bizonyos területen korlátozó szabályozásra. A digitális átállás tekintetében is ez az egyik legfontosabb kérdés.

Ezzel kapcsolatban azonban hangsúlyozni szükséges, hogy különbség van a digitális átállás és a digitális televíziózás szabályozása között. Az előbbi kizárólag a földfelszíni műsorszórást, az utóbbi valamennyi műsorterjesztési platformot érinti. A földfelszíni műsorszórás vonatkozásában a kizárólagos állami vagyontárgyak körébe tartozó szűkös erőforrások,

a frekvenciák, az átállás nemzetközi koordinációja és a demokratikus kohézió szempontjából meghatározó, mindenkit elérő, ingyenes terjesztési mód miatt szükséges az állami beavatkozás. Ez különösen is kiterjed a frekvenciát használó multiplexek pályáztatási elveinek meghatározására, a digitális jelek vételére alkalmas készülékekhez való hozzájutás támogatási kereteinek kialakítására. Bár a földfelszíni platformon kívüli terjesztési módok esetében az átállás piacvezérelten megy, illetve ment végbe (például műholdas műsorszórás), elvileg ezek tekintetében is biztosítania kell az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása szempontjából meghatározó pluralizmust, más oldalról a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozását. Ezek a kérdések tehát az átállástól függetlenül felmerülnek, pusztán azért, mert médiáról van szó.

A piaci viszonyokba való állami beavatkozás általános mércéje szerint – ha létezik ilyen egyáltalán – a versenyjogot meghaladó ágazati, *ex-ante* szabályozás lehet indokolt, ha a piac valamilyen oknál fogva (például a verseny hiánya miatt) még a versenyjogi jogalkalmazás mellett sem képes a vele azonosított jóléti hatások kiváltására. Ilyenkor piaci kudarcról beszélünk, és az államnak kell biztosítania, hogy a verseny vagy annak hiánya ne legyen jóléti veszteségek forrása, a közérdekkel ellentétes kimenetek melegágya. Az állami beavatkozás pontos terjedelme és mértéke tekintetében azonban hiába keresünk iránymutatást a hazai alkotmányjogi gyakorlatban.

Az Alkotmánybíróság szerint [21/1994. (IV. 16.) AB határozat] ugyanis a piacgazdaságba, a piac viszonyaiba történő állami beavatkozás alkotmányjogilag nem tiltott, mert a gazdaságpolitikailag semleges alkotmányból sem a beavatkozás tilalma, sem annak léptéke közvetlenül nem vezethető le. Az állami beavatkozás kritikus nagysága kizárólag elvontan és csak szélső esetekre korlátozottan állapítható meg, vagyis annak alkotmányellenessége csak szűken értelmezhető, és akkor állapítható meg, ha az fogalmilag zárna ki a piacgazdaság létét. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás „fogalmilag és nyilvánvalóan” ellentétes az államcélal. Vagyis az Alkotmánybíróság szerint az olyan állami intézkedések, amelyek egy adott piacon a versenyt teljesen indokolatlanul részben vagy egészben kiiktatják vagy torzítják, nem esnek alkotmányos tilalom alá. Ez nyilvánvalóan magas küszöb az alkotmányos cél elérésének biztosításához.

Az állami beavatkozás határait illetően azonban mégsem maradunk kiforrott jogi iránymutatás nél-

kül. Az Európai Bíróság ugyanis egy ítéletében aláhúzza, hogy az arányosság elvének – amely a közösségi jog általános elveinek részét képezi – csak azok a valamely gazdasági tevékenységet tiltó rendelkezések felelnek meg, amelyek alkalmasak és szükségesek egy adott szabályozás által kitűzött legitim cél megvalósításához, beleértve azt, hogy ha választani lehet több alkalmas rendelkezés között, akkor azt a rendelkezést kell választani, amelyik a legkisebb terhelést jelenti, és hogy az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok a kitűzött célhoz képest (C-331/88, *The Queen versus Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health* [1990] ECR I-04023).

Ezeknek az arányossági elvárásoknak azonban akkor is teljesülniük kell, mikor az állam szabályozás általi beavatkozását gazdaságon túli okok indokolják, miként az alkotmányosan jelentősen meghatározott média esetében.

Az EKSz 46. cikkének (1) bekezdése teszi lehetővé, hogy a tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból korlátozzák a letelepedés szabadságát. Az Európai Bíróság egy ítélete szerint (*Gebhard / Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94. [1995] ECR I-4165) a megkülönböztetésmentesen alkalmazott korlátozások összeegyeztethetők a közösségi joggal, amennyiben azok közérdekből kerülnek alkalmazásra, és alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósítására, illetve nem mennek túl azon a mértéken, amely az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges. A bíróság egy másik ügyben (*European Communities versus Kingdom of the Netherlands*, C-353/89. [1991] ECR I-4069) pedig kifejtette, hogy a kultúrpolitikai megfontolásokból fakadó, például a médiapluralizmus érdekében alkalmazott korlátozások elvileg közérdekűnek minősülhetnek, ha egyébként az arányossági és alkalmassági feltétel is teljesül.

Mindez azt jelenti, hogy a legitim cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértékű korlátozás arányos. A média esetében a legitim célt egyrészt a demokratikus közvéleményt biztosító pluralizmus kialakításának és fenntartásának alkotmányos követelménye, másrészt a médiapiaci verseny strukturális piaci kudarcokra visszavezethető torzulásainak versenyjogot meghaladó igényű szabályozása jelenti. Vagyis a média szabályozása olyan ágazatspecifikus *ex-ante* eszközöket foglal magába, amelyek egyszerre vezethetők vissza alkotmányos és piaci megfontolásokra. Ugyanakkor lényeges, hogy a médiaszabályozás alkotmányos meghatározottságából semmiképp sem következik, hogy a piaci szereplők a szükségessé meghaladó mértékben korlátozhatók. A kérdés, hogy a média esetében általában és a digitális

világban konkrétan az alkotmányos meghatározottságú beavatkozás milyen mértékű legyen.

Az alkotmányos médiaszabályozásnak két nagy részterülete van. Az egyik kifejezetten passzív, tilalmi, a véleménynyilvánítás szabadságát más alapjogok védelmében korlátozó tartalmi vonatkozású, a másik aktív, kötelező típusú, a tartalmat és az átvitelt egyaránt érintő, a piaci magatartást a pluralizmus biztosítása érdekében korlátozó normákból áll. Az állam piaci viszonyokba való beavatkozásának határaitra vonatkozó kérdés egyértelműen csak az utóbbival, a pluralizmus biztosításával kapcsolatosan merül fel.

A pluralizmus alkotmányos követelménye egyszerre igényli a médiarendszer egészében a sokszínűséget, illetve az egyes médiumok tekintetében az objektivitást és a változatosságot. Az előbbi az Alkotmánybíróság egy közelmúltban hozott döntése [1/2007. (I. 18.) AB határozat] szerint a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult, s ez a digitális média világában még inkább igaz lehet. Vagyis a demokratikus közvélemény kialakulásának garanciáját jelentő pluralizmus a médiarendszer egészében a sokszereplős piac függvénye. Lényeges azonban, hogy az AB megállapítását a fennálló szabályozásra figyelemmel tette, így nem feltétlenül következik belőle az, hogy a rendszer a jelenleginél kevésbé korlátozó szabályok mellett is plurális lenne. Mindenesetre a testület ennek kapcsán nem erre, hanem a belső pluralizmust biztosító szabályok fenntartásának szükségességére tért ki, amely az Alkotmánybíróság szerint is kivételes eszköz [37/1992 (VI. 10.) AB határozat]. Éppen ezért alkotmányos lehet az az – egyébként a határozatban sugallt – megoldás, amely a sokszínű, objektív tájékoztatásra vonatkozó kötelezettséget kizárólag a ténylegesen véleményt befolyásoló piaci szereplőkre engedné kiróni. Ez egyúttal a piaci szereplők legitím céllal arányosabb mértékű korlátozását is jelentheti, mely felé a következő lépést a belső és külső pluralizmus egymáshoz fűződő viszonyának tisztázása révén lehetne megtenni. Ha ugyanis a belső pluralizmust biztosító szabályozási eszközök alkotmányjogi szempontból a drasztikusabb beavatkozást jelentik, és a pluralizmus két dimenziója nem egymást kiegészítő viszonyban van egymással, akkor a közszolgálat kitüntetett szerepe mellett a jövőben elképzelhető egy inkább a külső pluralizmusra koncentrált szabályozás, ha egyébként alkotmányos szempontból nem a tényleges véleménybefolyásolás számít.

Ezzel kapcsolatban két megjegyzést szükséges tenni. Az egyik, hogy ez a következtetés hangsúlyozottan alkotmányos logikájú, hiszen versenypolitikai szempontból a helyzet éppen fordított, mert a belső pluralizmust biztosító kötelezettségek optimális körülmények között kisebb mértékű beavatkozást je-

lentenek a piaci szereplők autonómiájába, mint az összefonódási korlátok.

A másik, hogy a külső pluralizmus tartalma egyáltalán nem tisztázott, tehát kérdéses, hogy mikortól, mely jellemzők megvalósulása esetén tekinthető egy sokszereplős piac alkotmányos szempontból is kielégítő módon plurálisnak, vagyis hogy hol vannak a plurális média megvalósulásának határai. Emiatt az arra vonatkozó kérdés megválaszolása, hogy a külső pluralizmus biztosítása miért és mennyiben igényel a versenyjogot meghaladó szabályozási eszközöket, egyelőre nem lehetséges.

A versenyjogi jogalkalmazás határai azért a külső pluralizmus szempontjából meghatározó piaci koncentrátság ellenőrzése szempontjából jól leírhatók. *Multi channel paradoxon* néven ismert az a tétel, mely szerint a sokszereplős piac még nem jelenti, hogy a vélemények médiapolitikai értelemben sokszínűek is lesznek, sőt a verseny a tartalom terén bizonyos fokú hasonlóságot eredményez. Ráadásul az organikus fejlődés eredményeként jelentkező és bizonyos összeghatárokat el nem érő összefonódások kívül esnek a versenyjogi fúziókontroll körén. Az is igaz lehet, hogy a versenyhatóságok az eléjük került ügyekben általában a gazdasági versenynek az árszínvonal alakulásában megragadható aspektusait vizsgálják, és nem veszik figyelembe a változatos tartalmak közötti választás lehetőségének alakulását. Pedig a versenyjogi elvek nem önmagukban léteznek, hanem a közösség alapvető célkitűzéseinek eszközeként szolgálnak, így a versenyjogi jogalkalmazás során más politikai célkitűzések (például médiapluralizmus) figyelembevételére is sor kellene hogy kerüljön. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 151. cikkely (4) bekezdése kifejezetten is előírja, hogy a szerződés más rendelkezéseinek alkalmazásakor figyelembe kell venni a kulturális vonatkozásokat. Erre néhány bizottsági ügyben már volt is példa (*EBU/Eurovision System*, OJ 1993 L 179/23, *United International Pictures* [1989] OJ L 226/25).

A külső pluralizmus biztosításának a jelenleginél arányosabb megoldását jelentheti, ha a horizontális ágazati koncentrációtilalmi kötelezettségek szintén a tényleges véleménybefolyásoló képességhez kapcsolódnak. A vertikális koncentráció esetében pedig a digitalizációtól függetlenül álláspontom szerint alkotmányos okok miatt sem szükséges ágazati tilalmakat felállítani, főleg nem a jelenleg technológiafüggően, a tartalom és az átvitel szintjének az alkotmányos elvárásokra ténylegesen veszélyt jelentő jellegének figyelmen kívül hagyásával alkalmazott módon. Az alkotmányos célkitűzéseket megfelelőbben szolgálná, ha a tényleges véleménybefolyásoláshoz kapcsolódóan a vertikálisan integrált szolgáltatót úgyne-

vezett *must-offer* kötelezettség terhelné saját tartalma vonatkozásában. A tilalmazni tervezett integráció alkotmányos célkitűzésekre veszélyes következménye ugyanis a *downstream* piaci versenytárstól való elzárkózásban nyilvánul meg, melyet arányosabb szabályozni, mint az egyébként jóléti előnyökkel járó egész tranzakciót normatíve megtiltani.

A pluralizmust illetően tett fenti állítások lényege tehát az, hogy a belső pluralizmust biztosító szabályozás a közszolgálat kitüntetett szerepe mellett a digitális média világában is szükséges lehet, ha az a külső pluralizmus szabályozásával együtt alkotmányosan elvárt a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozása érdekében, és elfogadjuk, hogy az előírt objektivitás tényleges nézettségben való megtörése alkotmányosan aggályos. Ellenkező esetben a belső pluralizmust biztosító kötelezettségek a közszolgálaton túl lebonthatók, és a mediaszabályozás az alkotmányos szempontból kevésbé, versenyjogi szempontból azonban sokkal inkább beavatkozó külső pluralizmust garantáló rendelkezésekre szűkíthető. De csak akkor, ha alkotmányos igazolást nyer, hogy a külső pluralizmus szempontjából meghatározó koncentráció mértéke a versenyjog révén nem elfogadható szinten biztosítható. Addig azonban a fentiek szerint törekedni kell olyan mediaszabályozás kialakítására, amely a külső és belső pluralizmus biztosítékait arányosan, a tényleges véleménybefolyásoláshoz kapcsolódóan írja elő. Ez azonban messzire vezethet, hiszen felmerül, hogy a véleményforrások egyenértékűségének elve alapján a véleménybefolyásoló képességet valamennyi médiumra tekintettel vizsgálni kell.

A fentiek alapján látható, hogy a digitális média világának korszerű mediaszabályozása számos olyan kérdés alkotmányjogi megválaszolását igényli (például a külső pluralizmus versenyjogi biztosítása, a belső pluralizmus tényleges véleménybefolyásolástól való függése, a két pluralizmus viszonya), melyekben az Alkotmánybíróság pozíciójánál fogva magabiztosabb lehet, míg a jogalkotó csak jelentős bizonytalanságok közepette léphet.

A média szabályozásának másik nagy területe a tulajdonképpeni klasszikus piacsabályozás, amely a többi piachoz hasonlóan strukturális piaci kudarcokra visszavezethetően jelentkező szabályozási beavatkozásokat jelenti.

A versenyjogi normák az előre nem látható, változatos piaci magatartások miatt magas szinten absztrahált tilalmakat tartalmaznak. Ráadásul ezeknek a tilalmaknak az érvényesülése nem feltételezi a versenyhatóság erre irányuló jogalkalmazó tevékenységét, ugyanis azokat főszabály szerint a normák címzettjei önkéntes jogkövetés útján teljesítik, így azok

közvetlenül hatályosulnak. Ennek biztosítéka a versenyhatóság szigorú és következetes fellépése kellené hogy legyen, amely azáltal, hogy a normában foglalt tilalom megszegése esetén nagy valószínűséggel bekövetkezik, megfelelően ösztönözheti a norma címzettjeit a jogszerű magatartásra. Éppen a versenyjogi norma fenti jellegzetességei miatt a versenyjog optimálisan olyan piaci környezetben alkalmazható, ahol az önkéntes jogkövetést biztosító – normaszegés esetén nagy valószínűséggel bekövetkező – szankció megfelelő ösztönzést jelent a normában foglalt tartalom teljesítésére, és a hatóság képes a jogsértés előtti állapot helyreállítására.

Azokban az esetekben azonban, amikor a monopólium jogi, méretgazdaságossági okokra, hálózati externáliákra vezethető vissza, vagyis ha a piaci kudarcok strukturálisak, a jogsértést nagy valószínűséggel követő szankció sem tartja vissza a piaci hatalommal rendelkezőt a visszaéléstől, az ugyanis éppen a struktúra adottságai miatt (magas piacra lépési korlátok) a verseny visszafordíthatatlan károsodáshoz vezet. A versenyjog pedig nem rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyek az eredeti állapot helyreállítását lehetővé tennék, például a már kiszorított versenytársat nem tudja visszahozni. Az ilyen strukturális piaci kudarcoktól szenvedő piacok tehát a versenyjogot meghaladó szabályozásra szorulnak, annál is inkább, mert meghatározó jelentősége van a káros hatások megelőzésének.

A digitális televíziózás vonatkozásában ilyen strukturális piaci kudarcok fakadhatnak a fizetős tartalmakhoz való hozzáférést biztosító, a titkosítás feloldását vezérlő feltételes hozzáférési rendszerek üzemeltetéséből, a digitális interaktív szolgáltatások nyújtása szempontjából meghatározó alkalmazási program interfészről (API) és a nagyszámú tartalom kötött navigálását segítő elektronikus programfüzet (EPG) működtetéséből. Valamennyi említett szűk keresztmetszet szabályozását az elektronikus hírközlés jog tette magáévá a jelentős piaci erőttől függetlenül, éppen a versenyjogi tapasztalatok mentén. (Különbség van a piaci részesedéstől függő és az attól független piacsabályozás között. Az előbbi a piaci verseny olyan fejlett állapotához kapcsolódik, amikor az arányosság jegyében, a változó piaci körülményekre tekintettel, a kötelezettséggel címzett piaci szereplő pozíciójának rugalmas vizsgálata szükséges. Az utóbbi a közérdekű és a piaci verseny hiányához kapcsolódó szabályozások sajátja.)

De az ágazatspecifikus mediaszabályozásban is helye van az alkotmányos elvárásokat meghaladó, piaci kudarcra visszavezethető ex-ante szabályozásnak. Az egyes médiumok által elért hálózati hatás például olyan jelentős lehet, hogy emiatt a versenytárs mű-

sorszolgáltatók reklámidejük értékesítését is rájuk bízhatják. Az ilyen megállapodások azonban kiküszöbölnek az egyébként független tartalomszolgáltatók közötti, a hirdetőért folytatott versenyt, tehát mindenképpen tilalmazandók.

A digitális átállás versenypolitikai szempontból meghatározó szabályozási kérdései a multiplex szolgáltatóval kapcsolatosak. A szabályozásnak ugyanis biztosítania kell, hogy a multiplex piacra lépése révén természetesen létrejövő *gate keeper* a legkevésbé se legyen jóléti veszteségek forrása. A multiplex kiválasztásánál álláspontom szerint a platformok közötti versenyre kell figyelemmel lenni, így a tartalomszolgáltatók irányába való vertikális integráció megfelelő *must-carry* és *must-offer* kötelezettség mellett nem kifogásolható. Vagyis kizárólag a párhuzamos műsorterjesztési platformok irányába való vertikális integráció kerülendő. A platformok közötti versenyre tekintettel az kevésbé problémás, ha a multiplex tevékenységet a műsorszóró végzi, feltéve, ha más távközlési szolgáltatást (például vezetékes műsorelosztás, IPTV, műholdas műsorszórás) nem végez.

Arra nézve, hogy a multiplex milyen mértékű döntési jogosultsággal rendelkezzen az egyes csatornák műsorfolyamba szerkesztéséről, a magam részéről azt a vegyes modellt támogatom, amely a közszolgálati adók vonatkozásában a hatóság, az egyéb csatornák esetében pedig a multiplex döntését tekinti irányadónak. Egyébként is a fizetős tartalmak platformra kerüléséről való állami döntést semmi nem indokolja, másrészt hazánkban hagyományosan erős a csomagok versenye a televíziózás kiskereskedelmi piacain, melynek intenzitását hátrányosan érintené a multiplexek csomagképzésének bürokratikus felügyelete.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a médiaszabályozásnak mint a piaci viszonyokba való állami beavatkozásnak a közösségi jog alapján akkor is meg kell felelnie az arányosság elvének, ha az alkotmányos meghatározottságú. A digitális média és internet világában ugyanakkor már nem áll fenn a korábbi szűkösségre való hivatkozás. Sokféle tartalom sokféle helyről beszerezhető. Kérdés azonban, hogy a sokszereplős piac versenyjogi biztosítékai elegendők-e alkotmányos szempontból, illetve a szabályozott közszolgálat mellett van-e jelentősége a tényleges véleménybefolyásolásnak. Ezekre a válaszokon múlik ugyanis a külső és belső pluralizmus szabályozásának jövője. Az alkotmányos okokon túl ágazati szabályozást csak a strukturális piaci kudarcok igényelnének a digitális média világában, melynek részben az elektronikus hírközlés jog már most is megfelelően eleget tesz.

A digitális műsorszórásra való átállás nagymértékben megnöveli a műsorszórás révén terjeszthető rádió- és televízió-adások számát. A sokkal több lehetőség azt az érzetet keltheti, hogy a szép új digitális világban már nincs szükség az állam közreműködésére a műsorszórási lehetőségek elosztásában, minden eldőlhethet a szabad piacon. Ebben rejlik a csapda. Valójában ugyanis továbbra sem az „szórhathatja” majd a rádió- vagy televízió-műsorat, aki így akar és tud nyilvánosan kommunikálni. Ezért az államnak e téren továbbra is szerepet kell játszania a sokféleség biztosításában. Erre a legjobbnak tűnő példa a közösségi média helyzete.

A nem kereskedelmi alapon működő műsorszolgáltatók közül a közmédiákat az európai közpolitika indokoltan alapvető fontosságúnak tartja, és ellentmondásos működésük ellenére a közbeszélgetésben és a kulturális műsorok kínálatában játszott (vagy játszandó) szerepük Magyarországon sem igazán kérdőjeleződik meg, így a digitális műsorterjesztés piaci szereplőinek kötelező lesz a közmédiák műsorait továbbítani.

A közösségi médiaszektor – amely Magyarországon elsősorban viszonylag könnyen és olcsón működtethető közösségi rádiókat jelent – azonban áldoztatá vá válhat a digitális átállás ünnepelet folyamatának. Pedig a médiapiaci pluralizmus Alkotmánybíróság által is megfogalmazott követelménye azt is jelenti, hogy nonprofit alapon működő civil társadalmi csoportok is hozzáférhessenek az új kommunikációs lehetőségekhez.

A közösségi rádiózás a rádiós-televíziós piac leggyengébb, de az ország politikai-kulturális közösségének/közösségeinek sokféleségét leginkább tükröző kommunikációs formája, amely a kelet-közép-európai országok közül Magyarországon a legerőteljesebb, a médiarendszer megőrzendő értéke. A digitális átállás azonban paradox módon a közösségi rádiózás megerősítése helyett annak térvesztését eredményezheti. Ezért a digitális műsorszórásra való átállásról szóló törvény tárgyalása folyamán a Közép-európai Egyetemen 2007. május 16–18 között a közösségi műsorszolgáltatásról tartott nemzetközi konferencia¹ huszonöt európai országból összegyűlt közösségi rádiós szakértői nyílt levelet fogalmaztak meg a magyarországi döntéshozókhöz. A magyarországi közösségi média megtartásáért és megerősítéséért szót emelő, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec 2007(2) számú, 2007 januárjában elfogadott, a médiapluralizmusról és a médiatartalom sokféleségé-

ről szóló ajánlását idéző² nyílt levél többek között a következőket tartalmazza:

„A magyar médiaszabályozás számos alkalommal szóba került az elmúlt években, mint az egyik legkiválóbb, pozitív szabályozási példa a közösségi média tekintetében. A közösségi rádió és televízió kulcsfontosságú az interkulturális párbeszéd és a társadalmi kohézió előmozdításában, és így az aktív európai állampolgárság eszméjének erősítésében. [...] Mi, a konferencia résztvevői aggódunk, hogy a javasolt változtatások a magyar médiaszabályozásban a digitális átállás során nem fogják kellőképpen figyelembe venni a közösségi műsorszolgáltatói szektort, mint a médiarendszer egyik területét. [...] Aggódunk, hogy ennek az erős szektornak, ami modellként szolgál egész Európában – különösen Közép- és Kelet Európában – nem lesz jövője a digitális műsorszolgáltatásra való átállást követően. Arra kérjük Önöket, hogy biztosítsák a közösségi média jövőjét, beleértve a jogi elismertség folyamatos fenntartását és a műsorszóró frekvenciák elosztását. A digitalizáció nem eredményezheti a szektor megszűnését, hanem új lehetőségeket kell jelentenie a közösségi műsorszolgáltatás és a média pluralizmusának megerősítésében.”³

A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló törvény⁴ előkészítői által tartott nyilvános viták során szóbeli és írásos észrevételek is megfogalmazódtak a közösségi média helyzetének megerősítése érdekében.⁵ Ennek eredményeképpen már a törvényjavaslat is több ponton foglalkozott a nem nyereségérdekelt médiumokkal. Az említett konferenciát követően született módosító javaslatok⁶ egy része pedig támogatást kapott a tervezet országgyűlési vitája során. Az Országgyűlés által elfogadott törvény így végül több rendelkezést is tartalmaz a közösségi média támogatására. Az alábbiak szerint mégis kérdéses, hogy a digitális átállásról szóló szabályozás kellőképpen biztosítani fogja-e a közösségi műsorszolgáltatásoknak a digitális műsorszóró hálózatokon való továbbítását.

A digitális átállás előtti helyzetet szabályozó hatályos rádió-televízió törvény következő rendelkezése igyekezett kiküszöbölni azt, hogy a nonprofit rádiók és tévék háttérbe szoruljanak a frekvenciák elosztásakor⁷: „101. § (3) Ha a versengő pályázók között nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató is pályázott – az országos műsorszolgáltatást kivéve –, a jogosultságot a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató szerzi meg, amennyiben az adott vételkörzet lakosainak nyolcvan százaléka számára már legalább két nyereségérdekelt helyi műsorszolgáltatás elérhető és közülük legalább egy műsorszórással valósul meg.”⁸

A fenti rendelkezés egyértelműen az állam, pontosabban a törvényhozó beavatkozását jelenti a piac

működésébe, hiszen a lényege az, hogy az ORTT nem juttathatja valamennyi frekvenciát a kínált műsor mellé a legjobb pénzbeli ajánlatot tevő pályázóknak. Ez olyan strukturális szabályozás, amely a médiapiac szerkezetét alakítja, nem pedig a kommunikáció tartalmát próbálja jogi keretek közé szorítani.⁹ Tehát nem a média tartalmát – vagy legalábbis azt nem közvetlenül – érintő szabályozásról van szó.

Itt érdemes hangsúlyozni, hogy a média tartalmára vonatkozó szabályozást tartalomszabályozásként szokás említeni, annak ellenére, hogy a szólás szabadságát kicsit is komolyan véve nem lenne szabad ezt az orwelli kifejezést úgy használni, mintha valamiféle semleges leírást jelentene. Nem véletlen, hogy a beszédszabályozás szót sem használjuk lépten-nyomon a kommunikációs jogi kérdések vitásakor, ugyanígy kellene kerülni a médiumok útján közvetített beszéd, azaz a médiumok tartalmának a szabályozására vonatkozóan a tartalomszabályozás szót. Ugyanis az, amit a tartalomszabályozás szó kifejez, élesen szemben áll azzal az alkotmányos megfontolással, hogy a kommunikáció szabadságának tartalmi korlátozása nem kézenfekvően adódó lehetőség, hanem a különlegesen szigorú vizsgálatot kiálló kivételek területe.¹⁰

A rádió-televízió törvény tehát megköti a médiához tartozó kezét: az ORTT nem dönthet úgy, hogy minden műsorszóró hullámhossz használati jogát azok a jelentkezők kapják meg, akik a piacon a legtöbbet kínálnák e korlátozott számú lehetőségekért. Az ezt biztosítani szándékozó törvényi megfogalmazás a hatályos törvény megalkotásakor a Szabad Rádiók Magyarországi Szervezetének¹¹ azt a javaslatát is figyelembe vette, amely szerint a közszolgálati, a kereskedelmi és a közösségi médiumoknak egyenlő, egyharmados arányban kell részesülniük a műsorszóró frekvenciák használati lehetőségéből.

Ez a törvényhozói szándék a gyakorlatban – az idézett paragrafus eltérő értelmezési lehetőségei miatt – ugyan nem érvényesült maradéktalanul, mégis elősegítette, hogy a közép-kelet-európai országok közül egyedül Magyarországon viszonylag erős közösségi rádiós szektor jöjjön létre. A digitális átállásról szóló törvény viszont valamennyi nem kereskedelmi műsorszolgáltatásra kiterjeszti a hatályos szabályozás említett rendelkezését. A törvényjavaslat 23. §-a úgy fogalmaz, hogy a műsorszórásra felosztott frekvenciák használati jogosultságára vonatkozó pályázatokon a közszolgálati és nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató vállalkozások, társadalmi szervezetek az Rttv. 101. § (3) bekezdésének megfelelő alkalmazásával előnyt élveznek. Eszerint tehát nemcsak a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatókra vonatkozna a rádió-televízió törvény fenti szabálya, hanem a közszolgálati műsorszolgáltatókra és a társa-

dalmi szervezetekre is. Az utóbbiak a nem nyereség-érdekeltek, közösségi műsorszolgáltatókkal azonosnak tűnnek, ezért külön nevesítésük felesleges. A köz-médiák bevétele az előnyt élvező műsorszolgáltatók közé viszont nyilvánvalóan átalakítja és gyengíti a rádió-televízió törvény hivatkozott rendelkezésének értelmét, amely a közösségi média szempontjából így akár jelentőségét is vesztheti, hiszen a köz-médiák tölthetik ki a nem piaci alapon elosztott frekvenciákat. Sajnálatos, hogy a rádió-televízió törvény hivatkozott rendelkezését a digitális átállásról szóló törvényben is kizárólag a nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatóira vonatkozóan fenntartani kívánó módosító javaslat nem kapott támogatást.

A digitális átállásról szóló törvénynek a multiplex-üzemeltetők szerződés-kötelezettségéről szóló szabályai csak a nem nyereségérdekeltek televíziókra vonatkoztak, a törvény azonban az erre irányuló módosító javaslat támogatásával kiterjeszti ezt az előírást a nem nyereségérdekeltek rádiókra is.

A 25. § (5) és (6) bekezdésébe foglalt „*must carry*” szabály úgy szól, hogy a műsorterjesztőt – teljes kapacitásának legalább tíz százalékáig, de legfeljebb három műsorszolgáltatóig – a helyi műsorszolgáltatók szerződéses ajánlatára (különös tekintettel a helyi köz-műsor-szolgáltatóra vagy helyi nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatóra) szerződés-kötelezettség terheli, továbbá kapacitása további tíz százalékaig, de legfeljebb három műsorszolgáltató összesen három műsoráig a magyarországi körzeti vagy országos műsorszolgáltató szerződéses ajánlatára szerződés-kötelezettség terheli.

A szerződés-kötelezési vagy más szóval továbbítási kötelezettség tehát alapvetően a helyi, illetve a magyarországi műsorszolgáltatókat támogatná. A törvényjavaslat a nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatókat csak a helyiekről szóló bekezdésben említi, mintha ilyen műsorszolgáltatók eleve csak helyiek lehetnének. Kérdéses továbbá, hogy a 25. § (5) bekezdésében szereplő „különös tekintettel” fordulat mennyire biztosítja azt, hogy a továbbítási kötelezettséget ne lehessen pusztán vagy legalábbis elsősorban helyi kereskedelmi televíziók továbbításával teljesíteni. Ráadásul a köz-műsor-szolgáltatók is kiszoríthatják a nem nyereségérdekeltek tévéket a szerződés-kötelezési kötelezettség alá eső csomagból.

Az említett konferencia nyomán megfogalmazott módosító javaslatok szerint helyi, körzeti és országos szinten egyaránt legalább két nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatót kellett volna magában foglalnia az előbbieken leírt *must carry* csomagnak. A törvény végleges szövege ebből annyit tartalmaz, hogy a fentiek szerinti szerződés-kötelezési kötelezettségnek legalább egy helyi nem nyereségérdekeltek műsorszol-

gáltatásra ki kell terjednie. Ezzel szemben szükséges volna multiplexenként legalább a helyi és körzeti műsorszolgáltatások esetében legalább két nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatás kötelező továbbítása, az országos műsorszolgáltatások esetében pedig legalább egy, nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltató ajánlatára vonatkozó szerződés-kötelezettség.

Végül kérdéses az is, milyen következményekkel jár majd az, hogy az elfogadott törvény 38. § (2) bekezdése szerint a rádióműsorok műsorterjesztésének digitális átállását fokozatosan az egyes műsorszórás technológiák külön-külön történő átállításával kell megvalósítani, és a határidőket, valamint a részletes szabályokat külön jogszabály fogja meghatározni. A digitális televíziózásra történő átállásra nézve elfogadott, 2012-es európai uniós határidő mellett a rádiós átállás részben eltérő sajátosságai is indokolhatják a külön szabályozást, és az említett rendelkezés tükrözni látszik a rádiós átalakulás sajátosságainak felismerését is: „fokozatosan az egyes műsorszórás technológiák külön-külön történő átállításával kell megvalósítani.” A rádiózás esetében szükségesnek tűnik az analóg és a digitális műsorterjesztés párhuzamos fenntartása, és többek között figyelembe kell venni azt is, hogy a személyi számítógép egyelőre nem biztosítja a rádiózás különleges vonzerejének fontos részét képező, megszo-kott, helyhez nem kötött használat lehetőségét.

A rádiós átállás szabályozásának elhalasztása azonban több szempontból is alapvetően aggályos lehet. Sürgető európai uniós határidő hiányában késedelmet szenvedhet a rádiós műsorterjesztési lehetőségek bővülése, aminek következtében sok olyan nem nyereségérdekeltek rádió terve is csak később valósulhat meg, mint a közelmúltbeli pályázaton frekvenciához nem jutott két budapesti, széles értelemben vett kortárs zenei adó. Az, hogy a digitális átállásról szóló törvény a korábban írtak szerint gyengíti a rádió-televízió törvénynek a nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatók műsorszórási lehetőséghez jutását támogató szabályát, befolyásolni fogja a rádiós átállás részletes szabályait is. Pedig a nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatás legkézenfekvőbb formája a televíziózásnál sokkal olcsóbban megvalósítható rádióadás. Ezért rejtett és így különösen aggodalmat keltő veszélyt jelent az, ha a televízió-centrikus szabályozás nem tartalmaz a közösségi médiának a digitális műsorszóró hálózatokhoz történő hozzáférését egyértelműen és erőteljesen biztosító rendelkezéseket, amelyek a köz- és a kereskedelmi médiumokkal egyenrangú szereplővé teszik a harmadik típusú, civil társadalmi médiát.

A multiplex-üzemeltetők szerződés-kötelezési, továbbítási kötelezettségére vonatkozó törvényi rendelkezés és az elvetett módosító javaslatok is a televíziózástól eltérő jelentőséggel bírnak a közösségi rádió-

zás esetében. Pedig a közösségi rádiózás páratlan lehetőséget biztosít arra, hogy személyek és csoportok nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatók működtetése révén is élhessenek a szólásszabadsághoz fűződő jogukkal, hozzájárulva ezzel a médiarendszer pluralizmusának megvalósulásához. A sokféle hangú közösségi média, amellett, hogy az egyéni szólásszabadság hasonlíthatatlan terepét jelenti, sokszorosan erősítheti az egészséges demokrácia működéséhez oly fontos civil szervezeteket is. A civil csoportok által működtetett nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatók ugyanis számtalan további civil szervezetnek nyújtanak különleges megszólalási lehetőséget.¹²

JEGYZETEK

1. A konferenciáról lásd: http://www.personal.ceu.hu/departs/personal/Erich_Schwarz.
2. „...a tagállamoknak bátorítaniuk kell az olyan típusú médiumok fejlődését, amelyek hozzájárulnak a pluralizmushoz és a sokféleséghez, és teret biztosítanak a párbeszéd számára. Ilyenek lehetnek – többek között – a közösségi, helyi, kisebbségi vagy társadalmi médiumok. Az ilyen típusú médiumok tartalmi főleg, de nem kizárólagosan a társadalom bizonyos csoportjai által és számára készülnek, megoldást jelentenek speciális igényeikre vagy követeléseikre, illetve erősítik a társadalmi kohéziót és integrációt.” Council of Europe Recommendation Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content.
3. A nyílt levél teljes, angol és magyar nyelvű szövegét lásd: http://www.personal.ceu.hu/departs/personal/Erich_Schwarz.
4. http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=38&p_izon=2909.
5. Szabad Rádiók Magyarországi Szervezete (<http://misc.meh.hu/letoltheto/szrmsz.pdf>); Helyi Rádiók Országos Szervezete (<http://misc.meh.hu/letoltheto/hroe.pdf>); Helyi Televíziók Országos Szervezete (<http://misc.meh.hu/letoltheto/htoe.pdf>); Magyar Katolikus Rádió (<http://misc.meh.hu/letoltheto/mkr.pdf>); dr. Molnár Péter (CEU, Center for Media and Communication Studies) (<http://misc.meh.hu/letoltheto/molnarp.pdf>); dr. Tímár János (ORTT) (<http://misc.meh.hu/letoltheto/timarortt.pdf>); Vályi Gábor (BME MOKK, Tilos Rádió) (<http://misc.meh.hu/letoltheto/bmge.pdf>).
6. A módosító javaslatokat Gosztonyi Gergely, Molnár Péter és Vályi Gábor fogalmazta meg.
7. A törvény e részének megalkotásáról lásd Péter MOLNÁR: *Transforming Hungarian Broadcasting*, Media Studies Journal, After the Fall, Fall 1999.
8. 1996. évi I. törvény: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=99600001.tv>.
9. E strukturális szabályozásról lásd például C. Edwin BAKER: *Media Structure, Ownership Policy, and the First Amendment*, Southern California Law Review Volume 78, March 2005, Number 3; C. Edwin BAKER: *The Media that Citizens Need*, University of Pennsylvania Law Review Volume 147, December 1998, Number 2.
10. A rádió- és televízióműsorok tartalmára vonatkozó kivételes, különleges szabályozásról lásd például Owen M. FISS: *The Censorship of Television*, in *Eternally Vigilant – Free Speech in the Modern Era*, eds. Lee C. BOLLINGER, Geoffrey R. STONE, The University of Chicago Press, 2002, 256–283; Owen M. FISS: *The Irony of Free Speech*, Harvard University Press 1996, 50–78.
11. <http://www.szabadradio.hu>.
12. Lásd World Association of Community Radio Broadcasters, AMARC: „Community Radio Social Impact Assessment: Removing barriers, Increasing Effectiveness” Montreal, 15 June, 2007. http://evaluation.amarc.org/evaluation_2007.pdf.