

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

Polyák Gábor

**A MÉDIARENSZER KIALAKÍTÁSA**

Piacra lépés és hozzáférés  
a német, osztrák és magyar médiaszabályozásban

**A Ph.D. értekezés tézisei**

**Témavezető:**

Dr. Balogh Zsolt György  
tanszékvezető egyetemi docens

Pécs, 2008

## TARTALOM

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

## I. A KITŪZOTT KUTATÁSI FELADAT

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

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

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

A dolgozat célja kettős. Egyrészt fel kívánja vázolni **a médiarendszer kialakításának szabályozási feladatait** és az azok megoldására alkalmas egyes

---

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

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

**eszközöket.** Vizsgálja másrészt a hagyományos médiajogi, a hírközlési jogi, az elektronikus kereskedelem szabályozásához kapcsolódó, valamint a versenyjogi **eszközök közötti kölcsönhatásokat**, végső soron annak érdekében, hogy azonosítsa azokat a szabályozási eszközöket, amelyek a digitális médiarendszerben a közösségi jogi elvárásokat is figyelembe véve alkalmasak az alkotmányos mediaszabályozási célok megvalósítására.

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

## II. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

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

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

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

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

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

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

### III. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

#### 1. Kiindulópontok

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## 2. Szabályozási eszközök

### 2.1. A piacra lépés szabályozása, engedélyezés

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2. Must carry

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

módszerei és eszközei alóli egyetlen kivételként – a közösségi hírközlési jog is lehetővé teszi.

A továbbítási kötelezettségek kötelezettjei azoknak a hálózatnak az üzemeltetői, amely hálózatokat a végfelhasználók jelentős hányada használja a rádió- és televízió-műsorok vételének fő eszközeként. Ez alapján a **kötelezett platformok** – nem pedig kötelezett üzemeltetők – köre meghatározható úgy, hogy a közönség lehető legnagyobb része számára elérhető legyenek a *must carry* státuszú szolgáltatások, az új technológiák bevezetését pedig ne korlátozzák többletterhek. Alkotmányosan **nem indokolható az a hazai szabályozásban alkalmazott szabályozási megoldás, amely a műsorterjesztőkre piaci pozícióik alapján eltérő terjedelmű továbbítási kötelezettségeket ró.** Ha ugyanis a szabályozási célok a minden szolgáltatót egyformán terhelő kötelezettségekkel teljesíthetők, akkor egyetlen további szolgáltató esetében sem tekinthető arányos beavatkozásnak az ezeket meghaladó kötelezettségek előírása; ha pedig az általános kötelezettségek az alkotmányjogi mércének önmagukban nem felelnek meg, akkor a többletterheket a médiapolitikai szempontból meghatározó műsorterjesztőnek nem minősülő szolgáltatókra is ki kell terjeszteni. A német médiaszabályozás – az alkotmányjogi megközelítés és a kábelhálózat felépítésének sajátosságai miatt – több tartományban jelenleg is olyan szűkre szabja a kábelüzemeltetők mozgásterét, ami sem a közösségi jogi mércével, sem a hazai alkotmányjogi megközelítéssel nem fér össze.

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

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

Nem egyértelmű, hogy az, a német és a magyar szabályozásban alkalmazott, sőt az osztrák multiplex-engedélyben is megjelenő megoldás, amely a terjesztési kapacitások egészének vagy egy részének elosztását a törvényben **meghatározott szempontokhoz** köti, tekinthető-e egyáltalán továbbítási kötelezettségnek. E rendelkezések alapján egyértelműen egyetlen műsorszolgáltatásról sem állapítható meg, hogy *must carry* körbe tartozik-e. Továbbítási kötelezettségként értelmezve e rendelkezéseket a közösségi joggal való összhangjuk azért kétséges, mert nem határozzák meg megfelelő

pontosággal az érintett műsorszolgáltatásokat, a műsorterjesztő számára nem teszik egyértelművé a kötelezettség terjedelmét. Az irányelv nem ad iránymutatást a műsorszolgáltatások „meghatározottságának” mértékéről, így a műsorterjesztő széles mérlegelési joga sem zárja ki feltétlenül e követelmény teljesülését, különösen akkor, ha a törvény meghatározza az így érintett kapacitások nagyságát, és a műsorszolgáltatók és műsorterjesztők közötti viták rendezéséhez megfelelő fórumot és eljárást biztosít. Az átláthatóság, sőt a normavilágosság szempontjából azonban e megoldás mindenképpen aggályos. A szabályozással követett célok elérésnek hatékonyabb – bár közösségi jogi szempontból szintén aggályos – megoldása az esélyegyenlőség biztosításának előírása; a megfelelően kialakított *must carry* előírások azonban a kapacitáselosztás további szabályozása nélkül is garantálni képesek a médiaszabályozási célok megvalósítását.

A platformüzemeltetők részére viszonylag széles mozgásteret biztosít, és az átláthatóság és a jogbiztonság követelményének is megfelel az a megoldás, amely szerint a jogalkotó a kereskedelmi műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban nem konkrét műsorszolgáltatásokat ruház fel *must carry* státusszal, hanem egyértelműen körülhatárolt **műsorkategóriákat** jelöl meg. A kábelüzemeltető az egyes kategóriákba tartozó műsorszolgáltatások közül bármelyikkel eleget tehet a továbbítási kötelezettségnek.

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

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

### 2.3. Must offer

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

### 2.4. A kapacitáselosztás feltételeinek további szabályozása

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.5. A tartalomcsomagolás és -értékesítés szabályozása**

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

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

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

## **2.6. Hozzáférés a digitális műsorterjesztés további szűk keresztmetszeihez**

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

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

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

## 2.7. Ágazati médiakoncentráció-korlátozás

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

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

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

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

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

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

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

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



## KAPCSOLÓDÓ PUBLIKÁCIÓK

### Könyv

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

### Tanulmányok

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

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

### **További publikációk**

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