

# Fórum

BÉKY ZOLTÁN BALÁZS

## A műsorelosztók vételkörzetének törvényi korlátozása – vitazáró válasz

„A gyakorlatban alkalmazhatatlan és tényleges jogbizonytalanságot eredményező szabályozásnak mi értelme van?”

E kérdést tette fel PINTÉR ANDREA, a jelen folyóiratban néhány hónappal ezelőtt indult, a műsorelosztók vételkörzetének médiatörvényi korlátozásáról szóló cikksorozat utolsó írásában. Nos, erre a kérdésre nyugodt szívvel felelhetünk azzal, hogy: semmi. Ahhoz, hogy ennél bővebb válasz is adható legyen e kérdésre, az alábbiakban röviden áttekintésre kerülnek a cikksorozat szerzőinek főbb megállapításai és azokra adható feleletek.

A cikksorozat elindítása óta az alapvetően elméleti médiajogi kérdés megvitatása többszörös gyakorlati aktualitást is nyert: egyrészt megszületett a 2/2005. (II. 10.) számú alkotmánybírósági határozat, amely közvetlenül érinti az Rttv. „egyharmados szabályát”, másrészt, pedig ez évben az ORTT égisze alatt megkezdődött a médiatörvény egy újabb módosítási tervezetének kidolgozása.

A sorozat jelen zárócikkében a továbbiakban ezek fényében is kívánok röviden reagálni a cikksorozat szerzői által megfogalmazott egyes észrevételekre, felvetésekre.

Az első hozzászóló, GÁLIK MIHÁLY közgazdász-ként – mondhatni természetesen – elsősorban a műsorszolgáltatási piaci körülmények felől közelítette meg a kérdést. A szerző abból indul ki, hogy a mai magyar műsorszolgáltatási piacot áttekintve azt tapasztalhatjuk, hogy a különböző (és gyakran egymással versengő) terjesztési módszerek széles köre alkalmazásával elvileg sokszínű műsorszolgáltatási palettához juthatnak hozzá a közönség tagjai. Ebben a piacszerkezetben viszont kérdés számára, hogy vajon előfordulhat-e, hogy bizonyos „vélemények” az egyharmados szabály hiányában nem juthatnának el a közönséghez. Mivel megítélése szerint „ha

vannak is ilyen vélemények, hiányuk fel sem tűnik azon a műsropalettán, abban a vélemény-sokszínűségben, amiben egy magyar televíziós háztartás ilyen vagy olyan vétellel hozzájuthat”. Ehhez még azt is hozzáteszi, hogy „egy adott földrajzi piacon az ott található háztartások, az egy adott területen élő emberek egyre több, egymást többé-kevésbé helyettesítő terjesztési eljárás révén juthatnak a műsorokhoz, s egyre inkább abba a helyzetbe kerülnek, hogy egyéni preferenciáik szerint válasszák ki, milyen módon akarják a műsorokat nézni. Mindezek alapján szilárd meggyőződésem, hogy egy, a ténylegesen kialakult piaci struktúrákat figyelembevevő elemzés nem juthat olyan következtetésekre, hogy Magyarországon egy kábelhálózat üzemeltető »a gyakorlatban a vélemény monopólium helyzetét képes előidézni«”. Ennek némileg ellentmondani látszik a szerző azon – egyébként tényszerű – másik megállapítása, amely szerint, „ne essék félreértés, meg vagyok róla győződve, hogy egy földrajzi piacon – kevésszámú kivételtől eltekintve – továbbra is csak egy kábelhálózatot fognak üzemeltetni, s mint ilyen, ez az üzemeltető továbbra is monopolhelyzetet fog élvezni”.

Ezen felvetésekre az alábbi válaszok adhatók: Egyrészt a jogi szabályozás megfelelőségét célszerűen nem csak egy-egy adott, rövidebb időszak vonatkozásban kell megteremteni, még egy ilyen, például a műszaki fejlődés miatt viszonylag gyorsan változó technikai környezettel szoros kölcsönhatásban álló és így szintén viszonylag gyorsan változó területen, mint a médiajog sem, hanem minél időtállóbb szabályozásra kell törekedni. Azaz, még abban az esetben is, ha most egyes megfigyelők számára esetleg úgy is tűnik, hogy a piaci struktúra jelenleg biztosítja valamennyi vélemény „esélyegyenlőségét”, a szabályozásnak valamilyen szinten előre kell gondolnia az e téren bekövetkező lehetséges változásokra is. Másodsor, az Rttv. 116. § (1) bekezdése, igenis annak a lehetőségét

teremt meg, hogy – bizonyos kötöttségekkel (lásd pl. a *must-carry* szabályokat) ugyan, de – a műsorelosztó alapvetően szabadon vehet be a csomagjába, illetve hagyhat ki onnan műsorszolgáltatásokat. Harmadszor, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a valóságban igazából a hazai piaci struktúra nem képes biztosítani a közönséghez eljutó vélemények sokszínűségének maradéktalan érvényesülését. Többször előfordult, hogy minden gazdasági-piaci racionalitás ellenére is egyes műsorelosztók nem, vagy csak hátrányosabb feltételekkel voltak hajlandók olyan – a közönség által egyébként igényelt és népszerű – műsorszolgáltatóval szerződni, amelynek műsorában az elosztó csomagjában található más műsorszolgáltatásokétól általában markánsan eltérő „vélemények” fogalmazódtak meg. Negyedszer, amint arra a GÁLIK MIHÁLY is utalt a már idézett mondatában, hazánkban az a tipikus, hogy egy adott „földrajzi piacon” (pl. a kisebb települések többségében) maximum egy műsorelosztó vállalkozás és így egyetlen műsorelosztó hálózat van jelen. Ezek a „helyi monopolhelyzetben lévő hálózatok” pedig még a hatályos versenyjogi szabályok betartása mellett is kerülhetnek viszonylag kis számú vállalkozás kezébe, amelyek pedig így az Rttv. 116. § (1) bekezdésének köszönhetően képesek előidézni a véleménymonopólium helyzetét, akár az ország nagyobb területének tekintetében is. Ez ellen a szerző által említett „platformok versenye” sem nyújt megnyugtató védelmet. Szintén a gyakorlati tapasztalatok mutatják azt is, hogy hazánkban – a gazdasági-jövedelmi helyzetből adódóan – egyáltalán nem tipikus, hogy egy-egy háztartás több különböző platformon is élvezhesse az egymástól esetleg eltérő műsorkínálatot, azaz, hogy például kábel-előfizetés mellett műholdas program-csomagot is megrendeljen.

A digitális földfelszíni műsorszolgáltatás megindulását követően, amennyiben

A Szerző az ORTT Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézetének szakértője, az ELTE JTI szabályozási szakjogász képzésének hallgatója.

megfelelően nagy választék lesz szabadon vehető műsorszolgáltatásokból, lehetséges, hogy csökkenni fog a fentebb vázolt véleménymonopóliumok kialakulásának a veszélye. Ezt azonban – a digitális áttállás mai állapotában – még lehetetlen előre jelezni. Addig álláspontom szerint továbbra is az egyharmados szabály képezi az egyetlen – és véleményem szerint nem is irreálisan szigorú, illetve gazdasági szempontokból indokolatlanul nagy „károkat” okozó – korlátot a véleményszabadság érdekében az Rttv. 116. § (1) bekezdésében biztosított, az elosztókat megillető szabad műsorszerektálási joggal szemben, amelyet a vállalkozások egyébként akár visszaélészerűen is gyakorolhatnának. GÁLIK MIHÁLY a fentiek kapcsán a továbbiakban azt is kifejti, hogy véleménye szerint az Rttv. 116. § (1) bekezdésének visszaélészerű alkalmazásával szemben elegendő védelmet nyújt a műsorelosztókra, illetve azokra is vonatkozó hatályos versenyjogi szabályozás is. Bár ezen gondolat a témához másodikként hozzászóló POLYÁK GÁBOR cikkében is felmerül, már most hangsúlyozni kell, hogy a versenyjogi és a médiajogi joganyagok egészen más a szabályozási tárgyköre. A versenyjog a piaci résztvevők tisztességes piaci versenyének szabályait határozza meg, addig a médiajog által védett jogtárgy ez esetben a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos joga. Mivel egészen eltérő a céljuk, a szabályozási logikájuk, eszközeik, valamint az általuk védett jogtárgy, illetve annak alkotmányi státusa is, ezért egyik szabályanyaggal egyáltalán nem lehet a másik területére eső jogtárgy védelmét biztosítani.

GÁLIK MIHÁLY írásában még egy – általam is szintén jelentősnek tartott, a hazai médiaszabályozásban meghatározó – tényező, nevezetesen a politika is felmerül. A szerző így ír erről: „A médiatörvény elfogadása óta eltelt kilenc év tapasztalatai egyértelműen mutatják, hogy a módosítással kapcsolatos viták eldöntésében vajmi kevés szerepet játszik a szakracionális: a módosítások bemutatása, vitája és elfogadása a mindenkor ellenzék és a mindenkor kormánypártok vagy meglévő, vagy éppen hiányzó kompromisszum-készségének van alárendelve, függetlenül attól, miről is van szó”. Ezek után a következő kérdést veti fel: „számomra egyébként teljesen érthetetlen az is, hogy az Eht-nek a korábbi korlátozást a felére csökkentő rendelkezése mitől jó, hisz azt a szerző nem is vizsgálja, s mint olyat látatlanban elfogadja. A kétharmad persze pont annyira önkényes, mint az egyharmad volt, a törvénymódosítás pedig éppannyira érthetetlen, mint az a rendelkezés, amit fölváltott”. Amint arra a vitaindító cikkemben is utaltam, a kutatásaim során semmiféle szakmai indokolást, érvet, szabálmódosítást

megalapozó adatokat, kutatási eredményt nem sikerült fellelnem, ami a módosítás bármilyen szakmai indokára is utalt volna. Az Rttv. vételkörzet korlátozó szabályának ezen módosítása egy tipikus politikai kompromisszum eredménye volt, amelyet illetően jellegénél fogva értelmetlen is lenne szakmai szempontokból tovább vizsgálni.

Mivel a hazai médiarendszer szinte valamennyi elemében a végtelékig átpolitizált, ezért születnek a hazai médiával kapcsolatban – és nem csak a szabályozás, hanem a működtetés területén is – nap, mint nap szakmailag, illetve gazdaságilag irracionális döntések. Ezt a gyakorlatot viszont a jelenlegi hazai állapotok szerint viszont csakis megfelelő jogi szabályozással lehet némileg visszaszorítani, illetve kordában tartani. Talán ez az egyik legnyomósabb érv a műsorszolgáltatók vételkörzetét korlátozó jogi szabályozás fenntartása mellett.

A cikksorozat következő írása POLYÁK GÁBORTÓL származik. POLYÁK GÁBOR érvelése sok tekintetben nagy hasonlóságot mutat Gálik Mihályéhoz, azonban annál szélesebb körben is vizsgálja a kérdést, mivel kitér egyes alkotmányjogi vonatkozásokra is. Nála is – sőt GÁLIK MIHÁLYNÁL is hangsúlyosabban – megjelenik a gazdasági racionalitás, a gazdasági szempontok kérdésköre is. Ezzel kapcsolatban a szerző többek között leírja, hogy álláspontja szerint az egyharmados szabály miatt műsorelosztók nem végezhetik vállalkozási tevékenységüket a gazdaságilag leghatékonyabb módon és ez már közvetlenül befolyásolja (korlátozza) a tulajdonhoz való, valamint a szabad vállalkozáshoz való szintén alkotmányos jogaikat. A továbbiakban POLYÁK GÁBOR érvelésében szintén összekeverednek a versenyjogi, a médiajogi, valamint az alkotmányjogi szempontok, szabályok. A szerző – véleményem szerint az egyharmados szabály tárgyával, céljával össze nem függő vizekre evezve – elemzi, hogy szerinte milyen összefüggései lehetnek egy adott műsorelosztó vállalkozás *piaci helyzetének*, esetleges *gazdasági erőfölényének* a véleménynyilvánítás szabadságához. Továbbmenve, abból a célból, hogy a műsorelosztó vállalkozások a szabad programcsomag-összeállítási jogukkal ne élhessenek vissza, és így ne korlátozhatók a vélemények sokszínűségének érvényesülését, a szerző kifejti, hogy véleménye szerint „*mediapolitikai*” célok nem csak a szűken értett médiajog eszközeivel – speciális Rttv.-beli rendelkezésekkel – érhetők el, hírközlési jogi és fogyasztóvédelmi rendelkezések is hatékonyan hozzájárulhatnak a média sokszínűségének előmozdításához”. Végül, tekintettel arra is, hogy az egyharmados szabály, amint látjuk, a véleménynyilvánítás szabadságán kívül más

alkotmányos jogokat is érint, a szerző felveti a szabályozás arányosságának kérdését is.

POLYÁK GÁBOR fenti felvetéseire reagálva újra elmondható, ami már a vitaindító cikkemnek is az egyik fő gondolata, azaz, hogy az egyes gazdasági érdekek (a „gazdasági racionalitásnak”) egyharmados szabály miatti esetleges sérülésének teljes kizárása valójában nem lehet szempont, amennyiben ezen érdekek az egyik legkiemelkedőbb alkotmányos alapjoggal, a véleménynyilvánítás szabadságával kerülnek összeütközésbe.<sup>1</sup> Ami pedig a tulajdonhoz való, valamint a szabad vállalkozáshoz való alkotmányos jogoknak a véleménynyilvánítás jogához való viszonyát illeti, az alkotmánybíróság is már számos esetben kimondta ez utóbbi alapjog kiemelkedő jelentőségét és elsődlegességét más alkotmányos – így a POLYÁK GÁBOR által említett – jogokhoz képest is. Tehát e jogok, valamint a véleménynyilvánítás szabadsága ütközése esetében alapvetően ez utóbbinak van elsőbbsége.

Az egyharmados szabálynak, mint egy alapjog érvényesülését biztosító, egyszerre mind másik alkotmányos jog gyakorlását korlátozó jogi eszköznek az arányosságáról még lesz szó a továbbiakban. Először azonban arról kell szót ejteni, hogy POLYÁK GÁBOR az egyharmados szabály kapcsán belebonyolódott olyan, a versenyjog területére eső kérdésekbe, mint pl. a kábelszolgáltató piaci helyzetének, ezen belül a tökeerejének hatása a véleménynyilvánítás szabadságára. A szerző talán emiatt jutott hasonló következtetésekre, mint GÁLIK MIHÁLY, azaz, hogy ezt a kérdéskört elvileg más jogterület szabályanyagával is lehetne rendezni. Egyetértünk a szerzővel abban, hogy a „lefedettség” (azaz a vételkörzet nagysága) csak az egyik eleme a kábelszolgáltató piaci helyzetének, azonban az nem érthető, hogy ezt a tényezőt miért is tartja az egyharmados szabály vonatkozásában „önkéntesen kiragadottnak”, amikor is e szolgáltatóknak quasi tartalomszerkesztési és így a „véleményeknek” a közönséghez való eljuttatásával kapcsolatos lehetőségeiről van szó.

Álláspontom szerint ezzel kapcsolatban egyértelműen a vételkörzet (illetve az egy szolgáltató által elért lakosságszám, lakosságarány) a legfontosabb tényező, hiszen ettől függ, hogy egy szolgáltató mekkora területen (mekkora lakosságszám tekintetében), azaz mekkora „hatással” tudja befolyásolni azt, hogy mely műsorszolgáltatások juthatnak el a közönséghez, és melyek nem. Az egyharmados szabály éppen ezért e tényező alapján korlátozza a műsorelosztókat, nem pedig általában a „piaci helyzetüket”, vagy annak egy más tényezője alapján. Bár a véleménynyilvánítás szabadságának a műsorelosztás tekintetében való védelmével összefügg-

gésben a szolgáltatók piaci helyzete más tényezőjének is lehet jelentősége (pl. annak, hogy a tőkeerejénél fogva mennyi „földrajzi egységben” tud monopolhelyzetben vagy quasi monopolhelyzetben műsort elosztani és így programcsomagot „szerkeszteni”), azonban ebből a szempontból a legrelevánsabb tényező mindenképpen a vételkörzet (illetve az elért lakosságszám).<sup>2</sup> Ezért e kérdés szabályozásába hiba lenne belekeverni olyan más tényezőket, fogalmakat, szabályokat, és más jogszabályokat, amelyek olyan más jogterület körébe tartoznak, amely más jogtárgyak szabályozását biztosítják. Ez is – a GÁLIK MIHÁLY kapcsán elmondottakon túl – egy további oka annak, hogy miért is nem lehet közvetlenül a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó szabályozási célt, a médiajogon kívül más jogterületbe tartozó – pl. a POLYÁK GÁBOR által említett fogyasztóvédelmi, vagy hírközlési jogi – jogszabályban szabályozni.

Végül POLYÁK GÁBOR a cikkében felteszi azt a kérdést is, hogy az egyharmados szabály alkotmányos jogok szükséges, illetve arányos korlátozásának tekinthető-e? Az első kérdésre válaszol itt is megismétlem, amit a vitaindító cikkemben fejtettem ki részletes, azaz, hogy az Rttv. 116. § (1) bekezdésébe foglalt szabály fényében mindenképpen indokolt valamilyen szabály annak megakadályozására, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának védelme érdekében a műsorelosztók a programcsomag összeállítási jogukat ne gyakorolhassák visszaélészerűen. Ha azt nézzük, hogy erre lenne-e célszerűbb, hatékonyabb, kevesebb korláttal, „sérelemmel” járó, a jelenlegi szabálytól gyökeresen eltérő más megoldás, azt kell válaszolnom, hogy álláspontom szerint jelenleg nincsen.

Ezzel összefüggésben itt kell megemlíteni azt is, hogy a már hivatkozott 2/2005. (II. 10.) számú határozatában – mivel az indítványozó kérelmét a gyakorlati alkalmazásának nehézségeire alapítva és ennek alapján az Alkotmánynak a jogbiztonság követelményére vonatkozó 2. § (1) bekezdésére hivatkozva, az akkor még egyhatodos szabály megsemmisítését kérte – az Alkotmánybíróság már vizsgálta konkrétan az Rttv. 115. § (4) bekezdésének alkotmányosságát is. Ebben különvélemény nélkül kimondta, hogy „álláspontja szerint a médiatörvény fent hivatkozott rendelkezései alapján kiszámítható a 115. § (4) bekezdésben foglalt korlát betartásához szükséges műsorelosztói vételkörzet, a médiatörvény 2. § 47. pontja alapján ugyanis meghatározható az a lakott terület, amelyen a műsorelosztó a médiatörvény szerint működik, és meghatározható az ahhoz tartozó lakosságszám is, a kifogásolt jogszabályi rendelkezés tehát nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének egyik lényeges elemét alkotó jogbiztonság

és normavilágosság elvét”. Arra a kérdésre pedig, hogy vajon ez a jogszabályi rendelkezés arányos-e az általa elérendő céllal, illetve nem korlátoz-e aránytalan mértékben más alkotmányos jogot, szintén csak azt tudom megismételni, hogy álláspontom szerint az egyharmadosra történő módosítást követően már semmiképpen sem lehet aránytalanak tekinteni. Végző soron azonban nyilvánvalóan ezt a kérdést is csak valamely konkrét jogeset kapcsán az erre hivatott szerv fogja többé-kevésbé általános érvénnyel megválaszolni.

A cikksorozat következő szerzője, INOTAI G. ANDRÁS volt, aki írásában az egyharmados szabálynak a figyelembeveendő európai közösségi szabályozáshoz való viszonyát tekintette át. A szerző álláspontja szerint a Közösség ún. „telkom irányelvcsomagjának” vonatkozásában megfogalmazott, ún. „tartalomszolgáltatási kivétel”<sup>3</sup> azért nem alkalmazható, mert a kábelszolgáltatók kizárólag hírközlési, azaz „infrastrukturális jellegű” tevékenységet végeznek. Így az ő tevékenységüket érintő jogi szabályozás (azaz így az egyharmados szabály is) csakis hírközlési-infrastrukturális szabály lehet, márpedig ez az irányelvi kivétel kizárólag a tartalomszabályozás tekintetében lehet alkalmazni, amit szerinte az is alátámaszt, hogy a „telkom irányelvekben” hivatkozott, a „határok nélküli televíziózásról szóló” 89/552/EGK irányelv szabályozási tárgya is a *műsorszolgáltatás*.

Álláspontom szerint a szerző e téren ott került tényleg, hogy az Rttv. egyharmados szabálya nem a műsorelosztóknak az egyébként tipikus – a hírközlési-infrastrukturális tevékenységének körébe tartozó – tevékenysége vonatkozásában fogalmaz meg korlátot, hanem egy, a főtevékenységükhöz képest speciális aktusokra vonatkozóan, méghozzá a quasi „tartalomszerkesztési” tevékenységre. A programcsomag tartalmának összeállítása pedig, mint szerkesztői jellegű döntés, – mivel a véleménynyilvánítás alkotmányos jogát igen közvetlenül érinti – tipikusan és kizárólagosan a tartalomszabályozás és így a médiajog tárgykörébe tartozik. Tehát az egyharmados szabály közvetlen jogi tárgya annak biztosítása, hogy a *műsorszolgáltatások* lehető legnagyobb és „legszínesebb” választéka lehetőség szerint a közönség tagjainak lehető legszélesebb köréhez juthasson el a műsorterjesztés útján is, és ezen keresztül biztosítja a rendelkezés közvetett szabályozási tárgyát jelentő véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését. Ennélfogva az egyharmados szabály – véleményem szerint – a fenti közösségi rendelkezések szerint is a kivételek körébe esik. A szerző által a továbbiakban említett probléma, azaz a letelepedési szabadság sérelme sem

állapítható meg álláspontom szerint, mert a hazai műsorelosztó vállalkozásokra ugyanúgy vonatkozik az egyharmados szabály, mint a külföldiekre, tehát e téren semmilyen diszkrimináció nem áll fenn.

E médiatörvényi rendelkezés egyéb tekintetben sem sérti sem a Szerződést, sem az alsóbb szintű közösségi jogot. Különösen annak fényében lehet ezt kijelenteni, amit INOTAI G. ANDRÁS is ismertetett cikkében, azaz, hogy „megkülönböztetéstől mentesen alkalmazott korlátozások esetén elvileg az érintett tagállam a Szerződés 46. cikkének (1) bekezdésében foglalt okoknál tágabb körből („közérdekből fakadó kötelező előírások”) meríthet igazolást, amennyiben a másik két feltétel (alkalmasság és arányosság) teljesül. Így például az Európai Bíróság elfogadta, hogy a kulturális megfontolások, mint például a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó pluralizmus fenntartása, elvileg minősülhet a korlátozás alól kivételt engedő közérdeknek”.

Ebből kiindulva a továbbiakban tehát legfeljebb azt érdemes vagy lehetséges még vizsgálni, hogy vajon az egyharmados szabály alkalmas-e a véleménynyilvánítás érvényesülésének biztosítására a műsorelosztók szerkesztői jogára tekintettel, pontosabban, hogy van-e az egyharmados szabálynál alkalmasabb jogi eszköz erre, valamint, hogy vajon nem aránytalan-e ezen eszköz az általa elérendő célhoz viszonyítva. Ami az első szempontot illeti, már a vitaindító cikkben is jeleztem, hogy a magam részéről a hazai médiaszabályozás jelenlegi elvi-logikai rendszerében nem látok az egyharmados szabálynál jobb megoldást ezen szabályozási cél elérése érdekében. A cikksorozat további szerzőinek álláspontja szerint pedig hírközlési jog / versenyjog / fogyasztóvédelmi jog keretein belül is hatékonyan biztosítani lehetne e szabályozási célt. Jelen sorok szerzője viszont továbbra sem tudja átlátni, hogy pontosan mely jogszabályok, milyen rendelkezéseinek, milyen módon történő alkalmazása biztosítaná ennek a célnak a hatékony megvalósítását.

Az arányosság vonatkozásában pedig szintén utaltam arra tényre, hogy a hírközlési vállalkozások által végezhető egyik tevékenységnek, a műsorelosztásnak – a törvénymódosítás után már csak csökkentett mértékű – területi korlátozásán túl az Rttv. vételkörzeti szabálya egyáltalán nem érinti és nem befolyásolja a hírközlési hálózatok létesítését, üzemeltetését és azokon keresztül egyéb hírközlési szolgáltatások végzését. Ezen közösségi szempontok vonatkozásában még azt is ki kell említeni, hogy hazánk uniós csatlakozása kapcsán a médiatörvény jogharmonizációs célú módosítását követően a közösségi szabályozások tagállami végrehajtásának ellenőrzéséért felelős uniós szerv, a Bizottság részletekbe menően

vizsgálta az Rttv. összhangját a közösségi joggal, és bár több kifogást is megfogalmazott a médiatörvényünk egyes rendelkezéseinek tekintetében, a műsorelosztók vételkörzeti korlátozásának a szabályozási cél elérésére való alkalmasságát, illetve az ahhoz viszonyított arányosságát egyáltalán nem kritizálta. Az Rttv. egyharmados szabályáról szóló cikksorozat addig inkább elvi-elméleti jellegű eszmecseréjét az utolsó cikkben PINTÉR ANDREA terelte a gyakorlati kérdések irányába. Tekintettel arra, hogy az AB határozat több felmerült gyakorlati kérdésben ad némi útmutatást, eligazítást, illetve – amint azt a jelen írás elején már jeleztük – folyamatban vannak az Rttv. általános felülvizsgálatára irányuló munkálatok, a cikksorozat végén valóban indokolt áttekinteni ezeket a kérdéseket is. Amint már utaltunk rá, az Alkotmánybíróság önmagában nem találta sem alkotmányellenesnek, sem pedig alkalmazhatatlannak a műsorelosztók vételkörzetének korlátozására vonatkozó médiatörvényi rendelkezést. Ugyanakkor – ahogyan arra PINTÉR ANDREA is rávilágított – a szabály alkalmazása, végrehajtása a gyakorlatban számos problémát vetett fel. Egyrészt az Rttv. nem határozza meg, hogy az egyharmados szabály alkalmazásának, ellenőrzésének tekintetében hogyan is kell kiszámítani a műsorelosztók vételkörzetét, másrészt sokáig az is kérdéses volt, hogy milyen eljárás alapján milyen szankciót is alkalmazhat a médiahatóság a vételkörzeti korlát átlépésének esetén.

Hogy az ORTT egyáltalán megpróbálhassa alkalmazni a szabályt – egyéb jogforrás / felhatalmazás híján – saját hatáskörében próbálta meghatározni a számítási módot. Ez eredményezte a vitaindító cikkben már ismertetett – korábban már általam is bonyolultnak és nehezen alkalmazhatónak minősített – tényleges vételkörzet-megállapítási metódust, amit az ORTT az 1294/2001. (IX. 28.) sz. határozatában állapított meg. Az Rttv. meglehetősen összetett „vetelkörzet”

definíciója miatt azonban az is igen nehezen értelmezhető lett. Ráadásul – amint arra PINTÉR ANDREA is utalt – ebben az aktusban sem lett kidolgozva a szükséges részletességgel a kiszámítási módszer, illetve a szankcionálás kérdése is alapvetően nyitva maradt. Ennek a több szempontból vitatott jogi helyzetnek, megoldásnak a határozat miatt indult bírósági eljárás, illetve az annak folyamánként megszületett AB határozat vetett véget.

Bár az elmúlt években többen megkérdőjelezték már annak jogszerűségét, hogy az ORTT különböző témákban, gyakran „elvi állásfoglalás” elnevezéssel, határozati formában, szándéka szerint az érintett jogalanyokat általánosan kötelező „normaszerű aktusokat” bocsát ki, végül az Alkotmánybíróság tette egyértelművé, hogy – a jogalkotási törvényre is tekintettel – az ORTT-nek nincsen jogosultsága semmilyen, a jogalanyokat, vagy azok meghatározott, érintett körét általánosan kötelező jogi normát kibocsátani. Így az 1294/2001. (IX. 28.) sz. határozatában megállapított számítási módnak sincsen általánosan kötelező jellege.

Az AB határozatot követő helyzetet – amit PINTÉR ANDREA „patthelyzetként” jellemez – azaz, hogy az AB alkalmazhatónak találta az egyharmados szabályt, mindamellett a tényleges alkalmazhatóságával kapcsolatban továbbra is több gyakorlati jellegű kérdés merül fel, álláspontom szerint jogalkotással lehet feloldani. Az Rttv. felülvizsgálata során ezeket a kérdéseket a konkrét jogfejlesztés szempontjából is meg lehet vitatni.

Mivel az Rttv. 116. § (1) bekezdésébe foglalt „szerkesztői jogosultság” magában foglalja az azzal való visszaélés, és így az egyik legfontosabb alkotmányos jog sérelmének lehetőségét, a véleménynyilvánítás szabadságának csorbítatlan érvényesülését a műsorelosztás tekintetében is mindenképpen biztosítani szándékozó jogalkotói, szabályozási cél továbbra is indokolt. E cél megvalósításának pedig meglátá-

som szerint az alábbi lehetőségei vannak. Abban az esetben, ha a jogalkotó – mert például úgy találja, hogy az általa okozott hátrányok nincsenek arányban az általa elérendő céllal – esetleg az egyharmados szabály hatályon kívül helyezése mellett döntene, akkor ki kellene dolgoznia azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek szintén hatékonyan biztosítanák ennek a jogalkotói szándéknak a megvalósulását. A nyitó cikkre reagáló szerzők általában nem javasolnak más / jobb megoldást az egyharmados szabály helyett, mert valószínűleg semelyikük sem érzi szükségesnek a hasonló célú jogi eszközök meglétét, azonban a jelen sorok írója számára továbbra sem látható, hogy akkor, milyen egyéb, – meglévő – jogintézmények és milyen módon biztosítanák ennek a szabályozási célnak az érvényesülését.

A másik lehetőség szerint a az egyharmados szabály változatlanul hagyása mellett, a kiszámíthatóság-jogbiztonság legteljesebb biztosításának érdekében, szintén törvényi szinten kellene meghatározni az alkalmazásának további és egyértelmű részletszabályait is. Ilyen például a műsorelosztók vételkörzet kiszámításának módja, a kiszámításának alapjául szolgáló adatok köre, valamint azok forrása, az ORTT eljárási szabályai, az általa hozott döntés formája, kötelező ereje, a döntés végrehajtásának rendje, az esetleges szankcionálás módja, valamint a döntés alapjául szolgáló körülmények megváltozása esetén követendő eljárás. E megoldás esetében indokolt áttekinteni annak lehetőségét is, hogy ezen részletszabályoknak a megalkotására esetleg az ORTT kaphasson felhatalmazást<sup>4</sup>. Mindenesetre a médiatörvény mostani felülvizsgálata során egy kifejezetten erre irányuló vizsgálat mindenképpen indokolt lenne, amely mélységében is áttekinti az egyharmados szabály tényleges társadalmi, gazdasági és – elsősorban a más jogtárgyakkal, jogszabályokkal való kölcsönhatása szempontjából – jogi hatásait.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> Egyébként, amennyiben a gazdasági racionalitás a médiaszabályozás preferenciái között az élen, vagy akár csak a jelentősebb szabályozási célok között is szerepelne, akkor az Rttv. rendelkezéseinek igen jelentős részét hatályon kívül kellene helyezni, kezdve a törvény alapelveitől, a kiskorúakat védő szabályokon és a műsorszerkezeti követelményeken keresztül, az egyes reklámkorlátozók, -tilalmakig, hiszen ezek hiányában még nagyobb nézettségi értékeket lehetne elérni, és így sokkal „gazdaságosabban” tevékenykedhetnének a műsorszolgáltatók is.
- <sup>2</sup> Egyébként az adott szabályozási cél jellegének megfelelően a médiatörvényben is számos olyan rendelkezést találhatunk, amelyben egy médiapiaci szereplő (főleg a műsorszolgáltató) piaci helyzetének valamely másik tényezője alapján (pl. az adott vállalkozás által üzemeltetett más műsorszolgáltatók, illetve egyéb médiapiaci vállalkozások száma, jellege) került megfogalmazásra a jogi norma.
- <sup>3</sup> Ezt legbővebben a 2002/21/EK irányelv, az ún. „keretirányelv” preambuluma (5) bekezdés fogalmazza meg az alábbiak szerint: „Az átvitel szabályozását szükséges elválasztani a tartalom szabályozásától. Ez a keretszabályozás ennél fogva nem terjed ki az elektronikus hírközlési hálózatokon elektronikus hírközlési szolgáltatások alkalmazásával nyújtott szolgáltatások tartalmára, mint a műsorszolgáltatói tartalom, pénzügyi szolgáltatások és egyes információs tár-

sadalmi szolgáltatások, így tehát nem érinti az ilyen szolgáltatások tekintetében a közösségi jog betartásával közösségi vagy nemzeti szinten a kulturális és nyelvi sokszínűség előmozdítása és a média-pluralizmus védelme érdekében hozott intézkedéseket. A televíziós műsorok tartalmára a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1989. október 3-i 89/552/EGK tanácsi irányelv terjed ki. Az átvitel szabályozása és a tartalom szabályozása közötti elkülönítés nem sérti az ezek között meglévő kapcsolatok figyelembe vételét, különösen a média-pluralizmus, a kulturális sokszínűség és a fogyasztóvédelem biztosítása érdekében.”

- <sup>4</sup> Jelen írás szerzője szerint – mivel a média világa az általa alkalmazott technológiák viszonylag gyors fejlődése miatt szintén viszonylag gyorsan változik, ami az arra vonatkozó jogi szabályozás rugalmas és naprakész alkalmazkodását követeli meg, aminek azonban a törvényalkotás nem feltétlenül tud eleget tenni –, számos egyéb, a területen felmerülő (kisebb jelentőségű) szabályozási kérdés tekintetében indokolt lenne a médiahatóságot valamilyen, az érintett jogalanyokat általánosan kötelező, alsóbb szintű jogi normaalkotási jogkörrel felruházni a jogalkotónak.