

Az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésnapján elfogadta a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Sztj.) módosításáról szóló 2008. évi CXII. törvényt, amelynek köszönhetően az 57/A–C. §-okkal egészült ki a (Sztj.). Az új szakaszok rendelkeznek az árva mű fogalmáról, és ezzel együtt a Magyar Szabadalmi Hivatal hatáskörébe tartozó, az árva művekre vonatkozó egyes felhasználások újfajta hatósági engedélyezési rendszeréről. E tekintetben az Sztj. rendelkezéseit a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, valamint az árva művek felhasználásainak engedélyezésére vonatkozó részletes szabályokról szóló – még egyeztetés alatt álló, tehát elfogadásra nem került – kormányrendelet-tervezet (a továbbiakban: tervezet) rendelkezései egészítik ki.

Egy mű „árvává válását” egyetlen okra lehet visszavezetni, mégpedig a szerzőjére vonatkozó információ hiányára. Ennek az információhiánynak az elsődleges oka pedig az, hogy a védelem keletkezése – eltérően az iparjogvédelmi oltalmaktól – nem kötődik előzetes eljáráshoz, illetve nyilvántartásba vételhez, hanem a mű keletkezésétől fogva illeti meg a szerzőt. A szerzői művekre és alkotóik személyére vonatkozó egységes nyilvántartás hiánya pedig olyan adatok ismeretlenné válásához vezethet, amelyekre elengedhetetlenül szükség van a felhasználási engedélyek beszerzése céljából.

A szerző – így például a név és az elérhetőség, az életben létre vagy halála utaló adatok – fellelhetőségének a lehetetlenné válása miatt tehát az ilyen művek ún. nagyjogos (tehát a szerző kizárólagos engedélyezési körébe tartozó) felhasználására ez idáig jogszűrőn nem kerülhetett sor. Ennek következtében az árva művek jogszerű „felhasználhatatlansága” komoly akadályt jelentett a kulturális javak teljes feltárásában, illetve a nyilvánosság köreiben való ismertté tételében.

Az árva művek felkarolása az Európai Unió Bizottságának „2010 Digitális Könyvtárak” projektjéhez is kapcsolódik, amelynek a céljai között szerepel többek között az egyes művek szerzői jogi státuszának tisztázása, az egyes tagállamok intézményei – így pl. könyvtárak, archívumok – közötti együttműködés szorosabbá és ezáltal hatékonyabbá tétele, továbbá egy európai könyvtár létrehozása. Ennek keretében merült fel az olyan „rejtve” maradt műveknek a kérdése, amelyek elárvultak, és amelyekre vonatkozóan az engedélyezési rendszer kidolgozásra vár. E körben az audiovizuális művek és a könyvek kerülnek elsősorban szóba.

Meg kell említeni továbbá az Európai Bizottság alatt 2006-ban létrejött ún. Magas Szintű Szakértői Csoportot (*High Level Expert Group*), amely az árva művek szerzői jogi kérdéseinek vizsgálatával foglalkozott. Az említett szerzői jogi alcsoport által kiadott jelentésekből megállapítható, hogy az árva művek felhasználásával kapcsolatos kérdéseken kívül a művek árvává válásának megakadályozását szolgáló megoldási javaslatok is szóba kerültek.

Az árva művekre vonatkozóan elfogadott törvényt módosításnak megfelelően a Magyar Szabadalmi Hivatal lesz jogosult minden olyan alkotás – érteve ezalatt szerzői műveket és előadóművészi teljesítményeket – esetében felhasználási engedélyt adni, amely alkotás szerzője ismeretlen vagy pedig ismeretlen helyen tartózkodik, és az adott mű felhasználásának engedélyezése nem tartozik közös jogkezelés körébe. Fontos kiemelni, hogy „szerző” alatt nemcsak az alkotót értjük, hanem azokat a jogosultakat is, akik a felhasználási jogokkal rendelkeznek. Így egy megjelent könyv esetében nemcsak a szerzőre, de annak kiadójára, illetve elhunyt szerző esetében a szerző örököseire is gondolni kell.

A közös jogkezelés körébe tartozó felhasználási módok kivétele a Magyar Szabadalmi Hivatal hatásköréből azzal függ össze, hogy az ilyen művek esetében eleve nem lehet szó „árvának” minősítéséről, hiszen ezek tekintetében az engedély megadására a közös jogkezelő szervezet jogosult. Egy vers előadásának rádióban történő elhangzása a közös jogkezelés körébe tartozik, így e tekintetben a jogosult minden esetben a közös jogkezelő szervezet (jelen esetben az Artisjus Magyar Szerzői Jogvédő Iroda Egyesület, a továbbiakban: Artisjus) lesz, éppen ezért „árva műről” nem beszélhetünk. Ebből az következik, hogy miután a szerző, illetve a jogosult (pl. a kiadó) nem ismert vagy ismert, de nem fellelhető (pl. természetes személy, aki ismeret-

len helyen tartózkodik), fontos annak a kérdésnek a tisztázása, hogy az adott mű felhasználásának engedélyezése a közös jogkezelés körébe tartozik-e vagy sem.

Folytatva az előző gondolatmenetet, az engedélyezési rendszer egyik alapeleme tehát, hogy a kérelmezőt bizonyítási kötelezettség terheli. E szerint a kérelmezőnek, tehát a reménybeli felhasználónak az adott helyzetben általában elvárható intézkedéseket kell megtennie a szerző felkutatása érdekében. A kormányrendelet-tervezet segítséget nyújt abban, hogy a bizonyításnak milyen sarokpontokon kell haladnia. A bizonyítás során a kérelmezőnek az adott műtípus és a kiválasztott felhasználási mód figyelembevételével kell eljárnia. Kézenfekvő tehát, hogy pl. egy színdarab előadásának az internetre történő feltöltésére vonatkozó kérelem esetében a keresés jellege eltér attól a keresési módtól, amelyet egy olyan kérelmezőnek kell lefolytatnia, aki például egy könyvet kíván újra kiadni.

Az utóbbi példán keresztül – vagyis ha a kérelmező egy már kiadott könyvet szeretne újból kiadni – a bizonyítás menete a következőképpen alakul. Abban az esetben, ha a könyv szerzőjének neve bár ismert, de a személyre vonatkozó további adat (alapvetően az elérhetősége) nem áll a reménybeli felhasználó rendelkezésére, akkor a kérelmezőnek lehetősége van azt a korábbi kiadót felkeresni, amely – vélhető módon – rendelkezik a felhasználási jogokkal. Erről a kiadóról közben kiderülhet, hogy megszűnt, és a felhasználási jogok jogosultjára vonatkozó további információ nem áll rendelkezésre. Ebben az esetben javasolt a közös jogkezelő szervezethez fordulni. Irodalmi művek szerzőinek, illetve azok leszármazottjainak felkutatása esetében az Artisjus-hoz lehet fordulni. Az Artisjus szerzői adatokat tartalmazó adatbázisa, továbbá a jogutód-nyilvántartása megfelelő forrást jelenthet a könyv szerzőjének, illetve örököseinek felkutatásához. Abban az esetben, ha az Artisjus nyilvántartásában sem szerepel a szerző, illetve a szerző örököseire vonatkozó adat, az egyesület felhívást tesz közzé honlapján. Ezt a felhasználónak is meg kell tennie, mégpedig országos napilapban, esetleg az internet segítségével. Egy közzétett hirdetés ugyanis további segítséget nyújthat a szerző, illetve jogosult felkutatásában. További tájékoztatást nyújthat ebben az esetben például még a Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülése.

Összességében a példa is illusztrálja, hogy a kérelmező a felhasználási engedélyt csak azzal a feltétellel kaphatja meg, ha a kellőképpen alátámasztja, hogy a szerző felkutatása érdekében minden, az adott helyzetben általában elvárható intézkedést megtett, és a kutatás így sem vezetett eredményre.

A költségek tekintetében meg kell említeni, hogy az eljárás egyrészt igazgatási szolgáltatási díj fizetéséhez kötött, másrészt a jövedelemszerzésre vagy jövedelemfokozásra irányuló felhasználás esetében kötelező annak a felhasználási díjnak a letétbe helyezése, amelyet a Magyar Szabadalmi Hivatal esetenként állapít meg.

Fontos még kiemelni, hogy a Magyar Szabadalmi Hivatal által az árva művekre adott felhasználási engedély terjedelme az Sztj.-ben törvényileg korlátozott. A bemutatott példánál maradva tehát a kérelmező könyv kiadására szóló felhasználási engedélye öt évnél hosszabb időtartamra nem szólhat, továbbá a Magyar Köztársaság területén kívül eső területekre nem vonatkozik. Az engedély nem kizárólagos, tehát más felhasználó (pl. egy kiadó) is kaphat ugyanennek a könyvnek az újrakiadására engedélyt. Fontos kiemelni, hogy a felhasználási engedélyt kapott kérelmező nem válik jogosulttá arra, hogy további engedélyt adjon más személy részére. Az engedély korlátjának minősül, hogy a felhasználó nem fordíthatja le a művet. A Magyar Szabadalmi Hivatal által nyújtott engedély ugyanis nem vonatkozik az átdolgozásra sem.

Az „elárvult” könyv újrakiadásának példája sejteti, hogy az újonnan alkotott jogintézmény remélhetőleg egyrészt újabb fejezetet nyit meg a könyvtárak és digitális archívumok tevékenységében, másrészt talán egyéb kedvező „mellékhatása” is lehet, így például egy új szakma kialakulásához, „kulturálközvetítési régészet” megjelenéséhez is elvezethet.

Bendzsel Miklós  
(a Magyar Szabadalmi Hivatal elnöke)

# Tartalom

## ELSŐ OLDAL

Bendzsel Miklós 33

## TANULMÁNYOK

Gálik Mihály  
A sokszínűség index és alkalmazása az eszmék piacán 35

Belényesi Pál  
A digitális többlet és annak kihasználása 43

Bayer Judit  
A 2009. februári médiatörvény-tervezet hibái  
– A közmédia irányítása, felügyelete, a közszolgálati megbízás 45

## FÓRUM

Detrekői Zsuzsa, Petrányi Dóra  
A közös jogkezelés – felhasználói szemmel 49

## JOGGYAKORLAT

Kriesch Attila  
A fogyasztók elállási joga az online áruházakban történő vásárlás esetén.  
Jogalkalmazási kérdések és válaszok a gyakorlatban (1. rész) 51

Vikman László  
Az informatikai biztonság szabályozása a magyar jogban 57

## HÍREK

62

## Contents

### FIRST PAGE

Miklós Bendzsel 33

### ESSAYS

Mihály Gálik  
The Diversity Index and the Application of the Index on the Marketplace of Ideas 35

Pál Belényesi  
The Digital Dividend and the Utilization of It 43

Judit Bayer  
The Faults of the Media Act Proposal of February 2009 – the Governance and  
Control of the Public Service Broadcasting; the Public Service Remit 45

### FORUM

Zsuzsa Detrekői, Dóra Petrányi  
The Collective Rights Management from the Users' Aspects 49

### CASE LAW

Attila Kriesch  
The Consumers' Right of Withdrawal Concerning Webshopping.  
Questions and Answers in the Case Law (Part 1.) 51

László Vikman  
The Regulation of IT Security in the Hungarian Law 57

### NEWS

62

## INFOKOMMUNIKÁCIÓ ÉS JOG

VI. évfolyam, 2. szám  
2009. április  
Megjelenik kéthavonta.

**Kiadja:**  
a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

**A kiadó jogi szerkesztője:**  
Gábor Zsolt

**Főszerkesztő:**  
Polyák Gábor  
(gpolyak@ajk.pte.hu)

**Címlapfotó:**  
Póka Marcell

**Szerkesztőség és kiadóhivatal címe:**  
HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.  
1137 Budapest, Radnóti M. u. 2.  
Tel.: 340-2304, 340-2305  
Fax: 349-7600

**Felelős kiadó:**  
Lipovecz Éva

**Nyomdai kivitelezés:**  
Multiszolg Nyomda

**Felelős vezető:**  
Kajtor Istvánné

ISSN: 1786-0776  
Éves előfizetési díj 2009. évre:  
7440 Ft (6 szám)  
Előfizethető a Kiadó címén  
és honlapján

[www.infojog.hu](http://www.infojog.hu)  
[www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu)

### A szerkesztőbizottság tagjai:

Balogh Zsolt György  
(a szerkesztőbizottság elnöke)  
Polyák Gábor  
(főszerkesztő)  
Csáki Gyula Balázs  
Csepely-Knorr Tamás  
Gyenge Anikó  
Jóri András  
Ráta Balázs  
Tóth András  
Szőke Gergely László  
Vikman László

### A folyóirat tanácsadó testületének tagjai:

Boytha Györgyné  
Faludi Gábor  
Gálik Mihály  
Gönczöl Tünde  
Majtényi László  
Ormós Zoltán  
Réciczka István  
Rozgonyi Krisztina  
Sallai Gyula  
Sarkady Ildikó  
Simonyi Ernő  
Szántó Tibor  
Timár János  
Verebics János

## A sokszínűség index és alkalmazása az eszmék piacán

Jelen tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy a médiakoncentráció szabályozásának folyamata milyen elvi alapokon nyugszik, milyen átalakulásokon ment keresztül az elmúlt időkben, s melyek azok a tényezők, amelyek a külön médiakoncentráció szabályozás radikális megváltoztatásának igényét indokolják. Áttekintést és elemzést adunk egy innovatív mérési eszköz, a sokszínűség index kidolgozásáról és gyakorlati alkalmazásának kudarcáról, valamint azokról a relevánsnak tűnő felvetésekről, amelyek azt sejtetik, talán mára eljött az ideje annak, hogy túllépünk a médiakoncentráció szabályozásában a történelmileg kialakult rutinokon.<sup>1</sup>

A média működéséhez számos normatív célt kapcsol a médiaelmélet. Ezek közé tartozik például, hogy szabadon működjen, hogy kínálatában tükröződjék mindaz, amit az emberek fontosnak tartanak, ami foglalkoztatja őket, amiről gondolkodnak, amire törekcsenek, hogy ösztönözzön a társadalmi és politikai folyamatokban való részvételre, hogy építse és ápolja a nemzeti összetartozás érzését, hogy jelenítse meg a különböző társadalmi csoportok életét, s egyúttal nyújtson megszólalási lehetőséget tagjainak, hogy adjon teret a kultúra értékeinek és segítse elő azok minél szélesebb közönséghez való eljutását, és még sorolhatnánk. Átfogóan fogalmazva a média működésének szabadsága mellett tehát normatív értelemben közérdeknek tekinthető a nagyközönség számára elérhető médiakínálat sokszínűsége is, s ezen közpolitikai és/vagy médiapolitikai cél teljesülését a mediaszabályozás különböző eszközeivel támogatják a demokratikus országokban.

A mediaszintér szereplőinek többsége

a modern demokráciákban piaci vállalkozás, s a médiakínálat meghatározó része árujellegű termék vagy szolgáltatás. A média ágazatainak a szokásos értelemben vett és mért koncentrációja az országok döntő többségében magasnak minősíthető, s ez ugyanolyan jelenségekhez

vezethet a médiában, mint más gazdasági szektorokban: ezek mindenképp a magasabb árakban, valamint a kínálat korlátozásában és a szegényesebb szolgáltatásokban öltének testet, s így csökkentik a *fogyasztói jólétet*. Az általános versenyszabályozás éppen az ilyen hatások kivédésére, csökkentésére irányul, s ebben a média sem kivétel, így a versenyszabályozás ismert eszköztárának alkalmazása a mediaszintéren is kézenfekvő.

A kommunikáció- és médiatudományokban uralkodó közfelfogás szerint a médiakoncentráció mértéke és a médiakínálat sokszínűsége, változatossága, ha úgy tetszik: a médiakoncentráció foka és a média pluralizmusa között érdemi összefüggés van, s a média magas koncentrációja csökkenti a kínálati sokszínűséget, vagy – a legelvonatbabb kategóriát használva – a *kommunikációs jólétet* a társadalomban. A médiakoncentráció vizsgálatával foglalkozó gazdag szakirodalom tanúsága szerint lassan bekerül a kommunika-

ciótudományi *mainstream* megállapításokba, hogy a médiakoncentráció vizsgálatánál meg kell különböztetni a gazdasági értelemben vett piacot, valamint a médiatartalmak piacát. Ez utóbbira számos elnevezést találunk – az „eszmék piaca”, a „politikai és kulturális értelemben vett piac”, a „vélemények piaca”, a „publicisztikai piac”, hogy csak a legelterjedtebb változatokat, szóösszetételeket említsük –, de egyben közös a vélekedés: a médiakoncentráció külön szabályozása ehhez a piachoz kell, hogy kapcsolódjon. Bármennyire is metafora jellegű, mi a továbbiakban az eszmék piaca megnevezést fogjuk használni az előbb felsoroltak közül.

Míg abban nagyjából közmegegyezés uralkodik, hogy az általános versenyszabályozás keretében miként mérjék a koncentrációt a gazdasági értelemben vett médiapiacokon a különböző országokban, addig gyökeresen eltérőek azok a módszerek, amelyeket az egyes nemzetállamokban alkalmaznak a médiakoncentráció külön, az eszmék piacához kötődő szabályozásában. Ennek alapvető oka, hogy a médiavállalatok nem csupán gazdasági szervezetek, hanem – akarva, akaratlanul – politikai és kulturális intézmények is, így az ágazat koncentrációjának külön szabályozásakor a gazdaságiak mellett a politikai és kulturális tényezők, hagyományok is szerepet kapnak lényegében minden országban.

### A sokszínűség fogalma, értelmezései, a médiapolitikában elfoglalt helye

**A média ágazatainak a szokásos értelemben vett és mért koncentrációja az országok döntő többségében magasnak minősíthető, s ez ugyanolyan jelenségekhez vezethet a médiában, mint más gazdasági szektorokban: ezek mindenekelőtt a magasabb árakban, valamint a kínálat korlátozásában és a szegényesebb szolgáltatásokban öltének testet, s így csökkentik a fogyasztói jólétet.**

A médiaelméletben a sokszínűség mellett a média pluralizmusa a másik, gyakran használt fogalom. Ennek értelmezése szintén örök viták tárgya, még ha ezekben a vitákban annyi közös elem azért van, hogy a kínálati sokszínűség döntő

kritériuma a médiapluralizmus minősítésének. Érdekes terminológiai különbség egyébként, hogy az amerikai szakirodalom elsősorban a média sokszínűség (*media diversity*), míg az európai pedig a pluralizmus (*media pluralism*) kifejezéseket használja lényegében ugyanannak a kívánatos célállapotnak a kifejezésére:<sup>2</sup> jelen tanulmányban a sokszínűség fogalmát használjuk a pluralizmus helyett, s nem térünk ki a szakirodalomban dúló terminológiai vitákra.

A médiakínálat szemszögéből értelmezett pluralizmusnak Európában van egy különös, több ország strukturális mediaszabályozásában is megjelenő értelmezése, nevezetesen az úgynevezett belső, illetve külső pluralizmus. A belső pluralizmus az egyes mediaszervezeteken, illetve termékeken és szolgáltatásokon belül értelmeződik, s a fogyasztásra felkínált tartalmak sokszínűségére vonatkozik. A belső pluralizmus arra a kérdésre fókuszál, hogy mennyire sokféle hír és vélemény található egy meghatározott rádió és televízió műsorszolgáltatáson vagy akár műsorszámon belül, de ezt az értelmezést akár bármelyik médiatermék/médiaszolgáltatásra is kiterjeszthetjük

A szerző a Budapesti Corvinus Egyetem tanszékvezető egyetemi tanára.

(például vizsgálhatjuk egy lapszámon belül is). A média külső pluralizmusa arra utal, hogy milyen a műsorszolgáltatások, a lapok és más média tartalompiacok sokfélesége/sokszínűsége a médiarendszer egészén belül, milyen mennyiségű és választékú médiatermék/szolgáltatás áll az emberek rendelkezésére.

Amint azt a tapasztalatok mutatják, sem a belső, sem a külső pluralizmus megvalósulásának nincsenek kikezdetlen kritériumai, mérőszámai, ezek állapotának minősítése egy adott médiaszíntéren<sup>3</sup> sokféle módon történhet, e tekintetben az egyes országok gyakorlata egymástól eltér. A szabályozási gyakorlat elsősorban a rádiózás és a televíziózás ágazataira értelmezi a fogalmat, de ez nem elvi alapon nyugszik, hanem történelmi hagyomány, s az értelmezés kiterjesztése az egész médiaszíntérré, mint azt az előző bekezdésben is említettük, elméletileg indokolt, kézenfekvő. A belső és a külső pluralizmus tehát tartalom központú kategória, míg a strukturális médiaszabályozás középpontjában a médiatulajdon pluralizmusa áll, konkrétan az, hogy ki(k) a tulajdonosa(i) az egyes média szervezeteknek.

Tény, hogy nincs egyértelmű ok-okozati összefüggés a tartalmak belső és külső pluralizmusa, valamint a tulajdoni pluralizmus között, és ez komolyan megnehezíti a médiakoncentráció elemzését és szabályozását, de az is tény, hogy a kettő között, amint már utaltunk rá, van érdemi kapcsolat. Pontosan ebből kiindulva a tulajdoni pluralizmus szabályozásán keresztül megkísérelhető a tartalmi pluralizmus, vagy másképpen fogalmazva a médiakínálat sokszínűségének ösztönzése, s ennek a közpolitikai célnak a szolgálatába lehet állítani a külön (ágazati) médiakoncentráció-szabályozást.

A sokszínűség, mint a nemzeti tömegkommunikációs politikák normatív célja a demokratikus országokban mindenütt fellelhető. Nálunk az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról (közkeletű nevén: a médiatörvény) már preambulumban leszögezi, hogy, egyebek mellett, „a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatása érdekében” alkotta meg az Országgyűlés a törvényt, s bár a médiatörvény értelmező rendelkezései között a sokszínűség fogalmát nem találjuk meg, érvényre jutását, mint közpolitika célt számos rendelkezése támogatja, s a szabályozói gyakorlat is figyelemmel követi érvényesülését. A médiatörvény egyébként kiemelten kezeli a hír- és információ piacokat a sokszínűség szempontjából, amint azt a 4. § (1) – „A közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie” – rendelkezés is mutatja.

A tájékoztatás kiegyensúlyozottságának érvényesülését vizsgáló 1/2007. (I. 18.) AB sz. határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányból fakadó követelmény a tájékoztatás kiegyensúlyozottsága, amelyet „... – a műsor jellegétől függően – az egyes műsorszámokon belül, illetve a műsorszámok összességében kell vizsgálni.” Az indokolásban az Alkotmánybíróság egyúttal kimondja, hogy „A külső pluralizmus a rádió és televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult. Ez a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükséglettel a kiegyensúlyozottsági követelmény (belső pluralizmus) előírását. ... A véleménypluralizmus fenntartása érdekében a kiegyensúlyozottság vizsgálható a közpénzből létrehozott és fenntartott közszolgálati műsorszolgáltatók, valamint azon kereskedelmi rádiók és televíziók esetében, amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik.”

A médiatartalmak kínálati sokszínűségének többé-kevésbé egzaktan meghatározhatóak az ismérvei, az amerikai szabályozó hatóság, a *Federal Communications Commission* (azaz a Szövetségi Hírközlési Bizottság, a továbbiakban: FCC) például ennek a sokszínűségnek öt fajtáját különbözteti meg, úgy mint:

- a nézőpontok változatossága;
- a műsorszám-formatok és tartalmak változatossága;
- a (média)vállalkozások változatossága;
- a tulajdonosok nemek és fajok szerinti változatossága;
- a műsorforrások változatossága.<sup>4</sup>

A médiaelmélet nézőpontjából fogalmazva az első és a második értelmezés tartozik szorosan a kínálati oldalon megjelenő sokszínűséghez, a továbbiak pedig lényegében garanciális feltételek, amelynek elérését szükség esetén a szabályozó támogatja.

A brit szabályozó hatóság, az *Office of Communications* (azaz: a Hírközlési Hatóság, a továbbiakban: Ofcom) megrendelésére készült és a 2008. év nyarán publikált, a média pluralizmus/sokszínűséget különböző nézőpontokból vizsgáló tanulmánykötetben a pluralizmus fogalmával foglalkozó írás szerzői is végeredményben csak szóhasználatukban térnek el az FCC sokszínűség fogalmától.<sup>5</sup> Szerintük „... a pluralizmus kifejezést sok dologra lehet alkalmazni, úgy mint a [rádió- és televízió] csatornákra, a finanszírozási modellekre, a médiatulajdonosokra, a műsorszám-formatokra, a szerkesztői irányvonalakra, a műfajokra, az előadókra, a megjelenő politikai nézőpontokra, az etnikai kisebbségek megszólalásaira, a megrendelőkre, a platformokra – és a lista tetszés szerint folytatható.”<sup>6</sup> A fogalom azonban, érvelnek a szerzők, három kategóriára szűkíthető, a kínálati választékra (sokszínűség), a minőségre és a kínálat előállításának hatékonyságára. A választék, a minőség és a hatékonyság két alapvető működési mechanizmushoz kapcsolódik, a piacon jelenlévők számához, illetve a kínálat tervezéséhez és előállításához szükséges szakértelemhez.<sup>7</sup>

A sokszínűség értelmezési vitához szintén jó szemléltetés HOFFMAN-RIEM felfogása.<sup>8</sup> A német médiakutató a tartalmi sokszínűség, a vélemény-sokszínűség követelménye mellett, amelynek érvényesítése kizárná a médiaszíntéren az egoldalú

vélemény-befolyásolás lehetőségét megpróbálja más dimenzióit is megragadni a fogalomnak, úgy mint a megszólaló személyek, csoportok és intézmények sokszínűségét (hozzáférés), a tárgyi sokszínűséget (műsorkínálat), a területi sokszínűséget (a kínálatban megjelenő témák földrajzi eleme a helytől a globálisig), a közlési formák/műfajok, valamint a vételi módok sokszínűségét.

A szabályozói gyakorlatban a pluralizmus/sokszínűség meglehetősen képlekeny mérce, s a fogalom bizonytalan tartalma miatt a plurális médiarendszer kialakításának normatív célját sem lehet minden kétséget kizáróan materializálni, így a cél megvalósulásának ellenőrzése sem lehet „pontos”.

Talán jól érzékelhető a rokonság HOFFMAN-RIEM csoportosítása és a sokszínűség tartalmának az előbb idézett amerikai és angol kifejtése között: mindezek alapján joggal vethető fel, hogy a szabályozói gyakorlatban a pluralizmus/sokszínűség meglehetősen képlekeny mérce, s a fogalom bizonytalan tartalma miatt a plurális médiarendszer kialakításának normatív célját sem lehet minden kétséget kizáróan materializálni, így a cél megvalósulásának ellenőrzése sem lehet „pontos”.<sup>9</sup>

## A sokszínűség mint közpolitikai cél érvényesítése a rádió- és televízió ágazatban

A média sokszínűsége, amint az előbbiekben bemutattuk, ugyan kétségkívül összetett, többdimenziós fogalom, a szabályozási gyakorlat azonban a médiának a demokratikus akaratképzésben, a közéletéről szóló vélemények formálásában betöltött szerepe miatt kiemeli a hír- és információ piacokat – ebben, amint láttuk, a magyar szabályozás sem kivétel –, s mindenekelőtt itt törekszik a maga eszközeivel a kínálati sokszínűség ösztönzésére. Az eszmék piaca metafora<sup>10</sup> is kifejezetten a hír- és információ piacokhoz kapcsolódik, és általánosan elfogadott az az előfeltételezés, hogy az eszmék piacán a kínálati sokszínűség szoros kapcsolatban áll a piacon tevékenykedő szereplők számával, illetve a piac szerkezetével, koncentrációjával.

A rádiózás és a televíziózás szabályozásában az Amerikai Egyesült Államokban a közérdek (*public interest*) érvényesítése a legitimációs alap, amelyet először az 1927-ben elfogadott *Radio Act* mondott ki. A közérdek igen csak elvont kategóriájának operacionalizálása az ugyanezen törvény által létrehozott szövetségi szabályozó ügynökség, a *Federal Radio Commission* (a mai FCC jogelődje) feladata lett, s ebben mindmáig a médiakínálat sokszínűségének célja élvez elsőbbséget. Ugyan az amerikai Alkotmány még 1791-ben hatályba lépett első kiegészítése kimondja, hogy

„A Kongresszus nem hozhat olyan törvényt, amely vallás alapítását vagy a vallás szabad gyakorlásának tilalmát érinti; csorbítja a szólás- vagy sajtószabadságot; csorbítja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszainak orvoslása céljából.”

de ezt az alkotmányos korlátozást a bíróságok úgy értelmezték, hogy

amennyiben magasabb szintű műsortartalmi sokszínűség jön létre a szabályozói beavatkozással, mint amit egy szabályozatlan piac tud nyújtani, akkor ez a közérdeket szolgálja, s így a sajtószabadság bizonyos korlátozása elfogadható. A rádiózás és a televíziózás amerikai története világosan megmutatta, hogy az először alkalmazott műsorterjesztési technológia, az analóg földfelszíni műsorszórás belső tulajdonsága az a frekvenciaszűkösség, ami megköveteli a két ágazat piacára való belépés állami szabályozását, ami nélkül a két ágazat nem fejlődhetett volna.

Európában eleve lényegében állami szektorként kezelték a rádiózást és a televíziózást annak indulásakor, az egyes nemzetállamok ebben nem láttak alkotmányos problémát, így a szabályozás és az alkotmány értelmezéséhez kapcsolódó amerikai vitának nem volt, nem lehetett relevanciája. Az állami monopolszervezeteken belül a műsortartalmi sokszínűség, a belső pluralizmus céljának követése elvileg nem ütközhetett komoly akadályokba, azt a médiapolitika – piaci versenytársak híján – ki tudta kényszeríteni, ha éppen úgy akarta. Tudjuk persze, hogy a médiarendszerek és a politikai rendszerek kapcsolata még a demokráciákban is nagyon változatos képet festett, így a belső pluralizmus érvényesülése még a közmédiáknál sem volt magától értetődő.<sup>11</sup> A rádiózás és televíziózás állami monopóliumának megszüntetése, a két ágazat liberalizálása eredményeként az 1980-as évektől kezdődően a sokcsatornássá vált Európában is az elektronikus médiaszintér, így a külső pluralizmus, mint normatív követelmény megjelent a szabályozás céljai között.

A frekvenciaszűkösség fizikai jelenségként továbbra is létezik ugyan, de ennek hatása a rádiós és televíziós műsorkínálatra egyre jelentéktelenebb, hisz a műsorterjesztésben a „klasszikus” analóg földfelszíni műsorszórás mellett más terjesztési technológiákat is alkalmaznak, aminek következtében szinte csak piaci korlátja van a rádió és televízió csatornák sokasodásának. Ez a folyamat már az 1980-as években elkezdődött, hogy azután a terjesztési technológiák digitalizációjával mára eljussunk a „tartalom-bőség, figyelemszűkösség” állapotába.<sup>12</sup> A kialakult új médiakörnyezet 180°-os ellentétje annak – frekvenciaszűkösség, kevés szereplő, kevés műsor, a műsor-számokra irányuló kitérített hallgatói/nézői figyelem („frekvenciaszűkösség, figyelembőség”) az előbb hivatkozott tanulmány terminológiáját használva –, ami a szabályozói beavatkozás közvetlen kiváltó oka volt az Amerikai Egyesült Államokban, s amire a két ágazat liberalizációját követően már Európában is *expressis verbis* hivatkoztak.

Az új terjesztési technológiák – mindekenélőtt a kábel és a műhold – terjedése már az 1980-as években olyan méreteket öltött, hogy a korábbi 3–4 csatornához képest nagyságrenddel növekedett a lakosság által elérhető televízió műsorok száma, s ez az új környezet, párosulva az akkortájt a gazdaság egészén végigsöprő deregulációs hullámmal, a televízió műsorszolgáltatás szabályozásához kapcsolódó vitákat is felélesztette. Ennek a vitának emblematikus, sokat idézett dokumentuma az FCC akkori elnöke, MARK FOWLER és jogi főtanácsadója, DANIEL BRENNER által 1982-ben megjelentetett tanulmány, amelyben a szerzők nem kevesebbet állítottak, mint hogy a szabályozás legitímációs alapjául szolgáló kördekek a műsorok iránti közérdeklődésből vezethető le („*the public's interest ... defines the public interest*”), azaz a korábban alkalmazott strukturális szabályozásra, köztük a történelmileg kialakult, bonyolult külön médiakoncentráció-szabályozásra nincs többé szükség.<sup>13</sup>

Ugyan kevés olyan tanulmány van a nemzetközi médiaszabályozási szakirodalomban, amelynek idézettsége vetekedhetne a FOWLER–BRENNER tanulmányéval<sup>14</sup>, a szerzők piaci önszabályozásba vetett hitét az őket idéző, velük vitázó szerzők legtöbbször nem osztotta. Számátalan publikációt idézhetnénk állításunk alátámasztására, de ez talán fölösleges lenne. Legyen e helyütt elég most egyetlen megállapítás, amely FOWLER és BRENNER előbb idézett mondatára az ezredfordulón, az új digitális médiakörnyezetben közvetlenül reflektál: a témakör jeles kutatója, CASS SUNSTEIN<sup>15</sup> szerint óriási különbség van a közérdeket tükröző és a közönség érdeklődését kiváltó műsorszámok között (*there „is a large difference between the public interest and what interests the public”*).<sup>16</sup>

A kérdés persze az, hogy az 1982 óta eltelt több mint negyedszázad alatt mennyire változott a média világa (mint tudjuk, óriásit), és az azóta kialakult új, digitális/konvergens médiakörnyezetben működő nagyszámú piaci szereplőtől várhatjuk-e, hogy kínálatuk nyomán megvalósul majd a kínálati sokszínűség közpolitikai célja. Amennyiben az előbbi kérdésre a válasz igen,

akkor nincs szükség külön strukturális médiaszabályozásra, illetve ezen belül a médiakoncentráció külön, az általános versenyszabályozáson felüli szabályozására, amennyiben pedig a válasz nem, úgy a következtetés éppen ellentétes.<sup>17</sup>

A szakirodalomban domináns az a véleményvonulat, hogy a médiapiacokon kínálati bőség sem automatikus garanciája a sokszínűség érvényesülésének, azaz az eszmék piacán ilyen körülmények között is fellép a piaci kudarc, ami abban jelenik meg, hogy a szabályozatlan piac nem hozza létre teljes egészében azt a kínálatot, amire pedig lenne kereslet.

A szakirodalomban domináns az a véleményvonulat, hogy a médiapiacokon kínálati bőség sem automatikus garanciája a sokszínűség érvényesülésének, azaz az eszmék piacán ilyen körülmények között is fellép a piaci kudarc, ami abban jelenik meg, hogy a szabályozatlan piac nem hozza létre teljes egészében azt a kínálatot, amire pedig lenne kereslet.<sup>18</sup> Ez a felfogás a nemzetállamok és a különböző nemzetközi szervezetek médiapolitikára vonatkozó dokumentumaiban is határozottan jelen van: például az Európai Parlament 2008. szeptember 25-én hozott határozata a média koncentrációjáról és pluralizmusáról az Európai Unióban szintén az előbbieket szellemét tükrözi, s egyúttal a plurális, sokszínű média mellett legmagasabb szintű közösségi politikai elkötelezettség kifejeződése.<sup>19</sup>

A fejlett és a feltörekvő országokban a mai médiakörnyezet a „tartalom-bőség, figyelemszűkösség” szóösszetétellel jellemezhető<sup>20</sup>, s ebben a környezetben már hiába a szabályozói ösztönzés a kínálat bővítésére, az önmagában nem vezet a fogyasztás sokszínűsége növekedéséhez. Ezt a „tágabb értelemben vett” piaci kudarcot csak új, a nagyközönség tagjainak bevonására építő módszerekkel, technikákkal lehet kezelni, érvelnek a strukturális médiaszabályozás megkérdőjelezhetetlenségét megfogalmazó iskola képviselői<sup>21</sup>, de ezzel részleteiben most nem foglalkozunk, s a témát leszűkítjük a médiakoncentráció külön szabályozásának vizsgálatára.

Jóllehet a média „szép új világ”-ában rengeteg piaci szereplő, gazdasági értelemben véve mégis koncentráltak a médiapiacok, s ennek végső magyarázatát az audiovizuális ágazat óriási tekintélynek örvendő, világszerte ismert amerikai kutatója, OWEN a fogyasztói keresletben látja.<sup>22</sup> Szerinte még ha milliárdnyi tévécsatorna is állna ingyen a fogyasztók rendelkezésére, még ha senki nem birtokolhatna többet a csatornák egy százalékánál, még ha a kínálati oldalnak nem is lennének átviteli korlátai, még akkor is viszonylag nagymértékű koncentráció alakulna ki, hisz az emberek a populáris kultúra darabjainak szentelik elsősorban figyelmüket, függetlenül attól, hogy

konkrétan mi is az valójában. Azok, mondja OWEN, akik ráéreznek, hogy kiből is lehetnek majd a népszerű kulturális ikonok (és hogyan lehet „felépitni” őket), törekedni fognak arra, hogy ezeket az ikonokat maguk csatornájához láncolják, és persze a nézők körében aratott siker szép jövedelmet is fial majd nekik: így végül viszonylag kevés csatorna és kevés tulajdonos szerepelhet meg a közönség és a bevételek oroszlánrészét.

Még ha senki nem birtokolhatna többet a csatornák egy százalékánál, még ha a kínálati oldalnak nem is lennének átviteli korlátai, még akkor is viszonylag nagymértékű koncentráció alakulna ki, hisz az emberek a populáris kultúra darabjainak szentelik elsősorban figyelmüket, függetlenül attól, hogy konkrétan mi is az valójában.

Amennyiben a médiakoncentráció szabályozásának közpolitikai célja a sokszínűség ösztönzése, úgy a médiatartalmak sikeressége és elérhetősége két külön vizsgálati dimenzió, véli OWEN, s ezt a kettőt nem szabad(na) a szabályozásban összekeverni. A sikeresség a gazdasági értelemben vett piachoz kapcsolódik, s ezt a versenyszabályozással megfelelően kezelni lehet, a sokszínűség pedig a politikai piachoz, konkrétan a hír- és információ piachoz (az eszmék piacához), ahol a koncentrációt más módon kellene mérni, mint ahogy azt a szabályozó hatóság hagyományosan csinálja.

## Sokszínűség a hír- és információ piacokon, e piacok szerkezete és koncentrációjának mérése

A hír- és információ piacon különböző iparágakba tartozó szereplők (lapkiadók, rádió és televízió műsorszolgáltatók, internet tartalomszolgáltatók stb.) sora van jelen. Egy-egy piaci szereplő kínálatát képletesen szólva egy-egy hangnak tekinthető, amelyre az emberek odafigyelhetnek az általuk el-

érhető hírek és információk kavalkádjában. Az egyes szereplők kínálatának fogadtatása, az irántuk megnyilvánuló kereslet nem egyforma a nagyközönség tagjai körében: vannak olyan piaci szereplők, melyekre sokan odafigyelnek, mások hangjára pedig csak kevés ember kíváncsi. A hír- és információ piacokon jelen lévő szereplők tehát nem egyforma súlyúak, ellentétben a közgazdasági elmélet tökéletesen versenyző piacának szereplőivel, s más valószínű piacokhoz hasonlóan e piacok is többé-kevésbé koncentráltak.

A gazdasági értelemben vett piacokon alkalmazott koncentráció-mérés egyértelműen a közönséghez való eljutás különbségeire alapoz: a fogyasztási és az értékesítési mutatókban ezek a különbségek megragadhatók, s a szabályozási gyakorlat számára elfogadható pontossággal mérhetők (a lapok olvasottsága, a rádiók hallgatottsága, a tévécsatornák nézettsége, az internetes honlapok látogatottsága, a médiaszervezetek árbevételi mutatói az egyes releváns piacokon tipikusan olyan mérőszámok, amelyeket az egyes iparágak koncentrációjának vizsgálatában szokásosan alkalmaznak).

A piaci koncentrációnak egy általánosan használt mérőszáma a Herfindahl–Hirschman index (HHI), amely az egyes érintett piacokon jelen lévő, működő szereplők valamilyen módon számított piaci részesedései négyzetének összege. Amennyiben a piaci részesedéseket százalékban fejezzük ki, a HHI maximális értéke 10 000 (monopólium), s a mutató különböző értékei jelzőként, küszöbértékeként (*benchmark*) szolgálnak a piaci koncentráció mérésekor.<sup>23</sup>

Az érintett piacokon történő összeolvadások (felvásárlások, egyesülések, angolszász szóhasználattal *mergers and acquisitions*, a szokásos rövidítéssel M&A), tehát a horizontális integráció eseteinek vizsgálatakor az amerikai szabályozó hatóságok például abból indulnak ki, hogy

– amennyiben a HHI értéke 1000 alatt marad az összeolvadás után is, úgy az eset nem kíván további elemzést, illetve szabályozói beavatkozást;

– amennyiben az összeolvadás után a HHI értéke az 1000–1800 tartományba esne, úgy a szabályozó a horizontális integráció szabályozására vonatkozó irányelvek szerint lefolytat egy vizsgálatot, s ennek alapján hozza meg a döntését: ha a HHI kevesebb mint 100 ponttal való emelkedik, az általában a koncentráció elfogadható emelkedésére utal, a 100 és afölötti emelkedés viszont már aggodalomra ad okot, s itt a külön vizsgálat indokolt;

– amennyiben az összeolvadás után a HHI értéke 1800 fölé kerül, úgy a releváns piac koncentrációját magasnak tekinti a szabályozó, s figyelembe véve, hogy a HHI konkrét emelkedése mekkora (50 alatti, 50–100 közötti, illetve 100 feletti) hozza meg a döntését, elemezve a piaci erőfölény kialakulásának veszélyét.<sup>24</sup>

A gazdasági piacon végzett koncentráció vizsgálat, az egyes horizontális integráció növekedésének engedélyezése, az egyes M&A esetek diszkrecionális vizsgálata egy rutin jellegű eljárás során történik, amelyben a szabályozói döntések világos feltételekhez kötődnek, s az eljárás meghatározott, transzparens módon folyik. Külön vizsgálat tárgya lehetne, hogy miért éppen a HHI mutató alkalmazása került az iparági koncentráció vizsgálatának középpontjába, illetve hogy a HHI küszöbértékeinek meghatározása során miként alakult ki egyfajta közmegegyezés az idők során, de ez a mi témánk szempontjából mellékes. Ami viszont lényeges, hogy amennyiben az eszmék piacát is érintett piacként lehetne azonosítani, úgy az egyébként különböző iparágba tartozó médiavállalatok összeolvadását is a hasonló módon lehetne kezelni.

A különböző iparágakba tartozó médiavállalatok M&A eseteinek vizsgálata ma a strukturális médiaszabályozásban alkalmazott, többé-kevésbé önkényes koncentrációs szabályokra épül: ezek a legtöbb országban megtalálhatók, s egyúttal országonként többé-kevésbé különböznek is egymástól. A közösségi jog a médiakoncentrációra vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmaz, s Európai Unióban – az elsősorban az Európai Parlament által szorgalmazott – külön közösségi médiakoncentráció szabályozására vonatkozó kezdeményezések az 1990-es években kudarcba fulladtak.<sup>25</sup> Így a külön szabályozás továbbra is tagállami hatáskörben maradt, míg a közösségi szintű médiakoncentráció szabályozás az általános versenyszabályozás keretében történik.

Az eszmék piacán megjelenő, különböző technológiákat működtető szereplők számbavétele, s kibocsátásuk összesítése, közös nevezőre hozása

**Az eszmék piacán megjelenő, különböző technológiákat működtető szereplők számbavétele, s kibocsátásuk összesítése, közös nevezőre hozása az a feladat, amelynek sikeres megoldásával, a versenyjog szóhasználatával élve, egy (virtuális) érintett piac képezhető, s amelyen – hasonlóan a gazdasági értelemben vett piachoz – a koncentráció a versenyjogban használt mutatók szerkezetére épülő mutatókkal mérhető.**

az a feladat, amelynek sikeres megoldásával, a versenyjog szóhasználatával élve, egy (virtuális) érintett piac képezhető, s amelyen – hasonlóan a gazdasági értelemben vett piachoz – a koncentráció a versenyjogban használt mutatók szerkezetére épülő mutatókkal mérhető. A különböző iparágakba tartozó médiaszervezetek kibocsátásának összesítése, s ezen belül a hír- és információ piac megragadására számos javaslat született az 1990-es években, amelyekről a szakirodalom kellő mélységgel számot is adott<sup>26</sup>, de a szabályozási gyakorlaton ezek a javaslatok lényegében nem hagytak nyomot, alkalmazásukra tudomásunk szerint sehol nem került sor.

A módszertani innovációt végül is az amerikai szabályozó hatóság, az FCC vezető közgazdásza, JONATHAN LEVY<sup>27</sup> által megkonstruált és a szabályozó hatóság által 2003-ban bevezetett sokszínűség index<sup>28</sup> jelentette, amelynek alkalmazásával a médiakoncentrációt új módon, az eszmék piacán, azon belül is a helyi hír- és információ piacokon kívánta mérni és szabályozni.

Mielőtt még a sokszínűség index taglalásához kezdenénk, röviden szólnunk kell az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott külön koncentráció szabályozás rendszeréről. Ez egészen 1941-ig nyúlik vissza, s a ma érvényben lévő rendszert a Távközlési törvény 1996-ban elfogadott új kiadásában (*Telecommunications Act of 1996*) foglalt felhatalmazás alapján végzi az FCC. Nevezett törvény azt is előírja, hogy az FCC-nek két évenként felül kell vizsgálnia, hogy vajon továbbra is a közérdekét szolgálja-e a hatályos szabályozás, s ha nem, úgy azon módosítania kell.

Az egyébként rendkívül bonyolult amerikai ágazati médiakoncentráció-szabályozásnak része, hogy egy tulajdonosnak egyazon helyi piacon hány rádióállomása lehet (minél nagyobbak a helyi piacok, annál több), hogy egy tulajdonosnak a helyi piacon nem lehet két tévécsatornája, hogy milyen feltételek mellett lehet egy tulajdonosnak rádió és televízió csatornája is egyazon helyi piacon, hogy 1975-től kezdve ugyanazon a helyi piacon tilos az újságkiadók valamint a rádió- és televízió műsorszolgáltatók közötti tulajdonosi összefonódás, miközben a korábbi összeolvadások/terjeszkedés eredményeként létrejött ilyen média-kereszttulajdonlás fennmaradhatott, és még sorolhatnánk.<sup>29</sup> Az FCC elsősorban éppen a kereszt-tulajdonlási szabályokon akart enyhíteni 2003-ban, s próbálta bevezetni a szabályozásba az úgynevezett sokszínűség indexet.

A szabályozás földrajzilag elsősorban a helyi rádió- és televízió piacokra összpontosít, bár vannak az országos televízió piacokat érintő rendelkezések is, s amint az előbbi, példálódzó jellegű felsorolásból is látszik, s a horizontális integrációra vonatkozó szabályozás mellett a média-kereszttulajdonlásra is részletes szabályokat tartalmaz. Az FCC úgy látja, hogy a helyi hír- és információ piacok érdemelnek külön figyelmet, hisz ezek relevánsak a helyi közügyek vitatása szempontjából, s a tulajdonosi koncentráció éppen a helyi hírcsatornák sokszínűségét veszélyeztetheti. Ugyanakkor a szabályozó hatóság az országos hír- és információs piacokat kellően sokszínűnek tartja.<sup>30</sup>

## Az FCC sokszínűség indexének szerkezete

A sokszínűség index felépítése viszonylag egyszerű. A mutató a különböző média iparágakban – nevezetesen a televíziózásban, a rádiózásban, a lapkiadásban (napi- és hetilapok bontásban) és az internet tartalomszolgáltatásban – veszi számba a nagyközönség tagjai számára a helyi piacokon elérhető csatornákat, lapcímeiket és internet elérési lehetőségeket, konkrétan négy hír- és információ alpiacot különböztet meg. Az egyes alpiacokon belül minden megszólaló (rádió- és televíziócsatorna, napilap és hetilap újság-cím) egyforma részesedést képvisel, függetlenül az általa ténylegesen elért közönségtől. Amennyiben egy tulajdonos „több hangon szólal meg” a

piacokon, azaz több rádiót, több televízió üzemeltet, több lapot ad ki, úgy az ő érdekelttségébe tartozó csatornák és/vagy lapcímeik piaci részesedései az adott alpiacokon összeadódnak.

A sokszínűség index a különböző iparágakban működő szereplők hír- és információ piacon elérhető kínálatát az emberek tényleges hír- és információ fo-

gyasztásából származtatott részesedésekkel súlyozza, majd ezeket a súlyozott piaci részesedéseket négyzetre emeli és alpiacokként összegzi (a különböző médiumok részesedését az emberek hír- és információ fogyasztá-

sából egy, a 2002. évben végzett felmérésből vették át, amelyet az FCC megrendelésére végzett a vezető amerikai piac- és közvéleménykutató cég, a Nielsen Media Research). A sokszínűség index számszerű értéke a különböző alpiacokon számított értékek összegeként adódik, s minél nagyobb a mutató konkrét numerikus értéke, annál kevésbé sokszínű a vizsgált helyi hír- és információ piac. A mutató képzésének technikája nyilvánvaló rokonságot mutat a HHI mutatóéval, ám konkrét küszöbértékeket (*benchmark* értékeket) a sokszínűség indexre nem határozott meg az FCC.

A sokszínűség index alkalmazására tett javaslatát az FCC összekapcsolta azon törvényi kötelezettségével, hogy, amint már mondtuk, az infokommunikációs ágazat szabályozását, így a médiakoncentrációra vonatkozó szabályozást is kétvétenként hivatalból felül kell vizsgálnia. A 2002. évben elindított felülvizsgálati eljárás eredményeként a 2003 nyarán nyilvánosságra hozott *Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking* FCC-03127 című dokumentum<sup>31</sup> összegzi az FCC-nek a médiakoncentráció szabályozása enyhítését célzó – egyébként szerény mértékű – intézkedéseit, ezek mellett ismereti magát a sokszínűség indexet, szerkezetének logikáját is, valamint azokat a várakozásokat, amelyeket alkalmazásához fűzött a szabályozó hatóság.

„Az általunk használt módszer, a Sokszínűség Index (SI) figyelembe veszi a helyi piacokon a fogyasztók számára elérhető bizonyos, még ha nem is az összes tömegmédiium (újságok, műsorszórás, televízió, rádió és internet) viszonylagos jelentőségét a helyi hírek közvetítésében és az ezek közötti tulajdonosi koncentrációt. Az SI épít a korábbi, a sokszínűséget célként megfogalmazó megközelítésünkre: továbbra is fenntartjuk, hogy a strukturális szabályozás megfelelő és hatékony alternatívája a közvetlen tartalomszabályozásnak; fenntartjuk, hogy a nézőponti sokszínűség növekszik, ha a piacon minél nagyobb számban vannak jelen az egymástól független tulajdonban lévő médiovállalkozások; fenntartjuk, hogy az állampolgárok/nézők/hallgatók fontosak a számunkra; és végül fenntartjuk azon törekvésünket, hogy biztosítsuk, bármely nézet képviselőinek lehetősége legyen eljutnia az állampolgárokhoz/nézőkhöz/hallgatókhoz. Amit ehhez hozzáteszünk az egy módszer, amely az állampolgárok/nézők/hallgatók viselkedésén alapul és a nézőpont-sokszínűség piacának szerkezetét jellemzi. Az SI eszközként szolgál ahhoz, hogy tájékozotassuk a döntéshozókat, vajon mennyire tartjuk szükségesnek a tulajdonlási korlátozásokat.”<sup>32</sup>

A sokszínűség index módszertani innováció ugyan,<sup>33</sup> de az FCC, amint az előbbi idézetből is jól kiviláglik, azért kiemeli a sokszínűség index hozzáilleszkedését a médiaszintér sokszínűségének elérését szolgáló egyéb szabályozási eszközökhöz. Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy az FCC a sokszínűség indexet a helyi hír- és információ piacokra vonatkoztatta, s mivel a helyi piacok állnak az amerikai szabályozás fókuszában, az új módszertant a helyi médiapiacok koncentrációjának szabályozásában kívánta alkalmazni (a konkrét helyi földrajzi piacok az elektronikus média – a rádiózás és televíziózás – szabályozásában alkalmazott földrajzi-területi egységek, mintegy 220–230 piac).<sup>34</sup>

## A sokszínűség index alkalmazására tett kísérlet bukása az amerikai bíróságon

A médiakoncentráció szabályozásának enyhítésére 2003-ban hozott új rendelkezések egy eleme az országos televíziós piacra vonatkozott, a többi rész pedig a helyi piacokra érvényes kereszttulajdonlási szabályok enyhítését célozta. Az utóbbi területen próbálta ki hatóság a sokszínűség index alkalmazását is, mint hamarosan kiderült, sikertelenül.

A javasolt új szabályokkal az FCC – némi meglepetésre, hisz ezt az enyhítés mértéke önmagában aligha indokolta – akaratlanul is óriási vihart kavart. A törvényhozók tömegesen, szinte pártállására való tekintet nélkül fejezték ki ellenérzésüket, köztük természetesen olyanok is, akik 1996-ban támogatták, megszavazták a *Telecommunications Act of 1996* elfogadását, s benne a médiakoncentráció szabályozásának enyhítését, és igencsak hallatták a hangjukat a közügyekben aktív magánszemélyek, a befolyásos civil szervezetek és a médiaelmélet politikai gazdaságtani iskolájának nagyagúi is. Egyébként ez a nagy hangerővel megszólaló kórus is ékes bizonyítékul

szolgál arra, hogy a média működéséhez, szabályozásához kapcsolódó módszertani, azaz technikai jellegűnek tűnő kérdések is mily könnyen és milyen átpolitizálódhatnak.

A közérdeklődés súlyát, mértékét jól érzékelteti, hogy az FCC több mint félmillió észrevételt kapott a rendelettervezetéhez a médiakoncentráció szabályozás 2003-ban elrendelt módosítását megelőző mintegy másfél éves nyilvános vita szakaszában, maga a kiadott rendelet ebből a szempontból pedig csak olaj volt a tűzre: néhány hét leforgása alatt az FCC-hez több mint kétfélmillió tiltakozó üzenet érkezett levél, elektronikus levél és fax formájában az ideológiai és politikai spektrum minden részéről, s a médiakoncentráció szabályozásának lazítása az amerikai politikai napirend részévé vált.<sup>35</sup> Az FCC rendelkezéseit bírósági úton is megtámadták, s mindez végeredményben a mérsékelt liberalizálást jelentő új szabályozás bukásához vezetett.<sup>36</sup> A konkrét vitás eset kapcsán eljáró 3. sz. Körzeti Fellebbviteli Bíróság (a továbbiakban: a Bíróság) nem találta alkotmányos szempontból megalapozottnak az FCC által újonnan bevezetett rendelkezéseket, köztük a sokszínűség index módszertanát sem.<sup>37</sup>

A Bíróság arra az álláspontra helyezkedett a sokszínűség indexről és annak az FCC általi használatáról, hogy az FCC egyrészt nem támasztotta megfelelően alá, miért ezt a mutatót választja és miért oly módon rendel hozzá súlyokat a mutatóban szereplő médiumokhoz, ahogy tette; másrészt nem indokolja megfelelően, hogy a (vizsgált piacokon működő) média egységekhez miért rendelt egyenlő piaci súlyokat a sokszínűség index kiszámításakor; harmadrészt nem racionális, ahogy a sokszínűség indexből a média-keresztulajdonlási korlátozásokat levezette.

A Bíróság joggal vetette a hatóság szemére, hogy a szabályozási gyakorlatban a sokszínűség index alkalmazása inkonzisztens eredményekre vezet(ne). Miközben a Bíróság elismerte, hogy az FCC hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy az egyes összeolvadási esetek következményeként a sokszínűség index mutató növekedésének mértéke mikor elfogadható és mikor elfogadhatatlan a piacokon, nem tudta hova tenni azt az eredményt, hogy az FCC által példaként felvázolt „konzolidációs forgatókönyvek” esetében az érvényesíteni kívánt média-keresztulajdonlási korlátozások lehetővé tesznek olyan összeolvadási eseteket is, amelyeknél nagyobb értékeket mutat a sokszínűség index, mint olyanoknál, amelyeket megtilt.

Igaz viszont, hogy a per során a Bíróság egyáltalán nem foglalkozott azazal, s ezt OWEN joggal tette szóvá, hogy vajon a korábbi szabályozás kiállná-e mindazt a próbát, amelynek ő maga az FCC által 2003-ban bevezetett változtatásokat alávetette.<sup>38</sup> OWEN szerint egy ilyen elemzés rámutatott volna arra, hogy a média kereszttulajdonlást korlátozó FCC szabályok különböző múltbeli politikai kompromisszumok eredményeként jöttek létre, s

„...fenntartjuk, hogy a strukturális szabályozás megfelelő és hatékony alternatívája a közvetlen tartalomszabályozásnak; fenntartjuk, hogy a nézőponti sokszínűség növekszik, ha a piacon minél nagyobb számban vannak jelen az egymástól független tulajdonban lévő médiovállalkozások; fenntartjuk, hogy az állampolgárok/nézők/hallgatók fontosak a számunkra; és végül fenntartjuk azon törekvésünket, hogy biztosítsuk, bármely nézet képviselőinek lehetősége legyen eljutnia az állampolgárokhoz/nézőkhöz/hallgatókhoz.”

nélkülöznek minden racionalitást. Tudomásul kell venni, hogy a politika megkívánja a kompromisszumokat és a fokozatosságot: amikor a két vagy több, egymással konfliktusban álló – egyébként koherens elméletekkel és tényekkel megtámogatott – politikai nézet között keresi a Bizottság kompromisszumot, egyetlen érve, hogy az egy kompromisszum, ami tagjainak politikai egyetértésén kívül egyébként nem támasztható alá semmivel.<sup>39</sup>

Az FCC-nek a Bíróság elmarasztaló ítéletét követően visszavonulót kellett fűjnia, s vissza kellett térnie a korábbi ágazati médiakoncentrációs szabályok alkalmazásához. Az FCC-nek a Bíróság elmarasztaló ítéletét követően visszavonulót kellett fűjnia, s vissza kellett térnie a korábbi ágazati médiakoncentrációs szabályok alkalmazásához. Ezeken a szabályokon 2007. végén – egy újabb felülvizsgálati szakasz eredményeként – némileg enyhített a hatóság, a legnagyobb húsz piacon „szigorú feltételek és kritériumok mellett” immár engedélyezhető a lapkiadók és a műsorszolgáltatók összefonódása, de ezzel e helyütt nem részleteiben foglalkozunk. A sokszínűség indexről folyó vita mindmáig élesen folyik a szakirodalomban, ezt tekintjük át a következő fejezetben.

## A sokszínűség index értékelése és kritikája a szakirodalomban

A sokszínűség indexről folytatott szakmai vita annyira szerteágazó, hogy bármilyen összefoglalása óhatatlanul is önkényes. Mi alapvetően három

olyan szerző írásaival foglalkozunk, akik a tömeg-kommunikációelmélet médiagazdaságtani iskolájának mondhatni élő klasszikusai.<sup>40</sup>

Időrendi sorrendben és talán az elemzés mélysége okán is OWEN *working paper* formájában publikált tanulmányával illik kezdeni<sup>41</sup>, amelynek egy évvel későbbi, némileg módosított változatát<sup>42</sup> fogjuk használni. Amint már az előzőekben is mondtuk, OWEN önkényesnek, elméletileg megalapozatlannak, a történelmileg kialakult kompromisszumok eredményének tartja az FCC médiakoncentrációs hatályban lévő szabályait, úgy véli, hogy a sokszínűség index megkonstruálása és alkalmazása egy fontos lépés abba az irányba, hogy a médiakoncentrációt ésszerűbben és elvi alapon mérjük.

Azzal, hogy a sokszínűség index minden független tulajdonban lévő médiaforráshoz súlyokat rendel, de ezeket nem a bevétel, vagy a közönség nagysága alapján számítja, hanem egy olyan médiumspecifikus súlyozási rendszert vezetett be, ami a fogyasztókhöz eljutó egyes médiaforrások, mint hírforrások viszonylagos jelentőségén alapul, az FCC OWEN szerint helyesen járt el. A szabályozó hatóság ily módon a sokszínűség közpolitikai céljának az érvényesülését a fogyasztói döntéseket, preferenciákat mérlegelve<sup>43</sup> veszi számba, és egyúttal az eszmék piacán való koncentráció mérését el is választja a gazdasági értelemben vett koncentráció mérésétől. Igaz, az általános elismerést követően rögtön hozzát teszi, hogy „a Bizottság megközelítésében vannak hiányosságok is.”<sup>44</sup>

Nem tudunk kitérni sem OWEN, sem mások kritikájának minden egyes tételére, hisz ez terjedelmileg szétfészené tanulmányunkat, inkább a kritikák relevanciáját mérlegelve próbálunk válogatni belőlük. OWEN első helyen azt emeli ki, hogy a hír- és információs műsorokon kívül a szórakoztató műsorok is közvetítenek eszméket, véleményeket, és ezzel nehéz lenne vitakozni [ugyanazt egyébként WILDMAN<sup>45</sup> is megjegyzi]. OWEN arra is rámutat, hogy a médián kívüli információforrások szintén nagyon fontosak az emberek véleményének kialakulásakor, lásd LAZARSELD közismert kétlépcsős/kétszakaszos információáramlás elméletét, s ezen belül az egyes közösségeken belüli véleményirányítók szerepét, ami szintén jogos észrevétel. Más kérdés, hogy a társadalomtudományok mai állása szerint ennek a tényezőnek egy konkrét mutatóba való beépítése gyakorlatilag megoldhatatlan feladat, bár magával a témával különböző aspektusokból – például az elítélés, választáskutatások stb. keretében – folyamatosan foglalkoznak.

OWEN nehezményezi, hogy az FCC a sokszínűség index módszertan súlyához képest nem fektetett elég hangsúlyt az alkalmazást megalapozó empirikus kutatásokra. Ez a hiányosság, amint arra az előző alfejezetben rámutattunk, alaposan vissza is ütött az FCC ellen indított bírósági perben. WILDMAN<sup>46</sup> viszont a mutató elméleti alátámasztásának gyengeségét kifogásolja. Felteszi a kérdést, vajon biztos-e, hogy mindig konzekvens módon mozog együtt a piacok sokszínűsége és az annak mérésére szolgáló sokszínűség index értéke, ami elengedhetetlen követelmény a mutatóval szemben. Úgy véli, a sokszínűség index mögött álló hiányos elméleti megalapozás nem garantálja az előbbi követelmény teljesülését.

WILDMAN értetlenül áll az előtt is, hogy miközben az egyes médiaegységek nem egyforma súlyt fektetnek a hír- és információs szolgáltatásra – például sok rádió szinte csak zenét sugároz a helyi piacokon – mégis mindegyikük a maguk iparágán belül ugyanakkora súlyt kap a módszertanban. Mind OWEN, mind WILDMAN egyetértenek abban, hogy az internet számításba vétele kifejezetten szerencsétlen módon történt meg a sokszínűség indexben, hogy nem a hozzáférés szolgáltatók, hanem a tartalomszolgáltatók figyelembevétele lenne kívánatos.

NOAM<sup>47</sup> mondhatni kétkelően viszonyul az FCC sokszínűség indexéhez. Elismeri, hogy a hagyományos koncentráció-mutatók, így a Herfindahl-Hirschman index (HHI) alkalmazásával való mérés a médiában (is) a piaci erőre koncentrál, míg a pluralizmusra, a sokszínűsége nem fordít figyelmet, márpedig a médiában a sokszínűség kiemelten fontos tényező. Úgy véli viszont, hogy még a pluralizmus, a sokszínűség előtérbe helyezése sem elégséges indok arra, hogy a piaci erő figyelembevételétől eltekintsünk, holott az FCC éppen ezt tette a sokszínűségi index megalkotása során: Elismeri, hogy a „hangok” összeszámlálásának, ahogy az FCC javasolja, van ugyan értelme, de ez nem jelentheti, hogy minden hanghoz egyforma súly (közönség) tartozik.

Ő is úgy látja, hogy a média közönsége mindig egyenlőtlenül fog eloszlni a különböző „hangok” között, hisz a populáris média természete, hogy popu-

láris [népszerű a közönség soraiban], így a megszólalás lehetőségének egyenlősége nem egyenlő az eredmény egyenlőségével. Arra is rámutat, hogy pusztán a piaci szereplők összeszámlálása nem a koncentráció vizsgálatok nem a legjobb módszer. A nagy kérdés az, miként hidaljuk át a két felfogás, a piaci erő és a hangok számbavétele közötti szakadékot. Abból kell kiindulnunk, hogy mind a piaci erő, mind a kínálati sokszínűség olyan tényező, amit figyelembe kell vennünk, s ha az egyiket vagy a másikat mégis kihagyjuk, az nyomban jogos, érvekkel alátámasztható ellenkezést szül.<sup>48</sup>

Az előbbi probléma kezelésére a nagypresztízsű gazdasági napilap, a *Financial Times* hálózati kiadásában már két évvel korábban közzétett cikkében javaslatot tett NOAM<sup>49</sup>, amit azonnali heves vita követett. A javaslat szerint a piaci szereplők számának figyelembevételét egy bizonyos piaci részesedéshez kellene kötni, másrészt pedig a sokszínűség index konstrukcióján is változtatni kellene, és a kiszámított értéket el kellene osztani a szereplők számának négyzetgyökével. További felvetése, hogy a vizsgált piacok mérete szerint differenciálni kellene a mutatót, azaz a koncentrációs mutató számszerű értéke, s így a médiakoncentráció elfogadható szintje függne a piacok méretétől is.<sup>50</sup>

Mindhárman súlyos problémának tartják, hogy – ellentétben a HHI mutatóval – nincs olyan határértéke a sokszínűség indexnek, amelyhez viszonyítani lehetne az egyes piacokon kiszámított értékeket. OWEN kiemeli, hogy ezzel a hiányossággal maga az FCC is tisztában van, ezért azután döntéshozatal során eleve csak mérsékelt fontosságot tulajdonít, bizonyos eseteket leszámítva, a mutatónak. WILDMAN szerint nincs elméletileg *természetes* (ez az ő szóhasználata) sokszínűség index képlet, s rámutat arra is, hogy sokféle ilyen mutató alakítható ki, amelyek számát, tételét mintegy igazolandó, maga is gyarapítja egygyel. Arra is felhívja a figyelmet, csatlakozva más szerzőkhöz, hogy a sokszínűség mutató erősebb elméleti megalapozása és empirikus tesztelése még hátra van, és e nélkül az ilyen mutatók alkalmazása szükségszerűen kudarcba vezet.

NOAM<sup>51</sup> is hasznosnak tartja, hogy az FCC új módon kívánja mérni a médiakoncentrációt, s hogy egy olyan formula (képlet) alkalmazására törekszik, amely fegyver lehet a szabályozói szubjektívizmus elleni küzdelemben. Az, hogy a kiinduló állapothoz képest egy képlet alkalmazása szigorítást jelent-e a szabályozásban, vagy éppen könnyítést, nem a képlet alkalmazásának tényéhez kötődik, hanem attól függ, hogy milyen küszöbértékek lesznek hozzárendelve.

Vannak persze, akik úgy érvelnek, hogy egyáltalán nincs szükség semmilyen [szabályozói] beavatkozásra, mivel a piacok gondoskodnak a [kínálati] sokszínűségről. Amennyiben ez valóban így lenne, akkor persze nem lenne szükség semmiféle média-sokszínűség tesztre. Ám mi van abban az esetben, ha elfogadjuk, hogy kialakulhat a piaci erőfölény, akkor mi a teendő? Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, mutat rá NOAM, hogy a média- és információs ágazat közgazdasági jellemzői, azaz a magas fix költség és az alacsony újraelállítási költség jelentős méretgazdaságosságot eredményeznek, ami rendszerint kedvez a koncentráció kialakulásának. A piaci önszabályozásra való hagyatkozás, a *laissez-faire* megközelítés igen életszerűtlenül hangzik a realitások világában, különösen, ha figyelembe vesszük még azt is, hogy az FCC milyen kudarcokat szenvedett a törvényhozásban vagy a bíróságon, amikor 2003-ban épp csak egy picit lazítani kívánt a meglévő szabályokon.

## A sokszínűség index vitáról tágabb kontextusban

A médiapolitika céljait, így a sokszínűség érvényesülését a médiaszinttérren szolgálhatjuk akár a piaci erőket, akár a társadalmi értékeket előtérbe helyező szabályozással. Az előbbi közelítést jól egészíti ki az eszmék piaca metafora, illetve ennek megjelenítése a hír- és információ piacok formájában, ahol a versenyszabályozás logikájához hasonló módszertanokkal – ilyen az FCC sokszínűség indexe is – a tulajdoni korlátozásokon keresztül kívánjuk érvényesíteni a sokszínűségben megfogalmazott közpolitikai célt.

A sokszínűség index alkalmazása egyébként más országokban nem talált követőkre. Világosan látszik, hogy például az Európai Unió vezető testületei sem találták/találják vonzóknak a médiapluralizmus/sokszínűség egy mutatóban (sokszínűség index) való megjelenítését, s a mérésre más utat kívánnak választani. Mindemellett a mérés feladata az Európai Unióban is be-

**A sokszínűség index alkalmazása más országokban nem talált követőkre, a mérés feladata azonban az Európai Unióban is bekerült a médiapolitikai célok közé.**



került a médiapolitikai célok közé<sup>52</sup>, s köztudott, hogy az Európai Bizottság megrendelésére jelenleg készülben van egy, a média pluralizmusát mérő mutatószámok (indikátorok) kialakítását célzó szakértői tanulmány.<sup>53</sup>

A társadalmi értékek elsőbbségét hangsúlyozó iskola képviselői, akik egyébként az eszmék piaca metaforát sem tartják adekvátának<sup>54</sup>, az hangsúlyozzák, hogy minden piacon szükségszerűen jelentkeznek a káros externáliák, bekövetkeznek a piaci kudarcok, és ezt persze nehéz lenne vitatni. A kérdés a vizsgált témánkat illetően az, hogy az idők során kialakult, alkalmazott médiajogi eszközök<sup>55</sup> megfelelőek-e a médiakoncentráció olyan kezelésére, amelyek nyomán sokszínűséget meg lehet védeni. BAKER és HORWITZ szerint ez illúzió, a sokszínűséget fenyegető veszélyek csak a médiaszíntérbe való erőteljes, közvetlen állami beavatkozással orvosolhatók. Ez esetben tehát nem csupán a médiakoncentráció jelenségére reagál a szabályozás, hanem proaktív jelleggel működik, s ennek megfelelő eszközöket alkalmaz. Ezek legfontosabb formája pillanatnyilag a rádiózás és a televíziózás történelmileg kialakult közszolgálati szektorának működtetése<sup>56</sup>, de ez már ma, a digitális média és a vele együtt járó tartalomdúság korában nem elegendő.<sup>57</sup>

A társadalmi értékeket előtérbe helyező iskola a vegyes médiarendszer mellett teszi le a garast, ami persze olyan kérdéseket vet fel, hogy egyrészt miként lehet a médiába való állami beavatkozást összeegyeztetni

**A társadalmi értékeket előtérbe helyező iskola a vegyes médiarendszer mellett teszi le a garast, ami persze olyan kérdéseket vet fel, hogy egyrészt miként lehet a médiába való állami beavatkozást összeegyeztetni az alkotmányokban garantált sajtószabadsággal, másrészt hogyan lehet megbirkózni a szabályozási folyamatban jelentkező káros externáliákkal, a szabályozási kudarcokkal.**

az alkotmányokban garantált sajtószabadsággal, másrészt hogyan lehet megbirkózni a szabályozási folyamatban jelentkező káros externáliákkal<sup>58</sup>, a szabályozási kudarcokkal. Ez utóbbiakról a nevezett iskola képviselői, érthető okokból, többnyire szemérmesen hallgatnak, de a kelet-közép-európai országokban szocializálódott szakértők számára ez nem szőnyeg alá söpörhető probléma.

Érdemes viszont utalni arra, hogy az általános versenyszabályozás keretén belül is figyelembe vehető az eszmék piaca a médiaágazattal kapcsolatos versenyjogi döntések során. Az amerikai antitröszt eseteket elemezve STUCKE és GRUNES<sup>59</sup> tanulmánya két történelminek számító példát idéz, amelyekben a gazdasági értelemben vett piacokon túlmenő szempontok alapján hozott olyan ítéletet 1945-ben a Legfelső Bíróság. Nagyon röviden arról volt szó a *United States v. Associated Press* esetben<sup>60</sup>, hogy az amerikai lapkiadók közös vállalatokként működő piacvezető hírügynökség, az *Associated Press* (AP) belső szabályai tiltották, hogy a tagvállalatok az AP híreit továbbadhasák a nem-tagvállalat kiadóknak. A Bíróság úgy ítélte versenykorlátozóknak ezt a magatartási szabályt, hogy az egyébként nem vezetett áremeléshez és maga az AP sem volt erőfölényben a hírügynökségi szolgáltatások piacán.

Majd egy fél évszázaddal később, 1993-ban a *Turner Broadcasting System v. FCC* perben a körzeti – majd egy évre rá a Legfelső Bíróság is – elutasította a Turner társaság keresetét, amelyben azt kifogásolta, hogy az 1992-ben a törvényhozás által elfogadott *Cable Act* rendelkezései szerint a

kábelterjesztőknek kapacitásaik egy részét a helyi műsorszolgáltatók számára hozzáférhetővé kell tenni (*must carry* szabályok). A bíróságok arra mutattak rá, hogy a kábelterjesztők el tudnak némitani bizonyos hangokat, ha megtagadják a hálózatukhoz való hozzáférést. Nem az érintett piacok meghatározásából indultak ki, mint az antitröszt eseteknél szokásos, hanem azt hangsúlyozták, hogy mily fontos az amerikai életében a televízió, mint hírforrás: a kötelező műsorszabítás (*must carry*) a bíróság szerint tartalomsemleges, iparág-specifikus antitröszt szabály, amely nem sérti az Alkotmány első kiegészítésében foglalt, a sajtót az állami beavatkozástól védő rendelkezést.

STUCKE és GRUNES<sup>61</sup> amellett érvelnek, hogy az eszmék piacának figyelembevétele a médiakoncentrációs esetekben végeredményben a nem-árjellegű verseny figyelembevétele az antitröszt eljárásban,<sup>62</sup> s ha vetődhetnek is fel alkotmányos aggályok a konkrét esetekben, legalább annyi érv szól mellette, mint ellene. Mindenesetre, még ha semmilyen kapcsolat nem is mutatható ki tanulmányuk és a két évvel később született sokszínűség index között, eszmei rokonságuk nyilvánvaló, hisz, amit láttuk, az FCC éppen a maga médiakoncentrációt szabályozó rendelkezéseibe, gyakorlatába akart olyan elemeket beépíteni, ami emlékeztet a versenyjog közelítésére.

Amint már korábban említettük, az ezredfordulót követően jó néhány európai országban – köztük olyan EU tagállamokban, mint Svédország, Dánia, Írország – lényegében megszüntették a külön médiakoncentráció szabályozást, közösségi szinten pedig ilyen jogköre az EU-nak soha nem is volt. A magunk részéről kételkedünk abban, hogy a belátható jövőben ki tud terjeszkedni a közösségi jog erre a területre. Abban, hogy a tagállamok a médiakoncentráció szabályozását kifejezetten vonakodnak kiadni a kezükből sokan azt látják, hogy az egyes tagországok befolyásos médiavállalatai az Európai Parlamenttel és az Európai Bizottsággal szemben is képesek érvényesíteni a maguk érdekeit, s ehhez szövetségesül meg tudják nyerni saját országuk vezető politikusaikat, de szerintünk legalább ennyire meggyőző az az érv, hogy a tagállamokban a politikai elitek nem akarnak e téren gyakorolt jogaikról lemondani.<sup>63</sup>

A médiakoncentráció terén a közösségi szinten keletkező „szabályozási űr” betöltésére ARIÑO<sup>64</sup> egy médiaspecifikus versenyjogi gyakorlat kialakítását veti fel, hisz, amint írásából egyértelműen kiderül, ő sem hisz abban, hogy a közösségi joghatóságot a külön médiakoncentráció szabályozásra ki lehessen terjeszteni az Európai Unióban. Ehhez azt tenném hozzá, hogy erre nem csak lehetőség, hanem immár talán szükség sincs. ARIÑO álláspontja, amelyet magam is osztok, mindenesetre jól illeszkedik ahhoz a véleményvonalathoz, amelyet jelen tanulmányban megpróbáltunk áttekinteni. Több mint sajnálatos viszont, hogy az elmúlt két évben a nálunk született, a médiatörténelem megújítását előkészíteni hivatott szépszámu úgynevezett szakértői javaslatban vagy szakmai vitaanyagban ebből szinte semmi nem látszik, de ennek taglalása már nem ennek az írásnak a feladata.

## Jegyzetek

- 1 A tanulmányban nagymértékben támaszkodom a Vogl Artemon doktorandusszal közösen publikált munkánk (Gálik–Vogl, 2008) általam írott első fejezetére, erre a továbbiakban külön nem is hivatkozom.
- 2 Tovább bonyolítja a terminológiai vitát, hogy az angol nyelvű szakirodalomban a brit kutatók, ellentétben a többiekkel, inkább a *plurality* szót használják a *pluralism* helyett, ami kifejezetten nyelvhasonlalti (British English), s nem tartalmi különbség: a magunk részéről ettől a különbségtől eltekintünk, s nem próbálunk a *plurality* kifejezés pluralitás szóként való visszaadásával.
- 3 A médiarendszer és a médiaszíntér fogalmát tanulmányunkban szinonimaként használjuk és nemzetállami szinten értelmezzük: tartalma egyrészt az adott országban elérhető médiatermékek és szolgáltatások köre, másrészt az ezek előállításával/nyújtásával és piaca vitelével/terjesztésével foglalkozó szervezetek összessége.
- 4 Federal Communications Commission: Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, 2003.
- 5 Gardam, T. – Levy, D. A. L., (szerk.): The Price of Plurality. Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age. University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2008.
- 6 Terrington, S. – Ashworth, M.: Plurality: What Do We Mean by It? What Do We Do Want from It? in: Gardam, T. – Levy, D. A. L., (szerk.): The Price of Plurality.

Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age. University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2008. p. 51.

7 Terrington, S. – Ashworth, M.: i. m. p. 51.

8 Hoffmann-Riem, W.: Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden/Hamburg, 2000.

9 Polyák, G.: A médiarendszer kialakítása – A piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közösségi jogi és összehasonlító jogi elemzése. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2008.

10 A metafora eredete – az eszmék, gondolatok szabad és nyílt versenye, melynek eredménye az igazság győzedelmeskedése – visszanyúlik a XVII. század közepére, nevezetesen az angol felvilágosodás egyik nagy alakjához, John Miltonhoz. Az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bíróságának egy konkrét, 1919-ben hozott ítéletéhez fűzött véleményében Oliver Wendell Holmes főbíró a *free trade in ideas* (az eszmék szabadkereskedelme) kifejezést használta, amely azután később mint *marketplace of ideas* (az eszmék piaca) honosodott meg.

11 Hallin, D. C. – Mancini, P.: Médiarendszerek – A média- és politikai rendszerek három modellje. AKTI – Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

12 Goodman, E. P.: Media Policy Out of the Box: Content Abundance, Attention Scarcity, and the Failures of Digital Markets, Berkeley Technology Law Journal 2004/19. p. 1389–1472.

- <sup>13</sup> Fowler, M. S. – Brenner, D. L.: A marketplace approach to broadcast regulation, *Texas Law Review* 1982/60. p. 207–257.
- <sup>14</sup> Fowler, M. S. – Brenner, D. L.: *im.*
- <sup>15</sup> Talán nem érdektelen megjegyezni, hogy a 2009. elején hivatalba lépett új amerikai elnök, Barack Obama éppen Cass Sunstein-t nevezte ki szabályozási főtanácsadójárá.
- <sup>16</sup> Sunstein, C.: Television and the Public Interest, *California Law Review* 2000/102. 1415–1506. o.
- <sup>17</sup> Természetesen a szabályozói gyakorlat ennél azért árnyaltabb, hisz ugyan jó néhány európai országban (köztük olyan EU tagállamokban, mint Svédország, Dánia, Írország) az ezredfordulót követően lényegében megszüntették a külön médiakoncentráció szabályozást (CEC, 2007), miközben továbbra is működik a strukturális médiaszabályozás legfontosabb eleme, a közszolgálati rádiózás és televíziózás.
- <sup>18</sup> Ennek a véleménynek a szélsőséges formája az úgynevezett sokcsatornás paradoxon (ld. Ariño, M.: Versenyjog és sokszínűség az európai digitális műsor-szolgáltatásban: az új kitaláló, *Infokommunikáció és Jog* 2008/29. p. 280–290.), mely szerint a sokcsatornás környezetben jellemzően még kisebb is a kínálati sokszínűség, mint a korábbi „korlátozott kínálatú” modellben. Ezzel a tömegkommunikáció elmélet úgynevezett Annenheimeri Iskolájához visszavezethető, amúgy nagyon populáris tétellel nagyon sokan nem értnek egyet, köztük jelen tanulmány szerzője sem (lásd Gálik, M.: *Médiagazdaságtan. Aula Kiadó, Budapest, 2003. p. 282–285*).
- <sup>19</sup> European Parliament Resolution of 25 September 2008 on concentration and pluralism in the media in the European Union. 2008.
- <sup>20</sup> Goodman, E. P.: *Media Policy Out of the Box*.
- <sup>21</sup> Baker, C. E.: *Media Concentration and Democracy. Why Ownership Matters*. Cambridge University Press, New York, 2007.
- <sup>22</sup> Owen, B. M.: *Confusing Success with Access: “Correctly” Measuring Concentration of Ownership and Control in Mass Media and Online Services*. The Progress and Freedom Foundation, Washington D.C., 2005. <http://www.pff.org/issues-pubs/pops/pop12.11owen.pdf>
- <sup>23</sup> A HHI mutató belső jellemzőit a közgazdasági-versenyjogi szakirodalom feltárta, s a mutató alkalmazása, illetve küszöbértékeinek mértéke egyfajta közmegegyezésen alapul.
- <sup>24</sup> A HHI alkalmazása az európai közösségi szabályozásban éppen úgy előtérben van, mint az Amerikai Egyesült Államokban, mi több, még az alkalmazott határértékek is nagyon közel állnak egymáshoz.
- <sup>25</sup> Rott, A. – Kohlschein, I.: *Media Concentration Control in Europe: Principles, Problems and Perspectives*. in: Heinrich, J. – Kopper, G. G. (szerk.): *Media Economics in Europe*. VISTAS Verlag, Berlin, 2006. p. 139–156.; Gálik, M.: *A médiakoncentráció közös európai szabályozásáról, Infokommunikáció és Jog* 2007/17. p. 5–9.
- <sup>26</sup> Iosifides, P.: *Methods of measuring media concentration, Media, Culture & Society* 1997/19. p. 643–663.
- <sup>27</sup> Levy, J.: *The Diversity Index 3/7/2003 Draft*. FCC, Washington, D. C., 2003.
- <sup>28</sup> *Federal Communications Commission, im.*
- <sup>29</sup> Ezek a szabályok mondhatni heurisztikus jellegűek, tehát az idők során felhalmozódott szabályozói tapasztalatok, a politikai kompromisszumok és a józan ész keverékei, viszont semmiféle elméleti érvrendszer vagy egzakttal modellezés nem támasztja őket alá. Az amerikai ágazati médiakoncentráció szabályozás történeti fejlődésének tömör összefoglalóját és mai főbb jellemzőit lásd Horwitz, R. B.: *On Media Concentration and the Diversity Question*. in: Napoli, P. M. (szerk.): *Media Diversity and Localism. Meaning and Metrics*. Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, NJ and London, 2007. p. 22–24. tanulmányában, illetve a magyar nyelvű szakirodalomban, Gálik, M.: *Médiagazdaságtan* tankönyvében.
- <sup>30</sup> *Federal Communications Commission, i. m. p. 406*.
- <sup>31</sup> *Federal Communications Commission, i. m.*
- <sup>32</sup> *Federal Communications Commission, i. m. p. 391*.
- <sup>33</sup> A mutató részletes leírását az FCC (2003) dokumentum mellett több forrásban is megtalálhatjuk, a magunk részéről a mutatót ismertető, elemző és bíráló Hill tanulmányát ajánljuk az olvasónak. (ld. B. C.: *Measuring Media Market Diversity: Concentration, Importance, and Pluralism, Federal Communications Law Journal* 2005/58. p. 169–191.)
- <sup>34</sup> Az FCC álláspontja szerint az Amerikai Egyesült Államokban az országos híres információ piacokon az ezredforduló utánra megvalósult a kínálati sokszínűség, így e piacokon a sokszínűséghez, mint normatív közpolitikai célhoz kapcsolódó külön beavatkozás a médiakoncentráció szabályozásának területén nem indokolt.
- <sup>35</sup> Rose, M.: *A TV Drama unfolds in the U.S*, *The Wall Street Journal of Europe* 2003/September 3.
- <sup>36</sup> A törvényhozás közbelépésére végül is csak egyetlen elemet tekintve enyhült a médiakoncentráció szabályozás, igaz, kevésbé, mint azt az FCC szeretne volna: 35 százalékról 39 százalékra emelkedett (az FCC által javasolt 45 százalékkal szemben) a nagy hálózatok tulajdonában lévő televíziós csatornák maximális közönségelérési elérhetősége. Más kérdés, hogy ennek az enyhítésnek, sőt az egész szabálynak, ma már nincs különösebb jelentősége az amerikai tévépiacon.
- <sup>37</sup> Hill, B. C.: *i. m.*; Owen, B. M.: *Confusing Success with Access*. 2005.; Wildman, S. S.: *Indexing Diversity*. in: Napoli, P. M. (szerk.): *Media Diversity and Localism. Meaning and Metrics*. Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, NJ and London, 2007. p. 151–176.
- <sup>38</sup> Owen, B. M.: *Confusing Success with Access*. 2005.
- <sup>39</sup> Owen, B. M.: *Confusing Success with Access*. 2005. p. 7.
- <sup>40</sup> Owen, B. M.: *Confusing Success with Access: “Correctly” Measuring Concentration of Ownership and Control in Mass Media and Online Services*. Stanford Institute for Economic Policy Research, Stanford University, 2004. <http://ssrn.com/abstract=545302>; Owen, B. M.: *Confusing Success with Access*, 2005.; Noam, E.: *How to measure media concentration? FT.com, 2004/August 30.*; Noam, E.: *The Concentration of American Media Industries*. TPRC Conference, 2006/September; Wildman, S. S.: *i. m.*
- <sup>41</sup> Owen, B. M.: *Confusing Success with Access*. 2004.
- <sup>42</sup> Owen, B. M.: *Confusing Success with Access*, 2005.
- <sup>43</sup> Például ha legtöbb ember a hírekhez főként a televízió keresztlátástul jut hozzá, miközben az internetet csak néhányan részesítik előnyben a tévével szemben, akkor a televízió csatornák nagyobb súlyt kapnak a sokszínűség értékelésekor, mint az internet források.
- <sup>44</sup> Owen, B. M.: *Confusing Success with Access*, 2005. p. 18.
- <sup>45</sup> Wildman, S. S.: *i. m.*
- <sup>46</sup> Wildman, S. S.: *i. m.*
- <sup>47</sup> Noam, E.: *How to measure media concentration?; Noam, E.: The Concentration of American Media Industries*.
- <sup>48</sup> Noam, E.: *The Concentration of American Media Industries*. p. 77–78.
- <sup>49</sup> Noam, E.: *How to measure media concentration?*
- <sup>50</sup> Ez utóbbi felvetésével lényegében Noam is a kialakult szabályozási hagyományokat követi, hisz amint már mondtuk, az FCC helyi médiapiacokra vonatkozó koncentrációs szabályai is számításban veszik a piacok méretét: a kisebbekre a szabályozás szigorúbb, mint a nagyobbakra. Egyébként Noam sem támasztotta alá javaslatát konkrét piacokra végzett számításokkal, azaz a józan észre apelláló, egyébként figyelemre méltó érvelésének empirikus tesztelése még várat magára. A 2006. évben közzétett írásában újabb mutatókat javasol Noam, de ott is elmarad ezek tesztje.
- <sup>51</sup> Noam, E.: *How to measure media concentration?*
- <sup>52</sup> Commission of the European Communities: *Media pluralism in the member states of the European Union*. Commission Staff Working Document, SEC(2007) 32, 16.01.2007, Brussels
- <sup>53</sup> Az indikátorok a tagállamok média színtereinek állapotjelzői lennének, amelyek konkrét értékei/kvalitatív jellemzői alapján a nemzeti szabályozó hatóságok majd eldönthetik, hogy be kívánna-e avatkozni a médiaszíntéren zajló koncentrációs és más folyamatokba, avagy sem, s ha igen, úgy milyen módon. A tanulmányra épülő Bizottsági Közlemény kiadásának tervezett határideje 2009 közepe.
- <sup>54</sup> Baker, C. E.: *i. m.*; Horwitz, R. B.: *i. m.*
- <sup>55</sup> Polyák, G.: *Versenyjogi és médiajogi eszközök a médiakoncentráció korlátozásában*. Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, AKTI füzetek, 2008/21.
- <sup>56</sup> Curran, J.: *Media Diversity and Democracy*. in: Gardam, T. – Levy, D. A. L. (szerk.): *The Price of Plurality. Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*. University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2008. p. 103–109.
- <sup>57</sup> Goodman, E. P.: *Media Policy Out of the Box*; Goodman, E. P.: *Proactive Media Policy in the Age of Content Abundance*. in: Napoli, P. M. (szerk.): *Media Diversity and Localism. Meaning and Metrics*. Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, NJ and London, 2007. p. 363–382.
- <sup>58</sup> Owen, B. M.: *The Temptation of Media Regulation*. *Regulation*, 2008 Spring, p. 8–12.
- <sup>59</sup> Stucke, M. E.–Grunes, A. P.: *Antitrust and the marketplace of Ideas*, *AntitrustLaw Journal* 2001/69. p. 249–302.
- <sup>60</sup> A részletes leírást lásd: Teeter, D. L.–Le Duc, D. R.: *Law of Mass Communication*. The Foundation Press, Inc., Westbury, NY, 1995. 746–8.
- <sup>61</sup> Stucke, M. E.–Grunes, A. P.: *im.*
- <sup>62</sup> Stucke és Grunes, akik tanulmányuk publikálásakor a *Department of Justice* trösztellenes részlegénél dolgoztak, mondhatni fegyelmetelt köztisztviselőként nem foglalkoztak az FCC szabályozás bírálatával.
- <sup>63</sup> Gálik, M.: *A médiakoncentráció közös európai szabályozásáról*.
- <sup>64</sup> Ariño, M.: *i. m.* Hozzá kell tenni, hogy Ariño hivatkozott cikke eredetileg 2004-ben jelent meg, a 2008-ra való utalással a magyar fordításban való elérhetőségét jelezzük.

# A digitális többlet és annak kihasználása

Az elektronikus kommunikációra vonatkozó szabályozási csomag felülvizsgálata nagy valószínűséggel legkésőbb a svéd elnökség alatt véget ér. Az Európai Parlament és Tanács közötti jogalkotási dialógus így 2009-ben, még az új európai parlamenti választások előtt lezárul, s a végeredményben mélyreható változások nélküli csomag 2010 januárjában hatályba fog lépni.

Nem marad azonban régi-új szabályozási kihívások nélküli az infokommunikációs ipar 2009 második felében sem. A korábban elindult frekvenciagazdálkodási liberalizációs folyamatok kiteljesedhetnek – akár európai szinten is –, és a hatékonyabb felhasználás következtében a társadalmi és gazdasági értéke is megnőhet a frekvenciának<sup>1</sup>. Vagy fordítva, persze.

A frekvenciáknak számos gazdasági és szociális tevékenységhez kulcsfontosságú input-iparág szerepe van, és a kulturális-közhasznú szerepe ugyanúgy, mint a kereskedelmi fontossága, állandóan növekszik. Mivel a technológiai fejlődés és a frekvencia rendelkezésre bocsátása szorosan összefüggenek, nem elhanyagolható a hatékony frekvencia-felhasználás és az innováció közötti kapcsolat fontossága sem.

A fentiek fényében az Európai Bizottság sem maradt tétlen az elmúlt néhány évben, és 2007-ben közzétette a digitális többlet felhasználásával kapcsolatos munkatervét<sup>2</sup>. A fő irányvonal kijelölése a műsorszóró szolgáltatások folyamatosságának biztosításával, a digitális hozadék szolgáltatások közötti túlzott felaprózásának elkerülésével, a hatékony frekvencia-felhasználás biztosítása mellett, valamint a pán-európai szolgáltatások bevezetése előtt való út megnyitásával történt.

A Bizottság kommunikációja által javasolt fő opció az UHF-sáv hálózatok közötti felosztása és kijelölése lett. Azonban a spektrum jellegéből adódóan, nem az Európai Bizottság a frekvencia-döntéshozó. Mikor frekvenciaszabályozásról beszélünk, figyelemmel kell lennünk a több évtizedes tradíciókra, a nemzetközi szinten kialakult konvenciókra, valamint arra, hogy a kérdéses nemzeti kincs nemzetek fölötti szabályozási szférába való emelése sérthet egyes tagállami érdekeket.

Hol tart most a fogyasztók jólétéért (is) folytatott szélmalomharc?<sup>3</sup>

## 1. WRC 2007 következtetések

A 2007 őszen tartott Világértekezleten<sup>4</sup> (WRC) a tagállamok eldöntötték, hogy a 790-862 MHz-en megtalálható frekvenciát mobilszolgálati felhasználásra – ún. *co-primary* use keretében – adták ki. Ez, szakzsargonnal élve, a 4. és 5. UHF sávokat újrahajósítását jelenti. A gyakorlatban ez azonban azt jelenti, hogy 2015 után a korábbi műsorszórási sávok ebben a frekvenciablokkban megszűnnek, és helyüket a mobilhasználat veszi át az európai, pontosabban az EMEA térségben. Az amerikai és ázsiai térségre ezek a kötelezettségek nem vonatkoznak.

A gyakorlatban – és a mobil-lobby súlyát éreztetve – a WRC döntésnek az egyik értelmezése az lehet, hogy a 800 MHz-es sávot a WRC a mobilszolgáltatások előtt megnyitotta, és a korábbi műsorszórási kizárólagosságot eltörölte. Ez azonban nem jelenti automatikusan azt, hogy a közös spektrumpolitikával nem rendelkező európai – akár EU, akár azon túli – országokban mindenütt egyszerre és mélyseges összhangban kell végrehajtani a WRC döntést, és a mobilszolgáltatók automatikusan 72 MHz-cel gazdagodni fognak<sup>5</sup>. Ez szigorúan véve annyit jelent csak, hogy a tagállami frekvenciagazdálkodással foglalkozó hatóságok előtt megnyílt az út egy hatékonyabb spektrumfelhasználás megnyitása előtt, hangsúlyt helyezve a mobilszolgáltatások promóciójára<sup>6</sup>.

Amint szintén jelent még a WRC döntése *de facto*, az, hogy korábbi ún. *command and control* tervezésműködési alapon működő frekvencia-koordinációt belátható időn belül felválthatja a piaci alapú mechanizmusokkal átita-

tott frekvenciahatékonyság alapján működő gazdálkodási forma. Akár 2015 előtt is, ha erre megtalálják a politikai akaratot.

## 2. Az Európai Unió helyzete

A frekvenciagazdálkodás kérdése az Európai Unióban nem nevezhető köd- és viharmentes területnek. Túl sok szereplővel és nem tisztázott kompetenciákkal kell a Bizottságnak és a tagállamoknak számolniuk. Ez azonban ritkán segíti a hatékony működést és az innovatív gondolkodást.

Alapvetően a következő alterületeket kell megkülönböztetnünk nemzeti és európai frekvenciagazdálkodási szinten: spektrumpolitikai *tervezés*, *koordináció*, ill. *implementáció*.

Az utolsó két területen szinte automatikusan megjelenik a szolgáltatás jellegéből adódóan a legtöbbször kérdőjeles technikai tudásigény, ami néha akadályokat gördít a „termék” megfelelő felhasználása elé. Mivel a frekvenciahullámok nem ismernek országhatárokat, így a szolgáltatás *határon átnyúló jellege* – és ezáltal az Unió közgazdasági és jogi értelemben vett érintettsége – szintén jelen van.

### i) Spektrumpolitika az EU-ban

A spektrumpolitikai tervezésért a Bizottságot segítő RSPG – radio spectrum policy group – felelős elsősorban, ami azonban a megalakulása óta eltelt több mint négy évben nem jutott olyan helyzetbe, ahová azt annak idején tervezték. Túlságosan bürokratikus és alacsony szinten reprezentált fóruma nem tud szakmailag megalapozott, kompromisszumos és egyben a jövőre lényegi – és az olykor igényelt reform – tartalommal rendelkező iránymutatást adni a Bizottságnak – akinek az elsődleges feladatai között lenne a spektrumra vonatkozó policy alkotás valamint az implementáció. Egy olyan érzékeny területen, mint a frekvenciával – egyben mint tagállami kincessel – való kereskedés, nehezen engednek a tagállamok és az európai *checks and balances* miatt szinte lehetetlen az EK-Szerződés adta 95. cikk által beszo- rított keretek között lényegi változást előidézni a frekvenciagazdálkodás területén.

A spektrum technikai komplikációs mutatóinak a magas szinten tartásáért európai szinten az RSC – Radio Spectrum Committee –, valamint a TCAM – Telecom Conformity Assessment – a felelősök elsősorban. Míg az RSC feladata mindenképp az, hogy kötelező érvényű EU-döntéseket hozzon a frekvenciák technikai hasznosítására vonatkozóan, addig a TCAM a technikai alkalmazhatóságok közötti zavartalan összhang megteremtéséért felel. Az RSC-t a CEPT<sup>7</sup> és a piaci szereplők, míg utóbbit az ETSI<sup>8</sup> és a piaci szereplők lobby-ja segíti.

A felvázolt hamis hangoktól sem mentes szimfónia – technikai szabályozás, stratégiai tervezés, zavartalan működés – implementációjáért azonban végsősorban a tagállamok felelősök az EU-ban.

### ii) A Bizottság és a digitális átállás

A Bizottság egyik elhatározott célja, hogy európai szinten lehetőleg egyszerre, és minél hamarabb megtörténjen az átállás az analógról a digitális műsorszórásra, és ezáltal a digitális többlet lehetőleg európai összhangban szabaduljon fel. A Bizottság által – hosszabb egyeztetést követően – előre kijelölt dátum a digitális átállásra így 2012 lett. Ezzel kapcsolatban azt mindenképpen érdemes megjegyezni, hogy a tagállamok egy része már jó úton halad a digitális szolgáltatási háttér kiépítésével, másik része azonban jelentősen le van maradva<sup>9</sup>. Azokat a tagországokat, ahol – megtörtént a digitális átállás, és reformként elől haladnak a következő tagállamok alkotják: Franciaország, Svédország, Finnország és Anglia<sup>10</sup>. A többi tagország vagy elkezdte ugyan az átállást, de még be nem fejezte<sup>11</sup>, vagy most jelöli ki az átállás dátumát jogszabályi szinten<sup>12</sup>, vagy még itt sem tart<sup>13</sup>.

A szerző partner a Brussels Consulting-ban.

### 3. A digitális többlet értéke

Ahhoz, hogy pontosabban meg tudjuk határozni a felszabaduló frekvencia értékét, pontosabban kell látnunk, hogy a rádióhullámok terjesztésére használt frekvenciasávok – ez kb. az 1 MHz – 30 GHz közötti sávokat jelenti – egyes részeit mire használjuk jelenleg, és röviden mi jellemzi ezeket a blokkokat.

Az első, nagyjából az 1–1000 MHz közötti frekvenciát jó terjedési és aktív belső téri alkalmazási tulajdonságok és nagy adatátviteli képesség jellemzi. Ebben a sáv részben a legkisebb a kezdeti befektetési költségigény, így ki lehet jelteni, hogy a nagy hatótávolságú, s így üzemgazdaságilag hatékony spektrumblokkot ez a rész képviseli. Jelenleg ennek a résznek nagy része a műsorszórók kezében van. A 450 GSM és a 900 GSM a leg-többet használt referenciák ebben a blokkban<sup>14</sup>.

A második, –3 GHz közötti sáv részt is jó – ám az előzőnél észrevehetően gyengébb – terjedési képesség, technikai diverzifikáció és gyengébb adatátviteli tulajdonságok jellemzi. Ebben a sáv tömegben a beruházási költségek jelentősen emelkednek, ám éppen ezért, valamint az alsó sávok tellettsége miatt a jövőbe mutató technológiai újítások nagy része itt keletkezett/ik (LTE, WiMax, mobile WiMax, UMTS). Az 1800 GSM, a – legtöbbször 2 GHz-en engedélyezett – UMTS és a 2.6 GHz a legjobban keresett sáv-, ill. alkalmazáscsoportok.

A 3 GHz fölötti sávokra hatványozottan igazak az 1–3 GHz közötti részre elmondottak. Jelenleg – pl. 25 GHz-en – a point-to-point kommunikációk kifejlesztése folyik. Mivel a hullámok terjedési rádiusza fordítottan arányos a telepítendő bázisállomások számával, szemléltetőleg érdemes megjegyezni, hogy 700 MHz és 2.1 GHz között ez a szám például meghétszereződik.

A digitális többlet értékét csak akkor lehet európai szinten számszerűsíteni, ha annak az értékesítése teljes egészében megtörténik, azaz az átállás mindenütt végbemegy és a felszabaduló frekvencia újra gazdára talál. *A priori* azonban csak becslésekbe lehet bocsátkozni, hiszen az adott sáv értéke – és ez akkor is igaz, ha pl. nem minden országban 72 MHz-ről beszélünk, vagy ha nem ugyanabban a 790-862 MHz közötti blokkban helyezkedik el – sok mindentől függ.

Függ attól, hogy az esetleges vásárlók mire tudják majd használni, ill. mennyire lesz rentábilis a szolgáltatás. Attól is, hogy lehetőség lesz-e másodlagos kereskedelemre, valamint ez európai környezetben milyen szinten lesz összehangolva, azaz a szolgáltatás minősége/annak lehetősége hogyan koordinálható. Az USA példája azonban irányadó lehet. A 2008 márciusában véget ért 700 MHz-es sáv – kb. összesen 100 MHz – aukciója mintegy 20 milliárd USD összegért talált gazdára. Az európai érték nem biztos, hogy ekkora szintre tud jutni, azonban tanácsos sok pénzzel számolni.

### 4. Stratégia tervezés Magyarországon

Magyarországon a digitális átálláshoz és így a digitális hozadék felhasználásához alapvetően a következő jogszabályokat kell szem előtt tartani. Az 1996. évi I. tv. (azaz a médiatörvény), valamint a 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.) határozzák meg alapvetően a jogszabályi kereteket, amin belül az átállást, illetve az abból felszabaduló frekvenciamentesség felhasználását meg lehetne tervezni<sup>15</sup>. A gyér jogszabályi környezet felülvizsgálata most van folyamatban, így annak elemzésétől eltekintek. Azonban azt megjegyzendő, hogy a 2005-ös tervezetek már megemlítették – ha csak politikai szinten is – a hatékonyabb felhasználás és a szolgáltatás-mentesség alapelveit, azzal, hogy minden komolyabb döntésnek egy alapos piacelemzést lehet csak követni.

### 5. A spektrumfelhasználás újratervezése

Amikor a felszabaduló frekvenciatöbblet újrafelosztásáról van szó, számos elméleti és gyakorlati előkészületet, döntést kell számításba venni egy

tagállamban. Mint említettem, ezek nem 100%-ban szuverén döntések, hiszen a kötelezettségek – WRC-konklúziók, az Európai Bizottság döntése stb. – kötik a spektrumpolitika alakítását tagállami szinten. Vannak tehát olyan minimumkövetelmények, amiket kivétel nélkül minden haladó szellemű tagállami adminisztrációnak követnie kellene. Ezek a következők:

- A felszabadítás után lehetőleg technológiai és szolgáltatás semlegesnek kell pályáztatni a sáv részeket.
- Amikor a kiválasztási eljárást koordinálja az ezért felelős hivatal vagy szabályozóhatóság, elsősorban a pályázat-aukció eljárást kell használni.
- A kiosztott/megnyert frekvenciák másodlagos kereskedelmének promóciója közgazdasági szempontból indokolt, természetesen megfelelő jogi garanciák mellett.
- Ott, ahol nem áll fenn a sávok közötti interferencia veszélye arra kell törekedni, hogy engedélymentesen legyenek kiosztva a frekvenciasávok.
- A kiosztott frekvenciákhoz kapcsolódó jogosultságok és kötelezettségek világosak, előretételek és stabilak legyenek, módosításuk csak kivételes esetben és előre meghatározott feltételek mellett lehetséges.
- A kiosztás, pályáztatás és a használat ellenőrzése a lehető legkisebb terhet rója a szolgáltatókra.
- A frekvencia-kiosztás, amennyire csak lehetséges tagállamok közötti harmonizációban történjen.

A fenti „eredmény-szakasz” azonban lehetetlen anélkül, hogy alapos *spektrum-screening*-et ne tartana a tagállami szabályozóhatóság, azaz minden frekvencia-engedélyt ne venne számba és ne lenne teljes, átfogó és tiszta képe arról, hogy kinek milyen jogosultsága, kötelezettsége és terve van a jövőre nézve. Ez a legelső lépés abba az irányba, hogy egy megalapozott digitális többlet-tervezet készüljön akármelyik tagállamban.

### 6. Javaslatok a digitális többlet felosztására

Anélkül, hogy konkrét és megdönthetetlen érvényű döntéseket hozna egy hatóság, spektrumpolitikai szempontból az alábbi közgazdaságilag is mérhető hatékonysági tényezőket kell szem előtt tartani.

Technikai és szolgáltatás-mentesség szem előtt tartásával, általános engedélyezési eljárás keretén belül kell bárkinek hozzáférést biztosítani a felszabaduló frekvenciákhoz. Ettől csak akkor lehet eltérni – azaz egyedi engedélyeket kiosztani –, amennyiben az a káros interferencia elkerülése érdekében, vagy általános gazdasági érdek miatt szükséges. Ezek a kritériumok természetesen csak akkor érvényesülhetnek maximálisan, amennyiben európai szinten minden ország követi. Mivel a frekvencia nem ismer határokat, nem lehet hatékony menedzsmentet kialakítani, ha vannak hiányzó láncszemek.

Legtöbb ország azonban attól tart, hogy egy, az Európai Bizottság kezébe adott – azaz közösségi hatáskörbe került – szabályozási területtel nemzeti szuverenitásuk gyengülne. Ezzel együtt, európai szintű harmonizációra több helyen is van lehetőség, mi több, igény is. Ilyen területek pl. a frekvencia-engedélyezési eljárások koordinációja, azok összehangolása; a technológiai- és szolgáltatás-mentesség alóli kimentési lehetőségek koordinációja; kereskedelem esetében a versenyjogi garanciák megállapítása, valamint a pán-európai szolgáltatások kijelölése. Ezek olyan központilag koordinált felületeket igényelnek, amik nélkül nem biztosítható, hogy a tagállamok megfelelően koordinálják a spektrumpolitikájukat, és a digitális lemaradás nem hozható be.

Úgy gondolom, hogy a nemzetileg gyengén és hatékonytalanul szabályozott környezetben igenis szükség van olyan európai iránymutatásra, ami amennyire csak lehet, kötelező érvényű, hiszen kizárólag így érhető el az, hogy az USA-hoz hasonló hatékony és produktív frekvencia-felhasználás elkezdődjön.

A befejeződő, vonatkozó jogalkotási tervvel – Bizottság, vagy Parlament vonatkozásában elsődlegesen – nehéz lesz az új jogalkotási ciklus előtt végezni. A feladatok teljesítése minden bizonnyal megkétszerezve, szakértelem hiányában, már az új testületekre fog maradni.

- <sup>1</sup> A hatékonyabb felhasználás azt jelenti, hogy a jelenlegi európai szinten 50%-ban a tagállami védelmi irányítás és műsorszóróknak a birtokában lévő spektrum nem közgazdasági alapon történt kiosztása változni fog, és talán kevesebb frekvenciával és jobban fognak gazdálkodni ezek a szektorok.
- <sup>2</sup> Digital Dividend Communication, COM(2007)700
- <sup>3</sup> Lásd még: S. Forge, C. Blackman, E. Bohlin: „Economic Impacts of Alternative Uses of the Digital Dividend”, in: Intereconomics, Vol. 43, No. 3, May 2008, 149–162. o.
- <sup>4</sup> Az ITU, azaz a nemzetközi telekommunikációs unió időszakos főértekezlete.
- <sup>5</sup> Akár pályázat útján, akár anélkül.
- <sup>6</sup> Lásd még: V. Reding, „Television is going mobile – and needs a pan European policy approach”, Speech, CeBIT Summit, 8 March 2006, itt: [http://www.nederlandbreedbandland.nl/uploaded/FILES/10246\\_2\\_ec%20speech%20reding\\_tv%20is%20going%20mobile.pdf](http://www.nederlandbreedbandland.nl/uploaded/FILES/10246_2_ec%20speech%20reding_tv%20is%20going%20mobile.pdf)
- <sup>7</sup> European Conference of Postal and Telecommunications Administrations
- <sup>8</sup> European Telecommunications Standards Institute
- <sup>9</sup> Tagállami összegzés a COCOM07-06 Rev1 dokumentumban.
- <sup>10</sup> Pl. Svédországban az utolsó analóg átalakítót 2007 októberében kapcsolták le, a teljes felszabaduló frekvenciamennyiség így 189 MHz lett.
- <sup>11</sup> Pl. Belgium a flandriai régióban 2008 novemberében már átállt, a vallóniai rész azonban 2011 novemberében fogja csak végrehajtani.
- <sup>12</sup> Dánia a jogszabály szerint 2009 novemberében fog átállni.
- <sup>13</sup> A tagállamok tervei elérhetőek a: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/current/broadcasting/switchover/national\\_plans/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/current/broadcasting/switchover/national_plans/index_en.htm) címen. Ellenőrizve 2009. január 20-án.
- <sup>14</sup> Lásd még: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/800mhz/800mhz.pdf>, 49–53. old.
- <sup>15</sup> A hajdani Informatikai minisztérium 2005-ben kialakított egy digitális átállásról szóló stratégiát, amit a 1021/2005 (III. 10.) Korm. határozattal el is fogadott a kormány.

BAYER JUDIT

# A 2009. februári médiatörvény-tervezet hibái – A közmédia irányítása, felügyelete, a közszolgálati megbízás

Az Európai Unió audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvek az alábbiakban a közszolgálati médiaszolgáltatás reformjára vonatkozó szabályok elemzését végzem el, összevetve azokat az Alkotmánybíróság és az Európai Bizottság szempontjaival. Kritikám lényege, hogy a tervezett szabályok a politikai befolyást a jelenleginél is jobban intézményesítik a médiatesztületekben, valamint, hogy a közszolgálati feladat-meghatározás, finanszírozás és ellenőrzés szabályai szakmailag átgondolatlanok, felületesek és jelen formájukban a gyakorlatban alkalmazhatatlanok lesznek. Így a politikai testületekre maradna az a feladat, hogy az alkalmazatlan szabályokat megtöltsék tartalommal, holott az ehhez szükséges szakértelmet a jogszabály nem kívánja meg a testületek tagjaitól.

Az alábbiakban a közszolgálati médiaszolgáltatás reformjára vonatkozó szabályok elemzését végzem el, összevetve azokat az Alkotmánybíróság és az Európai Bizottság szempontjaival. Kritikám lényege, hogy a tervezett szabályok a politikai befolyást a jelenleginél is jobban intézményesítik a médiatesztületekben, valamint, hogy a közszolgálati feladat-meghatározás, finanszírozás és ellenőrzés szabályai szakmailag átgondolatlanok, felületesek és jelen formájukban a gyakorlatban alkalmazhatatlanok lesznek. Így a politikai testületekre maradna az a feladat, hogy az alkalmazatlan szabályokat megtöltsék tartalommal, holott az ehhez szükséges szakértelmet a jogszabály nem kívánja meg a testületek tagjaitól.

## A közszolgálati média irányító és ellenőrző testületeinek függetlensége

Látszólag a függetlenség biztosítója, hogy a Közzolgálati Tanács (KÖT) és a Tulajdonosi Vagyongazdálkodó Testület (TVT) tagjairól az Országgyűlés kétharmados többséggel szavaz. Csakhogy a szavazás során nem egyénekről

A szerző a Zsigmond Király Főiskola oktatója, a Médiautató című szakfolyóirat szerkesztője.

dönt az Országgyűlés, hanem egy listáról, amelyet egy országgyűlési bizottság állít össze, konszenzussal vagy kétharmaddal, utóbbi esetben a bizottság tagjai frakciójuk szavazati arányával rendelkeznek. Ez a rendszer biztosítja, hogy a tagok listája politikai alku folyamata révén alakuljon ki, amelynek során az ellenzék és a kormánypárt is jelölhet tagokat, az általuk megfelelőnek tartott arányban. Így, ahelyett hogy a választott személyek pártsemlegesek lennének (lévén kétharmaddal választják meg őket), éppen hogy mindegyik személy valószínűleg egy meghatározott politikai csoport érdekeit jeleníti meg. Amennyiben a kormányoldal önmagában is kétharmados többséggel rendelkezik, még az ellenzék érdekeivel sem kell kompromisszumot kötnie.

**Az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) határozata, illetve 22/1999. (VI. 30.) határozata értelmében alkotmányellenes lenne az a megoldás, amely szerint a közszolgálati médium tulajdonosi jogait gyakorló testület egészét az Országgyűlési pártok jelölései alapján az Országgyűlés választaná.**

Ez a választási módszer már csak azért is vitatható, mert az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) határozata, és 22/1999. (VI. 30.) határozata értelmében alkotmányellenes lenne az a megoldás, hogy a közszolgálati médium tulajdonosi jogait gyakorló testület egészét az Országgyűlési pártok jelölései alapján az Országgyűlés választaná. A hatályos megoldás azért volt elfogadható az AB számára, mert a kuratórium civil tagjai ellensúlyozzák a politikai képviseletet. Az AB határozat szerint: »a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak. Az „állami szervektől” való szabadság követelménye – a műsorok tartalmát illetően – a törvényhozással és a kormánnyal szemben egyaránt fennáll.« (II. 3.)

A TVT készíti a közszolgálati szerződés tervezetét, amely a közszolgálati feladatok részletes meghatározását tartalmazza, utasíthatja a vezérigazgatót, megalkotja a műsorszolgáltatási szabályzatot, tehát nem állítható, hogy ne lenne közvetlen befolyása a műsorok tartalmára. A KÖT ugyancsak a közszolgálati szerződés megkötése révén, valamint a feladatok teljesítésé-

nek ellenőrzése révén vesz részt a műsorok tartalmának meghatározásában. Így mind a két testületnek befolyása van a műsorokra, ezért részben vagy egészben függetlennek kell lennie a törvényhozástól és a kormánytól egyaránt. Tudomásul véve, hogy a civil kuratóriumi rendszer egyértelműen kudarcot vallott, ennek a modellnek a továbbvitele szintén nem javasolt. Helyette célszerű lenne a testület tagjai jelölésének jogát olyan szervezetek vezető tisztségviselőire bízni, amelyek magasabb társadalmi presztízzsel rendelkeznek, mint a politikai pártok, ahol szóba jöhetnek például tudományos, kulturális, oktatási intézmények, az újságírás és médiaszintér érdekképviseleti szervei, illetve szerzői jogi egyesületek. Ismeretes, hogy e szervezetek némelyike központi költségvetésből kapja a finanszírozását, ezért kormánybefolyás alá kerülhet, valamint, hogy maguk a szervezetek vezető testületei sem mind politikailag semlegesek – de mégis kevésbé közvetlen a politikai befolyás körükben, mint egy országgyűlési bizottság esetében, és ha a tökéletes semlegességet nem is lehet garantálni, ez nem jelenti azt, hogy nem kötelező rá törekedni.

Az ilyen, csak a jelölés céljából összeülő testület jelöltjeit utána a köztársasági elnök nevezhetné ki. A jelölés során az egyik fontos szempont az kellene, hogy legyen, hogy a jelöltek rendelkezzenek megfelelő szakértelemmel például a közszolgálati feladatok és finanszírozásuk

részleteinek megállapítására. Hiszen, a 67. § szerint a KÖT folytatja le a hatásvizsgálatot, megkötí a közszolgálati szerződést, ellenőrzi annak teljesülését és más feladatokat is ellát. Ha ezek nem csak formális feladatok – márpedig az EU elvárások szerint egyáltalán nem azok –, akkor szükséges, hogy a KÖT tényleges szakértelemmel rendelkező személyekből álljon. A Tervezet által javasolt három év szakmai gyakorlat kevesebb, mint ami elengedőnek lenne tekinthető, és a szakértelem megítélésére a jelölő országgyűlési bizottság kísérletet sem tesz, például a jelöltek bizottsági meghallgatása sem kötelező.

## A közszolgálati médiaszolgáltató irányítása

A tervezet által a TVT-nek szánt hatáskör sokkalta tágabb, mint a jelenlegi kuratóriumé, hiszen míg a hatályos törvény szerint a kuratórium hatáskörébe tartozik például a háromszázmillió forintnál nagyobb értékű szerződések előzetes jóváhagyása, [66. § (2) db], a tervezet szerint már tízmillió forint felett kellene a TVT hozzájárulása [58. § (10) e]. A tervezet nem véletlenül nevezi a TVT-t az igazgatósági jogok gyakorlójának, míg a jelenlegi kuratórium a tulajdonosi jogok gyakorlója. Tehát a TVT nem ellenőrzi, hanem irányítja a közmédiát. A vezérigazgatónak utasítást adhat, amelyet az törvénysértés esetén, vagy a közszolgálati szerződés sérelme esetén köteles megtagadni, egyébként pedig köteles végrehajtani, és ekkor felelősségre nem vonható. A vezérigazgató tevékenysége gyakorlatilag csak a szerkesztői feladatokra terjed ki, minden stratégiai döntéshez a TVT engedélye lenne szükséges (58. §). Többek között a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatot is a TVT alkotná, amelyet korábban az intézmény maga hozott létre, a kuratórium csak jóváhagyta. Ezek fényében ugyancsak aggasztó, hogy a TVT tagjainak szakértelmére sincs garancia, és e testületnek még apparátusa sincs. A tagok az Országgyűlés alkalmazásában állnak, a testület működésének feltételeit az Országgyűlés Hivatala biztosítja.

További szakértelmet igényelne, hogy a közszolgálati szerződés tervezetét a KÖT és a TVT készíti elő [58. § (8), 65. § (7)], majd a TVT engedélyével a vezérigazgató és a KÖT aláírják. A vezérigazgatónak, illetve az általa „vezetett” médiaszolgáltatónak nincs beleszólási joga a szerződés tartalmába. Ha azonban a médiaszolgáltató ismételt és súlyosan megszegi a szerződést, a vezérigazgatót menesztí a TVT, illetve a KÖT is vezérigazgatót menesztését kérheti [58. § (8), 64. § (8)–(9)].

Habár a szerződést a két irányító testület köti meg egymással, ha az valami okból nem kötik meg, annak csak a médiaszolgáltató látja a kárát [66. § (6)]. Ez csak fokozza a közmédiá-szolgáltató kiszolgáltatottságát.

A tervezet szerint a közszolgálati médiaszolgáltató felett két testület örködne, amelyek egymást nem ellenőrzik, a médiumot viszont mindketten. Egymással ellentétes érdekeik nincsenek, a politikai befolyás mindkettőben egyaránt biztosított, a szakmai kompetencia viszont egyikben sem.

Összefoglalva, a közszolgálati médiaszolgáltató felett két testület örköd-

ne, amelyek egymást nem ellenőrzik, a médiumot viszont mindketten. Egymással ellentétes érdekeik nincsenek, a politikai befolyás mindkettőben egyaránt biztosított, a szakmai kompetencia viszont egyikben sem.

## A közszolgálati feladat, megbízás és az ellenőrzés

Az Európai Bizottság Közszolgálati Közleménye szerint a tagállamoknak jogukban áll meghatározni a közszolgálati feladatot. Csak az a feltétel, hogy ez a lehető legpontosabban, minden kétséget kizáróan legyen meghatározva. Az államnak az általa meghatározott feladatot formális aktussal kell rábízni egy vagy több szolgáltatóra, akik jogosultak és kötelesek azt ellátni. A formális aktus lehet törvény vagy szerződés is. Ha a nevezett vállalkozás közpénzből új szolgáltatást kíván később indítani, a megbízást ezzel ki kell egészíteni, célszerű lehet ezért a megbízási aktust nem törvényben szabályozni – erre lehet jó módszer a közszolgálati szerződés. A szerződés azonban nem pusztá formailias: a Közlemény szerint a feladatot ténylegesen a megbízás szerint kell ellátni, ezért egy megfelelő, a megbízott vállalkozástól független hatóságnak vagy felügyeletnek ellenőriznie a végrehajtást. A magyar szolgáltatóknak indokolt félelmek vannak a

tekintetben, hogy van-e olyan kompetens testület, amely képes lenne ellátni ezt a feladatot, ráadásul politikai szempontoktól és magánérdekektől függetlenül.

A Közszolgálati Közlemény 29. pontja szerint állami támogatás csak akkor nyújtható, ha feladat teljesítése másképpen nem, vagy csak korlátozottan lenne lehetséges. Ugyanakkor a mentesség nem akadályozhatja a kereskedelem alakulását (a versenyt) olyan mértékben, ami a Közösség érdekeivel már ellentétes lenne. E feltételek biztosítása érdekében mind a feladat meghatározásánál, mind annak ellenőrzésénél (pl. a hatásvizsgálat elvégzésénél) célszerű lenne szakértői testülettel végeztetni a munkát, nem pedig politikusokkal.

A közösségi jogi elvárások teljesítése érdekében mind a feladat meghatározásánál, mind annak ellenőrzésénél (pl. a hatásvizsgálat elvégzésénél) célszerű lenne szakértői testülettel végeztetni a munkát, nem pedig politikusokkal.

Mint látjuk, az Európai Bizottság nem zárná ki, hogy parlamenti döntés szülessen a feladat elvégzésre való általános felhatalmazás tárgyában. Ez a konkrét megbízás azonban éppen hogy hiányzik a tervezetből, hiszen ehhez arra lenne szükség, hogy meghatározza, mely szervezet(ek) lássák el a közszolgálati feladatot. A politikai döntés szerepe itt véget kellene, hogy érjen: a konkrét feladatok meghatározása, kvalitatív és kvantitatív kritériumok révén, szakmai döntést igényel, egyébként pedig az Alkotmánybíróság elvárása is arra irányult, hogy ezt a feladatot ne végezze politikai befolyás alatt álló testület.

Az Európai Bizottság közleményének ugyanakkor az az elvárása, hogy a közszolgálati feladat teljesülését olyan testület ellenőrizze, amely független magától az intézménytől (42.). A tervezetben elmosódnak a határok: a TVT irányít és ugyanakkor ellenőrzi, a KÖT ellenőrzi, de megszabja az ellenőrzendő feladatokat is. A közszolgálati megbízási aktust azonban sem a Tervezet nem mondja ki, sem a közszolgálati szerződés tartalma körében nem utal rá.

Az EU elvárása, hogy az ellenőrzés független legyen a médiumtól – azaz nem összpontosulhat egy kézben az irányítás és az ellenőrzés. Az Alkotmánybíróság elvárása pedig, hogy amelyik testület megkötí a szerződést, ne az felügyelje és szankcionálja annak a betartását – ennek pedig nem felel meg a KÖT [46/2007. (VI. 27.) AB határozat]; továbbá, hogy amely testület befolyással bír a közmédiát tartalmára, az ne álljon politikai befolyás alatt – ennek nem felel meg sem a KÖT, sem a TVT (37/1992. AB határozat, és 22/1999. AB határozat). (A jelenlegi rendszerben a civil kuratórium hivatott ezt a befolyást hatástalanítani.)

A közmédiát eurokonform működtetése tehát az alábbi feladatokat igényeli, a mellettük szereplő szempontoknak megfelelően:

1. Valamely konkrét vállalat megbízása a feladat ellátásával (EU előírás, hogy formális aktussal, jogszabállyal, szerződéssel, vagy más hasonló módon történjék);

2. A feladat konkrét meghatározása (EU előírás, hogy ez pontos és ellenőrizhető megfogalmazást tartalmazzon; az Alkotmánybíróság elvárása, hogy erre már az Országgyűlésnek vagy a Kormánynak ne legyen befolyása);
3. A feladat teljesítésének, valamint a pénzeszközöknek a feladat szerinti felhasználásának ellenőrzése (EU előírás, hogy ezt egy, a médiumtól független testület végezze);
4. A médium irányítása (az Alkotmánybíróság elvárása, hogy az Országgyűlésnek vagy a Kormánynak ne legyen befolyása, az EU elvárása pedig a 3. pont értelmében, hogy az ellenőrző testületnek ebben ne legyen szerepe).

A jelenlegi tervezetben az első három feladatot a KÖT látja el, a TVT pedig mindegyik feladat ellátásában részt vesz (hiszen a TVT is részt vesz a közszolgálati szerződés tartalmának előkészítésében és jóváhagyja a tervezetet, majd ellenőrzi a pénzügyi megfelelést). Az EU elvárása szerint azonban a 3. és 4. feladatok nem összpontosulhatnak egy kézben. Mivel a TVT részt vesz az ellenőrzésben, és az irányításban is, lényegében saját magát ellenőrzi, ami ellentétes az EU elvárásokkal.

Az Alkotmánybíróság elvárása szerint pedig külön kell választani a megbízás és feladat-meghatározás (1–2), valamint az ellenőrzés (3.) funkciókat. Ez sem valósul meg, mivel a KÖT mind az első, a második és a harmadik funkciót ellátja. Továbbá, az a testület, amely a közszolgálati feladat-meghatározás részletes tartalmát megállapítja, nem állhat politikai befolyás alatt. Tehát a helyes struktúra az lenne, hogy az egyik testület látja el a feladat-meghatározás funkcióját, egy másik testület pedig az ellenőrzés funkcióját, de úgy, hogy ez utóbbi ne legyen azonos sem az első testülettel, sem magával a médiummal.

Azaz, ha a TVT funkciója az, hogy a közmédiumot irányítsa, akkor ne ellenőrizzé azt, és fordítva; a KÖT pedig, ha meghatározza a közszolgálati feladatokat, akkor ne önmaga ellenőrizze azok megvalósulását.

Ha a TVT funkciója az, hogy a közmédiumot irányítsa, akkor ne ellenőrizzé azt, és fordítva; a KÖT pedig, ha meghatározza a közszolgálati feladatokat, akkor ne önmaga ellenőrizze azok megvalósulását.

Ahogy láttuk, a konkrét megbízás megfogalmazása, feltéve, hogy nincs közvetlen befolyással az egyes műsorok tartalmára, történhet az Országgyűlés részéről. A tervezet azonban pont ezt mulasztja el megtenni azzal, hogy nem nevezi néven a közszolgálati médiumo(ka)t. Ezt, a feladat konkrét meghatározásával együtt, rábízná a KÖT-re, az utóbbi azonban már közvetlen ráhatással bír a műsorszámokra, ezért az Alkotmánybíróság szempontjait szem előtt tartva e testületnek politikamentesnek kellene lennie. Minél közelebb kerül a feladat megvalósítása a közmédium műsorszolgáltatásához, annál kevésbé kaphatna szerepet a politikai szféra, így az ellenőrzésnek és az irányításnak már teljesen politikamentesnek kellene lennie. A fentiek fényében az alábbi struktúra lenne a legcélszerűbb:

- a) Az Országgyűlés a médiatörvényben megbízza a kijelölt (és konkrétan megnevezett) vállalkozásokat a közszolgálati feladat ellátásával.
- b) Egy pártatlan, nem politikai testület meghatározza a részletes feladatokat (I. testület)
- c) Egy másik testület azok megvalósulását és a gazdálkodást ellenőrzi (II. testület)
- d) A közmédium irányítása független a pártoktól: a vezérigazgató látja el az irányítást egy részvénytársasági felügyelőbizottság felügyelete mellett; vagy esetleg az I. testület felügyelete mellett.

Ha az a) funkciót, azaz a megbízást, nem az Országgyűlés végzi, akkor az összeköthető a b) funkcióval is, azaz a feladat részletes meghatározásával. Ennek előnye, hogy a közszolgálati megbízás rugalmasabban módosítható, amire az EU elvárások szerint szükség van akkor, ha a médium új típusú szolgáltatást szeretne nyújtani. Csakhogy, az Alkotmánybíróság elvárása szerint e testületben már nem gyakorolhatna meghatározó befolyást a politika.

Alapelveként követhető, hogy az a) és a d) feladat között hermetikus zárás legyen, azaz ne legyen érintkezés a hatáskörök között, mert az alkotmányellenességet és funkciózavart eredményez.

## A hatásvizsgálat

Az EU új közszolgálati közlemény-tervezetében felmerül, hogy minden új típusú szolgáltatás megindítása előtt hatásvizsgálatot kelljen lefolytatni. Ezt

a közleményt azonban még nem fogadták el, és e követelmény valóban csak az új típusú szolgáltatásokra vonatkozik, mint amilyen például az online lekerthető szolgáltatás, vagy az interaktív szolgáltatások.

A médiatörvény-tervezetnél a hatásvizsgálatot, de egyrészt minden műsorra, amely nyilvánvalóan kivitelezhetetlen. Másrészt a tervezet által leírt tevékenység nem hatásvizsgálat, csak annak előkészítése. Eszerint a KÖT megmondaná, hogy milyen mutatók alapján mérhető a társadalmi igény, de mérést nem végez, és a tervezet nem is utal arra, hogy azt kinek kellene elvégezni. Továbbá a KÖT megnézné, hogy van-e más vállalkozás, amely képes a feladatot nyújtani – de nem állapítaná meg, hogy ez ténylegesen nyújtja-e, mint ahogy azt sem, hogy a közszolgálatás torzítja-e a versenyt. Feltételezhető, hogy ehhez versenyjogi szakértelemre lenne szükség, amivel a KÖT tagjai feltehetően nem rendelkeznek. Végül pedig, a hatásvizsgálat eredményeként egy döntést is szükséges hozni arról, hogy indokolt-e vagy sem a szolgáltatás beindítása. A tervezet nem utal ilyen döntés meghozatalára. Így a hatásvizsgálatról szóló rész erősen vázlatos maradt, és félé, hogy a szakértelemmel nem rendelkező politikai testület nem lenne képest a hézagokat önállóan kitölteni.

## A finanszírozás

Igen érdekes, hogy a tervezet a közszolgálati támogatást egyrészt a háztartások száma és az állami költségvetésben meghatározott összeg szorzataként, máshol pedig a közszolgálati szerződés alapján, percdíj-alapon határozná meg. [54. § (2), 66. § (3)]. Nyilvánvalóan az utóbbi meghatározás a szakszerűbb, tehát az így megállapított összeget a háztartások számával legfeljebb csak visszaosztani lenne érdemes. Erre azonban semmi szükség, hacsak nem vetnek ki ez alapján üzemeltetési díjat a lakosságra – ami egyébként nagyon helyes lenne, hiszen az a legálthatóbb és legdemokratikusabb finanszírozási forma, és egyúttal megteremtí a számonkérhetőségi kapcsolatot a lakosság és a médium között.

Sajnálatos lenne, ha a leendő törvény csak egy évre szánna a közszolgálati szerződést, különösen, miközben a közszolgálati stratégia három évre szól. Ráadásul az új szerződést a tárgyévvel megelőző év augusztus 31-éig kell elkészíteni, amikor az előzőből még nem lehet következtetéseket levonni a következő üzleti évre. Így nem lenne lehetőség évekre előre tervezni a közmédium működését.

A szakma szereplőit nyilvánvalóan megosztaná a kettős finanszírozás megszüntetése. Álláspontom szerint ez helyesítható, mivel a közszolgálati feladat megvalósítását veszélyezteti, ha kettős szempontnak kell megfelelni: a reklámozás és a közszolgálati küldetés szempontjának. A népszerűség szempontja (ami a reklámozás mellett felhozott szokásos érv) más eszközzel is érvényesíthető, többek között a minőség emelésével, és ennek statisztikai elvárásokhoz kötésével. Természetesen a reklámozás megszüntetésének magával kell vonnia a finanszírozás megfelelő kiegészítését a központi forrásokból (avagy az üzemeltetési díjból).

Az esetleges szervezet-összevonás esetén indokolt a szükséges források mértékének valóban alapos, szakmai szempontú, hatékonyságközpontú feltérképezése. Egyrészt fontos a hatékony gazdálkodás érvényesítése – még az összevonás hiányában is –, másrészt fontos lenne, hogy a finanszírozás megvonása ne váljék a politikai nyomásgyakorlás eszközzé. A szervezeti összevonás ugyanakkor a pluralizmust is veszélybe sodorhatja különösen úgy, hogy az egyetlen közmédium irányítását az Országgyűlés végzi (a tervezet gyakorlatilag ezt jelenti).

## A civil képviselő ötlete

Sajátos ötlet, hogy a KÖT nézői-hallgatói panelt működtet, amelynek a jogköre csekélyebb, mint egy átlagos állampolgárnak: hiszen a közszolgálati stratégiát, amelyet a panel véleményezhet, bárki véleményezheti, és ez utóbbi esetben a KÖT még válaszolni is köteles a véleményre (45. §). A panel szerepe viszont nem tisztázott (52. §). A panel tagjai megválasztásában a tervezet szerepet biztosít az 1%-os adófelajánlás kritériumának, holott nem biztos, hogy ez a szervezet társadalmi súlyát, közéleti szerepvállalását tükrözi. Emellett az átláthatóságot rontja, hogy eddig a felajánlók száma szerinti listákat az APEH csak az egyházak esetében hozta nyilvánosságra, társa-

dalmi szervezetek esetében csak az összeget tette közzé, a felajánlók számát nem. Ahol a felajánlók számát közzétette, ott pedig a szervezetek neve helyett csak azok típusait: társadalmi szervezetek / alapítványok / közalapítványok stb.

A megfogalmazásból úgy tűnik ki, hogy az egyházaknak kiemelt szerepet biztosít, ami egyáltalán nem helyeselhető, lévén hogy a közszolgálati médiaszolgáltatónak világnézetileg semlegesnek kell lennie. Hiszen itt nem a médium felügyeletéről lenne szó (amely a jelenlegi civil kurátorok szerepe), hanem a műsorstratégia meghatározásáról!

Érdekesen megduplázza e funkciót a Nézői Tanács [136. § (3)], amelynek semmi konkrét feladata nincsen, viszont javaslataikkal segítik az első köz-

szolgálati stratégia megalkotását, költségtérítésért cserébe. Ennek a fő funkciója alighanem az éppen működő kuratórium hatvanöt civil tagjának átmentése – ami, tekintettel arra, hogy sorsolással szerzett mandátumuk egy évre szól, nem tűnik indokoltnak.

**A Nézői Tanács fő funkciója alighanem az éppen működő kuratórium hatvanöt civil tagjának átmentése.**

A jelenlegi tervezetnek a közszolgálati médiumra vonatkozó javaslati tehát nem felelnek meg sem az Európai Unió elvárásainak, sem a magyar Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésének, és a szakmai ésszerűség elveinek sem. A közmédium megbénítását vetítik előre azáltal, hogy azt két testület is ellenőrizné, amelyek egymással nem állnak érdekellentétben, ellenkezőleg: mindkettő a kormány érdekét képviselné.



## A közös jogkezelés – felhasználói szemmel

Az alábbi írás a folyóirat által a szerzői jogok közös kezelésével kapcsolatos vitasorozatban az új technológiákhoz kapcsolódó felhasználói oldal-lámpontját ismerteti.

A szerzői jogi szabályozás célja szent, a társadalom többsége valószínűleg egyetért abban és elfogadja, hogy aki értékes szellemi alkotást hoz létre, illetve annak közönséghez való eljuttatásában közreműködik, és a művet közönség fogyasztja, kapja meg érte az ellenszolgáltatást.<sup>1</sup>

Kérdés, hogy az ennek elérésére hivatott mai magyar szabályozás illetve a szabályozás által kötelezővé tett intézményi rendszer, nevezetesen a közös jogkezelés rendszere mennyire alkalmas ennek a célnak az elérésére? Esetleg már csak az intézményrendszer üzemeltetői próbálják kényeszeresen fenntartani a status quo-t, azzal az érveléssel, hogy ez a „létező világok legjobbika” az egyetlen üdvös út, amivel a fenti cél elérhető?

A jelen cikk szerzői a felhasználói oldalt képviselik, jogi támogatást adtak internetes zeneáruházhoz, internetes videotékhöz, IPTV-hez, videomegosztó szolgáltatáshoz és sok egyéb szerzői jogot is érintő szolgáltatáshoz, és így saját bőrükön tapasztalták meg a fenti rendszer buktatóit, gyakorlatban szembesültek a fenti rendszer visszasságaival.

• A közös jogkezelés rendszere a 19. század közepén jött létre, az anekdota szerint azt követően, hogy két francia zeneszerző egy vendéglői vacsora során konstataálta, hogy az általuk választott vendéglő az engedélyük nélkül játssza műveiket, anélkül, hogy nekik fizetne. Mivel a zeneszerzők belátták, hogy nehéz lenne minden zeneszerzőnek minden egyes vendéglátó ipari egységet egyesével végiglátogatni esténként, ezért szervezetbe tömörültek, mely így hatékonyabban tudta ellenőrizni műveik felhasználását, és hatékonyabban tudta beszélni a felhasználásért járó jogdíjakat. Így alakultak ki a közös jogkezelő szervezetek, melyek olyan jogok kezelését és érvényesítését vállalták, melyek egyedileg nem, vagy csak nagyon nehezen kezelhetőek, a jogokhoz kapcsolódó művek felhasználása egyedileg nehezen ellenőrizhető, a vendéglátóipar mellett számos egyéb területen, pl. rádiókban történő zenefelhasználás stb.

• A technika azonban fejlődik, és a másfél századdal ezelőttihez képest számos olyan új felhasználási lehetőség alakult ki, mely az új technológiának köszönhetően sokkal jobban követhető és ellenőrizhető, így az egyedi, vagy a művek létrehozását támogató kiadók keresztlíni jogérvényesítés is adott. A művek legális felhasználását az új technológiák révén lehetővé tévő piaci szereplők már olyan technológiai eszközökkel rendelkeznek, melyek egyes művek felhasználását másodpercre pontosan tudják követni, ez alapján pedig közvetlenül el tudnak számolni a jogtulajdonossal. Az illegális fel-

használások, melyekkel szemben a közös jogkezelő szervezetek is tehetetlenek, ugyanúgy észlelhetőek a keresők segítségével a jogtulajdonos számára is. Ilyen technológiák esetében a fenti intézményrendszer sok esetben már nem előre visz, hanem egyértelműen hátráltat, mert „felesleges” és nem rugalmas szereplők részvételét teszi kötelezővé egy üzleti láncolatban, mely bonyolultabbá és drágábbá teszi az adott felhasználást.

• Közhely számba megy a kijelentés, hogy a jog nem tudja követni a technológiai fejlődést. A szerzői jogok és az új technológiák kapcsán nem csak Magyarországon, hanem az egész világon éleződnek a konfliktusok. Pozitív megoldások helyett, melyek az új technológia nyújtotta lehetőségeket kihasználva új üzleti

**A szerzői jogi szabályozás célja szent, a társadalom többsége valószínűleg egyetért abban és elfogadja, hogy aki értékes szellemi alkotást hoz létre, illetve annak közönséghez való eljuttatásában közreműködik, és a művet közönség fogyasztja, kapja meg érte az ellenszolgáltatást.**

modelleket hoznának létre, sajnos a szerzői és szomszédos jogosultak nevében fellépő szervezetek világszerte inkább a konzervatív, néha már az abszurditás határát súroló jogi szankciók alkalmazásával próbálják megakadályozni az illetéktelen felhasználásokat. Ezek a próbálkozások (sok példa közül talán annak az amerikai háziasszonynak a példáját említenénk illusztrációként, akit azért perelték be, mert a youtube-ra feltöltött egy fél perces otthoni videót, melyen a kislánya egy Prince számra ugrál az ágyon<sup>2</sup>) ahhoz vezetnek, hogy maga a cikk elején szereplő cél, nevezetesen, hogy a szerzőknek fizessék ki az őket megillető díjazást, is jelentősen veszít elfogadottságából. Sokkal nehezebb elfogadni egy olyan célt, amit ilyen eszközökkel próbálnak kikényszeríteni. Gyanús, ha valakit Piszkos Fred szeret.

• Magyarországon a szerzői jogok érvényesítésére létrehozott közös jogkezelő szervezetek törvény által fenntartott monopóliummal rendelkeznek. A műveket létrehozó alkotók művük létrehozásával automatikusan tagjai lesznek a rendszernek, akár akarják, akár nem (bár egyes közös jogkezelő szervezetek ennek ellenére csak akkor fizetik ki az általuk a törvény alapján beszedett jogdíjakat, ha az alkotó jelentkezik náluk, és szerződést is köt velük). Ez olyan helyzetekhez is vezethet, hogy ha valaki ír egy zeneszámot, elénekl, és a saját honlapjára ki akarja rakni, jogszerűen csak akkor teheti meg, ha leszerződik a jogai kezelésére jogosult legalább két közös jogkezelő szervezettel (MSZSZ-EJI, Artisjus). A jelenlegi rendszert – minő nyelvi bravúr – „önkéntes kiterjesztett közös jogkezelésnek” nevezik. Itt most kitérnék egy kicsit a jogi dogmatikai részre. Hivatalosan attól önkéntes a monopólium, hogy a szerzők, akik külön akaratnyilvánítás nélkül, automatikusan tagjai lesznek a közös jogkezelő rendszernek, minden művükkel, évente egyszer, szeptember 30-áig kiléphetnek a következő évi jogkezelés alól, ha meghatározott formában elküldik ilyen igényüket az adott közös jogkezelő szervezetnek.<sup>3</sup>

• Az Európai Unió 2007-ben kötelezettségzegési eljárást indított Magyarország ellen mivel a törvény által fenntartott közös jogkezelői monopólium sérti az EU alapelveit.<sup>4</sup> Kis magyar abszurd, hogy az eljárás miatt 2008 tava-

Dr. Detrekői Zsuzsa Origo Zrt. jogtanácsosa.

Dr. Petrányi Dóra partner, CMS Cameron McKenna, Ormai és Társai Ügyvédi Iroda.

szán kezdeményezett Sztj. módosítás, melynek a monopóliumok megszüntetését rendező verzióját a teljes piac legjobb tudása szerint a fentiek szellemében véleményezte, végül egy olyan verzióban került a Parlament elé és vált törvénnyé, mely az EU felszólítása ellenére, és a piac véleménye ellenére fenntartotta a monopóliumokat. Az állítólagos érv, amellyel sikerült a képviselőket meggyőzni a törvény megszavazásáról az EU-s eljárás ellenére, úgy tudjuk az volt, hogy így Magyarországon lehet tartani olyan jogdíjakat, amelyeket a verseny lehetővé tételével esetlegesen külföldi jogkezelő szervezetek szednének be. És itt most felmerül a kérdés, hogy tényleg az első mondatban leírt cél – nevezetesen, hogy a szerzők megkapják jogos díjukat – a legfontosabb? A szerző akkor is szerző, ha külföldi.<sup>5</sup>

• A kötelező monopolrendszert támogatta a szabályozói kontroll majdnem teljes hiánya is. Az idén februárban hatályba lépő Sztj.-módosítást megelőzően a közös jogkezelők által a jogdíjközleményekben megszabott feltételekre és árakra csak az éppen aktuális minisztériumnak (Oktatási Minisztérium illetve Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, ma az Oktatási és Kulturális Minisztérium) lehetett elvben ráhatása. A minisztériumok sajnálatos gyakorlata szerint változtatás nélkül elfogadták a közös jogkezelők által javasolt tervezeteket, teljesen figyelmen kívül hagyva a piaci szereplők észrevételeit. A módosítás bővítette a kontrollálási lehetőségeket, de véleményünk szerint az igazi megoldást nem ez, hanem a verseny megteremtése jelentené. A kötelező monopólium egyetlen, az igénybevevők által értékelhető lehetséges előnyét, azt hogy a piaci szereplőknek elegendő legyen egy közös jogkezelőtől engedélyt kérni egy szolgáltatás kapcsán, viszont nem teremti meg a rendszer.

• Nem értjük a küzdelmet a status quo fenntartásáért, és ezt a félelmet a versenytől. Egy jól működő, ténylegesen az tagjai érdekeit képviselő jogkezelő szervezetnek akkor is valószínűleg megmaradnak az ügyfelei, ha azok önkéntes választása alapján kerülne sor a jogkezelésre. Az USA-ban például ügynöki rendszer alapján működnek a szervezetek, számos taggal.

• A fentiek elsődleges következménye, hogy az egyes közös jogkezelők olyan felhasználások után is díjat kívántak szedni, melyekre a törvény alapján nem volt jogosultságuk. (A cikk szerzői még ma is több szervezettel állnak vitában ilyen felhasználásokkal kapcsolatban. Egy olyan példát említenénk, amikor valamely szervezet, tényleges felhasználási cselekmény nélkül, már egy mű címének internetre való kikerülése

után is jogdíjat szedne, mintha egy étteremben az étlap és nem a fogyasztás után kellene fizetni. A szervezet természetesen nem gondolta végig, hogy ez oda vezethet, hogy a tartalomszolgáltató esetleg több száz cím helyett csak a tíz legnépszerűbbet rakja ki, ezzel elvágva a kulturális sokszínűség továbbítására egyébként a technológia által megteremtett lehetőséget végső soron az általuk képviselt szerzők jó részét hozva így hátrányba.)

• A másik példánk az árázashoz kapcsolódik. Sajnos a közös jogkezelő szervezetek nem veszik figyelembe sem a felhasználáshoz kapcsolódó bevétellel arányos díjazásnak az Sztj.-ben meghatározott alapelvét [16. § (2) bekezdés], sem egymás díjazását, jogdíjközleményükben igyekeznek a saját szervezetük számára a legmagasabb jogdíjat megállapítani. Gyakorlatban előfordult már, hogy egy közös jogkezelő szervezet a felhasználóknak kínált kiskereskedelmi (az offline világban is szokásos mértékű) ár több mint tízszeresét kérte jogdíjul, tekintet nélkül arra, hogy a tartalomszolgáltató rajta kívül másik jogkezelőnek, illetve a jogtulajdonosnak is köteles fizetni, nem beszélve még az üzemeltetési költségekről. Sajnos a szervezetek nem látják be, hogy esetlegesen olcsóbban meghatározott árak mellett többféle szolgáltatás indulhatna, melyet több felhasználó venne igénybe, ezért több jogdíj folyna be, és végső soron az általuk képviselt szerzők is több jogdíjhoz juthatnának. Ez a szemlélet oda vezet, hogy nem éri meg Magyarországon új típusú szolgáltatásokat indítani, üzemeltetni. Ezt egyébként a legálisan működő szolgáltatások száma is mutatja.

Sajnos a szervezetek nem látják be, hogy esetlegesen olcsóbban meghatározott árak mellett többféle szolgáltatás indulhatna, melyet több felhasználó venne igénybe, ezért több jogdíj folyna be, és végső soron az általuk képviselt szerzők is több jogdíjhoz juthatnának.

• Nyilvánvaló, hogy nem lehet, és nem is szabad a zeneáruház üzleti kudarcát az egyéb kérdéseket figyelmen kívül hagyva, csak a fenti rendszer anomáliáival indokolni. De tény, hogy 5 évi működés után, idén az Origo Zrt. bezárja zeneáruházát, így megszüntetve az illegális letöltések alternatíváját

jelentő egyik legjelentősebb Magyarországi legális zeneletöltési lehetőséget. És ez szomorú.

Reméljük, a fenti érvek hozzásegítenek a különböző álláspontok

ütköztetéséhez, melynek eredményeként egy jobb szabályozási modell jön létre, várhatóan a nem túl távoli jövőben.

**Egy jól működő, ténylegesen a tagjai érdekeit képviselő jogkezelő szervezetnek akkor is valószínűleg megmaradnak az ügyfelei, ha azok önkéntes választása alapján kerülne sor a jogkezelésre.**

## Jegyzetek

<sup>1</sup> Az egyszerűség kedvéért szerzői jognak illetve szerzőknek nevezzük a cikkben az összes az Sztj. által védett alkotói részt, így amikor szerzőket és szerzői jogot említünk, természetesen ideértjük a szomszédos jogokat, és szomszédos jogi jogosultakat is.

<sup>2</sup> <http://www.eff.org/cases/lenz-v-universal>

<sup>3</sup> Érdekes még, hogy a közös jogkezelős szervezetek is kötelező kiterjesztett közös jogkezelési rendszernek nevezték a szisztémát, egészen 2003-ig, amikor is az Sztj. azévi módosításának alkalmával törvényi szintre emelték a kilépcsős lehetséges alóli kivételek körét. Azóta „önkéntes” a rendszer.

<sup>4</sup> Itt nem értünk egyet a vitaindító cikkben szereplő azon állítással, hogy a törvényi monopólium megszüntetésére jelenleg nincs egyértelmű EU-s kényszer. Az EU álláspontját tükrözi egyrészt a 2008 nyári CISAC döntés <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/511&form> valamint az, hogy az Sztj. fenti módosítása miatt a kötelezettségesség eljárás a parlamenti szavazást követő két héten belül szabálysértési eljárásba fordult.

<sup>5</sup> Az egyszerűség kedvéért nem mentünk bele részletesen a szerzői jog alapelveit lefektető nemzetközi egyezmények taglalásába, mely kötelezővé teszi a belföldi szerzőkkel azonos védelmet a külföldi szerzők tekintetében.

KRIESCH ATTILA

## A fogyasztók elállási joga az online áruházakban történő vásárlás esetén. Jogalkalmazási kérdések és válaszok a gyakorlatban (1. rész)\*

### 1. Az elállási jog, mint a fogyasztókat megillető garanciális alapjog

A webáruházakban történő vásárlás számos előnye mellett a szerződés-jellegéből, a szerződő felek egyidejű jelenlétének hiányából adódóan sok bizonytalansággal és kockázattal jár a fogyasztó számára. A fogyasztó a terméket nem tudja a vásárlás előtt megvizsgálni, felpróbálni, és kizárólag a kereskedő által nyújtott információkra támaszkodhat, amely miatt fokozott a fogyasztó megtévesztésének a veszélye. *A jogalkotó az internetes kereskedelemben rejlő kockázatok ellensúlyozása, valamint a fogyasztók online ügyletekbe vetett bizalmának erősítése érdekében a szolgáltatókra telepített részletes tájékoztatási kötelezettség mellett a fogyasztókat elállási joggal, azaz a szerződés egyoldalú, a megkötésére visszaható hatállyal történő megszüntetésének jogával ruházta fel.*

Az elállási jog kompenzálja az információk és a szakmai tájékoztatás hiányát, valamint a szerződéskötés sajátoságaiból adódó kockázatokat, és lehetővé teszi a fogyasztó részére, hogy a szerződéskötést még egyszer nyugodt körülmények között átgondolja. E jog garanciális jellegét tovább erősíti az a szabály is, amely szerint a fogyasztó elállási jogáról érvényesen nem mondhat le.<sup>1</sup>

Az elállási jog feltétlen, a szolgáltató szerződésszerű és hibátlan teljesítése esetén is minden esetben indokolás nélkül gyakorolható. Az elállás jog relativizálja azt a kérdést is, hogy hogyan vonhatóak vissza a webáruházban – esetlegesen tévedésből vagy az agresszív marketingtevékenység hatására elszetve – megtett jognyilatkozatok. Az elektronikus úton (a webshop elektronikus megrendelőlapján) leadott rendelések gyakorlatilag visszavonhatatlanok, hiszen a címzett számítógépén azonnal hozzáférhetővé válnak, azaz hatályosulnak. Az elállási joggal azonban a visszavonhatóság jogi és technikai kérdése elveszti a gyakorlati relevanciáját.

Az elállási jogról szóló tájékoztatás tartalmának jogi kereteit az 1997/7/EK irányelvet átültető, a távollévők között kötött szerződésekről szóló 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet, valamint a 2005/29/EK irányelv szabályai alapján megalkotott, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.) határozzák meg.

\* A szerző a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Szolgáltatás-ellenőrzési Osztályának jogásza.

*Az online vásárlás hazánkban is egyre növekvő népszerűségnek örvend, és e növekvő népszerűség fenntartása, a fogyasztók elektronikus kereskedelemben vetett bizalmának erősítése érdekében fontos annak biztosítása, hogy a kereskedők hiányos jogismerete vagy megtévesztő kereskedelmi gyakorlata miatt a fogyasztó elállási joga, mint garanciális alapjogosultság ne üreseedjen ki. A tanulmány első részében a magyar, német és európai uniós gyakorlati jogalkalmazási tapasztalatok alapján ismertetem az elállási jogról szóló tájékoztatás megengedett tartalmi kereteit és e jogról szóló tájékoztatással kapcsolatos leggyakoribb jogsértéseket. A tanulmány második részében az elállási jog alóli kivételszabályokkal kapcsolatos jogalkalmazási tapasztalatok kerülnek bemutatásra.*

### 2. Az elállási jog és az egyoldalú kógenia

A gyakorlati tapasztalatok szerint a webáruházat üzemeltető szolgáltatók

(vállalkozások, kereskedők) jogismerete az elállási jog terén rendkívül hiányos, a fogyasztói jogérvényesítéshez szorosan kapcsolódó ezen alapjogosultság tekintetében a szolgáltatók többsége megtévesztő, félrevezető, zavaros és hiányos információt nyújt; emellett a

szolgáltatók gyakran önkényesen, a fogyasztó hátrányára értelmezik a Korm. rendelet rendelkezéseit. A nem jogszabályszerű tájékoztatás azért különösen sérelmes a fogyasztókra nézve, mert a jogszabályi rendelkezésektől kizárólag a fogyasztó javára lehet eltérni, kizárólag a fogyasztóra nézve kedvezőbb és előnyösebb szerződési feltételeket lehet alkalmazni. A fogyasztó hátrányára eltérő rendelkezés semmis a Korm. rendelet 11. § (2) bekezdése szerint.

A fogyasztó elállási jogáról szóló, az egyoldalú kógenia követelményének megsértésével történő megtévesztő tájékoztatás aktív megtévesztéssel megvalósuló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak is minősül.<sup>2</sup> *Minden jogellenes feltétel gátolja a fogyasztói alapjogosultság érvényesülését, hiszen ezen szerződéses feltételek alkalmasak arra, hogy a fogyasztó joggyakorlására és jogérvényesítésére vonatkozó ügyleti döntését korlátozzák, valamint arra, hogy a fogyasztót a jogszabályon alapuló elállási jogának gyakorlásától visszatartsák.*

### 3. Az elállási jogról szóló tájékoztatás ideje és módja

A magyar jogalkotó a fogyasztót a távértékesítési szerződések során megillető elállási jog tekintetében a minimum-harmonizáció által biztosított mozgásteret alapján egyes kérdésekben az 1997/7/EK irányelv szabályainál szigorúbb fogyasztóvédelmi rendelkezéseket határozott meg, amely különösen jelentőséggel elsősorban az internetes kereskedelemben bír. Az irányelv szerint a szerződés megkötése előtt a vállalkozásnak kizárólag az elállási jog meglétére kell utalnia honlapján,<sup>3</sup> tehát a fogyasztó arról a tényről, hogy az általa megrendelt termék esetében a jogszabály kizárja az elállási jogot, kizárólag a szerződés teljesítése során, a kereskedő által a gyakorlatban legkésőbb a termékkel együtt kötelezően átnyújtandó írásbeli tájékoztatásból (megerősítésből) értesülhet.<sup>4</sup>

Ezzel szemben a magyar szabályok alapján a webáruház üzemeltetőjének már a honlapon, a fogyasztó megrendelése előtt részletes tájékoztatást kell nyújtania a fogyasztók számára az elállási jog meglétéről, annak hiányáról, valamint az elállási jog gyakorlásának részletes feltételeiről.<sup>5</sup> *Ily módon a tájékoztatási kötelezettség teljesítése esetén a fogyasztónak lehetősége van a megrendelés előtt azt a lényeges körülményt is mérlegelnie, hogy a termék átvétele után lehetősége lesz-e egyáltalán a szerződést egyoldalúan, indokolás nélkül megszüntetni, és, ha igen, erre milyen feltételekkel kerülhet sor.*

A Korm. rendelet szerint a szolgáltatónak a szerződés megkötése előtt kellő időben, egyértelműen, közérthetően és pontosan, az igénybe vett távközlő eszköznek megfelelő módon köteles a fogyasztót az elállási jogáról tájékoztatni.<sup>6</sup> A távközlő eszköznek megfelelő mód az Internet jellegéből adódóan az elektronikus úton (a webáruház honlapján) történő, folyamatos és közvetlen (a honlap bármely időpontban történő meglátogatásokon elérhető módon, előzetes regisztráció nélkül) tájékoztatást jelenti. Nem valósul meg a közvetlen és folyamatos tájékoztatás a webáruház honlapján, ha az elállási jogról szóló tájékoztatás kizárólag egy extern (külső, a szolgáltató honlapjától független másik honlapra utaló) linken keresztül érhető el, mivel elképzelhető, hogy a hivatkozott honlap szerverkarbantartás miatt átmenetileg nem érhető el, így nem biztosítható a jogszabályszöveg állandó hozzáférhetősége.

Nem könnyen hozzáférhető a tájékoztatás, ha az információk a honlapon vannak elrejtve úgy, hogy a keresett információ csak többszöri (3–4) kattintás után lelhető fel. Nem egyértelmű a tájékoztatás, ha az információk egy olyan menüpontban találhatóak meg, amelynek elnevezéséből nem derül ki, hogy a fogyasztó ott ténylegesen az elállási jogra vonatkozó információkat találja meg. Az egyértelmű tájékoztatás akkor valósul meg, ha a szolgáltató a honlapján egy „beszédés link” (például: „Elállási jog”) alatt részletesen összefoglalja az elállási jogra vonatkozó szabályokat. Emellett a tájékoztatás nem tekinthető közérthetőnek, ha a releváns rendelkezések helyett a szolgáltató a jogszabály teljes szövegét szó szerint idézi be.

A szolgáltatónak nemcsak a honlapján kell a fogyasztók részére tájékoztatást közzétennie az elállási jog feltételeiről, hanem azokról a terméket ténylegesen megrendelő fogyasztó részére a szerződés megkötése után, legkésőbb a teljesítés időpontjában (a termék leszállításakor) egy úgynevezett írásbeli tájékoztatót (írásbeli megerősítést) is a fogyasztó rendelkezésére kell bocsátania.<sup>7</sup> A Korm. rendelet ezen előírásának az a célja, hogy a fogyasztó bizonyítható módon rendelkezzen a szerződéskötés után az adott jogügyletre vonatkozó szerződéses feltételekről és jogszabályi rendelkezésekről. Az írásbeli tájékoztatót írásban (postai levél, fax vagy e-mail útján elektronikusan), illetve tartós adathordozón (például CD vagy DVD lemez) kell a fogyasztó rendelkezésére bocsátani. Tekintettel arra, hogy az írásbeli megerősítés rendelkezésre bocsátása (átadása) a szerződés megkötése előtt nem lehetséges, a vállalkozás ezen kötelezettségét a szerződéskötés során (például a fogyasztó részére küldött visszaigazolással egyidejűleg e-mailben) vagy a termék leszállításakor (egy megfelelő tartalmú papír alapú dokumentum átadásával) teljesítheti. A gyakorlatban a szolgáltatók rendszerint elmulasztják az írásbeli tájékoztató rendelkezésére bocsátására vonatkozó kötelezettségüket.

**A gyakorlatban számos (bár egyre csökkenő számú) webáruháznál teljesen hiányzik az elállási jogról szóló tájékoztatás, az elállási jogra még utalás sem történik. A teljesen hiányzó tájékoztatással csaknem egyenértékű, és súlyos jogsértésnek tekinthető, ha a szolgáltató a jog gyakorlásának részletes feltételeit mellőző, kizárólag a Korm. rendelet címére és számára hivatkozó tájékoztatást tesz közzé honlapján.**

### 4. Az elállási jogról szóló tájékoztatás kötelező tartalma

Az elállási jog meglétére való kifejezett utalást, valamint gyakorlásának határidejét és feltételeit már a webáruház honlapján fel kell tüntetni. A Korm. rendelet szerint<sup>8</sup> a fogyasztó a szerződéstől (a webáruházban elektronikus úton megkötött szerződéstől) nyolc munkanapon belül indokolás nélkül elállhat. A fogyasztó az elállási jogát termék értékesítésére irányuló szerződés esetében a termék kézhezvételének napjától, illetve szolgáltatás nyújtására irányuló szerződés esetében a szerződéskötés napjától kezdődően, illetve ha eddig az időpontig nem kapta meg az írásbeli megerősítést, ennek kézhezvételétől számított nyolc munkanap elteltéig, legfeljebb azonban a termék kézhezvételének napjától számított három hónap elteltéig gyakorolhatja. Ha az írásbeli megerősítés kézhezvételére a termék kézhezvételének napjától, illetve a szerződéskötés napjától számított három hónapon belül kerül sor, ettől az időponttól számított nyolc munkanap elteltéig a fogyasztó akkor is elállhat, ha a termék kézhezvételétől, illetve a szerződéskötés napjától számított három hónapból kevesebb, mint nyolc munkanap van hátra.

Írásban történő elállás esetén azt határidőben érvényesítettnek kell tekinteni, ha a fogyasztó nyilatkozatát a határidő lejártá előtt elküldi. A vállalkozás köteles a fogyasztó által kifizetett összeget haladéktalanul, de legkésőbb az elállást követő harminc napon belül visszatéríteni. A fogyasztó viseli az elállási jog gyakorlása miatt a termék visszaszolgáltatásával kapcsolatban felmerült költségeket. A fogyasztót ezenfelül egyéb költség nem terheli. A vállalkozás azonban követelheti a termék nem rendeltetésszerű használatából eredő kárának megtérítését. A tájékoztatásban utalni kell arra is, hogy a fogyasztót a vállalkozás által értékesített mely termékek esetén nem illeti meg az elállási jog.

Amennyiben a webáruház honlapja nem tartalmazza ilyen részletességgel az elállási jog feltételeit, a tájékoztatás elmulasztása megtevésztő mulasztással megvalósuló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak is minősül.<sup>9</sup>

#### 4.1. Jogszabályban biztosított alapjog vagy a kereskedő kedvezménye?

Az elállási jogot lehet más néven, például visszaküldési vagy visszavételi garanciának, visszaküldési, visszalépési vagy visszamondási jognak nevezni, de a fogalomhoz rendelt tartalomnak egyeznie kell az elállási jogra vonatkozó szabályokkal. Fontos kiemelni, hogy az Fttv. mellékletének 10. pontjában meghatározott, *minden körülmény között tisztességtelennek tekintett megtevésztő kereskedelmi gyakorlatot valósul meg, amennyiben e fogyasztói alapjogot a szolgáltató által biztosított kedvezményként és a fogyasztóknak nyújtott különleges jogosultságként tünteti fel.* A fogyasztót a termék átvételétől számított 8 munkanapon belül jogszabály alapján illeti meg az elállási jog, amely független a kereskedő döntésétől. Természetesen nincsen akadálya, hogy a jogszabály szerinti 8 munkanapos elállási határidőt a webáruház a fogyasztók javára különleges kedvezményként meghosszabbítsa.

A Korm. rendelet nem határozza meg, hogy a fogyasztónak az elállási jogát milyen módon kell gyakorolnia, azaz ez történhet szóban (telefonon vagy személyesen az eladó üzletében), illetve írásban (levélben, faxon e-mailben) is. Jogellenes szerződési feltételnek minősül, ha az eladó a fogyasztó elállási jogát kizárólag akkor tekinti magára nézve hatályosnak, ha e jogát a fogyasztó az erre rendszeresített űrlap vagy formanyomtatvány kitöltésével gyakorolja. Ettől függetlenül – az esetleges jogviták elkerülése érdekében –

fontos, hogy a fogyasztó elállási szándékát utólagosan is visszakereshető, bizonyítható módon fejezze ki, amelyre az írásbeli forma (tértivevényes levél vagy e-mail) a legalkalmasabb. A fogyasztónak a szerződéstől való elállását nem szükséges megindokolnia, megmagyaráznia, ezért jogszerűtlen az olyan szerződéses feltétel, amely az elállási jog gyakorlásának feltételül indokolási kötelezettséget ró a fogyasztóra.

A gyakorlatban számos (bár egyre csökkenő számú) webáruháznál teljesen hiányzik az elállási jogról szóló tájékoztatás, az elállási jogra még utalás

sem történik. A teljesen hiányzó tájékoztatással csaknem egyenértékű, és súlyos jogsértésnek tekinthető, ha a szolgáltató a jog gyakorlásának részletes feltételeit mellőzi, kizárólag a Korm. rendelet címére és számára hivatkozó tájékoztatást tesz közzé honlapján. Több esetben a szolgáltató csak egyszerűen megnevezi a jogszabályt – de a fogyasztó az elállás feltételeiről kizárólag a szolgáltatóval történő külön kapcsolatfelvétel útján telefonon vagy e-mailben szerezhet tudomást.

#### 4.2. Az elállási határidő kezdő időpontja és az elállási jog időtartama

Jogszabályba ütköző, ha a gazdálkodó szervezet 8 munkanapnál rövidebb határidőt állapít meg a fogyasztó elállási jogának gyakorlására. A naptári napként megadott határidő kizárólag akkor fogadható el, ha az elállási jog gyakorlására nyitva álló határidőként minimálisan 14 naptári napot határoznak meg, mert ilyenkor a fogyasztók jogai – tekintettel a nemzeti ünnepekhez kapcsolódóan (4 napos) hétvégékre – nem sérülnek. A félreértések és a bizonytalanságok elkerülése végett tehát a legkevesebb 8 munkanapos vagy 14 naptári napos határidő biztosítása minősül jogszerűnek. A munkanapokat a hivatalos naptár szerint kell számítani, a szolgáltató nem hivatkozhat jogszerűen arra, hogy a webáruház hétvégén (munkaszüneti napon) is működik, amely ezért az elállási határidő számításának szempontjából is munkanapnak számít, hiszen ez jogellenes módon azt eredményezné, hogy a fogyasztó jogát lényegében csak 8 naptári napon belül gyakorolhatja.

Az elállási határidő a termék átvételének napjától kezdődik, ezért fontos tisztázni, hogy a fogyasztó milyen módon tudja bizonyítani a termék átvételének időpontját. A gyakorlatban e tekintetben is fokozott a fogyasztói jogok csorbításának a veszélye. Az elektronikus megrendelések teljesítése jellemzően postai úton vagy futárcég közreműködésével történik, és általában 2–3 nap is eltelik a termék feladása és tényleges átvétele között. Az eladó által a termékértékesítésről kiállított számlán (nyugtán) ugyanakkor a teljesítés időpontjaként általában a számla kiállításának időpontja található. Tekintettel arra, hogy a vásárlási bizonylat az egyetlen dokumentum, amellyel a termék átvételét a fogyasztó bizonyítani tudja, az elállási határidő gyakorlására rendelkezésre álló határidő a jogszabályban rögzített időtartamnál a valóságban néhány nappal rövidebb lesz, amely ennek az alapvető fogyasztói jognak a csorbítását eredményezheti.

A határidők számítására vonatkozó szabályok szerint a napokban megállapított határidőbe a kezdő napot (azaz a termék átvételének napját) nem kell beleszámítani, tehát a 8 munkanapos határidő a termék átvételét követő munkanapon kezdődik.<sup>10</sup> A gyakorlatban szintén volt már példa arra, hogy a szolgáltató az elállási határidőt jogellenes megszorító módon úgy értelmezte, hogy az elállási jog gyakorlása esetén a visszaküldött terméknek a 8 munkanapos határidőn belül meg is kell érkeznie az eladóhoz. Egyértelmű, hogy bármilyen jog gyakorlására rendelkezésre álló határidő megtartottnak minősül abban az esetben, ha a fogyasztó a jog gyakorlására vonatkozó szándékát határidőn belül egyértelműen kifejezésre juttatja,<sup>11</sup> ezért a szolgáltató ezzel ellentétes megszorító jogértelmezése nem jogszerű.

A Korm. rendelet 2008. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítása<sup>12</sup> ezt a kérdést is végérvényesen tisztázta, és úgy rendelkezett, hogy az írásban történő elállás esetén azt határidőben érvényesítettnek kell tekinteni, ha a fogyasztó nyilatkozatát (és nem a terméket) a határidő lejártá előtt elküldi a kereskedő számára. Természetesen a fogyasztó a termék visszaküldésével is gyakorolhatja elállási jogát, de elengedhetetlen, hogy a szerződés egyoldalú megszüntetésére irányuló szándéka kifejezésre jusson úgy, hogy azt a kereskedő egyértelműen felismerhesse.<sup>13</sup>

Nem zárható ki – bár nem túl életszerű –, hogy a szerződő felek abban állapodjanak meg, hogy a fogyasztó a terméket próbára vegye meg.<sup>14</sup> Ilyenkor a szerződésnek fogyasztó által történő jóváhagyásáig (a fogyasztó nyilatkozatáig) terjedő időszak nem számít bele az elállási határidőbe. Az elállási határidő természetesen csak azután kezdődik el, ha a szerződéshez szükséges nyilatkozatot a fogyasztó megtette (a fogyasztó a szerződést jóváhagyta),<sup>15</sup> vagy a fogyasztó az eladó által meghatározott határidőig nem nyilatkozik, és emiatt a szerződés hatályosul. Ha több termék megrendelése esetén a kereskedő a termékeket nem egyszerre szállítja le a fogyasztónak,

az elállási határidő minden termék vonatkozásában akkor kezdődik, amikor azt a fogyasztó átveszi.

Bár a fogyasztó az elállási jogát a Korm. rendelet értelmében a termék átvételétől gyakorolhatja, azonban véleményem szerint a fogyasztó már a megrendelés elküldése után, de még a termék kiszállítása előtt is megmondhatja magát, és kifejezheti a szerződés egyoldalú megszüntetésére irányuló szándékát. *Nincsen fogyasztóvédelmi szempontból elfogadható érv a megrendelés lemondására irányuló jog kizárására, és értelmetlen lenne megvárni a termék tényleges kiszállítását az elállási jog gyakorolhatósága érdekében, hiszen ezáltal a fogyasztó a Ptk.-ban rögzített általános tájékoztatási és együttműködési kötelezettségből következően a szolgáltatót a szerződés teljesítésével és a termék kiszállításával összefüggő többletköltségek-től és esetleges kártól óvja meg.* A fogyasztói érdekek védelmével lenne elmentés a szerződéstől való elállási jog gyakorolhatóságát kizárólag a termék kiszállításának időpontjától kezdődően elfogadni, függetlenül attól, hogy a fogyasztó elállási joga csak a termék átvételével nyílik meg, amennyiben a fogyasztó megtagadja a termék átvételét, ez egyértelműen – külön elállási nyilatkozat nélkül – az elállási jog kifejezésének tekinthető.<sup>16</sup>

#### 4.3. A termék használata az elállási időszak alatt és a használati díj kérdése

A távolsági ügyletek jellegéből adódóan a fogyasztó csak a termék kibontása és kipróbálása (felpróbálása, üzembe helyezése) útján tud meggyőződni arról, hogy a termék a szerződésszerű és rendeltetésszerű használatra alkalmas-e. Ezért jogellenes minden olyan szerződési feltétel, amely az elállási jog gyakorolhatóságát kizárja arra az esetre, amikor a fogyasztó a csomagolást már felbontotta (kivéve szerzői jogi védelem alatt álló termékeknél és egyes, a természeténél, jellegénél fogva vissza nem szolgáltatható termékeknél – ezen esetkörökről a tanulmány második részében lesz szó), illetve a terméket rendeltetésszerűen használta.<sup>17</sup> *Azaz a termék karcmentességét és a rendeltetésszerű használatra utaló jelek hiányát nem lehet jogszerűen az elállási jog gyakorolhatóságának feltételül szabni.*

*Szintén jogsértőnek minősül a tájékoztatás, amennyiben a fogyasztói elállási jog teljesítésének feltételeként az árának az eredeti és hiánytalan csomagolásban történő visszaküldését írja elő, hiszen ez azt a megtevésztő látszatot kelti a fogyasztóban, hogy az eredeti csomagolás nélkül elállási jogát már nem is gyakorolhatja.* Ebben a kérdésben hasonló álláspontot képviseltek a német tartományi bíróságok is.<sup>18</sup>

Az általános szabályok szerint a szerződéstől való elállás a szerződést felbontja,<sup>19</sup> a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal (ex tunc) szűnik meg, és az elállásra vonatkozó jogkövetkezmények alapján a felek kötelesek egymással elszámolni: a vevő

köteles a termék használatáért díjat fizetni, míg az eladó köteles a vevő által kifizetett összeget a kamatokkal együtt visszafizetni. E tekintetben azonban a távollevők közötti szerződésekre speciális rendelkezések vonatkoznak.

A Korm. rendelet 4. § (6) bekezdése összhangban a 97/7/EK irányelv 6. cikkének 2. bekezdésével úgy rendelkezik, hogy az egyedüli költség, amely a fogyasztót az elállási jog gyakorlásával kapcsolatban terhelheti az az áru visszaküldésének a költsége. *Az eladó tehát a termék használatáért a fogyasztótól díjat sem követelhet, azaz a fogyasztónak visszajáró összeg egy részét nem tarthatja vissza használati díj jogcímén, ezért jogszerűtlen minden ilyen tartalmú kikötés.* Ezt az álláspontot képviselve megállapítható, hogy a *távértékesítés során vásárló fogyasztó a termék megvizsgálásán, felpróbálásán túl az elállási határidő alatt lényegében hátrányos következmények nélkül használhatja a terméket, és ezzel előnyösebb, kedvezőbb helyzetbe kerül, mintha hagyományos módon, a kereskedő üzlethelyiségében vásárolna.* A kedvezőbb helyzet biztosítását egyértelműen a távértékesítési kereskedelmi módok iránti fogyasztói bizalom növelését célzó jogpolitikai célkitűzések eredményezték.

A használati díj jogszerűségének kérdését annak végleges tisztázása érdekében egy német helyi bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmében az Európai Közösségek Bírósága elé terjesztette.<sup>20</sup> A *Bürgerliches Gesetzbuch*<sup>21</sup> úgy rendelkezik, hogy távollevők között megkötött szerződéstől való elállás esetén a vevőnek akkor kell a termék rendeltetésszerű használatából

**Szintén jogsértőnek minősül a tájékoztatás, amennyiben a fogyasztói elállási jog teljesítésének feltételeként az árának az eredeti és hiánytalan csomagolásban történő visszaküldését írja elő, hiszen ez azt a megtevésztő látszatot kelti a fogyasztóban, hogy az eredeti csomagolás nélkül elállási jogát már nem is gyakorolhatja.**

eredő értékcsökkenést megtérítenie, ha erre a jogkövetkezményre írásban felhívták a figyelmét, valamint arról is tájékoztatták, hogy elkerülheti az értékcsökkenés megtérítését, amennyiben a terméket kibontása utána csak megvizsgálja, de nem veszi használatba. A helyi bíróság megkérdőjelezte, hogy a BGB ezen rendelkezése az irányelv idézett 6. cikkének 2. bekezdésével összhangban áll-e. Az elállás miatt szükségessé váló kölcsönös elszámolás (hasznok, költségek, kamatok, értékcsökkenés) szabályairól az irányelv nem szól, de a preambulum 14. pontja úgy rendelkezik, hogy „a tagállamoknak kell meghatározniuk az elállási jog gyakorlásából eredő egyéb feltételeket és szabályokat”, azaz az elállás jogkövetkezményeit. Ezzel szemben az irányelv preambulumának ugyanazon pontja a 6. cikk 2. bekezdésével összhangban olyan indokolást is tartalmaz, amely szerint „annak érdekében, hogy az elállási jog ne maradjon formális, ha a fogyasztó gyakorolja elállási jogát, az ezzel kapcsolatban felmerülő esetleges költségeit az áruk visszaküldésének közvetlen költségeire kell korlátozni”. Ez alapján álláspontom szerint a fogyasztó semmilyen használati díjat vagy kötbér jellegű összeget nem köteles fizetni az eladó részére.

Az Európai Közösségek Bírósága előtt folyamatban lévő eljárásban<sup>22</sup> VERICA TRSTENJAK főtanácsnok is véleményt nyilvánított.<sup>23</sup> A főtanácsnok jogi véleményében megkülönbözteti a próba és a használat fogalmát. Próbának a termék megtekintését és felpróbálását (é cél érdekében viselését), illetve kipróbálását tartja, és álláspontja szerint ennek ingyenes biztosítása a 97/7/EK irányelv egyik fő célja. Véleménye szerint a gyakorlatban azonban sok esetben szinte lehetetlen meghúzni a határt a termék kipróbálása és annak használata között, és ez további kérdéseket is felvet. Vajon e körben az órákban vagy napokban mérhető tényleges használatról beszélhetünk, vagy már a használat lehetőségét (a termék átvétele és visszaküldése közötti időtartam során) figyelembe kell venni? A termék pusztán birtoklása is keletkeztethet használati díjfizetési kötelezettséget, vagy a terméken a tényleges használatra utaló jeleknek is lenniük kell? Számos olyan kérdés, amely jogbizonytalanságot és jogértelmezési vitát szülhet. Az, hogy az elállási jog egy valóban funkcionáló fogyasztói jog, garanciális alapjogosultság legyen, a főtanácsnok álláspontja szerint elsődlegesen attól a körülménytől függ, hogy az elállás milyen pénzügyi terhet ró a fogyasztókra.

Amennyiben a használati díj jogosságát elfogadjuk, ez – a főtanácsnok véleménye szerint – a fogyasztót már a termék megvizsgálásától és kipróbálásától is visszatartaná a költségek viselésétől és az esetleges jogvitáktól való félelme miatt, ezért a BGB használati díj felszámítását megengedő rendelkezése nem áll összhangban az irányelv szabályaival. *A használati díj elfogadhatósága azzal az érveléssel sem indokolható meg, hogy ez a költség az elállási jog lehetőségével visszaélő, a webshopokat mintegy használati cikk kölcsönzőnek tekintő és a webshopoknak „kárt” okozó fogyasztókat visszatartja a „joggal való visszaéléstől”. A kereskedők az elállási joggal visszaélő kis számú fogyasztó miatt keletkezett költségeiket egy, a használati díj követelését általánosan megengedő szabállyal nem terhelhetik a piac valamennyi fogyasztójára.*

Fontos kiemelni, hogy a jóhiszeműség követelménye és az együttműködés kötelezettségének alapelve alapján elvárható a fogyasztótól, hogy a szerződéstől való elállási szándékának kialakulásától és kifejezésre juttatásától a termék tényleges visszaküldéséig már ne használja a terméket annak érdekében, hogy annak esetleges ismételt értékesítése az eladó számára ne lehetetlenüljön el. Egy német helyi bíróság úgy döntött, hogy a fogyasztó által kipróbált és visszaküldött terméket a kereskedő még „új terméként” értékesítheti.<sup>24</sup> Ismételt ki kell hangsúlyozni azonban, hogy a termék használatbavétele nem vezet a fogyasztó elállási jogának a megszűnéséhez.

A fogyasztónak azonban minden esetben meg kell térítenie azt a kárt, ami a nem rendeltetésszerű használat miatt keletkezett.<sup>25</sup> A kereskedő a kártérítés iránti igényét külön (bírói) eljárásban érvényesítheti, a fogyasztónak az elállás alapján visszatérő összeg tekintetében kártérítés iránti igényével beszámítással nem élhet.

#### 4.4. A „fogyasztó által kifizetett összeg” visszatérítése

A Korm. rendelet szerint a fogyasztó elállása esetén a vállalkozás a fogyasztó által kifizetett összeget az elállást követően legkésőbb harminc napon belül köteles visszatéríteni. Felmerül a kérdés, hogy a jogszabály szövegezése alapján a „fogyasztó által kifizetett összeg” magában foglalja-e a vételár mellett a kiszállítás költségét is.

A választ álláspontom szerint az irányelv szövegének és a jogalkotói cél értelmezésével, valamint az ügylet sajátosságaiból adódó speciális kockázattelepítési megoldás figyelembevételével kaphatjuk meg. Az irányelv is a fogyasztó által kifizetett összegről szól, továbbá az elállási jog gyakorlása esetén a szerződéskötés előtti helyzetet kell visszaállítani, vagyis a fogyasztót olyan helyzetbe kell hozni, mintha a szerződést nem kötötte volna meg, függetlenül attól, hogy a fogyasztó a szállítási költséget nem az eladónak, hanem a futárcégnek fizette meg. Ez azt jelenti, hogy a *szolgáltatónak nem csak a termék vételárát, hanem a teljesítéssel összefüggésben felmerült szállítási és egyéb költséget is vissza kell a fogyasztó részére térítenie, hiszen a fogyasztót kizárólag az áru visszaküldésének a költsége terheli.*

Ez az érvelés szorosan összefügg a fogyasztóknak az internetes kereskedelembe vetett bizalmának erősítését meghatározó célkitűzésekkel, hiszen a jogalkotó a szolgáltatókra telepíti az elállási joggal összefüggő kockázatot és esetleges veszteséget. Mindezt az internetes kereskedelemben – mint határokat nem ismerő piacban – rejli lehetőségek és az értékesítési költségek csökkenésének kompenzációjáért, ezért jogsértőnek minősül a gyakorlatban szinte általánosnak tekinthető olyan tájékoztatás, amely szerint a szolgáltató a fogyasztó elállási joga gyakorlásának esetén kizárólag a termék vételárát fizeti vissza.

Az internetes kereskedelemben csomagküldés útján megkötött fogyasztói szerződés komplex jogviszony, egy adásvételi és egy fuvarozási szerződés egysége. Véleményem szerint a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértéséhez vezet az elfogadhatatlan jogértelmezés, amely az elállási jog gyakorlásával kapcsolatban felmerülő költségek tekintetében e komplex jogviszonyt értelmetlenül megbontva, egy külön adásvételi, valamint fuvarozási szerződésre osztaná fel. Szintén a jogviszony feldarabolásának lehetőségét zárja ki a Ptk. 278. § (2) bekezdésében foglalt kógens rendelkezés, amely szerint fogyasztói szerződés esetében a teljesítés a fogyasztó részére való átadással történik meg. Egyértelmű, hogy csomagküldés útján távollévők részére értékesített termék esetében a termék kiszállítása az adásvételi szerződés teljesítésének elengedhetetlen és elválaszthatatlan eleme. A szolgáltató főkötelezettsége és főszolgáltatása a termék tulajdonjogának a fogyasztó részére történő átruházása, és ennek a teljesülése érdekében a termék fogyasztóhoz történő eljuttatás révén a termék átadása.

A kiszállítás költségére az adásvételi szerződés teljesítése alapján nem a futárcég (az eladó teljesítési segédje), hanem az eladó lesz jogosult, és az eladó és a fuvarozó közötti elszámolás feltételeit meghatározó megállapodás független a fogyasztó és az eladó között létrejött adásvételi szerződéstől. *Ennek megfelelően a szerződés elállás miatti felbontásához kapcsolódóan a szerződéskötést megelőző állapot visszaállítása következtében a termék kiszállításának költségei is visszajárnak a fogyasztónak, hiszen a korábban kifejtettek alapján az irányelvvel összhangban a fogyasztót az elállással kapcsolatban kizárólag az áru visszaküldésének költsége terheli.* Csomagküldés keretében többnyire kisebb értékű termékeket rendelnek meg a fogyasztók, amely gyakran viszonylag magas összegű szállítási költséggel jár, és ha a kiszállítás költségét a kereskedőnek nem kellene visszatérítenie elállás esetén, a kiszállítási költségek kötelező viselése a fogyasztókat visszatarthatja az elállási jog gyakorlásától.

Ezt az érvelést alátámasztó – esetleg cáfoló – egyedi jogvitában született magyar bírósági döntés még nincs. Németországban a polgári bíróságok<sup>26</sup> az előzőekben kifejtettekkel megegyező álláspontot képviseltek, de a kérdést a Német Legfelsőbb Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Közösségek Bírósága elé terjesztette,<sup>27</sup> így ez a fontos jogértelmezési kérdés hamarosan európai szinten kerül megválaszolásra. Termé-

szetesen a fogyasztóvédelmi érveléssel szemben érvként a vállalkozások oldalán az is felhozható, hogy az eredeti állapot helyreállítása során a termék kiszállítását, mint szolgáltatást az eladó nem „kaphatja vissza”, e tekintetben nem lehet a szerződés megkötése előtti állapotot visszaállítani.

A német bírósági gyakorlat alapján a szerződéstől való részleges elállásnak nincs akadálya: amikor több termék képezi az adásvételi szerződés tárgyát, a fogyasztó kizárólag egyes termékek vonatkozásában is élhet az elállási jogával,<sup>28</sup> a szállítási költség azonban nem jár vissza a fogyasztónak a szerződéstől való részleges elállás esetén.<sup>29</sup> Egy másik ítélet szerint a visszafizetendő szállítási költségbe nem tartoznak bele a fogyasztó egyedi kívánsága miatt a szállítással összefüggésben felmerülő – például az expressz szállítási – költségek.<sup>30</sup> A szolgáltatók egyre gyakrabban kikötik, hogy a fogyasztónak elállás esetén az eredetileg ingyenes kiszállítás költségét utólag meg kell térítenie, vagyis az a visszafizetendő vételárból levonásra kerül. Az ilyen szerződési feltétel az előbbieken alapján szintén semmis, mivel elállás esetén a termék kiszállításának a költsége minden esetben visszajár a fogyasztónak, és ezt utólag sem lehet a fogyasztóra terhelni.

#### 4.5. Az egyoldalú kógenia követelményét sértő egyéb feltételek

Az elállási jog gyakorlásának feltételeként nem írható elő jogszerűen, hogy a fogyasztó a termék visszaküldésekor az adásvételről kiállított számlát is visszaküldje az eladó részére.<sup>31</sup> Ilyen feltételt a Korm. rendelet nem határoz meg, ezért ennek alkalmazása sérti az egyoldalú kógenia követelményét. Az adózási és számviteli szabályok alapján a termékértékesítés során a nyugtából (számlából) az eladó birtokában is marad egy példány, amellyel megfelelően el lehet végezni az elállás számviteli bizonylatolását.

Tekintettel arra, hogy a szerződő felek a távolsági ügyletek során jellemzően nem kerülnek közvetlen kapcsolatba egymással, felmerül a kérdés, hogy melyik fél viseli a dolog véletlenül történő, egyik szerződő félnek vagy bármely harmadik személynek sem felróható károsodásának vagy megsemmisülésének a veszélyét, azaz a kárveszélyt a szerződés teljesítése, valamint az elállási jog gyakorlása során. Ha a szolgáltatás tárgyát az eladó székhelyétől különböző helyre kell küldeni (mint a csomagküldő kereskedelem esetén) főszabályként a Ptk. 278. § (2) bekezdésének első mondata úgy rendelkezik, hogy a teljesítés (a kárveszély átszállása) azzal történik meg, hogy a szolgáltatás tárgyát a kötelezett elküldés, illetőleg elszállítás végett a jogosultnak, a szállítmányozónak vagy a fuvarozónak (futárcégnek) átadja.

A hivatkozott jogszabályhely második mondata a főszabálytól eltérést nem engedve kógens módon úgy rendelkezik, hogy fogyasztói szerződés esetében a teljesítés a fogyasztó részére való átadással történik meg, és jogellenes az ezzel ellentétes szerződési kikötés.<sup>32</sup> A szerződés teljesítése során tehát a termék fogyasztónak vagy a fogyasztó képviselőjének történő tényleges átadásáig a vállalkozás köteles viselni az áru véletlen megsemmisüléséből eredő károkat, költségeket. A gyakorlatban a kárveszély átszállásának időpontja abban a tekintetben is jelentőséggel bír, hogy a kárveszély nem száll át a fogyasztóra, ha a futárcég a megrendelt terméket a fogyasztó távolléte miatt más személynek (például a szomszédnak) adja át.<sup>33</sup> Az elállási jog gyakorlása (a termék visszaküldése) során azonban az általános kárveszély-viselési szabályok érvényesülnek, azaz a kárveszély a fuvarozónak (postai alkalmazottnak vagy a futárcégnek) történő átadással száll át az eladóra.<sup>34</sup> Emellett az is elképzelhető, hogy a fogyasztó a terméket az eladó üzlethelyiségben szolgáltatja vissza a kereskedőnek.

Természetesen az elállási jog gyakorlása és a termék visszaküldése során a fogyasztónak is együtt kell működnie a kereskedővel. Egy német helyi bíróság döntése szerint,<sup>35</sup> ha a fogyasztó elállási jogának kifejezése juttatását követően majdnem 6 hónap elteltével sem küldi vissza a terméket a kereskedő részére, akkor úgy kell tekinteni, mintha lemondott volna elállási jogáról, így nem követelheti az általa kifizetett összeg visszatérítését.

A Német Legfelsőbb Bíróság is egyik döntése alapján<sup>36</sup> a fogyasztó által kifizetett összeg visszatérítésének ténylegesen meg kell történnie, a szolgáltató

nem dönthet egyoldalúan arról, hogy a fogyasztónak visszajáró összeget jóváírja a fogyasztó vevőfolyózámláján, és beszámítja a következő rendelés vételárába.

Elállás esetén az áru visszaküldésével kapcsolatban keletkező költségeket a fogyasztó köteles viselni,<sup>37</sup> de ezen felül más költség nem hárítható át rá. Ennek megfelelően az eladó nem kötelezhető olyan visszaküldött termék átvételére, amelyet a fogyasztó utánvétellel vagy portóval adott fel. Ebben a kérdésben azonos álláspontot tartalmazó német bírói ítélet is született.<sup>38</sup>

## 5. A szabályozás jövőbeli irányai

### 5.1. Az újraszabályozás célja

Az Európai Unióban 2004-ben kezdődött a fogyasztóvédelmi szabályozást alkotó joganyag felülvizsgálata. A szabályozási széttagoltság megszüntetése érdekében az Európai Közösségek Bizottsága 2008. október 4-én előterjesztette a fogyasztók jogairól szóló Európai Parlament és Tanács irányelv-javaslatot,<sup>39</sup> amely a távollévők között kötött szerződésekről szóló irányelv megújítását is célozza maximum (teljes) harmonizáció útján. A javaslat 4. cikke szerint a tagállamok nem tarthatnak fenn, vagy vezethetnek be az irányelvben megállapított rendelkezésektől eltérő szintű fogyasztóvédelmet biztosító szigorúbb vagy kevésbé szigorú nemzeti előírásokat.

A javaslat célja a belső fogyasztói piac jobb működéséhez való hozzájárulás a fogyasztók belső piacba vetett bizalmának növelésével és hatékony tájékoztatásával, valamint a vállalkozások határon átnyúló értékesítéstől való tartózkodásának csökkentésével és a szabályozás átláthatóbbá tételével oly módon, hogy a meglévő szabályok egyszerűsítésre, az ellentmondások feloldásra, valamint a hiányosságok felszámolására kerüljenek.

**Az Európai Unióban 2004-ben kezdődött a fogyasztóvédelmi szabályozást alkotó joganyag felülvizsgálata. A szabályozási széttagoltság megszüntetése érdekében az Európai Közösségek Bizottsága 2008. október 4-én előterjesztette a fogyasztók jogairól szóló Európai Parlament és Tanács irányelv-javaslatot,<sup>40</sup> amely a távollévők között kötött szerződésekről szóló irányelv megújítását is célozza maximum (teljes) harmonizáció útján. A javaslat 4. cikke szerint a tagállamok nem tarthatnak fenn, vagy vezethetnek be az irányelvben megállapított rendelkezésektől eltérő szintű fogyasztóvédelmet biztosító szigorúbb vagy kevésbé szigorú nemzeti előírásokat.**

### 5.2. A javaslat elállási jogot érintő legfontosabb rendelkezései

A tagállami szabályozások különbözősége a távollévők között kötött szerződések tekintetében is tetten érhető, ezért a javaslat az elállási jog gyakorlásának feltételei körében is lényeges változásokat vetít elő. Az egyes tagállamokban jelentős eltérés mutatkozik az elállási határidő<sup>41</sup> (Ausztriában, Belgiumban és Írországból 7 munkanap, Olaszországban és Görögországban 10 munkanap, Máltán és Szlovéniában 15 nap, Magyarországon 8 munkanap, Németországban két hét, adott esetben egy hónap, sőt hiányos tájékoztatás esetén el sem kezdődik a megfelelő tartalmú tájékoztatás megadásáig), az elállásról szóló tájékoztatás formája (Németországban egy törvény erejével bíró mintatájékoztató is a szolgáltatók rendelkezésére áll), az elállás jogkövetkezményei (Ausztriában és Németországban használati díj követelhető, Magyarországon véleményem szerint nem), valamint a visszaküldés költségeinek viselése (Németországban és Finnországban főszabályként a vállalkozás köteles ezt a költséget is viselni, míg a tagállamok többségében ez a költség a fogyasztót terheli) tekintetében.

A javaslat szerint a fogyasztó részére egységesen 14 (naptári) napos elállási határidő áll majd rendelkezésre.<sup>42</sup> Előrelépésnek tekinthető, hogy a javaslat a kereskedők számára az elállási jogról egy minta-tájékoztatót is tartalmaz, amely alkalmazásával a vállalkozás eleget tehet tájékoztatási kötelezettségének.<sup>43</sup> Újdonság, hogy a javaslat bevezetne egy választható elállási nyilatkozat-mintát is a fogyasztók számára,<sup>44</sup> továbbá a fogyasztó elállási jogát a webáruház honlapján keresztül elektronikus úton is gyakorolhatná, amennyiben ennek lehetőségét a kereskedő biztosítja. Ebben az esetben a kereskedő köteles lesz a fogyasztó elállását késedelem nélkül e-mailben visszaigazolni.<sup>45</sup>

Fogyasztóvédelmi szempontból kritizálható a javaslat 16. cikke, amely szerint az adásvételi szerződéseknél a kereskedő visszatartathatná a vételárat addig, amíg a fogyasztó elállása esetén vissza nem kapta az árukat, vagy a fogyasztó bizonyítékot nem szolgáltat arra vonatkozóan, hogy az árukat visszaküldte, a kettő közül a korábbi időpontot kell figyelembe venni. Ez a rendelkezés visszaéléseket rejthet magában a fogyasztóval szemben, hiszen a termék visszaküldésével a fogyasztó birtokon kívül kerül, és kizárólag

a kereskedő jóindulatán múlik, hogy a fogyasztó számára visszatéríti-e a vételárat.

Új szabály lehet, hogy elállás esetén a fogyasztó köteles attól az időponttól számított 14 napon belül – amikor értesítette a kereskedőt az elállásról – visszaküldeni az árukat vagy átadja azokat a kereskedő vagy az általa átvételre felhatalmazott személynek, kivéve, ha a kereskedő maga ajánlja fel, hogy a terméket elszállítja a fogyasztótól.<sup>46</sup> A javaslat rögzíti, hogy a fogyasztó csak az áruk visszaküldésének közvetlen költségeit viseli, kivéve, ha a kereskedő átvállalja ezen költségek viselését. A javaslat preambulumának 30. pontja egyértelműen, a jogértelmezési vitákat megelőzve úgy rendelkezik, hogy elállás esetén a kereskedőnek vissza kell térítenie a fogyasztótól kapott valamennyi befizetést, ideértve az áruk fogyasztóhoz történő eljuttatásának (tehát a kiszállítás) költségeit is.

A javaslat – támogatandó módon – részletesen szabályozná az elállás jogkövetkezményeit és a termék elállási időszak alatt bekövetkezett értékcsökkenése miatt a feleket terhelő elszámolás feltételeit is.<sup>47</sup> A fogyasztó csak az áruk természetének és működésének felméréséhez szükséges kezelésből adódó értékcsökkenést meghaladó értékcsökkenésért felel. Ez azt jelenti, hogy a fogyasztó a terméket az átvétele után megvizsgálhatja, felpróbálhatja és kipróbálhatja anélkül, hogy ezért a vállalkozás használati díjat követelhetne. A javaslat preambulumának 31. pontja szerint az áruk természetének és működésének megismerésére a fogyasztónak az árut ugyanúgy kellene kezelnie és kipróbálnia, ahogyan azt az üzletben engedélyeznék a számára, tehát nem kerül a távértékesítés keretében vásárló fogyasztó kedvezőbb helyzetbe, mint az üzlethelyiségben szerződést kötő fogyasztó. Amennyiben a fogyasztó a rendeltetészerű használatra való alkalmasságáról történő megbizonyosodáson túl használja a terméket, a kereskedő jogszerűen követelheti a termék értékcsökkenésének megtérítését. A fogyasztó nem felel az értékcsökkenésért, amennyiben a szolgáltató az elállási jogról szóló tájékoztatást nem küldi meg a fogyasztó részére írásban vagy tartós adathordozón.

## 6. Összegzés

Összességében az elállási joggal kapcsolatos tájékoztatás a legérzékenyebb terület fogyasztóvédelmi szempontból a távértékesítési szerződések körében, a szolgáltatók többsége sajnálatosan figyelmen kívül hagyja az elterést nem engedő jogszabályi rendelkezéseket. A fogyasztói érdekeket súlyosan sértik az olyan, a Korm. rendeletben nem szereplő kikötések, amelyek korlátozzák a fogyasztói jogot vagy többletfeltételeket határoznak meg gyakorlásához. A szolgáltatók sok esetben egyáltalán nem is ismerik az elállási jog intézményét. A kereskedők nem szívesen fogadják el az elállási jog meglétét, amelyet magukra nézve méltánytalannak és indokolatlannak tartanak, miközben megfélemlenek arról, hogy az elektronikus értékesítéssel a potenciális fogyasztók az ország bármely pontjáról elérhetik a webáruházukat, és ennek előnyei a vállalkozás működési költségeinek csökkenésében (üzlethelyiség fenntartása sem szükséges, kevesebb alkalmazott) és a forgalom növekedésében szintén megmutatkoznak.

Mindenképpen örvendetesnek tekinthetők a szabályozás átláthatóvá és egyértelművé tétele érdekében tett intézkedések, valamint a határon átnyúló kereskedelem előmozdítása érdekében az irányelv-javaslatban megfogalmazott célkitűzések, különösen az elállási jogra vonatkozó határidő egységesítése és az elállás jogkövetkezményeinek (kiszállítás költségeinek viselése, használati díj kérdése) pontos meghatározása tekintetében. A használati díj mértékének meghatározása azonban valószínűsíthetően számos jogvitát fog eredményezni a szolgáltatók és a fogyasztók között. Várhatóan szintén jogviták kialakulásához vezethet majd az új szabályozás, mivel nem minden esetben lehet egyértelműen különbséget tenni a termék kipróbálása és használata között, amely ismételen új jogalkalmazási és jogértelmezési kihívások elé állítja majd az ezzel a fogyasztóvédelmi szempontból különösen érzékeny területtel foglalkozó jogászokat.

## Jegyzetek

\* A tanulmány a szerző által készített, az ELTE Jogi Továbbképző Intézet kereskedelmi szakjogász képzésének keretében a „Webáruházak és fogyasztóvédelem, avagy a távollévők közötti szerződések megkötése, teljesítése és a fogyasztó részéről történő egyoldalú megszüntetése a gyakorlat tükrében a szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség bemutatásával” című szakdolgozat alapján készült.

<sup>1</sup> 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet a távollévők között kötött szerződésekről (Korm. rendelet) 11. § (1) bek.

<sup>2</sup> Fttv. 6. § (1) bek. i) pont

<sup>3</sup> 1997/7/EK 4. cikk (1) bek. f) pont

<sup>4</sup> 1997/7/EK 5. cikk (1) bek.

<sup>5</sup> Korm. rendelet 2. § (1) bek. e) pont

<sup>6</sup> Korm. rendelet 2. § (1) bek. e) pont és (2) bek.

<sup>7</sup> Korm. rendelet 3. § (1)–(2) bek.

<sup>8</sup> Korm. rendelet 4. § (1)–(6) bek.

<sup>9</sup> Fttv. 7. § (3) bek. b) pont

<sup>10</sup> A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.) 3. § (1) bek.

<sup>11</sup> Ptk. 320. § (1) bek.

<sup>12</sup> Korm. rendelet 4. § (4) bek.

<sup>13</sup> AG Shopfheim, 2008. 03. 19. – 2 C 14/08, [http://medien-internet-und-recht.de/volltext.php?mir\\_dok\\_id=1667](http://medien-internet-und-recht.de/volltext.php?mir_dok_id=1667); [2009. 03. 09.]

<sup>14</sup> Ptk. 371. § (1)–(3) bek.

<sup>15</sup> BGH, 2004. 03. 17. – VIII ZR 265/03, [www.bundesgerichtshof.de](http://www.bundesgerichtshof.de) [2009. 03. 09.]

<sup>16</sup> AG Bautzen, 2007. 05. 10. – 22 C 0083/07, <http://www.shopbetreiber-blog.de/2009/01/20/annahmeverweigerung-teilwiderruf-widerruf-ohne-ruecksendung-wirksame-ausuebung-des-widerrufsrechts/>; [2009. 03. 09.]

<sup>17</sup> LG Waldshut-Tiengen, határozat 2003. 07. 07. 2003 – 3 O 22/03; <http://www.jurpc.de/rechtspr/20030255.htm>; [2009. 03. 09.]

<sup>18</sup> LG Coburg, 2006. 03. 09. – 1HK O 95/05, <http://www.verbraucherrechtliches.de/2006/07/17/lg-coburg-urt-v-09032006-az-1hk-0-9505-volltext/>; [2009. 03. 09.]

<sup>19</sup> LG Düsseldorf, 2006. 05. 17. – 12 O 496/05; <http://www.rechtpraktisch.de/artikel.html?id=1482>; [2009. 03. 09.]

<sup>20</sup> OLG Frankfurt, 2005. 11. 10. – 1 U 127/05, <http://www.internetrecht-rostock.de/rueckgabe-originalverpackung.htm>; [2009. 03. 09.]

<sup>21</sup> Ptk. 320. § (1) bek.

<sup>22</sup> AG Lahr, 2007. 10. 26. – 5 C 138/07, [http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender\\_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&GerichtAuswahl=Amtsgerichte&Art=en&Datum=2007-10&nr=9849&pos=0&anz=3](http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&GerichtAuswahl=Amtsgerichte&Art=en&Datum=2007-10&nr=9849&pos=0&anz=3); [2009. 03. 09.]

<sup>21</sup> BGB 357. § (3) bek. Emellett az osztrák fogyasztóvédelmi törvény (Konsumentenschutzgesetz, rövidítve: KSchG) is lehetővé teszi a kereskedő számára, hogy a fogyasztó elállása esetén a termék használatáért díjat követeljen (KSchG 5g. §).

<sup>22</sup> C-489/07. számú ügy

<sup>23</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007C0489:DE:HTML>; [2009. 03. 09.]

<sup>24</sup> AG Rotenburg, 2007. 11. 26. – 5 C 350/07, <http://www.urteilsticker.de/index.php4?z=urteil&id=284>; [2009. 03. 09.]

<sup>25</sup> Korm. rendelet 4. § (6) bek.

<sup>26</sup> OLG Karlsruhe, 2007. 09. 05. – 15 U 226/06, [http://medien-internet-und-recht.de/volltext.php?mir\\_dok\\_id=1393](http://medien-internet-und-recht.de/volltext.php?mir_dok_id=1393); [2009. 03. 09.]

<sup>27</sup> AG Gütersloh, 2005. 05. 25. – 10 C 314/05, <http://www.shopbetreiber-blog.de/2005/07/05/ag-guetersloh-erstattung-von-hinsendekosten/>; [2009. 03. 09.]

<sup>28</sup> BGH határozat, 2008. 10. 01. – VIII ZR 268/07, [www.bundesgerichtshof.de](http://www.bundesgerichtshof.de); [2009. 03. 09.]

<sup>29</sup> AG Wittmund, 2008. 03. 13. – 4 C 661/07, <http://www.shopbetreiber-blog.de/2009/01/20/annahmeverweigerung-teilwiderruf-widerruf-ohne-ruecksendung-wirksame-ausuebung-des-widerrufsrechts/>; [2009. 03. 09.]

<sup>30</sup> OLG Karlsruhe, 2007. 09. 05. – 15 U 226/06, in: Medien Internet und Recht 10/2007, [http://medien-internet-und-recht.de/volltext.php?mir\\_dok\\_id=1393](http://medien-internet-und-recht.de/volltext.php?mir_dok_id=1393); [2009. 03. 09.]

<sup>31</sup> AG Aachen, 2006. 08. 23. – 10 C 206/06, <http://www.internetrecht-rostock.de/widerruf-ruecksendekosten.htm>; [2009. 03. 09.]

<sup>32</sup> LG Düsseldorf, 2006. 05. 17. – 12 O 496/05, <http://www.shopbetreiber-blog.de/2006/11/15/lg-duesseldorf-unzulaessige-einschraenkungen-des-widerrufsrechts/>; [2009. 03. 09.]

<sup>33</sup> LG Landau, 2006. 02. 17. – HK O 977/05, <http://www.shopbetreiber-blog.de/2006/07/10/lg-landau-versand-auf-risiko-des-kaufers-unwirksam/>; [2009. 03. 09.]

<sup>34</sup> OLG Düsseldorf, 2007. 03. 14. – I-18 U 163/06, <http://www.damm-legal.de/olg-duesseldorf-paketdienst-darf-pakete-nicht-an-nachbarn-zustellen-agb-klausel-unwirksam>; [2009. 03. 09.]

<sup>35</sup> LG Düsseldorf, 2006. 05. 17. – 12 O 496/05, <http://www.shopbetreiber-blog.de/2006/11/15/lg-duesseldorf-unzulaessige-einschraenkungen-des-widerrufsrechts/>; [2009. 03. 09.]

<sup>36</sup> AG Bielefeld, 2008. 08. 20. – 15 C 297/08, [http://medien-internet-und-recht.de/volltext.php?mir\\_dok\\_id=1806](http://medien-internet-und-recht.de/volltext.php?mir_dok_id=1806); [2009. 03. 09.]

<sup>37</sup> GH, 2005. 10. 05. – VIII ZR 382/04, <http://www.juraforum.de/urteile/urteil/bgh-urteil-vom-05-10-2005-az-viii-zr-38204.html>; [2009. 03. 09.]



<sup>37</sup> Korm. rendelet 11. § (1) bek. Ezzel szemben Németországban főszabályként a visszaküldés költségei is a kereskedőt terhelik. Az általános szabály alól a BGB 357. § (2) bekezdése kivételt határoz meg, amely szerint a szolgáltató a visszaküldés költségét szerződéses kikötéssel a fogyasztóra háríthatja, amennyiben a termék vételára a 40 eurót nem haladja meg, illetve magasabb vételár esetén akkor, ha a fogyasztó a vételárat vagy annak egy részletét az elállás időpontjáig még nem fizette meg az eladó részére. Ez a szabály arra ösztönzi a fogyasztókat, hogy 40 eurót meghaladó értékben rendeljenek a vásárlás során. Az áthárítás joga azonban nem illeti meg az eladót, ha nem a megrendelt terméket szállította le a fogyasztó részére. Emellett a finn jogszabályok szerint is a termék visszaküldésének költségeit szintén a vállalkozásnak kell viselnie.

<sup>38</sup> OLG Hamburg, 2007. 02. 14. – 5 W 15/07, <http://www.shopbetreiber-blog.de/2008/06/09/olg-hamburg-entscheidet-erneut-unfreie-rucksendungen-werden-nicht-angenommen-ist-unzulaessig/>; [2009. 03. 09.]

<sup>39</sup> COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0614:FIN:H U:PDF; \[2009. 03. 09.\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0614:FIN:H U:PDF; [2009. 03. 09.])

<sup>40</sup> COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0614:FIN:H U:PDF; \[2009. 03. 09.\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0614:FIN:H U:PDF; [2009. 03. 09.])

<sup>41</sup> A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló, 1997. május 20-ai 1997/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról (COM/2006/0514 végleges) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0514:EN:NOT; \[2009. 03. 09.\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0514:EN:NOT; [2009. 03. 09.])

<sup>42</sup> COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD) 12. cikk 1. bek.

<sup>43</sup> COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD) 1. számú melléklet A) pont

<sup>44</sup> COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD) 14. cikk 1. bek. és 1. számú melléklet B) pont

<sup>45</sup> COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD) 14. cikk 2. bek.

<sup>46</sup> COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD) 17. cikk 1. bek.

<sup>47</sup> COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD) 17. cikk

VIKMAN LÁSZLÓ

# Az informatikai biztonság szabályozása a magyar jogban

## Bevezető

Napjainkra szinte minden jelentősebb szervezet – legyen bár állami vagy piaci – működésében fontos szerepet játszik a különböző informatikai eszközök használata, üzemeltetése, akár fűtővezényként, akár működést segítő eszközöként. Ennek ellenére az alkalmazott informatikai eszközökkel, szoftverekkel, szervezeti megoldásokkal szemben támasztott biztonsági kritériumokkal átfogóan aránylag kevés magyar jogszabály foglalkozik. Uniós irányelv, vagy rendelet sem született még ezzel az igénnyel, annak ellenére, hogy az informatikai biztonsággal kapcsolatos felhasználói tudatosság növelését, az ezzel kapcsolatos legjobb gyakorlatok, és know-how terjesztését célul kitűző közösségi intézmény, az ENISA<sup>1</sup> 2004 óta működik.

Az átfogó és egységes informatikai biztonsági szabályozás hiánya ellenére, szűkebb területeken számos jogszabály tartalmaz részletszabályozást. Tanulmányunk célja az, hogy erről a meglehetősen töredezett jogterületről adjunk egy rövid áttekintést, ismertessük az informatikai biztonság megteremtését célzó, már létező jogintézményeket.<sup>2</sup>

Az első rész azokat az általános jogszabályi előírásokat foglalja össze, amelyek minden komolyabb (személyes) adatkezeléssel foglalkozó piaci szereplőre vonatkoznak. A lehető legteljesebb kép biztosítása érdekében röviden kitérünk az informatikával kapcsolatos büntetőjogi szabályozásra is. Ezt követően sorra vesszük és röviden elemezzük a gazdasági szférára vonatkozó különös szabályozást. Végül zárásként, a még inkább sokszínű, közigazgatási szervezeteket érintő speciális rendelkezéseket foglaljuk össze egy táblázat segítségével.

<sup>1</sup> A szerző a veszprémi Polgármesteri Hivatal jogásza, a PTE-ÁJK levelezős Phd-hallgatója, a Pannon Egyetemen megbízott oktató.

## Általános hatályú jogszabályok

### Adatvédelmi törvény

Az egyre fejlődő infokommunikációs iparnak is köszönhetően már csaknem minden üzleti tevékenység velejárója a személyes adatok tömeges kezelése. Főként az utóbbi években elterjedt Customer Relationship Management rendszerek, illetve egyre szofisztikáltabb marketing- és vezetői döntéseket támogató szoftverek miatt szinte minden cég komoly hangsúlyt fektet arra, hogy a lehető legjobb megismerje az ügyfeleit, piacait, célközönségét, hogy ezen információk birtokában csökkenthesse piaci kockázatait egy új termék bevezetésénél, vagy növelhesse az értékesítés hatékonyságát.

Ezen tendenciák miatt az adatbiztonság tárgyalásakor nem hagyható figyelmen kívül az adatvédelmi szabályozás sem. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló, 1992. évi LXIII. törvény hatálya a Magyar Köztársaság területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira vonatkozik, valamint amely közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmaz.

Az adatbiztonság szempontjából azonban különösen a törvény 10. §-a tartalmaz fontos rendelkezéseket. Eszerint az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek. Az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés ellen. A személyes adatok technikai védelmének biztosítása érdekében külön védelmi intézkedéseket kell tennie az adatkezelőnek, az adatfeldolgozónak, illetőleg a távközlési vagy informatikai eszköz üzemeltetőjének, ha a személyes adatok továbbítása hálózaton vagy egyéb informatikai eszköz útján történik.

## Büntető anyagi jog

Az informatikai biztonság szabályozásának tárgyalásakor szintén megke-  
rülhetetlen téma a terület büntetőjogi vonatkozásainak rövid ismertetése. Az  
adatvédelmi törvényben rögzített adatkezelői, adatfeldolgozói kötelezettsé-  
gek megsértését, illetve a személyes adatokkal történő visszaélést bünteti a  
Btk. 177/A. §-ban foglalt tényállás, mely szerint aki a személyes adatok vé-  
delméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével jo-  
gosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel, az érintett  
tájékoztatására vonatkozó kötele-  
zettségének nem tesz eleget, az

### Megfigyelhető a gazdasági szférát érintő szabályozásában egyfajta konvergencia.

adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja, és ezzel más vagy má-  
sok érdekeit jelentősen sérti, vétséget követ el. A Btk. súlyosító körülmény-  
ként értékeli, ha a cselekményt hivatalos személyként, közmegegyezéses fel-  
használásával, vagy jogtalan haszonszerzés végett követik el, vagy ha a  
személyes adattal visszaélést különleges személyes adatra (egészségügyi  
állapot, faji, vallási hovatartozás, büntetett előélet stb.) követik el.

Röviden említésre érdemes a Btk. 178/A. § által szabályozott magántitok  
jogosulatlan megismerése, a 300/C. § paragrafus által szabályozott számítá-  
stechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekmény tényállása és említé-  
se méltó még a készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel kapcsolatos tény-  
állási kör (313/B. §, 313/C. §, 313/D. §).

## Büntető eljárásjog

Bár a büntetőeljárás szabályainak alkalmazására elsősorban a nyomozó  
hatóságok, az ügyészség, és a bíróságok kötelesek, mégis a büntetőeljárás-  
ról szóló, 1998. évi XIX. törvény (Be.) is tartalmaz néhány olyan speciális  
szabályt (az eljárás alá vont személyek jogain, illetve a törvényes garanciá-  
kon túl), melyet azon szervezeteknek, amelyeknek életében kulcsfontosságú  
szerepet játszik az információtechnológia fontos ismerniük. Kiemelten fontos  
egy speciális kényszerintézkedési típus, amelyet a jogalkotó a (jellemzően  
folyamatosan üzemelő) számítógépes közegben feltalálható bizonyítékok  
biztosítására alkotott meg. Ez a jogintézmény a számítástechnikai rendszer  
újtján rögzített adatok megőrzésére kötelezés, melyet a Be. 158/A. §-a szabá-  
lyoz.

A törvény szerint a megőrzésre kötelezés a bűncselekmény felderítése és  
a bizonyítás érdekében a számítástechnikai rendszer újtján rögzített adat bir-  
tokosának, feldolgozójának, illetőleg kezelőjének a számítástechnikai rend-  
szer újtján rögzített meghatározott adat feletti rendelkezési jogának ideigle-  
nes korlátozása. A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság elrende-  
li annak a számítástechnikai rendszer újtján rögzített adatnak a megőrzését,  
amely bizonyítási eszköz, vagy bizonyítási eszköz felderítéséhez, a gyanúsít-  
ott kiltételnek, tartózkodási helyének a megállapításához szükséges.

A számítástechnikai rendszer újtján rögzített adatok megőrzésére köte-  
lezés esetében az adatrögzítő eszköz a tulajdonosnál marad, nem kerül  
lefoglalás alá. Amennyiben azonban a büntetőeljárás sikere szempontjából  
szükséges, akkor lefoglalásra kerülhet sor, ami tehát szintén egy kényszer-  
intézkedési forma, és szintén a büntetőeljárás során előkerült tárgyi bizo-  
nyítékok biztosítását teszi lehetővé. Mivel a lefoglalt dolog minősége, meny-  
nyisége, természete szerint meglehetősen sokféle lehet a büntetőeljárás-  
okban, ezért néhány kiemelt bizonyítéktípus lefoglalására vonatkozóan a  
jogalkotó speciális szabályokat alkotott. Ezeket a szabályokat tartalmazza  
a lefoglalás és a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezelésének, nyil-  
vántartásának, előzetes értékesítésének és megsemmisítésének szabá-  
lyairól, valamint az elkobzás végrehajtásáról szóló, 11/2003. (V. 8.) IM-  
BM-PM együttes rendelet.

A rendelet 67. §-a tartalmazza az elektronikus adattal kapcsolatos ren-  
delkezéseket. Eszerint az elektronikus úton rögzített adatot a hatóság adat-  
hordozóra történő rögzítés (átmásolás) újtján foglalja le, vagy a helyszínen  
lefoglalt adathordozóról az adatokat szakértő bevonásával menti le. A lefoga-  
láláskor az átmásolás utólag meg nem változtatható adathordozóra törté-  
het. Az átmásolást megelőzően a lefoglalás helyszínén ellenőrizni kell,  
hogy a hatóság által az átmásoláshoz biztosított adathordozó adatokat nem  
tartalmaz. A hatóságnak a jegyzőkönyvben a rögzítésre használt adathor-  
dozó típusát, gyártási számát, illetőleg a rajta tárolt adat jellegét és tartal-  
mát fel kell tüntetnie.

## Szabályozás a gazdasági szférában

Az általános érvényű szabályok áttekintését követően sorra vesszük azo-  
kat a már létező jogintézményeket, amelyeket a jogalkotó a – hangsúlyosan  
pénzügyi – piaci szereplők által üzemeltetett informatikai rendszerek bizton-  
ságát hivatottak megteremteni. Megfigyelhető ezek szabályozásában is egy-  
fajta konvergencia, olyannyira, hogy a következő jogszabályok rendelkezé-  
sei nagyrészt megegyeznek:

– 1993. évi XCVI. törvény, az Önkén-  
tes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról  
(40/C. §)

– 1996. évi CXII. törvény, a hitelintéze-

tekről és a pénzügyi vállalkozásokról (Hpt. 13/B. §)

– 1997. évi LXXXII. törvény, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénz-  
tárakról (77/A. §)

– 2007. évi CXVII. törvény, a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről  
(18. §)

– 2007. évi CXXXVIII. törvény, a befektetési vállalkozásokról és az áru-  
tözsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabá-  
lyairól (12. §)

A jól azonosítható szabályozási tárgykörök ismertetését Hpt. vonatkozó  
szabályai segítségével végezzük el.<sup>3</sup>

### Személyi és tárgyi feltételek

A pénzügyi szolgáltatási tevékenység csak a pénzügyi szolgáltatás nyúj-  
tásához szükséges, külön jogszabályban meghatározott személyi feltételek,  
a tevékenység végzésére alkalmas technikai, informatikai, műszaki, bizton-  
sági felszereltség, helyiség, a működési kockázatok csökkentését szolgáló  
információs és ellenőrzési rendszer, valamint a rendkívüli helyzetek kezelé-  
sére vonatkozó terv, áttekinthető szervezeti felépítés megléte esetén kezd-  
hető meg, illetve folytatható.<sup>4</sup>

A pénzügyi intézménynek belső szabályzatában meg kell határoznia az  
egyres munkakörök betöltéséhez szükséges informatikai ismereteket.<sup>5</sup>

A gyakorlatban a felhasználók képzése sajnos nem megoldás minden  
problémára, nyilván megvannak a korlátai. Egy átlagos felhasználót az infor-  
matika csupán mint a munkavégzés eszköze érdekli, ezt az attitűdöt figyel-  
men kívül hagyni komoly hiba lenne. Ezért a rendszer felépítésekor fontos  
olyan technikai környezetbe „helyezni”, ahol bár alapvető biztonsági övinté-  
zkedések megtételét elvárhatjuk tőle, mégis egy bizonyos technikai szint fölött  
már le vesszük válláról ezt a terhet, és vagy megfelelő minőségű szoftver-  
hardver eszközök alkalmazásával, vagy folyamatos és magas szintű szak-  
mai felügyelet biztosításával (ideális esetben e kettő kombinációjával) garan-  
táljuk egy szervezet informatikai biztonságát.

### Személyes adat feldolgozás kiszervezésének feltételei

A hitelintézet pénzügyi-, illetőleg kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevé-  
kenységéhez kapcsolódó, illetve jogszabály által végezni rendelt olyan tevé-  
kenységét, amelynek során adatkezelés, adatfeldolgozás vagy adattárolás  
valósul meg, az adatvédelmi előírások betartása mellett kiszervezheti. A ki-  
szervezett tevékenységet végzőnek – a kockázattal arányos mértékben –  
rendelkeznie kell mindazon személyi, tárgyi és biztonsági feltételekkel, me-  
lyeket jogszabály a kiszervezett tevékenységet illetően a hitelintézetre vonat-  
kozóan előír.

A hitelintézet köteles a Felügyeletnek a kiszervezésről szóló szerződés alá-  
írását követően két napon belül bejelenteni a kiszervezés tényét, a kiszerve-  
zett tevékenységet végző nevét, székhelyét vagy állandó lakcímét, a kiszerve-  
zés időtartamát. A kiszervezésre vonatkozó szerződésnek tartalmaznia kell  
az adatvédelemre vonatkozó előírások érvényesülésének bemutatását.<sup>6</sup>

### Belső szabályozási rendszer

A pénzügyi intézménynek ki kell alakítania a pénzügyi, kiegészítő pénzügyi  
szolgáltatási tevékenységének ellátásához használt informatikai rendszer biz-  
tonságával kapcsolatos szabályozási rendszerét és gondoskodnia kell az in-  
formatikai rendszer kockázatokkal arányos védelméről. A szabályozási rend-  
szerben ki kell térni az információtechnológiával szemben támasztott követel-

ményekre, a használatából adódó biztonsági kockázatok felmérésére és kezelésére a tervezés, a beszerzés, az üzemeltetés és az ellenőrzés területén.<sup>7</sup>

Az informatika alkalmazásából fakadó biztonsági kockázatok figyelembevételével meg kell határozni a szervezeti és működési rendeket, a felelősségi, nyilvántartási és tájékoztatási szabályokat, a folyamatba épített ellenőrzési követelményeket és szabályokat.<sup>8</sup>

### Biztonsági kockázatelemzés<sup>9</sup>

A pénzügyi intézmény köteles az informatikai rendszer biztonsági kockázatelemzését szükség szerint, de legalább két évente felülvizsgálni és aktualizálni.<sup>10</sup>

Ennek a meglehetősen szűkszavú előírásnak a betartása nyilvánvalóan önmagában nem elégséges a gyakorlatban, de így bőségesen marad tér az adott szervezetre szabott megoldások kidolgozására. Általánosságban a szakirodalom a következő fontos lépéseket különbözteti el:

1. A védendő adatvagyon azonosítása;
2. Rendszeres kockázatelemzések elvégzése a várható veszélyek, sebezhetőségek azonosítására;
3. Ellenőrző rendszerek kifejlesztése és bevezetése, amelyek lehetővé teszik a kockázatok feletti ellenőrzést;
4. A biztonsági rendszer folyamatos monitorozása, tesztelése;
5. A tapasztalatoknak és változásoknak megfelelően a biztonsági rendszer folyamatos hozzáigazítása az új biztonsági kritériumokhoz;
6. Külső szolgáltatók biztonsági szempontból releváns intézkedéseinek felügyelete.<sup>11</sup>

### Rendszervelemények

A pénzügyi intézménynek ki kell dolgoznia az informatikai rendszerének biztonságos működtetését felügyelő informatikai ellenőrző rendszert és azt folyamatosan működtetnie kell.<sup>12</sup>

A biztonsági kockázatelemzés eredményének értékelése alapján a biztonsági kockázattal arányos módon gondoskodni kell legalább az alábbiakról:

- a) a rendszer legfontosabb elemeinek (eszközök, folyamatok, személyek) egyértelmű és visszakereshető azonosításáról,
- b) az informatikai biztonsági rendszer önvédelmét, kritikus elemei védelmének zártóságát és teljeskörűségét biztosító ellenőrzésekről, eljárásokról,
- c) a rendszer szabályozott, ellenőrizhető és rendszeresen ellenőrzött felhasználói adminisztrációjáról (hozzáférési szintek, egyedi jogosultságok, engedélyezésük, felelősségi körök, hozzáférés naplózás, rendkívüli események),
- d) olyan biztonsági környezetről, amely az informatikai rendszer működése szempontjából kritikus folyamatok eseményeit naplózza és alkalmas a naplózás rendszeres (esetleg önműködő) és érdemi értékelésére, illetve lehetőséget nyújt a nem rendszeres események kezelésére,
- e) a távadatvitel bizalmasságáról, sértetlenségéről és hitelességéről,
- f) az adathordozók szabályozott és biztonságos kezeléséről,
- g) a rendszer biztonsági kockázattal arányos vírusvédelméről.<sup>13</sup>

A pénzügyi intézménynek tevékenysége ellátásához, nyilvántartásai naprakész és biztonságos vezetéséhez meg kell valósítania a biztonsági kockázatelemzés alapján indokolt védelmi intézkedéseket és rendelkeznie kell legalább a következőkkel:

- a) informatikai rendszerének működtetésére vonatkozó utasításokkal és előírásokkal, valamint a fejlesztésre vonatkozó tervekkel,
- b) minden olyan dokumentációval, amely az üzleti tevékenységet közvetlenül vagy közvetve támogató informatikai rendszerek folyamatos és biztonságos működését – még a szállító, illetőleg a rendszerfejlesztő tevékenységének megszűnése után is – biztosítja,
- c) a szolgáltatások ellátásához szükséges informatikai rendszerrel, valamint a szolgáltatások folytonosságát biztosító tartalék berendezésekkel, illetve e berendezések hiányában az ezeket helyettesítő egyéb – a tevékenységek, illetve szolgáltatások folytonosságát biztosító – megoldásokkal,
- d) olyan informatikai rendszerrel, amely lehetővé teszi az alkalmazási környezet biztonságos elkülönítését a fejlesztési és tesztelési környezettől, valamint a megfelelő változáskövetés és változáskezelés fenntartását,
- e) az informatikai rendszer szoftver elemeiről (alkalmazások, adatok, operációs rendszer és környezetük) olyan biztonsági mentésekkel és mentési renddel (mentések típusa, módja, visszatöltési és helyreállítási tesztek, eljárás

rási rend), amelyek az adott rendszer helyreállíthatóságát a rendszer által nyújtott szolgáltatás kritikus helyreállítási idején belül lehetővé teszik. Ezen mentéseket kockázati szempontból elkülönítetten és tűzbiztos módon kell tárolni, valamint gondoskodni kell a mentések forrásrendszerrel azonos szintű hozzáférés védelméről,

f) jogszabályban meghatározott nyilvántartás ismételt előhívására alkalmas adattároló rendszerrel, amely biztosítja, hogy az archivált anyagokat a jogszabályokban meghatározott ideig, de legalább öt évig, bármikor visszakereshetően, helyreállíthatóan megőrizzék,

g) a szolgáltatásai folyamatosságát akadályozó rendkívüli események kezelésére szolgáló tervvel.<sup>14</sup>

A pénzügyi intézménynél mindenkor rendelkezésre kell állnia:

- a) az általa fejlesztett, megrendelésre készített informatikai rendszer felépítésének és működtetésének az ellenőrzéséhez szükséges rendszerleírásoknak és modelleknek,
- b) az általa fejlesztett, megrendelésre készített informatikai rendszerrel az adatok szintaktikai szabályainak, az adatok tárolási szerkezetének,
- c) az informatikai rendszer elemeinek a pénzügyi intézmény által meghatározott biztonsági osztályokba sorolási rendszerének,
- d) az adatokhoz történő hozzáférési rend meghatározásának,
- e) az adatgazda és a rendszergazda kijelölését tartalmazó okiratnak,
- f) az alkalmazott szoftver eszközök jogtisztaságát bizonyító szerződéseknél,
- g) az informatikai rendszert alkotó ügyviteli, üzleti szoftvereszközök teljes körű és naprakész nyilvántartásának.<sup>15</sup>

A szoftvereknek együttesen alkalmasnak kell lenni legalább:

- a) a működéshez szükséges és jogszabályban előírt adatok nyilvántartására,
- b) a pénz és az értékpapírok biztonságos nyilvántartására,
- c) a pénzügyi intézmény tevékenységével összefüggő országos informatikai rendszerekhez történő közvetlen vagy közvetett csatlakozásra,
- d) a tárolt adatok ellenőrzéséhez való felhasználására,
- e) a biztonsági kockázattal arányos logikai védelemre és a sérthetetlen-ség védelmére.<sup>16</sup>

Ez utóbbival kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a szoftverfejlesztés egyik legkomolyabb elvarratlan szála a szoftverekkel kapcsolatos szavatossági kérdések. Egyelőre jellemző a fejlesztők felelősségének teljes kizárása a szoftverrel kapcsolatban felmerült bármely üzemzavar, vagy káresemény kapcsán, azonban a jövőben – a szoftverfejlesztés menetének minőségbiztosításával, a kész termékek biztonsági szempontú ellenőrzésével – talán ezen a téren is várható előrelépés. Az mindenesetre bizonyos, hogy az üzletmenetüket potenciálisan megbénító, így akár komoly károkat is okozni képes üzemzavarok kapcsán egy helyreállított support tevékenységnél már egyre többet fognak elvárni a fejlesztők ügyfelei.

### Egyedi szabályok

Természetesen nem csak közel megegyező tartalmú jogszabályok rendelkeznek az informatikai biztonság szabályozásáról, néhány érdekesebbet mindenképpen érdemes közülük kiemelni.

### Hitelintézeti elszámolóházak

Az elszámolóházak informatikai biztonságát a jogalkotó részletesen kidolgozta, jó példa arra, hogy milyen lehet egy kiemelten fontos és kényes terület részletes szabályozása. Úgy véljük ilyen szintű, teljesen átfogó igényű feltételrendszerre minden informatikát alkalmazó gazdasági szereplő esetén nincs szükség, azonban néhány szabályozási elem átvétele mindenképpen megfontolandó. Ilyenek az egységes biztonságtechnikai terminológia és ennek értelmezése (pl. a Hpt.-ben meghatározott kockázatelemzés pontos definiálása, minimális tartalmának meghatározása nem történt meg), a tűz- és fizikai védelem minimális szintjének rögzítése.

A hitelintézeti elszámolóházakra vonatkozóan két MNB rendelet tartalmaz részletes szabályokat. Ez a két rendelet az elszámolásforgalom lebonyolítására vonatkozó tárgyi, technikai, biztonsági és üzletmenet folytonossági követelményekről szóló 23/2005. (XI. 23.) és a hitelintézeti elszámolóházak üzletszabályzatára és szabályzataira vonatkozó követelményekről szóló 11/2006. (VIII. 1.) MNB rendelet.

## Biztosítók

Érdekes módon a biztosítókra eddig nem rögzítette a jogalkotó a pl. hitelintézeteknél, nyugdíjbiztosítóknál alkalmazott szabályozási rezsimet, sőt az informatikai védelemmel kapcsolatban kifejezetten csak a kiegészítő felügyelet alá tartozó biztosítók esetében rendelkezik. Álláspontunk szerint pedig legalább olyan fontos és védelmet igénylő adatkör a biztosítási titok, mint a banktitok.

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló, 2003. évi LX. törvény szerint kiegészítő felügyelet alá tartozik a pénzügyi konglomerátum élén álló biztosító,

a) amely ellenőrző befolyással vagy részesedési viszonytal rendelkezik szabályozott vállalkozásban, amelyek közül legalább egy hitelintézet vagy befektetési vállalkozás, vagy

b) amelynek anyavállalata az Európai Unió valamely tagállamában székhellyel rendelkező vegyes pénzügyi holding társaság, vagy

c) amely ellenőrző befolyással rendelkezik egy banki vagy befektetési szolgáltatási ágazatbeli vállalkozásban.

A kiegészítő felügyelet alá tartozó biztosító köteles gondoskodni a pénzügyi konglomerátum szintű belső kontroll rendszer és kockázatkezelés megfelelő működéséről. A kiegészítő felügyelet alá tartozó biztosítónak rendelkeznie kell a kiegészítő felügyelet érdekében szükséges adatok és információk szolgáltatására alkalmas információs rendszerrel, illetőleg azok megbízhatóságát biztosító informatikai és belső kontroll rendszerrel.

## Elektronikus közbeszerzési szolgáltatások

A közbeszerzési eljárásokban elektronikusán gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról szóló 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet hatálya kiterjed a közbeszerzési eljárásokban és tervpályázati eljárásokban elektronikus úton gyakorolt eljárási cselekményekre, az elektronikus árlejtésre, a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásokban részt vevő személyekre, szervezetekre, valamint a közbeszerzési eljárásban elektronikusán gyakorolható egyes eljárási cselekmények lebonyolításához informatikai támogatást nyújtó szolgáltatókra (a továbbiakban: szolgáltató).

Az elektronikus közbeszerzési szolgáltatások a következők:

a) a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó eljárási cselekmények valamelyikének vagy valamennyi eljárási cselekmény lebonyolításának informatikai támogatása, ideértve az elektronikus árlejtési szolgáltatást;

b) szállítók áruszállítására és szolgáltatásnyújtására, valamint építési beruházására vonatkozó adatokat és feltételeket tartalmazó elektronikus katalógusok kezeléséhez kapcsolódó szolgáltatás.

A szolgáltatásokat egyenként vagy azok közül bármelyiket együttesen is lehet nyújtani, az ajánlatkérő elektronikus eljárási cselekményt, elektronikus árlejtést szolgáltató igénybevételeivel a szolgáltató informatikai rendszerén vagy szolgáltató igénybevétele nélkül a saját informatikai rendszerén folytat le. Amennyiben az ajánlatkérő saját informatikai rendszerén folytat le elektronikus eljárási cselekményt vagy elektronikus árlejtést, a szolgáltatóra vonatkozó rendelkezéseket saját magára nézve is alkalmaznia kell.

Elektronikus közbeszerzési szolgáltatást nyújthat az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, amely

a) rendelkezik külső, független rendszervizsgáló által folyamatosan ellenőrzött minőségirányítási és információbiztonsági irányítási rendszerrel;

b) tevékenysége ellátásához hivatalos közbeszerzési tanácsadót vagy közbeszerzési referenst vesz igénybe;

c) a közbeszerzések elektronikus támogatásában felhasznált informatikai rendszer (a továbbiakban: informatikai rendszer) üzemzavarával kapcsolatos telefonhívások fogadását e célra fenntartott hívószámon folyamatosan biztosítja;

d) saját honlapján közlésezi

da) informatikai biztonsági szabályzatát,

db) az általa biztosított szolgáltatások részletes szabályairól szóló szabályzatát,

dc) általános szerződési feltételeit,

dd) a c) pont szerinti hívószámot.

Véleményünk szerint a fenti szabályozással természetében meglehetősen parallel néhány olyan információs társadalmi szolgáltatás, amely teljesen elterjedt, hétköznapi használatú, azonban az informatikai biztonság szempontjából speciális szabályozást nem alkottak rá. Ilyenek például a különböző aukciós szolgáltatások, online piacterek. Úgy gondoljuk, hogy a fogyasztói bizalom megteremtése, erősítése érdekében akár a piaci szereplők érdeke is lehet egy minimális biztonsági standard jogszabályi rögzítése.

## Szabályozás a közigazgatásban

A közigazgatási szféra szabályozása a terület jellegéből adódóan még inkább sokszínűbb, mint a gazdasági szereplők esetében. Ez nyilvánvalóan adódik az egyes közigazgatási szervek eltérő feladatköréből, szervezeti felépítéséből is. Ezek eredményeként nagyon nehéz és tulajdonképpen fölösleges is lenne az uniformizált szabályozás. Mindemellett az e-kormányzás stratégiájának végrehajtása során az állami szervezetrendszerben is született néhány olyan jogszabály, amely a közigazgatás vertikumában is alkalmazandó.

A közigazgatásra vonatkozó informatikai biztonsági szabályozás fontosabb jogszabályai a mellékelt táblázatban találhatóak.

### A közigazgatási szféra informatikai biztonsági szabályozása rendkívül sokszínű.

Témakör	Jogszabály
Elektronikus közigazgatás, elektronikus ügyintézés	195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, az elektronikus ügyintézést lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességről és egységes használatáról
	84/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet, a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek biztonsági követelményeiről
	182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet, a központi elektronikus szolgáltató rendszerről
Közfeladatot ellátó szervek iratkezelése	335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet, a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről (1., 5., 18., 25., 67/C. §)
Központosított közbeszerzés	168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet, a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről (25. §)
Ingtatlan-nyilvántartás	207/2006. (X. 16.) Korm. rendelet, a számítógépes ingatlan-nyilvántartási rendszerből történő szolgáltatás feltételeit tartalmazó szolgáltatási szerződés kötelező elemeiről (5. §)
Felsőoktatás	79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (6–7. §)

- <sup>1</sup> European Network and Information Security Agency – Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség, a 460/2004/EK rendelet hozta létre, <http://enisa.europa.eu/>
- <sup>2</sup> Az USA szövetségi informatikai biztonsági szabályozásának összefoglalását, némi nemzetközi kitekintéssel tartalmazza a következő tanulmány: Smedinghoff, Thomas J.: The State of Information Security Law: A Focus on the Key Legal Trends, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1114246](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1114246) [2009. 01. 31.]
- <sup>3</sup> A Hpt. elemzett rendelkezései 2004. május 6-ától kerültek a törvénybe, de fokozatosan terjesztették ki a hatályát az egyes pénzügyi szolgáltatók típusaira. Az USA-ban 2002-ben megalkotott hasonló tárgyú jogszabály hatásairól, alkalmazásának tapasztalatairól szóló összefoglalót lásd: Gordon, Lawrence A., Loeb, Martin P., Lucyshyn, William, Sohail, Tashfeen: The Impact of the Sarbanes-Oxley Act on the Corporate Disclosures of Information Security Activities, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=995205](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995205) [2009. 01. 31.]
- <sup>4</sup> Hpt. 13. § (1) c), d), f), g) pont
- <sup>5</sup> Hpt. 13/B. § (9) bekezdés
- <sup>6</sup> Hpt. 13/A. § (1), (2), (3), (4) a) pont
- <sup>7</sup> Hpt. 13/B. § (1) bekezdés
- <sup>8</sup> Hpt. 13/B. § (3) bekezdés
- <sup>9</sup> A biztonsági kockázatok közgazdasági megközelítése, elemzése is lehetséges, lásd részletesen: Munteanu, Adrian: Information Security Risk Assessment: The Qualitative Versus Quantitative Dilemma, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=917767](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=917767) [2009. 01. 31.]
- <sup>10</sup> Hpt. 13/B. § (2) bekezdés
- <sup>11</sup> Smedinghoff, p. 20.
- <sup>12</sup> Hpt. 13/B. § (4) bekezdés
- <sup>13</sup> Hpt. 13/B. § (5) bekezdés
- <sup>14</sup> Hpt. 13/B. § (6) bekezdés
- <sup>15</sup> Hpt. 13/B. § (7) bekezdés
- <sup>16</sup> Hpt. 13/B. § (8) bekezdés

# Hírek

**Az Országos Rádió és Televízió Testület évek óta egy fontos feladatának tekinti a médiatörvény kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezései megtartásának számonkérését, és az előírásokat megsértő műsorszolgáltatók szankcionálását.** A kiskorúak jogainak védelme érdekében folytatott az ORTT szülőket megszólító televíziós szpot-kampányt „Ne a televízió nevelje fel a gyereket!” címmel, amely a tudatos médiafogyasztásra hívta fel a figyelmet. Az ORTT a műsorok rendszeres figyelésén túl 2008-ban célvizsgálatot is lefolytatott a médiatörvény kiskorúak védelmével kapcsolatos szabályok érvényesülésének ellenőrzésére, amely ezúttal három kereskedelmi és három közszolgálati csatorna hétvégi gyermekműsor kínálatát vette nagytű alá. A vizsgálat a TV2, az RTL Klub, a Viasat3 illetve a közszolgálati csatornák műsorára terjedt ki, amivel egyúttal lehetőség nyílt a kereskedelmi és a közszolgálati kínálat összevetésére is. A médiahatóság korábbi fellépéseinek hatására a műsorszolgáltatók normakövető magatartása – legalábbis a gyermekműsorok esetében – erősödni látszik, azonban az is megállapítható, hogy a médiatörvény kiskorúak védelmére szolgáló rendelkezései továbbra sem teljesülnek maradéktalanul, ezért a Testület a jövőben még több figyelmet szentel ezekre a műsorszámokra, rendszeresen, hetente ellenőrizni fogja a hétvégi gyermekműsorokat. A gyermekműsorokat vizsgáló tanulmány és a szakvélemények az ORTT honlapján olvashatók.

2009 áprilistól a pendrive-ra is szerzői jogdíjat kell fizetni, ugyanúgy, ahogyan a memóriakártyákra: az adathordozók árban száz, illetve ezer forintos nagyságrendű változással kalkulálhatunk. Az ARTISJUS Jogdíjközleménye – amely 2009 január 1. és 2009. december 31. közötti időtartamra (időbeli hatály) határozza meg a jogdíjakat – szerint az adattárolási kapacitás növekedésével arányos rendszerben kell ezúttal jogdíjat fizetni a hordozható háttértárak után. SZINGER ANDRÁS, az Artisjus főigazgatója a Pénzcentrumnak adott interjújában elmondta, hogy szerinte nincs másról szó, mint hogy a technológia fejlődésével újabb- és újabb adathordozókról hallgatunk zenét, nézünk filmet. Már a nyolcvanas években is megfizettünk a magnókazetták jogdíját, aztán jött a videokazetta, a CD, a DVD, most pedig a pendrive és a memóriakártya van soron. A legutolsó felmérések szerint a felhasználók 35 százaléka zenét, 6 százalékuk pedig filmet tárol az USB-kulcsokon, a memóriakártyánál ez az arány 46 és 9 százalékos. A főigazgató kifejtette továbbá, hogy négy kivétellel (Nagy-Britannia, Írország, Luxemburg, Málta) az összes EU-tagállamban fizetnek a vásárlók hasonló jogdíjat a különböző adathordozók után – igaz, nem mindenhol jelölik ezt hologramos matricával. Tehát ha külföldről hozunk be pendrive-ot, jó eséllyel akkor is benne van a termék árban a jogdíj, csak nem a magyar jogosultakat juttatjuk bevételhez. Ha valamely itthon forgalmazó kereskedő más országban már megfizette a díjat, az Artisjus igazolása alapján azt visszaigényelheti. (JogiForum.hu)

Hiányosak, nem kellően pontosak, ezért a személyes adatok védelme szempontjából sem megfelelőek azok a törvényi előírások, amelyek a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtését és az ilyen információgyűjtés engedélyezésének, ellenőrzésének rendszerét szabályozzák. JÓRI ANDRÁS adatvédelmi biztos hivatalból folytatott vizsgálatot és törvénymódosítást kezdeményezett. Az internetes szolgáltatások, például az elektronikus levelezés, a csevegőprogramok, a bárki számára hozzáférhető tárhely szolgáltatások magáncélú használata visszavonhatatlanul a magánélet természetes részévé vált. A magánéletnek ez a része ugyanolyan védelmet igényel, mint a magánszféra más területei, például a magánlakás és a levéltitok. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvénynek egyértelmű választ kell adnia arra, milyen hírközlési szolgáltatás figyelhető meg titokban, továbbá

végezhető-e on-line házkutatás, azaz az internetre csatlakozó otthoni számítógép vagy más informatikai eszköz adattárolójának távolról, észrevétel nélkül történő átkutatása. Ha a törvényalkotó úgy dönt, hogy igen, akkor ezt a magánszférához való jog, valamint a személyes adatok védelméhez való jog legkisebb korlátozásával, a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő tevékenységek között kell szabályozni. A titkos információgyűjtés célszemélyeit csak kivételesen, nyomós nemzetbiztonsági érdekből szabad csoportismérvek alapján meghatározni. A szükségtelenül rögzített adatokat ésszerű időn belül törölni kell és pontosan meg kell határozni a törlés határidejét. A nemzetbiztonsági feladatok törvényi elhatárolása nem konzekvens, így a titkos információgyűjtés külső engedélyezési jogköreinek elhatárolása sem teljesen következetes. Ezért a nemzetbiztonsági törvény módosítása szükséges ahhoz, hogy ki lehessen zárni az engedélyezési hatáskörök ütközését. Ki kell alakítani a külső engedélyezési eljárások hatékony ellenőrzésének rendszerét, mert demokratikus jogállamban nem folyhat közhatalmi tevékenység jogorvoslati lehetőség és ellenőrzés nélkül – mutatott rá JÓRI ANDRÁS adatvédelmi biztos.

**Mégsem változtatja meg a felhasználási feltételeit a Facebook, ezért egyelőre nem tárolják a cég adatbázisában a felhasználók által feltöltött tartalmakat a profil törlése után.** A felháborodást keltő új rendszer bevezetéséről nem mondtak le teljesen közösségi oldal vezetői, csak elhalasztották azt. Tiltakozást váltott ki a jogvédők és a közösségi oldal látogatóinak körében, hogy a Facebook vezetése úgy változtatta meg a honlap felhasználási feltételeit, hogy a felhasználók nem törölhették az általuk feltöltött adatokat a cég adatbázisából még azután sem, hogy megszüntették a profiljukat. A tiltakozás hatására a Facebook most úgy döntött, hogy visszaállítja az eredeti felhasználási feltételeket, amik február előtt voltak érvényben, ameddig egy mindenki számára elfogadható megoldást nem talál a problémára. MARK ZUCKERBERG a Facebook alapítója korábban azt írta a blogján, hogy azért van szükség arra, hogy a felhasználókról szóló adatokat örökké tárolják, mert csak így működhet következetesen a szolgáltatásuk. A Facebook kísérlete a felhasználási feltételek megváltoztatására ugyanakkor összefüggésben lehet azzal, hogy a cég a közelmúltban hirdetőik számára próbálta értékesíteni az adatbázisát, melyben 170 millió emberről találhatóak részletes információk. (Piac & Profit)

Kilencvenöt évig védenek az előadóművészek szerzői jogait az EU-ban – derült ki abból a jelentésből, melyet az EP jogi ügyekért felelős bizottsága hagyott jóvá. A jelenlegi 50-ről 95 évre emelnék az európai előadóművészek szerzői jogi védelmét – az erről szóló irányelvet tervezetét még tavaly júliusban ismertette az Európai Bizottság, az Európai Parlament szakbizottsága pedig most szavazott róla. A védelmi idő meghosszabbítása azt is jelentené, hogy a zenészek öregkorukban is biztosan számíthatnak eme – gyakran egyedüli – bevételi forrásokra. A képviselők jóváhagyták azt a rendelkezést is, melynek értelmében egy speciális alapot hoznának létre, amelybe a lemezcégek a művészek által biztosított jogokból befolyt bevételek 20 százalékát fizetnék be. Az előadóművészek ebből az alapból a meghosszabbított időtartam alatt, azaz 45 évig, éves kifizetésre lennének jogosultak. A szakbizottság mindemellett arra kérte az Európai Bizottságot, hogy a rendelkezés életbe lépését követően három évvel, majd azt követően minden negyedik évben vizsgálja meg, hogy a szerzői jogok meghosszabbított védelme ténylegesen javított-e az előadóművészek szociális helyzetén. (Bruxinfo)

**A mobiltarifák újabb szabályozására készül az Európai Bizottság (EB) annak érdekében, hogy rábírja a tagállamok nemzeti hatóságait: jobban igazítsák hozzá a díjakat a hívások költségeihez.** Az Európai Unió végrehajtó testületénél Bulgária verte ki a biztosítékot. Miközben a balkáni ország az EU legszegényebb tagállama, ott fizetik az emberek a legtöbbet – percenként átlagosan 15,09 eurócentet – a mobiltelefonálásért. A készülő új szabályozás előírja majd a tagállamoknak, hogy három éven belül csökkentsék a tényleges költségek szintjére a mobiltelefonálás tarifáit. Az ügy előzményeihez tartozik, hogy FABIO COLASSANTI, a bizottság információs társadalom igazgatóságának főigazgatója levelet írt VESZELIN BOZSKOVNAK, a bolgár hatóság elnökének, s ebben igen erélyesen a díjak jelentős csökkentésére szólította fel. A nemzeti hatóság első tervezetében még mintegy 40 százalékos csökkentésre tett javaslatot, majd felülvizsgálta álláspontját, egyes feltételezések szerint a szolgáltatók erőteljes közbenjárására. Az Európai Bizottság azt szeretné elérni, hogy a díjak az Európai Unió minden tagállamában három éven belül 2 eurócentre mérséklődjenek a tagállamokban. Európában az elmúlt években 40 százalékkal csökkentek a végződötési díjak, ám tagállamonként még mindig nagyon eltérőek a tarifák. A szakértők szerint emellett az is aránytalanságot jelent, hogy a mobilvégződötési díjak nagyságrendekkel magasabbak a vezetékes tarifáknál. (VG.hu)

**A sajtótörvény módosítását kéri, valamint az önszerveződés erősítését tervezi a Magyar Lapkiadók Egyesülete.** A nyomtatott sajtó meglévő problémáit a gazdasági válság várhatóan felerősíti, ezért a kiadóknak közösen, minden lehetséges módon fel kell lépniük a szakma érdekében – áll a szervezet közleményében, amely megkerülhetetlennek nevezi a sajtótörvény megújítását. A közgyűlés felhatalmazta az elnökséget, hogy tegyen lépéseket a sajtólap lehetőségének megteremtéséért, valamint dolgozza ki és széles szakmai körben bocsássa vitára a sajtóparlament koncepcióját. Az Alkotmánybíróság időközben megsemmisítette a sajtótörvény azon előírását, ami szerint az időszaki lap nyilvántartásba vételét meg kell tagadni, ha az időszaki lap „tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik”. A határozat szerint a sajtótörvény „azzal, hogy megtiltja annak a lapnak a regisztrációját, amely vélhetően személyiségi jogi sérelmet fog megvalósítani, illetve azzal, hogy elrendeli a bármely személyiségi jogi sérelmet megvalósító időszaki lapnak a nyilvántartásból való mérlegelés nélküli törlését, a sajtó- (és ezzel összefüggésben a véleménynyilvánítási) szabadság szűkített és aránytalan, tehát alkotmányellenes korlátozását valósítja meg”. (NOL.hu)

**Az IIPA, a Nemzetközi Szellemi Tulajdonvédelmi Szövetség független szervezetként mindenévben helyzetjelentést küld az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériumának, mely egyben ajánlásokat is tartalmaz.** A vázolt kép közép- és hosszútávon befolyásolja az egyes országok részvételét a szellemi tulajdonvédelmet igénylő iparágakban – például a szabadalmak, védjegyek egyre több iparágban válnak alapvetővé –, nem is beszélve a film- zene- szoftver- és média-iparról. Magyarország évek óta, javulás nélkül a „Megfigyelték Listáján” található, és a 2009. február 17-én közzétett idei „SPECIAL 301” jelentés tanúsága szerint 2009-ben sem lesz ez másként. Az IIPA (Nemzetközi Szellemi Tulajdonvédelmi Szövetség) „SPECIAL 301” jelentése 48 országot vizsgálva minden évben körbejárja a szellemi tulajdon elleni jogsértések kérdéskörét, elemzi, hogy milyen intézkedések és reformok lennének szükségesek a kalózkodás elleni küzdelemben, illetve alapvető piaci korlátozások bevezetésére tesz javaslatot. Az ideai jelentésben a legnagyobb hangsúlyt az on-line lehetőségek teremtette kihívások kapták. Az IIPA idén 13 országot helyezett a kalózkodás szempontjából „Kiemelten Megfigyelték Listájára”: Argentínát, Brunei, Kanadát, Chilét, Egyiptomot, Indiát, Indonéziát, Mexikót, Pakisztánt, Kínát, a Fülöp-szigeteket, Oroszországot és Thaiföldet. Az IIPA javaslata alapján 25 ország – köztük Magyarország – a „Megfigyelték Listáján” található. A jelentés szerint a ka-

lózkodás mértéke Paraguayban a leglesújtóbb. Magyarország kapcsán a „SPECIAL 301” rámutat, hogy sem a fogyasztók, sem a törvényhozók nem támogatják teljes mértékben a jogvédelem ügyét, ugyanakkor megemlíti, hogy az elmúlt évben a jogvédők és a joggyakorlók továbbra is együttműködtek a kalózkodás elleni küzdelemben. A rendőrök, a vámósok, az ügyészek és a bírák szellemi-jogvédelmi oktatásban részesültek, ám a rendőrség – bár alapvetően jó munkát végzett az internetes bűnözők lefűlése terén –, sajnos nem rendelkezik elég fejlett technikai bázissal ahhoz, hogy ezt a súlyos problémát megfelelő módon kezelni tudja. A jelentés úgy látja, hogy hazánkban az ügyészek és a bírák még mindig nem tekintik igazán súlyos bűnnek a szellemi jog megsértését, s az effajta ügyekben meghozott ítéletek nem elég elrettentő erejűek. A jogvédők – köztük az ASVA, az Audiovizuális Művek Szerzői Jogait Védő Közcélú Alapítvány – abban reménykednek, hogy a kormány által 2008-ban létrehozott új Hamisítás Elleni Nemzeti Testület (HENT) jelentős eredményeket mutat majd fel 2009-ben, s így Magyarországon mind az internetes, mind a „piaci” kalózkodás csökkenő tendenciát mutat majd. (ASVA)

**Az Európai Bizottság összehangolt koncepció alapján törekszik a rádióspektrum tehermentesítésére és jövőbeli használatának alakítására, hogy az unió polgárai számára biztosítsa a digitális televíziózás előnyeit és az interaktív televíziós szolgáltatások egyre bővülő körét, amelyeket több átviteli módon is el lehetne érni, például földfelszíni, műholdas, kábeles, internetes és mobiltelefon-hálózatokon keresztül.** Ennek érdekében a tagállamokban fokozatosan leépítik a nagy spektrumigényű analóg műsorokat és egyre inkább áttérnek a digitális műsorszórásra. Az analóg földfelszíni műsorszórás leállítása általában véve jól halad Európában: öt tagállamban mára teljes mértékben megvalósult (Németországban, Finnországban, Luxemburgban, Svédországban és Hollandiában), 2010-re pedig az EU egész területén nagy előrelépés várható e téren. A teljes leállásra az Unió által kitűzött 2012-es cél majdnem minden tagállam esetében tarthatónak látszik. Mivel a digitális műsorszórás rádióspektrum-használatát tekintve gazdaságosabb, kapacitások szabadulhatnak fel új alkalmazások, mint például a nagy felbontású tévé, a mobilkommunikáció és a vidéki területeken üzemeltetett széles sávú vezeték nélküli szolgáltatások számára. Ez serkenti az innovációt és új lehetőségeket kínál a távközlési és a médiaágazat növekedésére, ezzel pedig hozzájárul az európai gazdaság fellendítésére tett erőfeszítések sikeréhez. A Bizottság közös koncepció kialakítására törekszik a digitális átállás következtében felszabaduló sáv szélesség felhasználását illetően, hogy az abból származó előnyöket a lehető legnagyobb mértékben a belső piac és az 500 milliós uniós lakosság hasznára fordíthassa. Az ország területét részlegesen lefedő digitális földfelszíni televízióadást eddig 21 tagállamban (Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Magyarország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Lettország, Málta, Hollandia, Finnország, Svédország, Szlovénia, Egyesült Királyság) vezettek be. További öt tagállam (Ciprus, Írország, Lengyelország, Portugália és Szlovákia) bejelentette, hogy legkésőbb 2010-ben bevezetik a digitális szolgáltatásokat. Románia még nem közölte szándékát. Luxemburgban, Hollandiában, Finnországban, Svédországban, Németországban, Belgium flamand régiójában és Ausztria jelentős részében már leállították az analóg földfelszíni műsorszórást, Ausztria fennmaradó részében, Észtországban, Dániában, Spanyolországban, Máltán és Szlovéniában pedig 2010 végéig tervezik megvalósítani a teljes leállást. Az analóg földfelszíni műsorszórás leállítására 2010 vége és 2012 vége között fog sor kerülni Belgium vallon régiójában és a fővárosi régióban, Bulgáriában, Cipruson, Csehországban, Görögországban, Franciaországban, Magyarországon, Olaszországban, Litvániában, Lettországon, Portugáliában, Romániában, Szlovákiában és az Egyesült Királyságban. Lengyelországban a végső leállítás legkésőbb 2015-ben várható. (EU Rapid)