Polyák Gábor

A médiapiac szabályozása az új médiatörvényben*

Az új médiaszabályozás legkevésbé kritizált eleme a médiapiac szabályozására, a piaci szereplők mozgásterére vonatkozó joganyag. Az e kérdéseket érintő szerényebb érdeklődés visszavezethető arra, hogy a törvény alapkoncepciójával – a médiarendszer egészének a szabályozás hatálya alá vonásával, a bizonytalan tartalmú kötelezettségek szankcionálásával – kapcsolatos viták elvonják a figyelmet e részletszabályokról, továbbá arra, hogy e kérdések az újságírókat és a közönséget legfeljebb közvetve érintik. E praktikus megfontolások mellett azonban két további fontos okot is ide kell sorolni. A legnagyobb piaci szereplők, különösen az audiovizuális média piacának nagy szereplői, alapvetően elégedettek a törvénnyel, mivel az a legfontosabb, gazdasági jellegű igényeiket kielégíti. Azt is el kell ismerni továbbá, hogy első olvasatra a törvény e rendelkezései a leginkább kidolgozottak, és a médiapiaci valóságot leginkább tiszteletben tartók. Első olvasatra.

Médiaszabályozás és piacszabályozás

A médiaszabályozás egésze leírható olyan piacszabályozásként, amelynek egyes elemei – a gazdasági szabályozásban alkalmazott hagyományos felosztást követve – a piaci struktúrát, más részei a piaci szereplők viselkedését szabályozzák, egy harmadik részük pedig közvetlenül a piaci szereplők által nyújtott teljesítményre kíván hatni (McQuail, 2010: 83). Míg a viselkedés szintjén ható szabályozás magát az újságírói tevékenységet érinti többek között az információforrások védelmére, a szerkesztői és újságírói függetlenségre és egyéb szakmai követelményekre vonatkozó jogi és etikai előírásokkal, a teljesítmény szintjén ható szabályozás pedig a médiatartalomra vonatkozó előírásokból áll, addig a struktúra szabályozása a médiapiaci erőforrások elosztásával, illetve a piaci szereplők egymás közötti kapcsolataival foglalkozik. E joganyag, amit a továbbiakban hozzáférés-szabályozásként jelölök, a piacra lépés, a terjesztési kapacitásokhoz, a tartalomhoz és a finanszírozási forrásokhoz való hozzáférés, valamint a médiakoncentráció szabályozási kérdéseit rendezi.

A piaci szereplők elégedettsége alapvetően abból fakad, hogy a törvény az Európai Unió audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelve által megengedett legszélesebb mozgásteret biztosítja a finanszírozási források megszerzésében, ide értve a reklámidő számítására vonatkozó szabályok enyhítését, a támogatási szabályok ésszerűsítését és a termékelhelyezés lehetővé tételét. A szabályozásban rejlő lényeges kockázat ugyanakkor, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv egyes rendelkezéseit az irányelv által nem szabályozott nyomtatott és online „médiatartalmakra" is kiterjeszti, ami különösen a szponzorálással kapcsolatban érintheti érzékenyen a piaci gyakorlatot. A részletszabályok (23–35. §) ismertetése nélkül – azok nagyrészt szó szerint megegyeznek az irányelv rendelkezéseivel, eltekintve néhány indokolatlan eltéréssel a fogalmak meghatározásában[1] – azt is feltétlenül rögzíteni kell, hogy a jogalkotó engedékenysége nem tekinthető nagylelkűségnek: szigorúbb szabályok elfogadása elvileg lehetséges, de egészen biztosan azzal járt volna, hogy a magyar médiapiac végleg elveszíti összes szereplőjét. Éppen ezért a korábbi szabályok enyhítése, az irányelvben biztosított mozgástér kihasználása szükséges és helyes lépés volt.

A hozzáférés-szabályozás nagyobb része ugyanakkor nem tárgya a közösségi jogi jogharmonizációnak.[2] A piacra lépés szabályozása a *must carry* előírások kivételével a tagállami jogalkotó kizárólagos hatásköre, és nem érinti a jogharmonizáció a médiakoncentráció korlátozását sem.

---

* A kézirat a magyar kormánynak az Európai Bizottság levelére adott válasza, azaz a törvény egyes részeinek megváltoztatására vonatkozó terveinek nyilvánosságra kerülése előtt zárult le (a szerk.).

1 Lásd különösen a burkolt kereskedelmi közlemény fogalmát.

2 A tanulmány témájához szorosan kapcsolódik a származási ország elvére vonatkozó szabályozás elemzése, amire azonban terjedelmi okokból itt nem kerülhet sor. Az új médiatörvény kapcsolódó rendelkezéseinek kritikáit lásd Polyák (2011).

A piacra lépés szabályozása – regisztráció, engedélyezés

A részletes eljárási és kiválasztási szabályokhoz kötött engedélyezés abban az esetben indokolt, ha az engedélyezés egyúttal valamely kapacitás elosztását is jelenti. A médiarendszer jelenlegi állapotában e funkció fenntartása kizárólag a rádiós, sőt a helyi rádiós médiaszolgáltatások esetében indokolt.

Az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv preambuluma kifejezetten rögzíti, hogy az irányelv egyetlen rendelkezése sem kötelezi vagy ösztönzi a tagállamokat új engedélyezési vagy közigazgatási jóváhagyási rendszerek bevezetésére az audiovizuális médiaszolgáltatások bármely típusa tekintetében (22. bek.). A médiatörvény ehhez képest nemcsak a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások nyilvántartásba vételét írta elő, hanem a szöveges online tartalmakét is. A regisztráció indoka lehetne a médiapiac átláthatóságának biztosítása, ez azonban egyrészt már a sajtótermék fogalmának pontatlansága miatt meghiúsul, másrészt a törvényben szintén szabályozott adatközlési és impresszum-közzétételi kötelezettséggel e szabályozási célkitűzés regisztráció nélkül is megvalósítható. A nyomtatott és a szöveges online sajtótermékek olyan módon nem szüntethetők meg, hogy a médiahatóság törli őket a nyilvántartásból. Az azonban nem világos, hogy a bejelentést elmulasztó médiumoknak milyen következményekkel kell számolniuk; e médiumokkal szemben feltehetően a törvény általános szankciói alkalmazhatók, ide értve a bírságokat is. Ez különösen azért problémás, mert a törvény alapfogalmaiból korántsem olvasható ki egyértelműen, mely közlések minősülnek sajtóterméknek. A szabályozás pontatlansága súlyosan érintheti azokat a blogokat, amelyeken bármilyen reklámüzenet megjelenik.

A pályáztatási szabályok az új törvényben alapvetően az 1996-os médiatörvény logikáját követik. Továbbra is meglehetősen bonyolult és költséges eljárás keretében választja ki a hatóság a nyertes médiaszolgáltatót, miközben a pályázatok gyakorlatilag csak helyi rádiókat érintenek. Az ORTT, saját tapasztalatai alapján, már évek óta készült arra, hogy az egész eljárást néhány űrlap kitöltésére egyszerűsíti le.[3]

Az 1996-os médiatörvény pályáztatási szabályait az Alkotmánybíróság 2007-ben és 2008-ban minden elemében alkotmánysértőnek találta. Az alkotmánybírósági döntések az új szabályozás számára is irányadó szempontokat határoztak meg. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a médiatörvény akkori rendelkezései „nem intézményesítettek átlátható pályázati rendszert". Kifogásolta többek között, hogy

> „a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok törvényben nem szabályozottak, a döntéshozatali eljárás a pályázók és a nyilvánosság számára nem követhető".

Ilyen szabályok az új törvényben sincsenek, sőt az általános pályázati feltételek megszüntetésével az értékelési szempontok meghatározásának kereteit semmilyen dokumentum nem rögzíti. A hatóság tehát továbbra is önkényesen határozhatja meg az értékelés szempontjait. Ez bármely pályázati eljárás tisztaságát már önmagában is súlyosan veszélyezteti. Ezen az sem segít, hogy a törvény előírja: a pályázati ajánlatokat a pályázati felhívásban meghatározottaktól eltérően értékelni nem lehet [60. § (4)]. A rendelkezés nem értelmezhető másként, mint a mindenkori hatósággal szembeni súlyos bizalmatlanságként.

A pályáztatási szabályok a Médiatanács számára lehetővé teszik, hogy az adott médiaszolgáltatási jogosultság (frekvencia) pályáztatását mindaddig ne zárja le, amíg olyan pályázó nem érkezik, amely elnyeri a hatóság tetszését. A hatóság a pályázati eljárást ugyanis bármikor megszüntetheti, ha a „mérlegelése szerinti médiapolitikai szempontok […] a pályázati eljárás lefolytatásával nem biztosíthatóak" [61. § (1) c)]. A médiapolitikai szempontok meghiúsulása minden ellenőrizhető tartalmat nélkülöző megszüntetési ok, ami a hatóságot bármely pályázati eljárásban felmenti a döntéshozatal alól. Ez gyakorlatilag kiüresíti a pályáztatási rendszert: megalapozza a hatóság önkényes jogalkalmazását, és teljes jogbizonytalansághoz, a pályázók oldalán pedig átláthatatlan és kiszámíthatatlan eljáráshoz vezet. Ugyancsak nehezen érthető a jogalkotói szándék azzal a rendelkezéssel kapcsolatban, amely szerint a pályázat megszüntethető, ha „bármely pályázó nyertessé nyilvánítása veszélyeztetné a frekvenciakészlettel, mint állami tulajdonnal való felelős, rendeltetésszerű, hatékony gazdálkodást" [61. § (1) d)]. Technikai jellegű frekvenciagazdálkodási probléma nem iga-

3 Lásd az ORTT országgyűlési beszámolóját 2006-ban és 2007-ben.

zán merülhet fel, mert maga a pályázati kiírás tartalmazza az érintett frekvenciát és vételkörzetet. A megfogalmazás ugyanakkor annyira tág, hogy abba a pályázatok tartalmával kapcsolatos mérlegelés is beleérthető, ami ugyanúgy az önkényes jogalkalmazás körébe tartozik, mint a médiapolitikai szempontokra való hivatkozás.

Feltehetően egy súlyos jogtechnikai hiba miatt a jogorvoslat a pályázati eljárásban rosszul szabályozott. A Médiatanács pályázati eljárást lezáró határozatának bírósági megtámadása esetén a hatóság a bírósági ítélet megszületéséig nem köt szerződést a nyertes pályázóval, a szerződés megkötése előtt azonban a pályázók sem ismerhetik meg a többi pályázatot [62. § (7), 63. § (4)]. Így az érdemi jogorvoslathoz a vesztes pályázóknak nincs elegendő információjuk, sőt azt nagy valószínűséggel meg sem tudják, hogy az eljárás során bármilyen jogsértés történt. A teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálat lehetőségének hiánya szintén a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat egyik fontos kifogása a korábbi pályázati rendszerrel szemben, és e kifogást végül az új törvényben sem sikerült orvosolni.

A jogosultság megújítására vonatkozó szabályok [48. § (5)-(7)] lényegében a korábbi szabályok megismétlései, annak ellenére, hogy a korábbi médiatörvény rendelkezései a gyakorlatban súlyos értelmezési problémákat vetettek fel. Továbbra sem világos, hogy pontosan milyen esetben utasítható vissza a megújítási kérelem, jelenti-e e megújítás a médiaszolgáltatási feltételek módosításának lehetőségét, és milyen eljárásban kerül sor a megújításra.

A törvény meglehetősen szélesre nyitja a médiaszolgáltatási jogosultság pályáztatás nélküli megszerzésének lehetőségét. Az eredeti javaslathoz képest jelentősen szűkült ugyan a Médiatanács azon lehetősége, hogy „közfeladat ellátása érdekében" pályázat nélkül biztosítson médiaszolgáltatási jogosultságot. Az eredeti javaslat a szóba jöhető közfeladatokat egyáltalán nem határozta meg, az elfogadott szöveg szerint azonban közfeladatnak a szükségállapothoz, az ország jelentős területét érintő elemi csapáshoz vagy ipari szerencsétlenséghez kapcsolódó médiaszolgáltatás, illetve valamely közösség speciális oktatási, kulturális, tájékoztatási, vagy az adott közösséget érintő meghatározott eseményhez kapcsolódó igényeinek szolgálata minősül [48. § (4)]. A törvény indoklása arról nem szól, hogy a jogalkotó e célok megvalósulását miért éppen hároméves jogosultsági idővel tartja megvalósíthatónak, és arról sem, hogy van-e a rendelkezés mögött valódi médiapolitikai elképzelés.

Ennél azonban fontosabb lehetőséget tartalmaz a pályáztatás nélküli jogosultság-szerzéssel kapcsolatban az ideiglenes médiaszolgáltatásra vonatkozó fejezet. A Médiatanács ideiglenes hatósági szerződést köthet azzal az audiovizuális médiaszolgáltatást – gyakorlatilag televíziós médiaszolgáltatást – nyújtó médiaszolgáltatóval, amelynek jogosultsága 2010. január 1. és a digitális átállás végső időpontja között jár le [65. § (10)]. E rendelkezés – amely egyébként már az augusztusi médiatörvény-módosítással bekerült az 1996-os médiatörvénybe – az országos kereskedelmi televíziók szempontjából rendezi a digitális átállás végső határidejének 2014 végéig történő kitolását.

A törvény szerint a jogosultság meghosszabbítása csak lehetőség a hatóság oldalán, de semmilyen szempontot nem ad ahhoz, hogy a Médiatanács mikor hagyja jóvá vagy mikor utasítja el a meghosszabbítási kérelmet; ez önmagában is az önkényes jogalkalmazás jelentős kockázata. Az Alkotmánybíróság az országos kereskedelmi rádiók jogosultságának pályáztatás nélküli meghosszabbítását alkotmánysértőnek találta ugyan [71/2009. (VI. 30.) AB hat.], az akkori helyzethez képest azonban lényeges különbség, hogy a televíziós piacon a digitális átállás időpontja nemzetközi egyezményben[4] is rögzített. Ezzel kikerülhető az az alkotmánybírósági érvelés, amelyben kiemelt szerepe volt annak, hogy az érintett jogosultságok meghosszabbítását a jogalkotó gyakorlatilag meghatározatlan időre biztosította. Ezzel együtt a törvény elfogadásának egészéhez képest is súlyosan kifogásolható, hogy az átállási határidő meghosszabbítását – csakúgy, mint a helyi multiplexek pályáztatásának szabályozását – az Országgyűlés egy zárószavazás előtti módosító indítvánnyal fogadta el.

A digitális átállással kapcsolatban a törvény egy további fontos kérdést szabályoz: szintén zárószavazás előtti módosító indítványként fogadta el az Országgyűlés a helyi multiplex-üzemeltetők pályáztatására vonatkozó rendelkezéseket [220. § (20)]. A szabályozás a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (Dtv.), illetve az új médiatörvény pályáztatási szabályainak egyvelege, amelyben minden döntési jogkör a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság elnökéé, és amely fölött továbbra is egy parlamenti bizottság gyakorol felügyeletet. A szabályozásból ugyanakkor a helyi digitális televíziózásra vonatkozó médiapolitikai elképzelés egyáltalán nem olvasható ki, annak ellenére, hogy a helyi televíziók gazdasági helyzete – és a helyi önkormányzatokkal való kapcsolata –, illetve a helyi digitális műsorszórás műszaki jellemzői az országos műsorszórástól teljesen eltérő feltételeket jelentenek.

4 Lásd az ITU szervezésében lezajlott Regional Radio Conference-en (RRC-04/06) született megállapodásokat.

Alkotmányos aggályok fogalmazhatók meg a médiaszolgáltatási díj szabályozásával kapcsolatban is. Az Alkotmánybíróság a 37/2008 (V. 8.) számú határozatában a műsorszolgáltatási díj meghatározására vonatkozó korábbi előírásokat alkotmánysértőnek találta. Mulasztásos alkotmánysértésként értékelte az Alkotmánybíróság azt, hogy a médiatörvényben

> „… nincs kifejezett rendelkezés arról, hogy amikor az ORTT […] megállapítja a műsorszolgáltatási díj mértékét, milyen szempontokat köteles figyelembe venni, nincs szabály arra sem, hogy a díjat milyen keretek között állapíthatja meg és milyen szempontok alapján történik annak módosítása".

A korábbi médiatörvény ezzel az ORTT-nek olyan széles mérlegelési jogot biztosított, ami egyúttal kizárta döntésének érdemi bírósági felülvizsgálatát, a bírói döntés számára ugyanis semmilyen jogszerűségi mérce nem állt rendelkezésre. Az új törvény tartalmaz ugyan néhány szempontot a díj mértékével kapcsolatban – vételkörzet, az adott terület lakossági vásárlóerejének mutatója, a médiaszolgáltatók vételkörzet, médiaszolgáltatási fajta, terjesztési mód vagy más jelentős szempont alapján elkülöníthető csoportjai által elért piaci részesedése [44. § (6)-(7)] –, de azt az alapösszeget és azokat a kereteket, amihez képest a megadott szempontokat figyelembe kell venni, a hatóság továbbra is maga határozza meg. A hatóság különösen nem köteles figyelembe venni az egyes médiaszolgáltatók saját gazdasági teljesítőképességét – ezt alapvetően egy jól megfogalmazott bevételarányos díjazás biztosíthatná –, így továbbra sincs garancia a túlzott díjak elkerülésére. A díj módosításának eljárását a törvény nem szabályozza.

A piacra lépés szabályozása – *must carry* és *must offer* szabályok

A piacra lépési szabályok között a digitális médiarendszerben kiemelt jelentősége van a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés feltételeit szabályozó rendelkezéseknek, ezek között is a továbbítási kötelezettségeknek (Polyák, 2008). Az új szabályozás a Dtv. rendelkezéseinél enyhébb és pontosabb *must carry* előírásokat tartalmaz, és hatályon kívül helyezte a korábbi szabályozás legkritikusabb elemeit. Az új szabályozás a Médiatanács részére lehetővé teszi, hogy közelebbről meg nem határozott közérdekű médiapolitikai célok érdekében legfeljebb két médiaszolgáltatást *must carry* státusszal ruházzon fel [75. § (3)]. A hatóság mérlegelési mozgásterét azonban ebben az esetben jelentősen szűkíti, hogy e státusszal kizárólag közösségi vagy közszolgálati médiaszolgáltatás ruházható fel. A továbbítási kötelezettségek egyébként is kizárólag közösségi vagy helyi médiaszolgáltatásokra terjednek ki. Aggályos ugyanakkor, hogy a Médiatanács e döntését – amely általánosan kötelező minden műsorterjesztőre – egyedi hatósági határozatban hozza meg, és a hatósági eljárásban a műsorterjesztők kifejezetten nem minősülnek ügyfélnek, azaz jogorvoslattal sem élhetnek. Új elem a szabályozásban, hogy a törvény rendelkezik a *must carry* célra fenntartott terjesztési kapacitások elosztásának szabályairól. A műsorterjesztő a törvény szerint nyilvános, átlátható eljárás során, pártatlanul és objektív kritériumok alapján köteles mérlegelni az ajánlatokat, amennyiben az utolsó szabad *must carry* helyre több ajánlat is érkezik [75. § (8)]. A törvény átmenetileg az országos kereskedelmi televíziók és a műsorterjesztők közötti vitát is rendezi: a digitális átállás befejezéséig e szolgáltatók nem kérhetnek díjat a műsorterjesztőktől [207. § (6)].

A törvény a továbbítási kötelezettségeket kiegészíti a médiaszolgáltatások felajánlásának kötelezettségével (must offer). A néhány külföldi szabályozásban is megjelenő[5] kötelezettség előírásának célja az, hogy a műsorterjesztőkkel szemben alkalmazott diszkriminatív hozzáférési feltételekkel a jelentős médiaszolgáltatók se korlátozhassák a plurális médiarendszer kialakítását. A versenyjogi gyakorlatban e kötelezettségek a műsorterjesztők és a tartalomszolgáltatók közötti vertikális összefonódások kockázatait hivatottak csökkenteni.[6] A médiatörvény mindkét szempontot érvényesíteni próbálja. *Must offer* kötelezettség a JBE médiaszolgáltatót, illetve azt a médiaszolgáltatót terheli, amelyben, vagy amelynek tulajdonosában meghatározó műsorterjesztő vagy annak tulajdonosa befolyásoló részesedéssel rendelkezik, méghozzá az összes televíziós szolgáltatására vonatkozóan [78. § (1)]. Különösen az utóbbi

5 Ilyen kötelezettség található az Egyesült Királyság, Írország és Belgium médiatörvényeiben (Roukens, 2005).

6 Lásd például a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Chellomedia/Sport1 ügyben hozott határozatát (Vj-61/2006/26) vagy az Európai Bizottság Vivendi/Canal+/Seagram (COMP/M.2005) és Newscorp/Telepiú (COMP/M. 2876) ügyben hozott határozatait.

feltétel piaci hatásai kiszámíthatatlanok. A hazai médiapiacon is jellemző folyamat, hogy a nagyobb műsorterjesztők (UPC, Magyar Telekom, Digi) saját tartalomszolgáltatásokat indítanak, illetve vásárolnak fel, ami a köztük kialakult igen éles versenyben a piaci pozíciók erősítésének alapvető eszköze. Az e szolgáltatókat terhelő általános must offer kötelezettség éppen ezért átgondolatlan és indokolatlan beavatkozásnak tűnik, ami akár vissza is foghatja az új tartalomszolgáltatások indítását. Céljával ellentétben a beavatkozás így éppen a sokszínűség ellen hathat. A jogalkotó figyelmen kívül hagyta egyrészt a műsorterjesztési piac sajátosságait, másrészt azt, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) gyakorlata versenyjogi eszközökkel eddig is képes volt kezelni az esetleges kockázatokat.

A médiakoncentráció korlátozása

A médiakoncentrációra vonatkozó szabályozás alapvetően azt a koncepciót követi, hogy nem korlátozza jelentősen a médiapiaci szereplők mozgásterét, viszont a jelentős médiapiaci és véleménypiaci pozícióhoz nagyobb társadalmi felelősséget rendel. E koncepció számomra elfogadható lenne, ha nem járna együtt ismét a hatóság ellenőrizhetetlenül széles mérlegelési jogkörével. A szabályozás ugyanazt a közönségarány-alapú megoldást követi, ami az elmúlt években megjelent minden médiatörvény-tervezetben és -koncepcióban kiindulópontként szolgált.[7] A beavatkozási küszöb meghatározásának esetleges és minden felismerhető médiapiaci elemzést nélkülöző jellegét jól mutatja, hogy annak mértéke volt már 20 és 30 százalék, az új médiatörvény pedig 35 százalékban rögzíti. A 35 százalékos éves átlagos közönségarányhoz kötött beavatkozás egyetlen vállalkozáscsoport, a Magyar RTL/IKO Média számára jelenthet valódi korlátozást, és gyakorlatilag kizárt, hogy a jövőben más vállalkozáscsoport médiaszolgáltatásai megközelítsék ezt a közönségarányt. A Magyar RTL/IKO Média esetében is feltétele a beavatkozásnak, hogy a nem Magyarországon letelepedett médiaszolgáltatók szolgáltatásainak beszámítása [70. § (4)] kiállja a közösségi jogi szempontú vizsgálatot; a médiakoncentráció korlátozása nyomós közérdekű oknak minősülhet, ami az Európai Bíróság gyakorlata alapján megalapozza a szolgáltatásnyújtás szabadságának ilyen korlátozását.

A törvény a sokszínűséget erősítő – az újabb médiaszolgáltatási jogosultság megszerzésének tilalmán túli – intézkedések tartalmának meghatározásához csak általános iránymutatásokat ad. Három lehetséges eszközt említ: a műsorstruktúra módosítását, a magyar, illetve a független produkciók arányának növelését, továbbá a médiapiac sokszínűségének egyéb módon történő biztosítását [68. § (1)]. A tényleges intézkedéseket azonban a hatóság és a médiaszolgáltató közötti konzultáció során kell meghatározni, úgy, hogy a hatóság számára a törvény nem ad érdemi mércét a médiaszolgáltató javaslatainak mérlegeléséhez [68. § (3)]. Annak bizonyítása, hogy az intézkedés alkalmas „a korábbi tájékoztatási monopólium csökkentésére, a médiapiac sokszínűségének és a plurális tájékoztatás növelésére", a szolgáltató kötelezettsége [68. § (3)], ugyanakkor ez a bizonyítás megfelelő mércék, módszertani és eljárási garanciák hiányában meglehetősen nehéz feladatnak tűnik.

A 35 százalékos küszöbön kívül a törvény egy további beavatkozási küszöböt is tartalmaz. A 15 százalékos éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltató jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatónak (JBE) minősül, feltéve, hogy legalább egy médiaszolgáltatásának éves átlagos közönségaránya eléri a három százalékot; a hazai médiapiacon e kritériumoknak nagy valószínűséggel csak az országos kereskedelmi televíziók szolgáltatói felelnek meg. A törvény e szolgáltatókkal kapcsolatban három kötelezettséget állapít meg: híradási kötelezettséget, továbbá a filmalkotások meghatározott arányának eredeti nyelven, magyar felirattal való sugárzását, illetve a műsorszámok fokozatosan növekvő arányának magyar nyelvű feliratozását vagy jelnyelvi tolmácsolását (38-39. §). A korábbi szabályozáshoz képest ez lényegesen kisebb és reálisabb terhelést jelent a kereskedelmi televíziók részére, és a feliratozási kötelezettségek egyértelműen támogathatók. Ugyanakkor a híradási kötelezettség megfogalmazása – „a demokratikus közvélemény tájékoztatását nem szolgáló, bűnügyi tematikájú híranyag vagy tudósítás a hírműsorszám időtartamának húsz százalékánál éves átlagban nem lehet hosszabb terjedelmű" – súlyos jogértelmezési problémákat vet fel, ráadásul abban az esetben, ha egy szolgáltató kizárólag tematikus csatornákkal érné el a JBE-küszöböt, a tematikus csatornát terhelő híradási kötelezettség önmagában is nehezen értelmezhető.

7 Lásd az Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet által készített médiatörvény-tervezetet, a Nemzeti Audiovizuális Média Stratégiát és az annak alapján készült törvénytervezetet, valamint a 2008–2009-ben született ötpárti médiatörvény-tervezetet.

Szintén az ellenőrizhetetlen hatósági mérlegelés lehetőségét teremti meg az a rendelkezés, ami szerint a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatók meghatározására irányuló eljárásban a Médiatanács határozathozatal helyett hatósági szerződést is köthet a médiaszolgáltatóval a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltató azonosításáról, illetve a médiaszolgáltatók kötelezettségeinek pontos tartalmáról [70. § (10)].

A törvény – a televíziós és a rádiós piaci pozíciók együttes figyelembe vételén túl – egyáltalán nem korlátozza a kereszttulajdonlást. A szabályozási modell egyébként – ahogy a modell legkidolgozottabb példájaként szolgáló német szabályozás mutatja – alkalmas lett volna más médiapiaci vagy kapcsolódó piaci pozíciók értékelésére, elsősorban a beavatkozási küszöb leszállításával olyan esetben, amikor az adott vállalkozás más médiapiaci pozíciói erősítik a véleményformáló képességét. A kereszttulajdonlási szabályok teljes eltörlése különösen a hazai médiapiaci folyamatokra tekintettel jelent súlyos alkotmányos kockázatot: a törvény elfogadásakor a lappiac néhány meghatározó szereplője állt eladás előtt. A szabályozás éppen a törvényben számos helyen megjelenő sokszínű tájékoztatás érvényesülését – jelen helyzetben nemcsak elvileg, hanem ténylegesen – veszélyezteti, alkotmányos szempontból ezért meglehetősen aggályos. A televíziós és rádiós piac részesedések egybeszámolása ugyanakkor indokolatlan és megalapozatlan, nyilvánvalóan egészen más véleményformáló ereje van a két médiumnak [68. § (1) és (10)].

A kereszttulajdonlási szabályok hiányát részben pótolhatja a Gazdasági Versenyhivatal eljárásába való szakhatósági beavatkozás (171. §). Ilyen szabályozásra leginkább az angol és osztrák médiaszabályozásban találunk példát. Fontos különbség ezekhez képest, hogy a magyar szabályozás nem szállítja le a médiát érintő fúziók küszöbét, és ennek következtében médiapolitikai szempontból lényeges változások (pl. megyei lapok felvásárlása) nem kerülnek sem a GVH, sem a Médiatanács látókörébe. Versenyjogi szempontból egyébként a kereszttulajdonlás rendszerint aggálytalan, mert az összefonódás ott különböző piacokat érint. A médiatörvény olyan esetben írja elő a szakhatósági eljárást, ha a fúzióban érintett „legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek". A törvény azonban egyrészt magát a szerkesztői felelősség fogalmát csak más fogalmak részeként rögzíti, és a meghatározás meglehetősen pontatlan.[8] Egyértelműbb lett volna azt rögzíteni: az érintettek közvetlenül vagy közvetve részt vesznek médiaszolgáltatás nyújtásában vagy sajtótermék kiadásában. A szakhatósági kontroll mércéje az, hogy „a független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom szolgáltatás releváns piacán". Ez nyilvánvalóan meglehetősen széles jogalkalmazói mozgásteret biztosít, ami egyúttal kontrollálhatatlan is, mert a bíróság nincs abban a helyzetben, hogy felülmérlegelje a Médiatanács mérlegelését. Összességében a vállalkozások számára az értékelés átláthatatlan és kiszámíthatatlan, azaz önkényes, de az is tény, hogy a külföldi példák sem törekszenek ennél sokkal pontosabb küszöb meghatározására.[9] A szakhatósági eljárást már a folyamatban lévő eljárásokra is alkalmazni kell [216. § (5)], ami megteremti a Médiatanács lehetőségét arra, hogy beleavatkozzon a GVH által jelenleg vizsgált Axel Springer/Ringier fúzióba.

Végül a piacszabályozáshoz kapcsolódó két hatósági eljárást is érdemes röviden ismertetni. A Médiatanács által lefolytatható „piacfelügyelet" tartalma, célja, keretei a törvényből aligha érthetők meg (168. §). A törvény szerint az eljárás célja a médiapiac zavartalan, eredményes, sokszínű működésének, a műsorterjesztést és a médiaszolgáltatást végzők, sajtóterméket kiadók, a nézők, hallgatók, olvasók, előfizetők és felhasználók érdekei védelme, valamint a nemzeti kultúra és a vélemények sokszínűségének megőrzése érdekében, a tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartásának elősegítése, a piaci folyamatok megismerése és a médiapolitikai szempontok, illetve az e törvényben meghatározott egyéb célok átfogó értékelése, elemzése és hatósági felügyelete. A piacfelügyeleti eljárás nehezen határolható el a hatósági ellenőrzéstől, illetve a médiapiaci ágazati vizsgálattól. A Médiatanács ráadásul „piacfelügyeleti döntésében jogsértés hiányában szükség szerint kötelezettségeket állapíthat meg és azok teljesítésének feltételeit is meghatározhatja" [168. § (6)]. E kötelezettségekkel kapcsolatban sem azok alanya, sem azok tartalma, sőt még azok jogi státusza sem tisztázott. A rendelkezés ennél fogva a jogbiztonságot és a sajtószabadságot is súlyosan sérti. Szintén

8 A szerkesztői felelősség fogalmát a törvény a médiaszolgáltató és a sajtótermék fogalmának részeként határozza meg, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvben használt fogalomtól részben eltérő tartalommal: A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a sajtótermék tekintetében. (203. § 60, 41.)

9 Ausztria: „a vélemények különbözőségét figyelembe vevő tájékoztatás biztosítása"; Egyesült Királyság: az értékelés során figyelembe kell venni különösen, hogy a fúzió nem veszélyezteti-e a szolgáltatók megfelelő sokszínűségét országos és regionális szinten, nem veszélyezteti-e a műsorszolgáltatási kínálat széles választékát, a kínálat egészének minőségét és sokszínűségét, valamint a szolgáltatónak a műsorkövetelmények teljesítésére vonatkozó kötelezettsége teljesítését.

nehezen határozható meg a médiapiaci ágazati vizsgálat funkciója, amely a törvényben foglalt rendelkezések érvényesülésének értékelésére, illetve az e törvény szerinti hatósági hatáskörök alkalmazása szükségességének feltárására irányul, amennyiben az ármozgások vagy más piaci körülmények arra utalnak, hogy a médiaszolgáltatások piacán a verseny torzul vagy korlátozódik (169. §). A törvény nem tisztázza az eljárás lehetséges kimeneteit, csak utal rá, hogy a Médiatanács és a hivatal egyéb hatáskörei igénybe vehetők, illetve versenyfelügyeleti eljárás kezdeményezhető. Szintén nem világos az eljárás viszonya a GVH ágazati vizsgálataihoz, akkor sem, ha a törvény szerint egyébként a Médiatanács eljárása nem érinti a GVH hatásköreit. Összességében nem azonosítható a jogalkotó célja ezeknek az eljárásoknak a bevezetésével kapcsolatban.

Zárszó

A médiapiac működését szabályozó rendelkezések magukon hordozzák az egész szabályozás két alapvető hibáját: számos ponton megnyitja a parttalan, ellenőrizhetetlen hatósági mérlegelés lehetőségét, és rengeteg jogtechnikai pontatlanságot tartalmaz. E rendelkezéseket áttekintve azt a tanulságot mégis levonhatjuk, hogy a jogalkotó az elmúlt időszak vitáiból és főleg piaci folyamataiból annyit legalább megértett, hogy piaci szereplők nélkül nincs médiapolitika, kedvező szabályozás nélkül pedig nincsenek piaci szereplők. Kérdés, hogy ez a felismerés önmagában elegendő-e ahhoz, hogy ellensúlyozza a szabályozás súlyos pontatlanságaiból, illetve a hatóságnak a médiatartalmak szankcionálásával és általában a törvény értelmezésével kapcsolatos kiszámíthatatlan mozgásteréből eredő kockázatokat.

Irodalom

McQuail, Denis (2010): A média irányítása. Az irányítás kérdései és formái. In: Polyák Gábor (szerk.): *Médiapolitikai szöveggyűjtemény. A médiapolitika fogalma és fejlődési irányai*. Budapest: Gondolat Kiadó, 75–102.

Polyák Gábor (2008): *A médiarendszer kialakítása. A piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közösségi jogi és összehasonlító jogi elemzése*. Budapest: HVG-Orac.

Polyák Gábor (2011): A származási ország elve és az új médiatörvény, *Jogifórum*, 2011. 01. 19. http://www.jogiforum.hu/hirek/24551#axzz1CJmHrLZ6

Roukens, Thomas (2005): Weiterverbreitung un der EU heute. In: *IRIS Spezial: Haben oder nicht haben. Must-Carry Regeln. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*, Straßburg. 7–23.