

KÉTHARMADOS JOGALKOTÁSI TÁRGYKÖRÖK A KERESKEDELMI TELEVÍZIÓZÁS SZABÁLYOZÁSÁBAN

POLYÁK GÁBOR
egyetemi adjunktus (PTE ÁJK)

Az Alkotmány a hazai médiaszabályozás sajátosságává teszi annak részben kétharmados országgyűlési többséghez kötését. A kétharmados jogalkotási tárgyak körülhatárolása, mint formai követelmény, ugyanakkor a médiaszabadság tartalmának értelmezését is elkerülhetetlenné teszik. A médiaszabályozás felülvizsgálata során feltétlenül támogatható az a szabályozási koncepció, amely a lehető legszűkebb körre szorítaná a kétharmados rendelkezéseket, elkerülve ezzel azt, hogy a médiaszabályozás a jövőben is a politikai alkuk csapdájába ragadjon. A médiaszabályozás minősített többséghez kötése, illetve a politikai alkuk ebből következő kényszere ma a műszaki fejlődésből eredő lehetőségek érvényesítésének, végső soron éppen a médiaszabadság, a médiarendszer sokszínűsége kiteljesedésének fő akadályja. A mindenkorin mediatörvény kétharmados rendelkezései körének szűkítése viszont csak akkor és annyiban valósítható meg, ha és amennyiben az Alkotmányban nevesített szabályozási tárgyak tartalma meghatározható.

A kereskedelmi műsorszolgáltatással kapcsolatban az Alkotmány 61. § (4) bekezdése „a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezését”, valamint „a tájékoztatási monopóliumok megakadályozását” határozza meg kétharmados jogalkotási tárgyként. Az Alkotmánybíróság éppen e rendelkezéssel kapcsolatban hangsúlyozza: „A (4) bekezdés azonban meghatároz négy tárgyat a tömegkommunikáció köréből, amelyhez szintén kétharmados törvényt követel meg. [...] Ha az illető alapjogok szabályozásának a törvényhozásra tartozó része a maga összességében kétharmados törvény tárgya lenne, nem volna értelme az említett résztémák minősített szintre emelésének. [...] Nem lehet vitás, hogy a szervezeti garanciák is azok közé a „lényeges garanciák” közé tartoznak, amelyeket törvényben (legalább egyszerű többségű törvényben) kell szabályozni az egész sajtóra nézve, de ezekből csak a (4) bekezdésben említettek tartoznak kötelezően kétharmados törvényre.”¹ Nem alkotmányos kívánalom

¹ 4/1993. (II. 12.) AB hat.

tehát a – pontosan egyébként sem körülhatárolható – médiaszabályozás egészének minősített többséggel való elfogadása akkor sem, ha a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénynek (médiatörvény) nem csak az Alkotmányban felsorolt vonatkozásait fogadta el az Országgyűlés kétharmaddal. Így hatályos szabályozás módosítása, vagy hatályon kívül helyezése szélesebb körben – a szabályozás túlnyomó részében – igényel minősített többséget, de annak nincs akadálya, hogy a törvényhozó a jövőbeli szabályozást az Alkotmányban felsorolt tárgykörökön kívül egyszerű többséggel fogadja el. Ez azonban feltételezi, hogy e tárgykörök tartalma körülhatárolható, és a szabályozás egyes elemeiről eldönthető, hogy e tárgykörök alá tartoznak-e.

I. Engedélyezési klauzula

Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése szerint „a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről szóló törvény” elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A digitális médiarendszerben mind a „kereskedelmi”, mind a „rádió és televízió”, mind az „engedélyezés” számos értelmezési kérdést vet fel. Az engedélyezési klauzula alkotmányi szinten rögzít olyan, bizonytalan tartalmú fogalmi elemeket, amelyekről vélelmezhető, hogy egy konkrét műszaki és gazdasági környezethez – az analóg, alapvetően földfelszíni frekvenciák útján történő műsor-szórás alapuló mediakörnyezethez –, valamint egy konkrét médiaszervezési elképzeléshez – a duális médiarendszer kialakításához –, sőt konkrét politikai helyzethez igazodnak, és amelyek mögül hiányzik a változó feltételekhez való adaptációt segítő alkotmánybírói értelmezés.

1. Az engedélyezési klauzula mint jogalkotási kötelezettség

Jogalkotási kötelezettségként e rendelkezés nemcsak az engedélyezés szabályozásának formai követelményét határozza meg, hanem egyúttal kötelezi is a törvényhozót a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezésének szabályozására. E kötelezettség tartalma kettős. Értelmezhető egyrészt a közszolgálati rádiózás és televíziózás monopóliumának megszüntetésére, és általánosságban a kereskedelmi rádiózás és televíziózás lehetővé tételére vonatkozó, a médiarendszert érintő alapvető döntésként. Ennyiben az engedélyezési klauzula a duális médiarendszer kialakításának alkotmányos programja. Másrészt azonban értelmezhető egy engedélyezési rendszer kialakítására vonatkozó, az előző médiaszervezési koncepciótól független kötelezettségként is. Eszerint a törvényhozó a médiarendszer minden állapotában köteles szabályozni – még hozzá kétharmados többséggel – az engedélyezést, ami azonban önmagában nem határozza meg az engedélyezésre vonatkozó szabályozás tartalmát.

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat „különös figyelemmel az Alkotmány 61. § (4) bekezdésére is” mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg, és felhívta az Országgyűlést a hivatkozott bekezdésben előírt törvények megalkotására. A mulasztásos alkotmánysértést azonban nem elsősorban erre az alkotmányi rendelkezésre alapozta, hanem arra, hogy a rádiózást és televíziózást a határozat megszületése idején jellemző „[...] sajátosságok miatt [...] a véleménynyilvánítási szabadság az [akkori] viszonyok között a rádió és a televízió területén csak akkor érvényesülhet

megfelelő biztonsággal, ha annak módját és szervezeti kereteit kifejezetten erre irányuló pozitív szabályozás előírja.” A mulasztást az Alkotmánybíróság végső soron az Alkotmánynak a végrehajtásához szükséges törvények megalkotását előíró 78. §-ára hivatkozva állapította meg, amihez a 61. § (4) csak „külön nyomatékot ad”. Ebből összességében az következik, hogy a jogalkotási kötelezettség csak abban az esetben áll fenn, ha „[...] a szabad véleménynyilvánítás alapjogának és a sajtószabadság alapjogának, továbbá az információszabadság alapjogának érvényesülését akadályozza az a tény, hogy az ehhez feltétlenül szükséges szabályozás nem létezik.” Ha a rádiózás és televíziózás sajátosságai a véleményszabadság érvényesüléséhez már nem teszik szükségessé a pozitív szabályozást, akkor a jogalkotási kötelezettség a kétharmados szabályozási tárgykörre tekintet nélkül megszűnik.

2. „Kereskedelmi rádió és televízió”

Az engedélyezési klauzulával kapcsolatban értelmezési nehézség adódik már abból, hogy az Alkotmány egyes számban utal „a kereskedelmi rádióra és televízióra”. A szövegezés alapján végső soron – gondolatkísérletként legalábbis – az sem zárható ki, hogy az alkotmányozó egyetlen kereskedelmi rádió és egyetlen kereskedelmi televízió engedélyezését tartotta kívánatosnak, ugyanakkor valószínűtlen – gyakorlatilag kizárt –, hogy az Alkotmány a médiarendszer szervezését ilyen mértékben és ilyen módon meghatározná. Az 1990-ben elfogadott rendelkezés nagyobb valószínűséggel értelmezhető a kereskedelmi rádiózás és televíziózás lehetővé tételére, a duális médiarendszer kialakítására vonatkozó, a médiarendszert érintő alapvető döntésként.

A „rádió” és a „televízió” egészen mást jelentett 1990-ben, mint ma. E fogalmak tartalmának változása nem pusztán műszaki jelentőségű.² Rádió, és különösen televízió megnevezés alá a szabályozást befolyásoló jellemzőikben – amilyen különösen a használt terjesztési hálózat, a szolgáltatáshoz való hozzáférés módja, a szolgáltatás meggyőző ereje – gyökeresen eltérő szolgáltatások tartoznak. A szolgáltató, a tartalom, a hálózat és a végfelhasználói eszköz egységének felbomlásából eredő fogalmi bizonytalanság önmagában is kizárja a rendelkezés tartalmának és a jogalkotási mozgástérnek az egyértelmű kijelölését. Az engedélyezési klauzula természetesen nem zárja ki, hogy a jogalkotó a különböző szolgáltatásokra eltérő engedélyezési rendszereket dolgozzon ki, ugyanakkor – a Rundfunk fogalmának a német alkotmánybíróság általi értelmezéséhez hasonlóan³ – felvetheti a műsorszolgáltatás alkotmányi fogalma kidolgozásának igényét. Ilyen alkotmányi fogalom kidolgozására eddig sem a „sajtó”, sem a „rádió és televízió” esetében nem került sor.

² Ezt mutatja például a „műsorszolgáltatás” médiatörvénybeli fogalma (ld. Rttv. 2. § 30.), ami alapján nem dönthető el, hogy egy webcasting szolgáltatás vagy a szélessávú mobilhálózaton sugárzott műsor a törvény hatálya alatt áll-e.

³ „Az elektronikus média (Rundfunk) fogalma véglegesen nem határozható meg. Tartalma inkább az Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdésének második mondata (sajtó- és médiaszabadság) alapján védett társadalmi terület tényleges változásai szerint módosul. Ahhoz, hogy a médiaszabadság a gyors technikai változások között is megőrizze normatív tartalmát, a médium fogalmát nem szabad egy már bevezetett technikához kötni. Ellenkező esetben az alapjogi védelem nem terjedhetne ki minden olyan területre, amely, ha új eszközök segítségével is, de szintén a médiumok funkcióit látja el.” (BVerfGE 83, 238, 302)

Hasonlóan tisztázatlan a rádió és televízió „kereskedelmi” jellegének mibenléte. Annak ellenére, hogy e kifejezés tartalma valószínűleg „köztudomásúnak” tekinthető, és alapvetően a nyereségorientált műsorszolgáltatásokat foglalja magában, felvethető például, hogy a reklámfinanszírozású műsorszolgáltatás mellett kiterjed-e az előfizetési szolgáltatásokra is. Kérdés továbbá, hogy az Alkotmány miért csak két (alap)típusát nevesíti a műsorszolgáltatásoknak, és következhet-e ebből, hogy a nem-közszolgálati és nem-kereskedelmi szolgáltatások, különösen a civil, közösségi műsorszolgáltatások engedélyezése nincs kétharmados szabályozáshoz kötve.

Nem következik a rendelkezésből egyértelmű válasz továbbá arra a kérdésre, hogy az engedélyezés kizárólag az egyes műsorszolgáltatások egyedi engedélyezésének szabályozását jelenti-e. Ez a médiaszabályozást érintő aktuális vitákban különösen élesen vetődik fel a multiplex szolgáltatáshoz és az elosztási kötelezettséghez (must carry) kapcsolódóan. Az engedélyezés terjedelmének legszűkebb értelmezése szerint az engedélyezés kizárólag az egyes rádiók és televíziók (műsorszolgáltatások) engedélyezését jelenti, a legtágabb értelmezés szerint kiterjed a műsorszolgáltatók piacra lépését meghatározó minden tényezőre.

Az engedélyezési klauzula egyik lehetséges értelmezése tehát az, hogy – eltekintve most a „rádió” és a „televízió” fogalmainak bizonytalanságától – az alapján kizárólag az egyes rádiós és televíziós műsorszolgáltatások egyedi engedélyezése kötött kétharmados törvényalkotáshoz. A klauzula elfogadásakor vélelmezhetően az alkotmányozó szándéka is erre irányult, mert az ezzel kapcsolatos aktuális problémák a rendelkezés elfogadásakor még nem merülhettek fel.

Erős multiplex szolgáltatást követő szabályozási modellben, ahol a szolgáltató dönt az egyes műsorszolgáltatások digitális földfelszíni kapacitáshoz jutásáról, az engedélyezés lényegében ugyanazt a funkciót tölti be, mint a földfelszíni műsorszórással terjesztett műsorszolgáltatások esetében: szűkösön rendelkezésre álló kapacitások elosztásáról gondoskodik közérdekű célok figyelembe vételével. A multiplex-szolgáltató ugyanakkor nem egyetlen műsorszolgáltatás nyújtására kap engedélyt, hanem műsorszolgáltatás-csomag összeállítására és a közönséghez való eljuttatására. A multiplex szolgáltatás engedélyezése az államnak, illetve az erre felhatalmazott szabályozhatóságnak lehetőséget teremt arra, hogy befolyásolja a multiplex szolgáltatónak a digitális kapacitások elosztására vonatkozó mozgásterét. Ez a befolyásolás egyes – különösen közszolgálati – műsorszolgáltatások részére történő kötelező kapacitásfenntartástól, a digitális kapacitások elosztásánál figyelembe vett egyes értékelési szempontok meghatározásán át, az egyes műsorszolgáltatásokkal szembeni tisztességes, esélyegyenlőségen alapuló és megkülönböztetés-mentes hozzáférési feltételek előírásáig terjedhet. A multiplex szolgáltatás engedélyezése értelmezhető tehát a rádiók és televíziók engedélyezési rendszerének sajátos kialakításaként, amely rendszerben az állam az egyes műsorszolgáltatások kiválasztását legfeljebb közvetve, a multiplex szolgáltatás engedélyezésén keresztül gyakorolja. Közvetve ugyanakkor a multiplex szolgáltatás engedélyezése meghatározza az egyes műsorszolgáltatások működési feltételeit.

A földfelszíni digitális műsorszóráshoz kapcsolódó multiplex szolgáltatás természetesen nem az egyetlen olyan szolgáltatás, amelynél az egyes műsorszolgáltatások közvetlen állami engedélyezése helyett egy harmadik fél dönt a közönség részére el-

érhető műsorszolgáltatás-választékról. Ilyen szerepet töltenek be jelenleg az analóg és digitális kábelhálózatok üzemeltetői, a DTH-műholdas szolgáltatások, valamint az IPTV platformok üzemeltetői. Az engedélyezési klauzula nem zárja ki azt az értelmezést, hogy az e szolgáltatások nyújtásának adminisztratív feltételeire vonatkozó szabályozás egyúttal „a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezésének”, a műsorszolgáltatás engedélyezési rendszerének szabályozási megoldásaként is szolgál.

Ezt az értelmezést követve az engedélyezési rendszer részét képezhetik az ún. elosztási kötelezettségek (must carry), azaz azok az előírások, amelyek a műsorcsomag-összeállítást végző szolgáltatókat meghatározott műsoroknak (tartalmaknak) a közönséghez való eljuttatására kötelezik. Ezek az előírások szintén értelmezhetők a műsorszolgáltatás engedélyezési rendszerének kialakításaként, amelyek közvetve ugyan, de jelentősen befolyásolják az egyes tartalomszolgáltatók piacra lépési feltételeit. Az engedélyezési klauzula széles értelmezése mellett minősített többséget igényel tehát a platform-üzemeltető és a műsorszolgáltató kapcsolatának szabályozása. A „kereskedelmi rádió és televízió engedélyezése” ebben az értelmezésben magában foglalja mindazokat a szabályozói eszközöket, amelyek meghatározzák, hogy valamely műsorszolgáltató milyen feltételek mellett kezdheti meg a működését, függetlenül attól, hogy a piacra lépésről, illetve a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférésről a tényleges döntést – részben legalábbis – a platform-üzemeltető vállalkozások hozzák. A platform-üzemeltető e döntéssel kapcsolatos mozgásterének kialakítása tehát szintén minősített többséget igényel, akkor is, ha a szabályozási eszköz a közönségi hírközlési jogon alapul.⁴ Az engedélyezés ilyen széles értelmezése mellett sem terjed ki természetesen a kétharmados jogalkotási kötelezettség a platform-üzemeltető, mint elektronikus hírközlési szolgáltató tevékenységének megkezdésével kapcsolatos szabályozásra.

Egyértelműen azonban az Alkotmány rendelkezése alapján nem jelenthető ki, hogy akár a multiplex szolgáltatók és más platform-üzemeltetők működésének megkezdése, akár az elosztási kötelezettség kétharmados szabályozási körbe tartozik. Annak a jogalkotói szándéknak, ami a kétharmados tárgykört a lehető legszűkebbre kívánja szorítani, az engedélyezési klauzula szűkebb értelmezése felel meg. A szűkebb értelmezés mellett az állam engedélyezési jogköre azoknak a rádiós és televíziós műsorszolgáltatásoknak az engedélyezésére terjed ki, amely között a különböző platform-üzemeltetők saját döntéseikkel felosztják a rendelkezésre álló kapacitásokat. Ez nem jelenti azt, hogy a jövőben nem marad szabályozói eszköz a kapacitás-elosztás befolyásolására, mindössze annyit jelent, hogy ezek az eszközök egyszerű országgyűlési többséggel is kialakíthatók.

Az engedélyezési klauzula értelmezése arra a folyamatra egyértelműen rámutat, amelyben a platform-üzemeltetők váltak/válnak a médiarendszer meghatározó szereplőivé. E szereplők jelentősen befolyásolják a közönség számára hozzáférhető tartalomkínálatot, és ezzel a sokszínű médiarendszer megvalósítását. Ez egyúttal az állami/szabályozóhatósági mozgáster jelentős csökkenését is jelenti a tartalomszol-

⁴ Ld. a tanulmány szerzőjének hozzászólását az NHH kábelpiaci elemzéséhez. <http://www.nhh.hu/?id=dokumentumtar&mid=1313&page=2>

gáltatók közvetlen kiválasztásában, és olyan szabályozási eszközök kidolgozását teszi szükségessé, amely a platform-üzemeltetők és a tartalomszolgáltatók közötti magánjogi viszonyokat képes arányosan az alkotmányos médiaszabályozási célokhoz igazítani.

3. „Engedélyezés”

A kereskedelmi televízió és rádió „engedélyezése” értelmezhető egyrészt funkcióként és hatáskörként, másrészt meghatározott formához kötött – hatósági – aktusként; az nagy valószínűséggel nem vitatható, hogy az „engedélyezés” közhatalmi, az állam erre feljogosított szerve által végzett aktus.

A formális értelmezés feltételezné, hogy az „engedélynek” van alkotmányi szintű meghatározása, azaz van olyan alkotmányos mérce, ami alapján valamely állami aktus engedélynek minősül. Az alkotmányi rendelkezés kijátszását – kétharmados szabályozási tárgyak feles törvényben való szabályozását – ösztönözné az az értelmezés, amely nem sorolja az engedélyezés körébe a műsorszolgáltatási jogosultság egyszerű bejelentés és nyilvántartásba vétel alapján történő megszerzését. Ugyancsak indokolatlanul szűkítené a klauzula tartalmát a közigazgatási hatósági határozattól eltérő formában, például magánjogi, szerződéses úton történő „engedélyezésnek” a rendelkezés hatálya alóli kizárása. „Engedélyről” a hatályos médiatörvény egyáltalán nem rendelkezik, összetett „engedélyezési rendszert” azonban nyilvánvalóan létrehozott. A formális megközelítés gyakorlatilag kiüresítené az engedélyezési klauzulát, az ilyen módon szűkítő értelmezés ezért nem fogadható el.

Funkcionálisan az engedélyezés a „rádió és televízió” piacra lépésének állami, adminisztratív feltételeként értelmezhető, ami az eljárási rendtől és az engedély jogi természetétől függetlenül minden olyan eljárást és aktust magában foglal, ami alapján valaki, vagy valamely szervezet jogosulttá válik rádiós vagy televíziós műsorszolgáltatást nyújtani. A műsorszolgáltatási tevékenység megkezdésének adminisztratív feltételei ebben az értelmezésben minden esetben minősített többséghez kötöttek, sőt az a szabályozás is a kétharmados jogalkotási tárgykörbe tartozik, amely mindössze valamely rádiós vagy televíziós szolgáltatás engedélymenetességét rögzíti. Az „engedélyezés” szabályozása – az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatával is összhangban⁵ – egy összetett engedélyezési rendszer kialakítását jelenti, ami a műsorszolgáltatások különböző típusaira vonatkozóan különböző eljárásokat, különböző adminisztratív terheket határozhat meg. Az engedélyezési rendszer szabályozása a műsorszolgáltatókon kívül érintheti a műsorterjesztési kapacitásokkal rendelkezőket, sőt akár a műsorszolgáltatási értéklánc más – például digitális adminisztratív és technikai szolgáltatásokat nyújtó – szereplőit is.

Az engedély nem szükségszerűen biztosít az engedélyhez jutó műsorszolgáltató számára hozzáférést a terjesztési kapacitásokhoz. Sem az engedélyezés és a kapacitás-elosztás összekapcsolása, sem ezek szétválasztása nem minősül eleve alkotmányossáértőnek. Az engedélyezés a kapacitások elosztásán kívül ugyanis olyan

⁵ Ld. különösen Informationsverein Lentia v. Austria (ügyszám: 36/1992/381/455–459, 1993. 11. 24.; Ser. A 276); Demuth v. Switzerland (2002. 11. 05.)

további funkciókat is betölt, mint a médiapiac transzparenciájának biztosítása, illetve a szakmai, pénzügyi és műszaki alkalmasság előzetes ellenőrzése. A műsorszolgáltatások különböző – különösen a terjesztés módjában eltérő – típusainak engedélyezésére vonatkozó szabályok kialakításában azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az adott médium működésébe való beavatkozás csak annyiban szükséges és arányos, amennyiben az alkotmányos szabályozási célok elérését szolgálja.

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján az engedélyezésre vonatkozóan megállapítható, hogy az az alapjog-gyakorlás és a technikai lehetőségek összhangba hozásának egyik eszköze.⁶ Az Alkotmánybíróság 1992-ben hozott határozata alapján az engedélyezés a szűkösen rendelkezésre álló terjesztési kapacitások elosztására szolgáló eszközként értelmezhető, amelynek illeszkednie kell a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutását, azaz a demokratikus közvélemény kialakítását és működtetését biztosító szabályozási rendszerbe. Ez egyúttal az engedélyezési rendszer konkrét kialakításának határait is megszabja: részletesen szabályozott, kiválasztási eljáráson alapuló engedélyezésre akkor van szükség, ha e nélkül a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatás nem valósul meg. Más, jellemzően szűkös erőforrás elosztását nem igénylő esetben az az engedélyezési rendszer is garantálja az alkotmányos követelmények teljesülését, amely egyszerű bejelentéshez köti a műsorszolgáltatást.

Az engedélyezési rendszer szabályozásával szemben is érvényesülnie kell továbbá annak az alkotmányos követelménynek, hogy a szabályozásnak ki kell zárnia az állami szerveknek és az egyes társadalmi csoportoknak a műsor tartalmára gyakorolt egyoldalú, a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatás követelményét sértő befolyását.⁷ Ez mind az engedélyezést végző szerv, mind az engedélyezési eljárás kialakításánál irányadó követelmény. Sérti ezt a követelményt minden olyan megoldás, amelyben közvetlen kormányzati irányítás alatt működő szervek döntenek a médiatartalom fölött rendelkezést biztosító tevékenység engedélyezéséről. Az erős multiplex szolgáltatásnak kormányzati irányítás alatt álló szerv általi engedélyezése, illetve az engedélyezés értékelési szempontjainak közvetlen kormányzati jóváhagyása⁸ azt a veszélyt rejti magában, hogy a kormányzati befolyás – a multiplex szolgáltató mozgásterének alakításával – a multiplex-kapacitások elosztásánál, az egyes tartalomszolgáltatók piacra lépésénél is érvényesül.

Tisztázandó végül, hogy az engedélyezés szabályozása mely konkrét jogalkotási feladatokra terjed ki. Az engedélyezés szabályozása tükrözi azt a jogalkotói döntést, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatások egyes – műsorterjesztési hálózatok vagy más szempontok alapján differenciált – típusai kiválasztási eljárás, egyszerű nyilvántartásba vétel vagy más eljárás során jutnak-e műsorszolgáltatási jogosultsághoz.

⁶ Ld. 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

⁷ Ld. 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

⁸ A digitális átállásról szóló törvény tervezetében a Miniszterelnöki Hivatal az erős multiplex szolgáltató pályázatát a frekvenciahasználati jogosultság megszerzését szolgáló árverés és pályázat szabályairól szóló 78/2006 (IV. 4.) Korm. rendelet alapján rendelné lefolytatni (ld. a tervezet 41. §-t); e rendelet 4. § (1) bekezdése a pályázati kiírást a frekvenciagazdálkodásért felelős miniszter jóváhagyásához köti. Ez a megoldás formai és tartalmi szempontból egyaránt aggályos.

A szabályozásnak szükségszerűen ki kell terjednie a műsorszolgáltatási jogosultságot megalapozó kiválasztási, nyilvántartásba vételi vagy egyéb eljárások főbb kérdéseire, különös tekintettel a jogorvoslat lehetőségére; az eljárás részletszabályai a kétharmados körön kívül is szabályozhatók.⁹ Az engedélyezés szabályozása kiterjed továbbá az engedély jogi természetének és tartalmának meghatározására, valamint az engedély életciklusának – időtartamának, módosításának, meghosszabbításának – szabályozására. Az engedélyezési klauzula kiterjesztő értelmezése alapján az engedélyezés szabályozásának részei az engedélyben foglalt megtartását biztosító intézkedésekre és szankciókra vonatkozó előírások. Feltétlenül kétharmados szabályozást igényel az engedélyezéshez kapcsolódó hatósági hatáskörök meghatározása, ami azonban nem szükségszerűen jelenti az engedélyező szerv jogállásának, szervezetének kétharmados szabályozását.

II. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása

Kétharmados jogalkotási tárgyként határozza meg az Alkotmány a „tájékoztatási monopóliumok megakadályozását”. Ahogyan az engedélyezési klauzuláról, úgy erről a rendelkezésről is feltehető, hogy a médiarendszer meghatározott állapotához és konkrét (médiá)politikai elképzelésekhez igazodik. Ennek következtében a változó műszaki, gazdasági, társadalmi feltételek e rendelkezés tartalmát is igen bizonytalanná tették, és az értelmezést az alkotmánybíróági gyakorlat is alig segíti. Alapvető változás a rendelkezés tartalmával kapcsolatban, hogy míg 1990-ben a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása alapvetően a médiarendszer egészében ténylegesen fennálló állami monopólium felszámolásának feladatát jelentette, addig jelenleg elsősorban a médiakoncentráció korlátozásáról szóló diskurzus alapjául szolgál.

A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása az Alkotmány alapján állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság 1992-ben született határozata rögzíti, hogy e rendelkezéssel az Alkotmány „kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg.”¹⁰ A jogalkotási kötelezettség azonban – ugyanúgy, ahogyan az engedélyezési rendszerre vonatkozó szabályozásnál – önmagában nem határozza meg a szabályozás tartalmát; a szabályozás kialakításának a médiaszabadsággal kapcsolatos további alkotmányos követelményekhez kell igazodnia. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozására irányuló szabályozás kialakítása során a törvényhozó nem hagyhatja figyelmen kívül a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának tényleges, a médiarendszert meghatározó mindenkori műszaki és gazdasági jellemzőkből eredő veszélyét.

1. A „tájékoztatási monopólium” tartalma

Szűken értelmezve „tájékoztatási monopóliumról” akkor beszélhetünk, ha a közönség egyetlen forrásból szerezheti az információit, amely információk egyoldalúan mutatják be a társadalmilag releváns kérdéseket, még akkor is, ha az adott forrás

⁹ Ld. 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹⁰ 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

egyébként több különböző szolgáltatást működtet. A tájékoztatási monopólium tehát a médiarendszernek nem kizárólag az elérhető szolgáltatások számával mérhető jellemzője; megakadályozása elsősorban azt a kötelezettséget jelenti, hogy a közönség részére hozzáférhető tartalmak az információforrások sokféleségén alapuljanak. A sokféle információforrás, az adott kérdést érintő összes releváns vélemény megjelenhet akár egy szolgáltatáson belül, vagy kifejezésre juthat a szolgáltatások sokféleségében. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása tehát nem kizárólag médiapiac-szerkezeti probléma.

Szűk értelemben vett „tájékoztatási monopólium” kialakulásának veszélye gyakorlatilag a műholdas műsorszórás megjelenése óta már az elektronikus médiára vonatkozóan sem áll fenn; a műholdas műsorszórás az alkotmányi rendelkezés elfogadásának időpontjában is hozzáférhetővé tette – legalábbis a külföldi – információforrások nagy számát. A jelenlegi műszaki és piaci környezetnek alapvető jellemzője az információforrások és a tartalomszolgáltatások – 1990-ben valóban elképzelhetetlen – sokfélesége. A véleményszabadságot érintő szabályozás értékelésében az Alkotmánybíróság 18/2000. (VI. 6.) számú határozatában vette először figyelembe, hogy „[...] a társadalmi, politikai fejlődés jelen korszakának nagyhatású jelensége a nyilvánosság minden korábbit meghaladó mértéke. E nyilvánosságot a táv-, tömeg- és multikommunikáció folytonosan bővülő technikája, korábban elképzelhetetlen eszközei és módjai, a tájékozódás, a tájékoztatás, a befolyásolás lehetőségei és ténylegesen alkalmazott formái határozzák meg.” 1/2007. (I. 18.) számú határozatában pedig már azt is megállapította, hogy „[...] a külső pluralizmus a rádió és a televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult.” Az alkotmányi rendelkezés szó szerinti, a „monopólium” gazdasági tartalmán alapuló értelmezése tehát akár arra az eredményre is vezethet, hogy a médiarendszer jellemzői, amelyek kizárják a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának lehetőségét, ma már semmilyen intézkedést, sajátos szabályozói beavatkozást nem indokolnak.

A rendelkezés nem szó szerinti, kiterjesztő értelmezése mellett azonban vizsgálható, hogy a sokcsatornás műsorszolgáltatási modellben a rendelkezésből milyen jogalkotási feladatok vezethetők le. A kiterjesztő értelmezés lehetőségét támasztja alá, hogy maga az Alkotmány és az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlat is következetesen „tájékoztatási monopóliumokat” említ. A – nyelvtanilag igen nehezen értelmezhető – többes számú alakból a törvényhozónak az a kötelezettsége vezethető le, hogy nem csak a közönség rendelkezésére álló információforrások tényleges monopóliumát kell megakadályoznia, hanem a médiarendszer minden olyan torzulását, amelyben a társadalomban meglévő vélemények nem jutnak teljes körűen, kiegyensúlyozott arányban és valóságghűen kifejezésre.¹¹ Ebben az értelemben a tájékoztatási „monopólium” túlzott, egyoldalú – de nem feltétlenül kizárólagos – véleménybefolyásoló képességet jelent.

A fenti értelmezési irányok jelennek meg az 1/2007. (I. 18.) számú alkotmánybírósági határozatban is, amely kifejezetten megkülönbözteti a „véleménymonopóliumokat”

¹¹ Ld. 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

és a „tájékoztatási monopóliumokat”. A határozat szerint „[...] a tájékoztatási monopóliumok a műsorszolgáltatási technológia rohamos fejlődését követően elsősorban a „véleménymonopóliumok” kialakulásának veszélyét jelentik.” A tájékoztatási monopóliumnak korábban tehát lehetett más, a közszolgálati médiumok tényleges monopóliumára utaló tartalma. Az ebben az értelemben vett tájékoztatási monopóliumot a kereskedelmi – és egyéb, nem nyereségérdekelt – műsorszolgáltatók piacra lépésének lehetővé tétele megszüntette.

A tájékoztatási monopóliumok magyarázataként bevezetett „véleménymonopólium” kifejezés tartalmát ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozatában nem fejt ki. A szóhasználat ebben az esetben sem szerencsés, mert valódi monopólium kialakulásának veszélye a hazai és külföldi hagyományos és online információforrásokra tekintettel nyilvánvalóan a „vélemények piacán” sem áll fenn. Ez azonban nem zárja ki, hogy egyes érdekcsoportok olyan helyzetbe kerüljenek, ami számukra a vélemények alakításában domináns szerepet biztosít, és veszélyezteti a demokratikus közvélemény kialakulását.

A médiumok minél szűkebb körét vonjuk be a vizsgálódásba, annál inkább érzékelhetővé válhat ez a veszély. Az Alkotmánybíróság abban a kérdésben nem foglalt még állást, hogy a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása mennyiben tekinthető a tartalomterjesztési platformokon átnyúló jogalkotási feladatnak, és mennyiben kell az egyes terjesztési platformok vonatkozásában érvényesülnie. E kérdés megválaszolásánál figyelembe kell venni egyrészt, hogy a közönség egyre több, egymással versengő terjesztési hálózathoz férhet hozzá, ugyanakkor a tényleges fogyasztói magatartás alapján nem várható, hogy egy, legfeljebb két platformnál többet valóban igénybe is venne.

A tájékoztatási- és véleménymonopóliumok ellentétéként az Alkotmánybíróság a véleménypluralizmus fenntartását határozza meg szabályozási célként („legitim célként”).¹² Az alkotmánybírósági gyakorlatból így az az álláspont vezethető le, amely szerint a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása nem kizárólag a gazdasági értelemben vett monopólium megszüntetésére, illetve kialakulásának megelőzésére kötelezi a törvényhozót, hanem olyan szabályozási környezet kialakítására, amely garantálja a vélemények pluralizmusát, kizárja valamely érdekcsoport túlzott hatalmát, egyoldalú befolyását a „vélemények piacán”. A tájékoztatási monopólium megakadályozása tehát negatív megfogalmazása a médiapluralizmus biztosítására irányuló követelménynek.

2. A szabályozás címzettjei

A tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának a médiarendszer mindazon szereplőire, illetve a szereplők mindazon magatartásaira ki kell terjednie, amelyek a fentiek szerint véleménybefolyásoló túlhatalomra tehetnek szert. Ez a veszély azokkal a szereplőkkel és magatartásokkal kapcsolatban áll fenn, amelyek meghatározzák, hogy a közönség milyen információkhoz és véleményekhez fér hozzá,

¹² 1/2007. (I. 18.) AB hat.

vagy más oldalról megközelítve, amelyek abban a helyzetben vannak, hogy egyes információk és vélemények (tartalmak) közönséghez való eljutását lehetővé tegyék, másokét kizárják. E döntések a műsorszolgáltatási értéklánc több szintjén születnek.

A tájékoztatási monopólium megakadályozása elsősorban a megjelenő információk és vélemények kiválasztásáért szerkesztői felelősséget viselő műsorszolgáltatót érintő rendelkezésekre terjed ki. A bemutatott tartalmak válogatásával, szerkesztésével a műsorszolgáltató van közvetlenül abban a helyzetben, hogy egyes álláspontokat, illetve a közönség egyes részeinek szóló tartalmakat más álláspontokhoz és tartalmakhoz képest hátrányosabb helyzetbe hozzon, vagy a szolgáltatásból kiszorítson. Tájékoztatási monopóliumok azonban létrejöhetnek az értékesítési lánc más szintjein is. Sérül a véleménypluralizmus például abban az esetben, ha a különböző műsorszolgáltatók ugyanabból a forrásból – például hírügynökségtől, vagy egyéb tartalombeszállítótól – szerzik be a műsorba szerkesztett információkat és tartalmakat. Az egyes tartalmak fölött rendelkező beszállítók a műsorszolgáltatókkal való kapcsolataikon keresztül – például a szolgáltatók közötti diszkriminációval – gyakorolhatnak továbbá egyoldalú befolyást a tartalomkínálatra.

Az egyoldalú befolyásolás lehetőségét, így tájékoztatási monopóliumok kialakulásának kockázatát jelenti továbbá a műsorterjesztési infrastruktúrában megjelenő „szűk keresztmetszetek”. Ilyennek tekinthető minden olyan szolgáltatás, amely befolyásolja a közönség által elérhető tartalomkínálat összetételét. Elsősorban a programcsomag-összeállítási tevékenységet végző vállalkozások vannak abban a helyzetben, hogy egyes tartalmakat a kiszorítsanak a közönséghez eljutó kínálatból, vagy legalábbis más tartalmakhoz képest indokolatlanul hátrányosabb műszaki, pénzügyi feltételeket állapítsanak meg részükre. A platform-üzemeltetők, programcsomag-összeállítók üzleti döntései nem csak az egyes tartalomszolgáltatók piacra jutását akadályozhatják, hanem szélsőséges esetben a médiarendszer sokszínűségét is csorbíthatják. Az üzleti döntések szabályozói korlátozására akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben a beavatkozás a médiarendszer torzulásainak megelőzéséhez, illetve orvoslásához elengedhetetlen.

Ugyancsak döntően befolyásolja a digitális tartalomszolgáltatások piacra lépési esélyeit és ákfeltételeit az olyan digitális technikai és adminisztratív szolgáltatások, mint a feltételes hozzáférési rendszerek, az alkalmazási program interfész, valamint az elektronikus programkalauz. E szolgáltatások igénybevétele a digitális tartalomszolgáltatók számára nélkülözhetetlen. Az egyes tartalomszolgáltatásokkal szembeni diszkrimináció ebben az esetben is a médiarendszer egészében veszélyeztetheti az alkotmányos szabályozási célok megvalósulását.

A szabályozás címzettjeinek ilyen széles meghatározásából nem következik, hogy a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának kockázatát hordozó, az értéklánc különböző szintjein elhelyezkedő szereplők mindegyikével szemben szükség van külön ágazati szabályozásra, sőt a különböző szereplőkkel szemben az ágazati szabályozás keretein belül is differenciált szabályozási eszközök kialakítása indokolt. A szabályozásnak ebben az esetben is a szabályozási cél – a véleménypluralizmus – megvalósulását veszélyeztető tényezőkhöz kell igazodnia. Azonban minden olyan szabályozás, amely kifejezetten e címzettekkel szemben fogalmaz sajátos,

ágazati követelményeket, akkor is, ha e követelmények valamely közösségi jogi jogszabályra vezethetők vissza, az Alkotmány szerint kétharmados jogalkotási tárgykörbe esik.

3. Szabályozási eszközök

Az alkotmányos szabályozási célok megvalósítását szolgáló konkrét eszközökkel kapcsolatban az alkotmányos megfontolások pontos eligazítást nem adnak, a szabályozási eszközök megválasztásában széles mozgástere van. Az, hogy az egyes konkrét eszközök megfelelnek-e ezeknek az alkotmányos mércéknek, csak az utólagos alkotmányos kontroll keretében vizsgálható.

3.1. Általános és ágazati szabályozási eszközök

A tájékoztatási monopólium megakadályozását szolgáló eszközök egyúttal szükség-szerűen azt a célt is szolgálják, hogy a közönség tagjai különböző információforrásokhoz férjenek hozzá, különböző véleményeket ismerjenek meg, amely információk és vélemények alapján képessé válnak saját véleményük megalapozott kialakítására. Ebben az értelmezésben a tájékoztatási monopólium megakadályozása nem egyetlen szabályozási eszközzel, sőt nem egyetlen törvény keretei között valósul meg. Mindazok a szabályozási eszközök, amelyek előmozdítják a közönség tagjainak a különböző információkhoz és véleményekhez való hozzáférését, egyúttal a tájékoztatási monopólium kialakulását is megakadályozzák. Ezeknek az eszközöknek a skálája a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezésektől a meghatározott minőségű – pl. uszító, becsmérő stb. – adatok közlését, megismerését tiltó büntetőjogi és polgári jogi rendelkezéseken át, az egyes információk fölött sajátos rendelkezési jogot, illetve e rendelkezési jog alól meghatározott esetekben a közönség részére kivételt biztosító szerzői jogig terjed. E skálának egyértelműen része a versenyjognak a médiapiacra és a médiapiaci szereplőkre is korlátozás nélkül alkalmazható eszközrendszere.

A kétharmados jogalkotási kötelezettség túlságosan kiterjesztő értelmezése lenne minden olyan szabályozási eszköznek e kötelezettség alá vonása, amely eszközök alkalmasak a tájékoztatási monopólium megakadályozására. A kétharmados jogalkotási kötelezettségek tartalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[...] ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.”¹³ Ez alapján levonható az a következtetés, hogy a tájékoztatási monopólium megakadályozására alkalmas minden szabályozási esz-

¹³ 4/1993. (II. 12.) AB hat.

köz nem esik a kétharmados jogalkotási kötelezettség körébe. Szabályozási célkitűzésként a tájékoztatási monopólium megakadályozását előíró alkotmányi rendelkezés tehát szélesebb körét foglalja magába a szabályozási eszközöknek, mint formai-eljárási kötelezettségként.

Egy olyan bizonytalan tartalmú rendelkezésnél, mint a „tájékoztatási monopólium megakadályozására” vonatkozó alkotmányi kötelezettség, annak meghatározása is egyértelműen aligha megválaszolható értelmezési kérdéseket vet fel, hogy melyek „az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvények.” A tájékoztatási monopólium fenti értelmezése alapján általánosságban azok a speciális – azaz kifejezetten a médiarendszer szerkezetét, illetve a médiarendszer szereplőinek magatartását érintő – szabályozási eszközök vonhatók a kétharmados jogalkotási körbe, amelyek közvetlenül annak a veszélynek az elhárításra irányulnak, hogy a médiarendszer egyes szereplői egyoldalúan befolyásolják a közönség számára hozzáférhető információkat és véleményeket. Az a szabályozás, ami nem kifejezetten és kizárólag a média területén szolgálja a „monopóliumok megakadályozását”, illetve a hatékony verseny kialakulását és fenntartását, nem vonható a kétharmados szabályozás körébe.

Sőt, az ágazati rendelkezések megalkotásánál is figyelembe kell venni, hogy a jogrendszerben egyébként elérhető eszközök mennyiben alkalmasak az alkotmányos szabályozási célok elérésére. Az általános gazdasági jogi, versenyjogi előírások – a médiarendszer jellemző műszaki és gazdasági tényezők mellett – így a tájékoztatási monopóliumok kialakulását befolyásoló tényezőkként vehetők figyelembe. Ahogy a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat is hangsúlyozza, az Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettség csak akkor áll fenn, ha a rádiózás és televíziózás módját és szervezeti kereteit érintő „pozitív szabályozást” a médiarendszer sajátosságai szükségessé teszik. Ilyen sajátosságok hiányában a pozitív ágazati külön szabályozást felválthatja az általános gazdasági és versenyszabályozás, illetve az ágazati külön szabályozás azokra a területekre szorulhat vissza, amelyeket az általános gazdasági és versenyszabályozás nem fed le.

3.2. *Külső pluralizmus és/vagy belső pluralizmus*

A véleménypluralizmust garantáló szabályozási eszközök részben a médiarendszer egészében megjelenő álláspontok és tartalomkínálat sokféleségét, részben az egyes tartalomszolgáltatások sokszínűségét, az adott szolgáltatásban megjelenő vélemények és kiszolgált közönségigények lehető legszélesebb spektrumának kialakulását szolgálják.

Az Alkotmánybíróság a rádiózás és televíziózás szabadságának kialakítására irányuló állami kötelezettség tartalmát úgy határozta meg, hogy a rádiózás és televíziózás rendszerének egészére vonatkozóan kötelezte az államot a demokratikus közvéleményt garantáló, teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú tájékoztatás feltételeinek megteremtésére. Az itt megfogalmazott ún. „külső pluralizmus” nem az egyes rádiókra és televíziókra, hanem a rendszer egészére koncentrál. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozását e szabályozási modell szerint elsősorban a tartalomszolgáltatást nyújtó, egymástól független szolgáltatók nagy száma szolgálja. A jogalkotónak olyan szabályozási eszközöket kell kialakítania, amelyek a lehető

legtöbb szolgáltatónak teszik lehetővé a piacra való belépést, és egyúttal biztosítják, hogy az egyes vállalkozások (érdekcsoportok) – egy vagy több tartalomszolgáltatáson keresztül – ne kerüljenek a véleményalkotást egyoldalúan befolyásolni képes pozícióba. A külső pluralizmus megvalósulását mozdítja elő a jogalkotó a piacra lépés engedélyezésének szabályozásával, ami egyrészt lehetőséget teremt új piacra lépők megjelenésének, másrészt – a szűkös erőforrások elosztásánál – a kiválasztási szempontok szabályozásával hozzájárul ahhoz, hogy a pluralizmust legnagyobb mértékben erősítő szolgáltató jusson jogosultsághoz. A külső pluralizmus megvalósításának további eszköze az egyes szolgáltatók által megszerezhető piaci pozíciók korlátozása, a médiakoncentrációnak az általános versenyjogi mércénél szigorúbb ágazati ellenőrzése.

A véleménymonopóliumok megakadályozásának másik szabályozási modellje a „belső pluralizmus”, ami a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatás követelményét minden egyes műsorszolgáltatásban érvényesíteni rendeli. Az Alkotmánybíróság e szabályozási modellt rendelte alkalmazni a közszolgálati rádió és televízió esetében: „[...] a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják.”¹⁴ A belső pluralizmus megvalósulását szolgálja mindenekelőtt a sokszínű és kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye, továbbá azok a műsorszerkezeti kötelezettségek, amelyek a kulturális sokszínűséget – műsorszerkezeti kvótákkal – előmozdító, vagy a közönség egyes csoportjainak igényeit szolgáló műsorszámok bemutatását írják elő. A belső pluralizmust biztosítják a műsorszolgáltató szervezetére vagy tulajdonosi összetételére vonatkozó rendelkezések is.

A külső és a belső pluralizmus nem csak a médiarendszer kialakításának egymást kizáró modelljeiként értelmezhető. A kereskedelmi műsorszolgáltatás szabályozásában helyet kapnak olyan elemek, amelyek a külső pluralizmus megvalósítását szolgálják, és olyanok is, amelyek célja a belső pluralizmus erősítése. Ezeket az eszközöket a jogalkotónak egymásra tekintettel kell szabályoznia, a külső és a belső pluralizmust szolgáló eszközöknek együttesen kell garantálniuk a teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatáson alapuló demokratikus közvéleményt.

Az 1992-es AB határozat alapján a belső pluralizmus a kivételes, szűk körben alkalmazandó szabályozási modell. Ez azt a kérdést veti fel, hogy van-e különbség a külső vagy a belső pluralizmust szolgáló eszközök alkotmányos megítélése között. E kérdés csak akkor válaszolható meg, ha a médiarendszer kialakítását szolgáló eszközöket az egyéni médiaszabadság korlátozásaként értelmezzük, azaz elfogadjuk, hogy a médiaszabadságnak van szubjektív, alanyi oldala. A műsorszolgáltató véleménynyilvánítási szabadságát a külső pluralizmust biztosító eszközök kisebb mértékben korlátozzák, mivel azok közvetlenül a médiatartalom kialakításába nem, vagy a belső pluralizmust biztosító eszközöknél kisebb mértékben avatkoznak bele. Másrésztől azonban a külső pluralizmus eszközei is jelentősen, jellemzően az általános gazdasági

¹⁴ 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

és versenyszabályozást meghaladó mértékben korlátozzák a szolgáltató – mint „beszélő”, és mint vállalkozás – gazdasági mozgásterét. Nem magát a műsorszerkesztési tevékenységet érintik ugyan, de közvetve, a gazdasági jellegű korlátozáson keresztül arra is hatnak: a gazdasági korlátozások végső soron a műsorpolitikai döntésekben jelennek meg. A hatás közvetettsége önmagában nem teszi a beavatkozást kevésbé korlátozó jellegűvé. Általánosságban tehát nem határozható meg, hogy a külső vagy a belső pluralizmust szolgáló eszközök jelentik-e a kisebb korlátozást.

A demokratikus közvélemény garantálásának alkotmányos követelménye végső soron a médiarendszer egészével szemben fogalmazódik meg. „A szervezeti és jogi megoldások természetesen függenek attól, hogy milyen az adott országban a rádió és televízió struktúrája: az országos közszolgálati rádión és televízión kívül milyen helyi közszolgálati, másrészt milyen kereskedelmi és egyéb adások működnek. A vélemények bemutatására, illetőleg a tájékoztatásra vonatkozó fenti feltételek teljesülését a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani; a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az ezt a kötelezettséget alapvetően viselő országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra.”¹⁵ Ez a törvényhozó részére a kereskedelmi műsorszolgáltatás szabályozásában igen széles mozgásteret biztosít, feltéve, hogy a közszolgálati média valóban képes ellátni a demokratikus funkciókat. A kereskedelmi műsorszolgáltatás szabályozásánál azonban figyelembe kell venni azt, hogy egy vagy több kereskedelmi műsorszolgáltató egyoldalú véleménybefolyásoló hatása a médiarendszer egészének sokszínűségét, illetve a demokratikus közvélemény érvényesülését még a belső pluralizmus alapján működő közszolgálati mellett is súlyosan csorbíthatja. A szabályozás alkotmányosságának elengedhetetlen feltétele, hogy lehetővé tegye az ilyen káros befolyások észlelését és korrigálását.

Az 1/2007. (I. 18.) AB határozat rögzíti, hogy „[...] a külső pluralizmus a rádió és a televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult.” Nem következik azonban e megállapításból egyértelműen, hogy a jövőben nincs szükség a külső pluralizmus szabályozási eszközökkel történő fenntartására. Az Alkotmánybíróság e megállapítás után ugyanis arra a következtetésre jut, hogy a belső pluralizmus megvalósítását szolgáló, a véleményszabadságot, szerkesztési szabadságot a lehetséges szabályozási megoldások közül a legnagyobb mértékben korlátozó szabályozás fenntartása továbbra is szükséges és arányos. Másrészt a megállapítás olyan szabályozási környezetben született, amely tartalmaz eszközöket a külső pluralizmus biztosításához, és az alkotmánybírósági vizsgálatnak nem volt tárgya, hogy ezeknek az eszközöknek az elhagyásával a szabályozás alkotmányos lenne-e.

Az Alkotmánybíróság határozatában ellentmondásba kerül azzal a koncepcióval, hogy a külső pluralizmus érvényesülése önmagában, a belső pluralizmus eszközei nélkül is alkotmányos. A külső pluralizmus megvalósulása önmagában is teljesíti a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban rögzített mércét, amely szerint akkor alkotmányos a médiaszabályozás, ha a rádiózás és televíziózás egészében biztosítja a teljes

¹⁵ 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

körü, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű tájékoztatást. E mércét alapul véve annak kimondásával, hogy a külső pluralizmus megvalósult, nem fér össze a belső pluralizmus minden egyes műsorszolgáltatóval szembeni előírása. A határozat ezt az elmentmondást azzal próbálja feloldani, hogy a kiegyensúlyozottság követelményét a kereskedelmi műsorszolgáltatók közül csak azokkal szemben tartja szükségesnek, „amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik.” A szolgáltatók e meglehetősen bizonytalan körének meghatározását az Alkotmánybíróság további részletekkel nem segíti. A határozat így azt a kötelezettséget rója a jogalkotóra, hogy meghatározza a jelentős véleményformáló erő meghatározásának szempontjait, és a kiegyensúlyozottság követelményét az e szempontok alapján meghatározott szolgáltatókra korlátozza. Ez azonban azt is jelenti, hogy a határozat indokolása a jelenlegi szabályozásnál szűkebb körben tartja alkotmányosan szükségesnek a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, rendelkező részében viszont nem semmisíti meg a kapcsolódó szabályozást.

III. Összegzés

A fenti elemzés alapján megállapítható, hogy sem az engedélyezési klauzula, sem a tájékoztatási monopólium megakadályozásának kötelezettsége alapján nem állítható össze azon szabályozási területek és eszközök vitathatatlan katalógusa, amelyek egyértelműen a kétharmados jogalkotási tárgykörök közé sorolhatók. Egyes szabályozási problémák mind az engedélyezési klauzulával, mind a tájékoztatási monopóliumok megakadályozására vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatban felmerültek, a digitális médiarendszerben mégsem feltétlenül igényelnek kétharmados ágazati szabályozást. Tartalmilag azonban valamely szabályozási eszköz akkor is alkotmányos, és alkalmas lehet az alkotmányos médiaszabályozási célok elérésére, ha formálisan nem kerül a kétharmados tárgykörbe. A hatályos alkotmányszöveg mellett a formai követelmények teljesülésével kapcsolatban minden szabályozási megoldás esetében marad alkotmányos kockázat, és ez szükségszerűen rontja a médiajog-alkotás hatékonyságát, illetve a jogbiztonságot.

A kétharmados jogalkotási tárgykörök akadályozzák, hogy a médiaszabályozásról folyó vitában az érintettek arra keressék a választ, hogy mely szabályozási eszközök a legalkalmasabbak az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására. Olyan szabályozási kérdések rendezését is befolyásolják, mint a konvergencia szabályozhatóság létrehozásának lehetősége, a műsorelosztási kötelezettségek, vagy a digitális technikai és adminisztratív szolgáltatások szabályozása. A formális alkotmányos követelményeknek való megfelelés adott esetben a szakmailag kívánatos szabályozási megoldás kidolgozását hátráltathatja, és éppen a médiaszabályozás alkotmányosságának tartalmi vonatkozásait csorbíthatja.