

FORGÁCS IMRE

A GLOBÁLIS PIAC NEM MŰKÖDŐKÉPES GLOBÁLIS SZABÁLYOZÁS NÉLKÜL

(A HÍRKÖZLÉSI ÁGAZAT, MINT LEHETSÉGES SZABÁLYOZÁSI MODELL)

A múlt század hetvenes-nyolcvanas éveiben lezajlott deregulációs kampányok jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a származékos értékpapírok és a velük kapcsolatos tranzakciók óriási tömegekben áraszhatták el a pénzpiacokat. Ezért a pénzügyi szektor egészének szabályozását felül kell vizsgálni.

2008 őszén tapasztalhattuk, hogy a pénzügyi összeomlást a „neokonzervatív forradalom” múlt század hetvenes-nyolcvanas éveiben megindult állam elleni támadása váltotta ki. A különböző deregulációs kampányok jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a származékos értékpapírok és a velük kapcsolatos tranzakciók óriási tömegekben áraszhatták el a pénzpiacokat. Ezek az eszközök a tényleges pénzösszeg sokszorosát sugallták a szereplők számára, emellett látszólag megosztották, „terítették” a pénzpiacok hitelezési kockázatait, de végső soron maguk váltak a csőd egyik előidézőjévé.¹ Ezért – mint egy korábbi tanulmányban utaltunk rá [Forgács 2008] – ma közmegegyezés látszik kialakulni abban a kérdésben, hogy a válság napi menedzselésével egy időben a pénzügyi szektor egészének szabályozását is felül kell vizsgálni, és a rendkívüli mértékben felgyorsult, destabilizáló hatású tőkemozgásokat „csillapítani” kell.²

A pénzügyi válságot előidéző tényezők között érdekes lehet azonban annak vizsgálata is, hogy a pénzügyi menedzserek – ma sokak által egyszerűen csak korruptnak tekintett – válság-előidéző magatartásához³ mennyiben járult hozzá a távközlés globális világrendszerévé válása. Így például, hogy a származékos pénzügyi eszközök interneten zajló kereskedelme milyen mértékben siettette a pénzügyi rend-

1 Az úgynevezett származékos pénzügyi eszközök (derivatives) azért „származékosak”, mert értékük mindig egy másik értékpapír értékétől függ (például egy határidős ügyletet megtestesítő értékpapír kapcsolata az alapjául szolgáló részvényvel). A jelenlegi válság dimenzióira is utal, hogy az USA-ban a származékos eszközök, közöttük a legnépszerűbb hitelkockázat-csökkentő csereügyletek, credit-default swap (CDS) piacának becsült nagyságrendje 2008-ra elérte az 55–60.000 milliárd dollárt, ami mintegy kétszerese az Egyesült Államok és az EU egyesített éves GDP-jének [The Economist 18.10.08; The Guardian Weekly 17.10.08.]

2 Ezt jelzi például, hogy ismét kiújultak a viták a James Tobin, amerikai közgazdászról elnevezett „Tobin-adó” jövőbeli alkalmazhatóságáról. Ennek lényege, hogy a rövid-távú, spekulációs célú nemzetközi valutaügyletek után vetnének ki alacsony mértékű, de szabályozási célját tekintve, mindenképpen büntető jellegű adót. A felvetésnek csupán eszmei értéke van, miután egy ilyen típusú „nemzetek feletti” adó széles körű politikai elfogadása a mai világhelyzetben nem képzelhető el. Emellett természetesen az is kérdéses, hogy a Tobin-adót milyen szervezet, milyen közjogi felhatalmazás alapján szedhetné be, s főként, hogy ez a vélhetően gigantikus összeg hol jelenne meg adóbevételeként?

3 A The Guardian Weekly publicistája, Madeleine Bunting „a korrupst neoliberais mitológiáról” szólva, arról ír például, hogy a gazdasági ortodoxia több évtizedes triumfálása kellett ahhoz, hogy valamennyien rájövünk, a király meztelen. [The Guardian Weekly 17.10.08]

szer összeomlását. A probléma felvetése nem előzmény nélküli, az Egyesült Államokban *Charles Bowsher*, az USA főszámvevője már 1994-ben figyelmeztetett arra, hogy szükség lenne a derivatívákkal való elektronikus kereskedés ellenőrzésére. Elsősorban azért, mert a pénzügyi termékek széles körének „elektronikus fogyasztói” (különösen külföldiek esetében) semmilyen mértékadó információval nem rendelkeznek az ügyletek tényleges tartalmáról, még kevésbé annak kockázatairól. Nem is szólva arról, hogy az üzletkötések jelentős része – jogi felelősségi szempontból utólag dokumentálhatatlanul – a virtuális térben zajlik [Kedrosky 2008]. A főszámvevő egyik legnagyobb ellenlábasa *Alan Greenspan*, korábbi Fed-elnök akkori értékelése szerint viszont az internet forradalmasítja a pénzügyeket, s ebben a rendszerben nem szabad korlátozásokat alkalmazni. E filozófia alapján a 2000-es informatikai cégkrach után Greenspan például sikerrel győzte meg a törvényhozókat arról, hogy a szövetségi ellenőrző hatóságokat távol kell tartani a származékos eszközök piacától.

Egy másik, a válságot vélhetően előidéző – ugyancsak a modern bankrendszer komputerezésével összefüggő – probléma, hogy az amerikaiak mindig is élen jártak a legkorszerűbb kockázatkezelő módszerek alkalmazásában. E módszerek lényege, hogy matematikai-statisztikai képletek és az azokat alkalmazó számítógépes modellek segítségével igyekeznek a döntéshozókat tájékoztatni egy-egy ügyletfajta becsült kockázatáról. Egy minden tekintetben mértékadónak tekinthető gyakorlati szakembernek, a Magyar Bankszövetség elnökének a jelen válsággal kapcsolatban kifejtett véleménye szerint e képletek rendkívül komplikáltak, s szerinte elképzelhetetlen, hogy egy átlagos bankvezető azokat akár levezetni, de akár megérteni is képes lenne.⁴ E tézis elfogadásával és extrapolálásával viszont arra a drámai következtetésre kell jutnunk, hogy a gigantikus veszteségeket okozó üzleti döntéseknek nemcsak az ügyfél, hanem a döntéshozói oldalán is – a tartalmi kérdésekkel kapcsolatban – teljes mértékben tájékozatlan szereplők állnak/álltak. Mindez nemcsak jogi felelősségi, hanem az intézményrendszer egészét érintő problémák sokaságát veti fel, feltéve persze, hogy nem a számítógépet, mint technikai eszközt, vagy a bankok informatikai vezetőit tekintjük a válság elsőszámú felelőseinek.

A két szektor összefüggéseinek elemzésére azért is szükség van, mert a világ leggyorsabban globalizálódott gazdasági ágazataiban és ezek szabályozásában az elmúlt egy-másfél évtizedben olyan alapvető átrendeződések mentek végbe, hogy azok fényében az állam vagy a piac elsődlegességéről zajló korábbi viták már csak az elméleti történet iránt érdeklődők számára lehetnek érdekesek. A hírközlési jog és intézményrendszer például már mostani állapotában is a két szféra elválaszthatatlanságának létező bizonyítéka, következésképpen az állami beavatkozás szükségességéről/szükségtelenségéről folyó ideológiai vitáktól túl sok gyakorlati eredmény nem várható. Hasznosabbnak látszik, ha – a pénzügyek mellett, az úgynevezett „vezetékes gazdasági ágazatok” (energia, közlekedés, távközlés) esetében is – a piac állami szabályozása és a rá vonatkozó ágazati igazgatás létező összefüggéseit vizsgáljuk [Kovács András György 2008]. A vezetékes gazdasági ágazatok ugyanis – amelyek a pénzügyekhez hasonlóan látványosan globalizálódtak az elmúlt években – számos

⁴ Lásd „A spekuláns megmozgatja a sajtókapcsolatait”. Interjú Felcsuti Péterrel a Magyar Narancs 2008. október 23-ai számában.

hasonló vonással rendelkeznek, s az új szabályozási útkeresések szempontjából egy-fajta modellként is szolgálhatnak.⁵

Kovács András György közigazgatási bíró például arra hívja fel a figyelmet, hogy napjainkban a közigazgatási jogon belül egy új jogág önállósulásának lehetünk tanúi, különösen a közösségi jog által szabályozott területeken. „Ez a terület a széles értelemben vett versenyjog (a közösségi jog szintjén a közösségi versenypolitika) és a fogyasztóvédelem területe köré csoportosuló állami feladatok összessége, egyszóval a piacgazdaság szabályozásához, közvetlenül a gazdaságba való állami beavatkozáshoz kapcsolódó jogi diszciplína.” [Kovács András György 2008: 12] Az új, komplex jogterület legfontosabb sajátosságát éppen abban látja, hogy az nem az állam és a piac kapcsolatát szabályozza, hanem a piaci szereplők közötti viszonyrendszer alakítására törekszik. Az Európai Unió tagállamai között ugyanis többé-kevésbé egyetértés van abban a kérdésben, hogy az állam szabályozási és igazgatási feladatai az elmúlt két évtizedben gyökeresen átalakultak a jelzett ágazatok óriási technológiai és gazdasági fejlődése következtében. A klasszikus versenyjog és a fogyasztóvédelem mellett egyre nagyobb jelentőségre tesz szert az állami működés szempontjából is a privatizált gazdasági közszolgáltatások joga, a közbeszerzés, de ide sorolható az állami támogatások igen bonyolult szabályrendszere is.

1. A TECHNOLÓGIAI FORRADALOM SZABÁLYOZÁSI KIHÍVÁSAI A HÍRKÖZLÉSI ÁGAZATBAN

A távközlési ágazat „születésekor”, azaz a XIX. század végén és a XX. század elején még a klasszikus „magángazdasági” keretek között épült ki. Az első telefontársaságok élvezték a természetes monopólium előnyeit, ami egyrészt abból adódott, hogy a szolgáltatási piacra való belépés bizonyos méretek alatt nem volt gazdaságos, emellett igen komoly tőkebefektetést igényelt. Másrészt az elsőként piacra lépők élhettek leginkább a méretgazdaságosság előnyeivel, vagyis azzal is, hogy minél többen használták a már kiépült hálózatot, annál alacsonyabbak voltak az egyedi igénybevétel költségei.⁶ A XX. század nagyobbik része mégis – az Egyesült Államokat kivéve – a távközlés államosításának évszázada volt. Ebben szerepet játszott az ágazat honvédelmi, nemzetbiztonsági jelentőségének fokozatos felismerése mellett az is, hogy a modern távközlési szolgáltatások nyújtásához olyan – csak korlátozott mértékben rendelkezésre álló – közjavak is szükségesek, mint a rádiófrekvenciák, illetve azonosítók, amelyek a legtöbb államban kizárólagos állami tulajdonban vannak.

A hetvenes évtized technológiai forradalma azonban robbanásszerű változásokat idézett elő ebben a szektorban is. Ennek lényege abban foglalható össze, hogy a távközlési szolgáltatások és az információ-technológiai (IT) ágazatok gyors fejlődése és integrálódása következtében létrejött globális „hálózati információs gazdaság” a világ egyik legfontosabb reál-gazdasági „húzóágazatává” vált. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy nagyságrendekkel növekedett a további fejlesztésekhez szükséges –

⁵ Az említett ágazatokban a szabályozási és intézményi összefüggések rendszerszerű összefoglalását adja Burai-Kovács János [2006]; Bényi Orsolya [2006]; Lövétei [2006].

⁶ A jelen alfejezetben támaszkodtunk Lapsánszky András [2008] PhD-értekezésére.

korábban is igen magas – tőke-szükséglet, ami egyre inkább meghaladta az amúgyis egyensúlyi problémákkal küszködő nemzetállamok lehetőségeit. A távközlési liberalizáció folyamata így több tényező együttes hatására formálódott: *a)* kimutathatók az erősödő neokonzervatívizmus ideológiai alapú, univerzális ajánlásai (privatizáció, dereguláció, liberalizáció); *b)* a távközlési szektor műszaki-technológiai változásainak kényszerítő ereje; *c)* a technológiai változásokhoz részben alkalmazkodó, de egyúttal azt alakító szabályozási környezet. Lapsánszky [2008: 102–121] összefoglalja a műszaki és technológiai, illetve a szabályozási környezetben végbement legfontosabb változásokat, amelyek közül néhányat idézünk.

- *Az alternatív, párhuzamos és „helyettesítő” infrastruktúra valamint szolgáltatások megjelenése, illetve a hálózat megoszthatósága.* A műholdas távközlés, a mikrohullámú sugárzás és az üvegszál alapú hálózatok és más csúcstechnológiai eszközök – amellet, hogy nagymértékben megnövelték a továbbítható információ mennyiségét, egyúttal tovább csökkentve az átviteli költségeket – technikailag azt is lehetővé tették, hogy egy szolgáltató meglévő hálózatán keresztül (akár egyidejűleg) többféle szolgáltatást nyújtsanak, vagy több szolgáltató párhuzamosan használja a hálózatot. Ezáltal megteremtődtek a szabályozott gazdasági verseny korábban nem megvalósítható műszaki feltételei.
- *A hálózatok műszaki, gazdasági és szabályozási összefonódása, kölcsönös átjárhatósága.* A nyolcvanas évektől egy távközlési szolgáltatási rendszer már nem csak egy hálózatra épülhet, hanem lehetővé vált, hogy egyes hálózatok együttműködjenek, összekapcsolódjanak, egymáshoz kölcsönösen hozzáférést biztosítsanak (például vonalas hálózatról hívható mobiltelefon, mobiltelefonos internet-elérhetőség, az internet telefonkénti használata stb.). A hálózatok a beszéd mellett alkalmassá váltak az egyéb információk (képek, írott szövegek) továbbítására is, különös tekintettel a számjellelű digitális rendszerek gyors terjedésére. Az ún. „vonalkapcsolás” mellett, nagyságrendekkel megnőtt a hálózatok átviteli képessége a „csomagkapcsolásos” információ-átviteli módszer alkalmazásával. A vonalkapcsolás úgy működik, hogy a kommunikációhoz szükséges hálózati elemeket a kommunikáció megkezdése előtt le kell foglalni, s azok a kommunikáció ideje alatt csak az abban résztvevők számára hozzáférhetőek (ilyen a hagyományos kapcsolásos vezetékes telefonhálózat – PSTN vagy Public Switched Telephone Network – mellett, a földfelszíni cellás mobiltávközlési hálózat – PLMN vagy Public Land Mobile Network – is). A csomagkapcsolás lényege – amelyre az internetes adatátvitel is épül – ezzel szemben az, hogy a hálózati csomópontok az információk tartalmakat képesek venni, csomagokban tárolni, majd azt a vételi oldalon eredeti formájában helyreállítani. A módszer korszakos jelentősége abban van, hogy a csomagok az átviteli csatornákat csak a továbbítás idejére foglalják le, ezért a hálózati kapacitások nagyságrendekkel jobban kihasználhatók.
- *A vezetékek nélküli távközlés, a vezetékes adatátviteli rendszerek, a telematika és az internet „forradalma”.* A műholdas, vagy űrtávközlés néhány évtized alatt a tudományos-fantasztikus irodalom témaköréből az autóvásárlás vonzerejét növelő hétköznapi cikkek egyikévé vált (GPS). Napjainkban a műholdas

távközlési eszközök funkciójuk szerint már önálló alrendszereket alkotnak.⁷ A földfelszíni cellás mobil távközlési hálózat rádióösszeköttetése közismerten a bázisállomásokon keresztül valósul meg. Ezek egy-egy földrajzilag lehatárolt területen (cellán) belül biztosítják az automatikus kommunikációs kapcsolatot, kezelő igénybevétele nélkül.⁸ A rádiótelefon rendszerek működése technikai értelemben sem lenne lehetséges regionális és világszabványok léte nélkül. Ilyen – többek között – az Európai Unióban kidolgozott és alkalmazott GSM-szabvány (Global System for Mobile Communication), vagy ennek 1800 MHz-es frekvenciasávon működő változata, a DCS-rendszer (Digital Cellular System), illetve az egyre fejlettebb „generációk” egységesített rendszere (1G, 2G, 3G, 4G stb.). A telematika a telekommunikációs és az informatikai rendszerek összekapcsolásával jön létre, s a valóban globális (kép, hang, egyéb adatok) átvitelére képes. Ide sorolhatók például a telefax, a nyilvános távmásoló (bürofax), az integrált szolgáltatású digitális hálózat (ISDN – Integrated Services Digital Network), a telefonhálózathoz kapcsolt internet, az intelligens hálózat (IN – Intelligent Network) és mások. Az internetprotokoll alapú (IP) hálózatok pedig már a csomagkapcsolásos technológia alkalmazásával képesek valamennyi audiovizuális tartalom (szöveg, kép, mozgókép – videó –, interaktív televíziós műsor, hang stb.) integrált kezelésére és továbbítására [Lapsánszky 2008: 113].

- *Szabályozási súlypont-áthelyeződés: állami monopólium helyett versenyteremtés és szabványosítás.* Az előbbieken csupán jelzett technológiai lehetőségek alapjaiban változtatták meg a szabályozás irányait is. A korábbi vezetőkes távközlés méretgazdaságosságra épülő – akár magángazdasági, akár állami – monopóliumai egyre inkább veszítettek jelentőségükből azáltal, hogy a különböző technológiák egymással párhuzamosan is kiépíthetővé váltak. Ezért a nyolcvanas évektől a hírközlési szektorban a piaci verseny feltételeit tulajdonképpen az ágazati szabályozásnak kellett megteremtenie. A „versenyteremtő szabályozás” nem elsősorban a monopolhelyzetek megszüntetésére irányult, hanem ex-ante szabályozással próbálták a szolgáltatók piaci magatartását alakítani. Ehhez mindenütt szükség volt a piaci szereplőktől független szabályozó hatóságok felállítására is, akik részben feltételeket szabhattak a szolgáltatók számára (például az árképzésben), részben hatósági ellenőrzési funkciókat láttak el. [Bényi 2006] Az ily módon alakuló/alakított versenyhelyzetek érthető módon már nem kedveztek a korábbi, kizárólagos jogokra épülő szabályozási filozófiának, helyette a hálózatok közötti együttműködésre és a szabványosításra tevődött át a hangsúly: „A távközlés fejlődése ugyanis nem elszigetelt,

7 A Föld körüli keringési pálya szerint például a GEO-rendszer (Geostationary Earth Orbit); a LEO (Low Earth Orbit); a MEO (Medium Earth Orbit); az EEO (Elliptic Earth Orbital), vagy a szolgáltatási rendszer szempontjából: a felhasználó szempontjából beépített, állandó helyű rendszerek (Fix Satellite Service - FSS); a hajókba, szárazföldi járművekbe, repülőgépekbe beépített mobil rendszerek (Mobile Satellite System - MSS). Lásd részletesen Lapsánszky [2008: 111].

8 E műszaki-technológiai ténynek a jogi szabályozás és jogalkalmazás szempontjából olyan „hétköznapi”, de amúgy fontos kérdést is felvethet, hogy vajon a kezelő nélküli bázisállomások telephelynek minősülnek-e? Ebben az esetben ugyanis a magyar jog szerint a mobil cég által fizetendő helyi iparűzési adó a bázisállomások helye szerinti önkormányzatokat illeti telephelyenként, ellenkező esetben viszont a több milliárdos nagyságrendű adó jogosultja kizárólag a mobil szolgáltató székhely-települése.

országokként lehatárolható keretekben bontakozott ki, hanem nemzetközi szinten. Ebből is következően a 'hivatszerű', hatósági funkciókkal is felruházott távközlési szolgáltatók monopol-pozíciójával biztosított egységes hálózati működés, egységes hálózati rendszer teljes egészében túlhaladottá, sőt működésképtelenné vált. A hálózatok egységes működése szempontjából tehát mind szélesebb körben vált általánosan elfogadottá, hogy a távközlés fejlődésének egyedüli hatékonyságot biztosító alapja az egységes szabványosítási mechanizmus kialakítása, illetve a szabványok kiterjedt alkalmazása." [Bényi 2006: 118]

A távközlési piac liberalizációjára és az új típusú, nemzetek feletti szabályozás kialakítására természetesen számos egyéb körülmény is ösztönzőleg hatott. A szolgáltatások nemzetközivé válása új dimenziókba emelte a fogyasztóvédelem kérdéseit, ami nemcsak a minőségvédelemre, hanem olyan speciális területekre is kiterjed, mint a megfizethető árak nemzetközi garantálása (lásd legújabban az európai roaming-díj ügyét), vagy a keresztfinanszírozás megszüntetése.⁹ A párhuzamos struktúrák kiépítésének műszaki-technológiai lehetőségei az ágazat honvédelmi, nemzetbiztonsági szempontrendszerét is átalakították. Egyszerűbbé vált a „civil” szolgáltatásoktól teljesen elkülönült speciális hálózatok kiépítése, természetesen ezek biztonságának garantálása egyúttal új műszaki és jogi kérdések sokaságát veti fel.

2. AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁS ÉS AZ ÁLLAMI JELENLÉT A HÍRKÖZLÉSI ÁGAZATBAN

Az Európai Unióban az ezredfordulót követően elfogadott új közösségi irányelvek tükrözik a technológiai forradalom előbbieken jelzett változásait.¹⁰ Mindenekelőtt szembetűnő, hogy az új szabályozás már nem a „távközlési szolgáltatások” hagyományos fogalmáról, hanem az „elektronikus hírközlő hálózatokról és szolgáltatásaikról” szól. E kibővített fogalom jelzi, hogy a szabályozás hatálya kiterjed minden olyan fizikai közegre, átviteli rendszerre, berendezésre és erőforrásra (helyhez kötött hálózatok, mobilkommunikáció, műhold, internet, kábeltévé-hálózatok, rádió- és televízió

9 A távközlés állami monopóliuma időszakában általános gyakorlat volt, hogy a tarifarendszer nem tükrözte a tényleges ráfordításokat, hanem például a magas díjtételű nemzetközi hívások bevételeiből egészítették ki (keresztfinanszírozták) a mesterségesen alacsony szinten tartott helyi távközlési díjbevételeket [Bényi 2006].

10 A legfontosabb közösségi jogforrások: 1. Keretirányelv (az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások általános keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK számú 2002. március 7-ei irányelv); 2. Hozzáférési irányelv (az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és a kapcsolódó létesítményekhez való hozzáférésről, az elektronikus hírközlő hálózatok és a kapcsolódó hírközlési létesítmények összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK számú 2002. március 7-ei irányelv); 3. Engedélyezési irányelv (az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK számú 2002. március 7-ei irányelv); 4. Egyetemes szolgáltatásról szóló irányelv (az egyetemes szolgáltatásról és az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz fűződő felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK számú 2002. július 12-ei irányelv); 5. Adatvédelmi irányelv (az elektronikus hírközlő szektoron belüli személyes adatok feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK számú 2002. július 12-ei irányelv); Versenyéről szóló irányelv (az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások piacán jelen lévő versenyről szóló 2002/77/EK számú 2002. szeptember 16-ai irányelv)

műsor-elosztó hálózatok), amelyek lehetővé teszik a jelek végpontok közötti szállítását vezetéken, rádiós, optikai vagy egyéb elektromágneses közegen keresztül.¹¹ Ide tartozik a műsorterjesztés, mint átviteli szolgáltatás is, de már nem sorolandó a fogalom körébe a tartalomszolgáltatás, az azzal kapcsolatos szerkesztői tevékenység vagy a külön ágazatba sorolt postai tevékenység sem.

Az Európai Unióban a piaci liberalizáció lényegében a nyolcvanas évek végén kezdődött, az utolsó monopólium a vezetékes távközlési piac volt, amelyet 1998-ban nyitottak meg. A szabályozó hatósági feladatokat mindenütt el kellett vonni a korábbi monopolszolgáltatóktól, s a versenyteremtés speciális eszközeként kezdetben első sorban a *jelentős piaci erő* jogi fogalmát használták. Ennek lényege az, hogy a jelentős piaci erővel rendelkező vállalatokra a jogi szabályozás többletkötelezettségeket állapít meg annak érdekében, hogy az új piaci szereplők is lehetőséghez jussanak. E többletkötelezettségek mindenekelőtt a hálózatok összekapcsolására, a speciális hozzáférés biztosítására és a díjakra vonatkoztak. Az ezredfordulót követően azonban az Európai Unió szabályozási filozófiájában már inkább az európai versenyjogi megközelítésre helyezi a hangsúlyt, a szektorspecifikus, ex-ante szabályozásra csak akkor jogosítja fel a nemzeti szabályozó hatóságokat, ha nincs hatékony versenyhelyzet. Általános törekvés az is, hogy a terjedelmes ágazati joganyag egyszerűsödjön, a hírközlési jog lehetőleg „technológia-semleges” legyen (ne minden átviteli technológiára külön szabályozás vonatkozzon), s az egyedi engedélyezés is csak viszonylag szűk körre korlátozódjon (például a frekvenciák és távközlési szám-tartományok esetére) [Bényi 2006: 179–180]. A jelenleg hatályos közösségi irányelvek e szabályozási elveket a következők szerint érvényesítik:

2.1. A KERETIRÁNYELV ÚJ SZABÁLYOZÁSI ÉS SZERVEZETI MUNKAMEGOSZTÁSI FILOZÓFIÁJA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A JELENTŐS PIACI ERŐRE

Az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások általános keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK számú, 2002. március 7-ei irányelv (a továbbiakban Keretirányelv), elnevezéséből is következően, a közösségi szintű hírközlési szabályozás alapjait rögzíti, előírva többek között a nemzeti szabályozó hatóságok feladatait, az Európai Bizottság és a tagállamok nemzeti szabályozó hatóságai közötti együttműködés kötelezettségét, vagy vállalkozások közötti és a határon átnyúló jogviták rendezésének általános szabályait. Az együttműködési kötelezettség különösen akkor indokolt, ha a szabályozó hatóság értékelése szerint valamely piacon nem hatékony a verseny, ezért új tagállami szabályok megalkotására van szükség.

A jelentős piaci erő fogalmát az irányelv már a „domináns pozícióhoz” köti, vagyis „egy vállalkozás akkor minősül jelentős piaci erővel rendelkezőnek, ha vagy önállóan, vagy másokkal együtt erőfölénnyel egyenértékű pozícióban van, azaz olyan gazdasági erővel rendelkezik, amely lehetővé teszi számára, hogy a versenytársaktól, az ügyfelektől és végső soron a fogyasztóktól nagymértékben függetlenül visel-

¹¹ Lásd részletesen Bényi [2006: 176-194], amely tanulmány összefoglaló megállapításait idézzük a jelen alpontban.

kedjen.” [14. cikk (2) bekezdés] A korábbi szabályozás szerint a 25 százalékot meghaladó piaci részesedés már önmagában is megalapozta a jelentős piaci erő tényének megállapítását, s – mint utaltunk rá – ez feljogosított az ex-ante szabályozásra. A Keretirányelv egyrészt magasabbra emelte az állami beavatkozáshoz szükséges küszöbszintet (a piaci részesedés önmagában nem elegendő), másrészt egy igen részletes és átfogó elemzés elvégzését írta elő a szabályozó hatóságok számára ahhoz, hogy a domináns piaci pozíció megállapítható legyen.¹²

A felsorolt példákból látható, hogy a tagállami szabályozó hatóságok szerepe jelentősen megnőtt az új szabályozás szerint azáltal, hogy nem mechanikusan, hanem – szubjektív elemeket is tartalmazó – felelős szakmai elemzés alapján kell dönteniük a jelentős piaci erő kérdésében. A Keretirányelv ugyanakkor a döntéshozatalt megelőző konzultációs kötelezettséget is előír a szabályozó hatóságok számára. Olyan esetekben ugyanis, amikor az érintett piacot jelentősen befolyásoló intézkedéseket kívánnak tenni, lehetőséget kell biztosítaniuk arra, hogy az érdekelt felek az intézkedéstervezettel kapcsolatos észrevételeiket ésszerű időn belül megtehessek. [6. cikk] Emellett a Bizottság az elektronikus hírközlés belső piacának konszolidációja keretében a nemzeti hatóságokat akár az intézkedés tervezetének visszavonására is kötelezheti. [7. cikk (4) bekezdés] A Bizottság ajánlásai kötik a tagállamok szabályozó hatóságait a piac-meghatározás során is, amikor is nevesíteniük kell azokat a hírközlési szolgáltatásokat és termékeket, amelyek szükségessé tehetik a szabályozást.¹³ A Bizottság feladata az is, hogy összeállítja és az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában közzéteszi azt a szabvány- illetve előírásjegyzéket, ami az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások összehangolását ösztönzi, egyúttal az európai szabványügyi szervektől szabványok kidolgozását is kérheti.¹⁴

2.2. „ÁLTALÁNOS FELHATALMAZÁS” A PIACRA LÉPÉS EGYEDI HATÓSÁGI ENGEDÉLYEZÉSE HELYETT

Mint többször is utaltunk rá, az elmúlt évtizedekben és napjainkban is az állam leépítésével kapcsolatos egyik leggyakoribb igény az volt, hogy a korábban hatósági engedély-köteles tevékenységeket a dereguláció eredményeként a későbbiekben mindenfajta állami kontroll nélkül lehessen végezni (lásd például a befek-

12 Keretirányelv 16. cikk. A magyar szabályozásban a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény szerint például vizsgálni kell a piaci részesedésen kívül a vállalkozás méretét, a nehezen duplikálható infrastruktúra feletti ellenőrzést, a technológiai előnyt vagy fölényt, a vásárlóerőt, a szolgáltatások piaci lehetőségének jobb kihasználására irányuló bővítést, a különböző szolgáltatási csomagok létrehozásának lehetőségét, a méretgazdaságosságot, a potenciális versenytársak létét, vagy hiányát, a marketing és piaci hálózat fejlettségét stb.

13 A piac meghatározására irányuló eljárás szabályait a Keretirányelv 15. cikke tartalmazza. A Bizottság ajánlása jelenleg 6 kiskereskedelmi és 12 nagykereskedelmi piacot jelöl meg, ahol hatósági piacelemzésre van szükség annak megállapítása érdekében, hogy szükséges-e a specifikus szabályozás bevezetése. [Bényi 2006: 187]

14 Keretirányelv 17. cikk. A hivatkozott szervezetek az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN), az Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság (CENELEC) és az Európai Távközlési Szabványügyi Intézet (ETSI).

tetési és kereskedelmi banki tevékenység elkülönítésével kapcsolatos szabályozás eltörlését az Egyesült Államokban). Hasonló filozófiát követ az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK számú 2002. március 7-ei irányelv (a továbbiakban Engedélyezési irányelv) is, amely szerint ha egy szolgáltató megfelel az úgynevezett kötelezettséglistában szereplő előírásoknak, akkor a piacra lépést nem lehet tőle egyedi hatósági döntéssel megtagadni. Az irányelv preambulumának megfogalmazása szerint az általános felhatalmazási rendszer nem teszi szükségessé a nemzeti szabályozó hatóság kifejezett döntését, illetve közigazgatási intézkedését, az egyetlen eljárási követelmény a bejelentés.¹⁵ A jogosultságok és kötelezettségek tehát közvetlenül a jogszabályi felhatalmazásból és nem a hatósági aktusból adódnak, ez alól csak a rádiófrekvenciák és a távközlési számtartományok használata jelentenek kivételt, ahol továbbra is szükség lehet egyedi jogok megadására. Az irányelv általános célja egy olyan jogi keret létrehozása, amely biztosítja az elektronikus hírközlő hálózatok szolgáltatásának és az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának szabadságát. Ily módon az általános felhatalmazás lényegében nem jelent többet a hatósági bejelentési kötelezettségnél, miután csak igen szűk körben – a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy veszélyeztetése esetén – lehetséges hatósági eszközökkel megakadályozni a hírközlési szolgáltatás megkezdését. [Preambulum (3) bekezdés] A szabályozás sajátos vonása ugyanakkor, hogy az irányelv melléklete igen terjedelmes listát közöl arról, hogy az általános felhatalmazáshoz milyen feltételek fűzhetők jogszerűen (például igazgatási díj fizetése, környezetvédelmi és területrendezési követelmények, továbbítási kötelezettségek, a személyes adatok védelmére és a fogyasztóvédelemre vonatkozó elektronikus hírközlési ágazati szabályok által előírt feltételek, de ide tartoznak az illegális tartalom továbbításával kapcsolatos lehetséges korlátozások is).¹⁶

Az Engedélyezési irányelv szerint az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtók számára igazgatási díj fizetése írható elő, amelyből a nemzeti szabályozó hatóságnak a felhatalmazási rendszer fenntartásával és a használati jogok megadásával kapcsolatos tevékenységeit kell finanszírozni. Ez az igazgatási díj nem torzíthatja a versenyt és nem akadályozhatja a piacra lépést sem. Az igazgatási díjról szóló cikk példálózó felsorolása, amely a szolgáltatást nyújtók által finanszírozandó igazgatási tevékenységfajtákat részletezi, érdekes bepillantást enged abba is, hogy a közösségi jogalkotók szerint a szabályozó hatóságok által ellátandó közigazgatási feladatok költségei körül melyek „háríthatók át” a szolgáltatókra. [Engedélyezési irányelv 12. cikk] Ilyenek a nemzetközi együttműködés, a harmonizáció és szabványosítás, a piacelemzés, a megfelelés-ellenőrzés és egyéb piaci ellenőrzés költsége, valamint a másodlagos jogszabályok és a közigazgatási határozatok – például hozzáférésre és összekapcsolásra vonatkozó határozatok – elkészítésével és végrehajtásával összefüggő szabályozási munka költségei.

15 A bejelentés jogtechnikai eseményei (pl. a bejelentés megtörténtének tértivevénnyel, vagy elektronikus átvételi elismervénnyel való igazolása) nem tekinthetők a nemzeti szabályozó hatóság közigazgatási aktusának [Preambulum (8) bekezdés]

16 Ez utóbbi körben a 2000 június 8-i 2000/31/EK irányelv, illetve a 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK tanácsi irányelvek tartalmazznak részletes közösségi jogi előírásokat.

2.3. JELENTŐS NEMZETI HATÓSÁGI JOGOSÍTVÁNYOK A LÉTESÍTMÉNYEKHEZ ÉS A SZOLGÁLTATÁSOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS BIZTOSÍTÁSÁBAN

A közösségi jogban elsősorban az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és a kapcsolódó létesítményekhez való hozzáférésről, az elektronikus hírközlő hálózatok és a kapcsolódó hírközlési létesítmények összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK számú, 2002. március 7-ei irányelv (a továbbiakban Hozzáférési irányelv) által szabályozott részterületek adnak igen széles körű felhatalmazást a nemzeti szabályozó hatóságoknak ahhoz, hogy – éppen a hírközlési piac versenyfeltételeinek fenntartása érdekében – beavatkozzanak az ágazat működésébe.¹⁷ A tagállamok általános kötelezettsége azon feltételrendszer biztosítása, hogy a szolgáltatók szabadon köthessenek hozzáférési, illetve összekapcsolási szerződéseket. Ennek sikertelensége esetén, vagy a fogyasztók érdekeinek védelmében a nemzeti szabályozó hatóságok élhetnek széles körű jogosítványokkal. Az irányelv megfogalmazása szerint „ösz-tönzik és adott esetben biztosítják” a megfelelő hozzáférést és összekapcsolást oly módon, hogy az a hatékonyságot és a fenntartható versenyt előmozdítsa és a végfelhasználók számára a lehető legelőnyösebb legyen. [Hozzáférési irányelv 5. cikk] Mindenekelőtt a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások számára állapíthatnak meg kötelezettségeket. Ilyen jogosítványuk van például a végfelhasználók hozzáférést ellenőrző vállalkozásokkal kapcsolatban arra vonatkozóan, hogy – a végpontok közötti összeköttetés biztosításához szükséges mértékben – kapcsolják össze hálózataikat. Emellett az üzemeltetők számára is kötelezettséget állapíthatnak meg annak érdekében, hogy biztosítható legyen a végfelhasználók hozzáférése a tagállamok által meghatározott digitális rádióműsor- és televízióműsor-terjesztési szolgáltatásokhoz [5. cikk (1) bekezdés a) és b) pont].

A hatóság a hozzáférés-szolgáltatási kötelezettség megállapításakor műszaki és működési feltételeket is megszabhat, az előírtaknak azonban objektívnek, átláthatónak, arányosnak és megkülönböztetés-mentesnek kell lenniük. A tagállamoknak kell gondoskodniuk arról, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak legyen hatáskörük arra, hogy – a vonatkozó irányelvek részletszabályaival összhangban, saját kezdeményezésre, vagy kérelemre – beavatkozzanak az ágazatpolitikai célok védelme érdekében.

A pénzügyi deregulációra visszavezethető jelenlegi világválság idején különösen tanulságos lehet, hogy a hírközlési ágazatban a nemzeti hatóságok az összekapcsolással és hozzáféréssel összefüggő tevékenységek tekintetében számviteli szétválasztásra vonatkozó kötelezettségeket is előírhatnak. Így megkövetelhetik például egy

¹⁷ A két fő szabályozási terület a hozzáférés és az összekapcsolás fogalmát a Hozzáférési Irányelv 2. cikke határozza meg. Eszerint a hozzáférés eszközök és/vagy szolgáltatások rendelkezésre bocsátása más vállalkozás számára, meghatározott feltételek mellett, kizárólagos vagy nem kizárólagos jelleggel, elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása céljából. Ide tartoznak a hálózati elemek és kapcsolódó eszközök (pl. az ún. helyi hurok), a fizikai infrastruktúrához, szoftverrendszerekhez stb. való hozzáférés. Az összekapcsolás a nyilvános hálózatüzemeltetők között létrehozott különleges hozzáférés-típus: olyan nyilvános hírközlő hálózatok fizikai és logikai összekapcsolása, amelyeket ugyanaz a vállalkozás vagy különböző vállalkozások használnak, azzal a céllal, hogy az egyik vállalkozás ügyfelei számára lehetővé váljon az ugyanazon vállalkozás vagy egy másik vállalkozás ügyfeleivel való kommunikáció, vagy pedig a másik vállalkozás által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés.

vertikálisan integrált cégtől, hogy tegye átláthatóvá nagykereskedelmi árait és belső transzferárait – többek között – a tisztességtelen kereszttámogatás megakadályozása érdekében. A nemzeti szabályozó hatóság emellett meghatározhatja az elszámolási módszert, igényelheti számviteli nyilvántartások rendelkezésre bocsátását és – az üzleti titokra vonatkozó nemzeti és közösségi szabályok tiszteletben tartása mellett – adatokat is közzétehet. [Hozzáférési irányelv 11. cikk]

2.4. AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS KÖTELEZETTSÉGE

Paradox módon az egyetemes szolgáltatási kötelezettség alapeszméje a mindmáig legliberálisabbnak tartott piacgazdaságban, az Egyesült Államokban fogalmazódott meg még a XX. század elején.¹⁸ Az egyetemes szolgáltatásról és az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz fűződő felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK számú, 2002. július 12-ei irányelv (a továbbiakban Egyetemes szolgáltatási irányelv) szerint a tagállamoknak kell biztosítaniuk, hogy a tételesen felsorolt szolgáltatások (ideértve egyes szociális jellegűeket is) a földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül, meghatározott minőségben és – a konkrét nemzeti feltételektől függően – megfizethető áron minden végfelhasználó számára rendelkezésre álljanak. A szolgáltatások – többek között – a következők:

- a helyhez kötött hozzáférés (a nyilvánosan elérhető, helyhez kötött telefonhálózathoz való hozzáférést legalább egy vállalkozó biztosítsa);
- tudakozószolgálatok és telefonkönyvek (legalább egy átfogó telefonkönyv és legalább egy átfogó telefonos tudakozószolgálat álljon rendelkezésre);
- nyilvános telefonállomások (a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy nyilvános telefonállomások álljanak rendelkezésre, azok a fogyasztékkal élők számára is hozzáférhetők legyenek, s a nyilvános telefonállomásokról a 112-es egységes európai segélyhívószám díjmentesen hívható legyen);
- a vállalkozások kijelölése (a tagállamok az egyetemes szolgáltatás különböző elemeinek biztosítására és/vagy az államterület különböző részeinek lefedésére különböző vállalkozásokat vagy vállalkozáscsoportokat is kijelölhetnek);
- a díjak megfizethetősége (a nemzeti feltételek tükrében a tagállamok előírhatják, hogy a kijelölt vállalkozások olyan díjsomagokat kínáljanak a fogyasztóknak, amelyek eltérnek a szokásos kereskedelmi feltételek szerint biztosítottaktól);
- a kiadások ellenőrzése (a tagállamok gondoskodjanak arról, hogy az előfizetők figyelemmel kísérhessék és ellenőrizhessék a kiadásokat és elkerülhessék a szolgáltatás indokolatlan kikapcsolását);
- a kijelölt vállalkozások szolgáltatásainak minősége (a nemzeti szabályozó hatóságok biztosítják, hogy valamennyi kijelölt vállalkozás az irányelv III. számú mellékletében meghatározott szolgáltatásminőségi paramétereken alapuló naprakész tájékoztatót tegyen közzé).

¹⁸ *Theodore Vail*, az AT&T akkori elnöke tűzte ki célul - igaz, a cég monopolhelyzetének megőrzése érdekében - hogy a helyi telefonhálózatot a földrajzi helytől függetlenül bárki számára elérhetővé kell tenni oly módon, hogy a hívások költségei lehetőleg alacsony szinten maradjanak [idézi Bényi 2006: 190].

Az előbbi – nem teljes körű – felsorolásból is látható, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség körében a tagállamok, illetve azok nemzeti hatóságai a fogyasztók érdekében különleges piackorlátozó jogosítványokkal is rendelkeznek. Az Európai Bizottság emellett rendszeresen felülvizsgálja az egyetemes szolgáltatás körét, különösen azzal a céllal, hogy javasolja az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak e kör megváltoztatását vagy újbóli meghatározását. [Hozzáférési irányelv 15. cikk]

2.5. A NEMZETI SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK „EURÓPAIZÁCIÓJA”

A hírközlés jelenlegi közösségi jogi szabályai – hasonlóan más gazdasági területekhez – ebben az ágazatban sem írnak elő igazgatási szervezeti harmonizációs kötelezettséget a tagállamok számára. Az uniós elvárás lényegében arra korlátozódik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak függetlennek kell lenniük a piaci szereplőktől és minden tagállamnak biztosítania kell a hatósági feladatok ellátásához szükséges szervezeti, személyzeti és finanszírozási feltételeket: „A tagállamokban működő nemzeti szabályozó hatóságok függetlensége annyit jelent, hogy a hatóságok nem tartozhatnak semmiféle elektronikus kommunikációs hálózatot üzemeltető vagy szolgáltató cég érdekszférájába”. [Bényi 2006: 192]

Az irányelvekben rögzített – a fentiekben röviden ismertetett – szabályozási feladatok azonban mindenképpen felvethetővé tesznek olyan általánosabb stratégiai kérdéseket is, hogy vajon az egységes európai hírközlési piac működőképes-e a nemzeti hatóságok jelenlegi „laza konföderációjaként”? A globalizációban „élen járó” két csúcságazat bevezetőben említett hasonlóságai miatt, esetleg vonható-e párhuzam az európai szintű Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság és a globális pénzügyi piacot ellenőrizni képes Transznacionális Pénzügyi Felügyelet között?¹⁹ A pénzügyi összeomlás miatt egyre mélyülő gazdasági világválság vajon elegendő érvet szolgáltat-e a politikusok és a fejlett országok közvéleménye számára arra vonatkozóan, hogy a globális gazdasági folyamatok csak globális felügyeleti szervek segítségével kontrollálhatók?

A nemzeti hatóságok ugyanis – a hírközlésben és más ágazatokban is – igazgatási értelemben csak a nemzeti kormányok és az ágazati miniszterek felügyelete alatt álló országos hatáskörű közigazgatási szervként működhetnek, amelyek illetékességi területe értelemszerűen nem terjedhet az ország határain túl. A gazdasági szereplőktől való jogosan elvárt függetlenség másképp általában sehol nem biztosítható, csak ha az ilyen hatóságok – a költségvetési támogatás mellett – rendelkezhetnek a saját bevételeikkel is (például a hírközlésben a frekvenciadíjakkal, a hatósági eljárási díjakkal vagy azok meghatározott hányadával). A nemzeti felügyeleti vagy szabályozó hatóságok összetett feladatköre általában minden ágazatban indokolja, hogy egy

¹⁹ Az előbbivel kapcsolatban (a Bizottság előterjesztése az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról szóló Európai Parlament és Tanács rendeletről) már folynak a legmagasabb szintű uniós egyeztetések, s a hatálybaléptetés tervezett időpontja 2009. december 31. A globális pénzügyi felügyeletről szóló, elsősorban francia kezdeményezésre megfogalmazott javaslatot viszont egyelőre nem támogatta az EU-t is magában foglaló, húsz vezető gazdasági nagyhatalom (G20) 2008. novemberében megtartott első csúcstalálkozója.

szűkebb körű vezetői testületet is működtessenek, amelyek véleményezik vagy kezdeményezik az ágazatpolitikai döntéseket és jogszabályokat, stratégiai döntéseket hoznak (a hírközlésben ilyen például a piac-meghatározás, vagy a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása), illetve másodfokú szervként is eljárnak egyes hatósági ügyekben (például a hírközlési szabályok megszegése esetén vagy a jogviták rendezésére indult eljárásokban). A vezetői testületek szakmai támogatását és az elsőfokú hatósági, piacfelügyeleti illetve szakhatósági feladatokat általában a hatóságok hivatali szerveinek kell ellátniuk.²⁰ Ugyancsak elterjedt szabályozási gyakorlatnak tekinthető, hogy a közigazgatási eljárás általános szabályait kell a speciális hatósági eljárásokban is alkalmazni, azokkal az eltérésekkel, amelyeket az adott ágazatra vonatkozó nemzeti szabályok lehetővé tesznek.²¹

A globális piacok – korábban kifejtett – kényszerei miatt minden ágazatban egyre szorosabb együttműködésre van szükség a nemzeti versenyhatóságokkal és a fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó állami szervekkel is. Az európai közjogi intézményrendszer spontán európaizációját – ha úgy tetszik globalizációját – jelzi emellett, hogy a hírközlési piacon megjelent például az „ágazati ombudsman” és az ágazati választottbíróóság jogintézménye is.²²

Az Európai Bizottság hivatkozott rendelet-tervezetével szeretne túllépni a nemzeti szabályozó hatóságok „laza konföderációján”. Nem látja elegendőnek a jelenleg rendelkezésre álló koordinációs eszközöket, amelyek a valóban egységes hírközlési piac tényleges kialakulásához szükségesek. A javasolt piacfelügyeleti hatóságról szóló jogszabály (a továbbiakban: Javaslat) úgy értékeli, hogy még jelentős hiányosságok tapasztalhatók az európai keretszabályozás nemzeti megvalósításában, ami az európai piacok széttöredezetttségét és a beruházási kedv lanyhulását eredményezi. Emellett nincsenek hatékony mechanizmusok a jellemzően több tagországon átívelő szolgáltatásokat (például mobilkommunikáció) nyújtó szolgáltatók kiválasztásának és engedélyezésének koordinálására sem: „a 27 nemzeti szabályozó hatóság igen eltérő szabályozási módszerei – amelyek nagy mértékben különböznek mind a kompetenciák, mind a függetlenség és a pénzügyi és emberi erőforrások tekintetében – gátat képeznek a technológiai fejlődés előtt és a vállalkozások is egyre inkább úgy érzik, hogy a transznacionális vagy páneurópai szolgáltatások biztosítását ugyancsak akadályozzák. Emellett nem indokolt, hogy az európai polgárok pusztán azért fizessenek túlzottan magas árakat, mert a több tagországban működő cégek költségei mesterségesen magas szinten maradnak”. [European Commission 2007: 2; 5]

Ezt a problémafelvetést támasztja alá az is, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok közötti koordináció a jelenlegi keretek között már nem biztosítható. A Bizottság 2004 óta működteti az un. Európai Szabályozók Csoportját, amely független

20 A magyar hírközlési szabályozás szerint a két szervezeti egység: a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa és a Nemzeti Hírközlési Hatóság Hivatala.

21 Ebben igen jelentősek lehetnek a tagállamonkénti eltérések attól függően is, hogy a horizontális koordináció kormányzati szempontjai milyen mértékben érvényesülnek a szaktárcák által képviselt – többnyire az ágazati piaci sajátosságokkal indokolt – specializációval szemben.

22 Magyarországon a Hírközlési Fogyasztói Jogok Képviselője, illetve a Hírközlési Állandó Választottbíróóság.

tanácsadó testületként igyekszik a nemzeti hatóságok egymás közötti, illetve a Bizottság és az egyes hatóságok közötti együttműködést biztosítani. A csoport például közös állásfoglalásokat dolgoz ki olyan jelentős jogalkotási kérdésekben, mint az új generációs hozzáférés szabályozási elvei, vagy az internetalapú hangátvitel, az átengetett nagykereskedelmi hozzáférés. Ehhez azonban mind a 27 nemzeti szabályozó hatóság egyetértésére van szükség, miután minden tagállamnak vétőjoga van a döntéshozatal során. Mindez gyakran azt eredményezi, hogy az érdek- és véleménykülönbségek miatt vagy egyáltalán nem jön létre megegyezés, vagy a megszülető dokumentum – valójában nem döntve el a vitás kérdéseket – csupán az általánosságok szintjén marad. Emellett az európai hírközlési piac működését a Független Szabályozók Csoportjának törekvéseivel is összhangba kell hozni, amely a 27 uniós tagállam mellett további hét európai ország nemzeti szabályozó hatóságainak szempontjait képviseli. Ez utóbbiakra ráadásul nem kötelezőek a közösségi jogi előírások és a Bizottság illetékes főigazgatóságának tájékoztatása is csak a célszerűségi szempontok belátásán múlik.²³

3. ERŐSÖDŐ FÖDERALIZMUS, VAGY ÚJABB JOGALKOTÁSI KUDARC: AZ EURÓPAI ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSI PIACFELÜGYELETI HATÓSÁGRÓL SZÓLÓ JAVASLAT

A hírközlési ágazat szabályozási modelljének jövőbeli sorsa abból a szempontból is tanulságos lehet, hogy a – a globális pénzügyi összeomlás által kiváltott, s ma már láthatóan elkerülhetetlen – gazdasági világválság hatására az Európai Unió milyen alternatívát választ. Tudomásul veszi a nemzeti érdekekre hivatkozó, valójában integráció-ellenes európai populizmus további térnyerését, amely már eddig is látványos „sikereket” könyvelhetett el, például az Európai Konvent által alkotott Alkotmány-szerződés megtorpedózásával. Ebben az esetben – akár az ügynökségekre fordítható költségvetési források tényleges szűkösségére hivatkozva – végleg elvetheti egy újabb „szuperhatóság” ötletét, ami természetesen nem lesz ellenére a nagy európai monopolszolgáltatóknak. A nyilvánvalóan nehezebb feladat meggyőzni a jogalkotókat és a közvéleményt arról, hogy – az amerikai hitelpiaci válság negatív példájával szemben – egy hatékonyan működő, föderális elemeket is hordozó európai piacfelügyelet védi, sőt erősítheti az egységes piacot, adott esetben a versenyfeltételek biztosítása, netán „megteremtése” által. Ezért érdemes lenne erőfeszítéseket tenni annak érdekében, hogy az uniós költségvetési források átcsoportosításával még a jelenlegi költségvetési ciklusban megkeressék az új hatóság finanszírozásának lehetőségeit.²⁴

Az európai gazdasági integráció történetében természetesen már voltak hasonló történelmi válaszutak, amikor Európa vezető politikusainak választaniuk kellett

23 A hét EU-n kívüli európai ország: Horvátország, Izland, Liechtenstein, Macedónia, Norvégia, Svájc és Törökország

24 Herczog Edit, az Európai Parlament képviselőjének szóbeli értékelése szerint az alkotmányozási folyamat elakadása nem feltétlenül jelenti azt, hogy az intézményfejlesztés is hasonló sorsra jut. Annak viszont reális a veszélye, hogy az európai ügynökségek sorában 45. illetve 46.-ként tervezett hírközlési, illetve pénzügyi felügyeleti hatóságok a költségvetési átcsoportosítás megghiúsulása miatt nem jöhetnek létre.

a napi belpolitikai túlélés és országaik hosszabb távú érdekei között. Az 1970-es „stagflációs” válságévtizedet követően például reális alternatívaként merült fel a nemzeti elzárkózás, a protekcionizmus erősítése, a Közös Piac tagállamainak egyéni megoldáskeresése a recesszióval és a magas inflációval szemben. Az Európai Bizottság akkori elnökének, *Jacques Delors*-nak és néhány nagy formátumú európai politikusnak – mint *Helmut Kohl* és *Francois Mitterrand* – sikerült azonban elérnie, hogy a Közösség a visszalépés helyett az „előremenekülést” választotta. Az akkori válasz ugyanis egy újabb átfogó szerződésmódosítás, a belső piacot számos területen továbbépítő Egységes Európai Okmány elfogadása volt. Az 1986-os szerződésmódosítás valódi jelentősége nem elsősorban azokban a konkrét intézkedésekben keresendő, amelyek a piac működésének még meglévő korlátait igyekeztek felszámolni. Integrációtörténeti jelentőségűvé elsősorban az a közjogi természetű módosítás vált, ami szerint a belső piaci kérdésekben lehetséges a minősített többségi döntéshozatal a Tanácsban. Vagyis a tagállamok a belső piac mielőbbi kiépülése és megszilárdítása érdekében vállalták, hogy lemondanak vétőjogokról és akkor is alávetik magukat a tagállamok többsége által elfogadott közösségi jogszabályoknak, ha azok pillanatnyi gazdasági érdekeikkel nem feltétlenül esnek egybe.

3.1 A FÜGGETLEN, EURÓPAI SZINTŰ HÍRKÖZLÉSI HATÓSÁG FELÁLLÍTÁSÁNAK NÉHÁNY HÁTTÉR-ÖSSZEFÜGGÉSE

A rendlettervezet szerint az új hatóság az Európai Parlamentnek felelős, önálló jogi személyiséggel rendelkező közösségi szerv²⁵ lenne, amely szorosán együttműködne a nemzeti szabályozó hatóságokkal és a Bizottsággal. A hatóságot létrehozó rendelet tulajdonképpen kiegészítené a már ismertetett öt irányelvből álló szabályozási csomagot. A hatóság egyik szervezeti egysége, az úgynevezett „szabályozói tanács” tagjai lennének a tagállamok nemzeti szabályozó hatóságainak a vezetői, s ezáltal megszűnhetne a jelenleg alacsony hatékonysággal működő – már ismertetett – Európai Szabályozók Csoportja. Az új hatóság átvinné az eddigi Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség feladatait is.

Miután az Európai Bizottság illetékesei is nyilvánvalóan tisztában vannak egy új uniós ügynökség társadalmi elfogadtatása nehézségeivel, ezért a javaslat előterjesztését az érdekeltekkel való több évig tartó konzultáció előzte meg. A konzultációsorozat egyrészt igazolta, hogy a jelenlegi rendszer számos ponton nem működik megfelelően (a már idézett „széttöredezettség”, a közösségi szabályok igen eltérő alkalmazása stb.). Abban is egyetértettek az érdekeltek, hogy különösen a határokon átnyúló szolgáltatások esetében lenne célszerű a frekvencia- és számhasználati jogok engedélyezésének koordináltabb rendszerét létrehozni. A határokon átnyúló szolgál-

25 A „közösségi szerv” státusza azt jelenti, hogy az új hatóságra ugyanazok az igazgatási és költségvetési előírások vonatkoznak, mint bármely más, az EU költségvetéséből finanszírozott intézményre (személyzeti szabályzat, a közösségi költségvetési eljárás alkalmazása, költségvetési rendelet, jelentéstételi kötelezettség a Parlamentnek, a Számvevőszék könyvvizsgálata stb.). Lásd European Commission [2007: 6; 22].

tatások egyébként az EU versenyképessége és a méretgazdaságosság szempontjából is kiemelkedően fontosak.

Az Európai Bizottság – a konzultáció mellett – hatásvizsgálatot is készített, amely költség-haszon elemzési módszerekkel számszerűsítette azt a gazdasági hasznot, ami az új hatóság működésétől várható. A „haszon” részben a szabályozási kockázat és ezáltal a tőkeköltség csökkenéséből, részben abból származik, hogy a hatóság tevékenysége révén felgyorsulhat a páneurópai szolgáltatásokhoz szükséges frekvenciaelosztási folyamat. A Bizottság becslése szerint a várható gazdasági haszon uniós szinten mintegy 10–30-szorosával haladhatja meg a hatóság felállításával összefüggő, évi 10–30 millió euróra becsült költségvetési többletkiadásokat. Ha a páneurópai piacok növekedése a derűlátóbb prognózisok szerint alakul, akkor a gazdasági haszon akár 550–1400 millió euró nagyságú is lehet.²⁶

3.2 AZ ÚJ HATÓSÁG LEGFONTOSABB FELADATAI

A Javaslat 3. cikke tételesen felsorolja a hatóság feladatait, amelyeket a Bizottság felkérésére, vagy saját kezdeményezéseként láthat el. Eszerint:

- a) véleményt ad ki és segíti a Bizottságot kiegészítő műszaki támogatás biztosításával az elektronikus hírközlést érintő bármilyen kérdésben;
- b) segíti a Közösséget, annak tagállamait és a nemzeti szabályozó hatóságokat a harmadik felekkel való kapcsolatokban;
- c) tanácsokkal látja el a piaci szereplőket és a nemzeti szabályozó hatóságokat szabályozási kérdésekben;
- d) gyűjti, rendszerezi és terjeszti a hírközlési piaccal kapcsolatos információkat;
- e) tanácsot és segítséget nyújt a Bizottságnak, vagy valamely tagállam által kijelölt illetékes testületnek bármely, a megbízatása körébe tartozó hálózat- és információbiztonsági kérdésben;
- f) egyedi határozatokat hoz az európai telefonszámozási tartományba tartozó számokra vonatkozó használati jog megadásáról, valamint a rádióspektrum használati jogáért fizetendő díjak beszedéséről;
- g) segíti a Bizottságot azoknak a vállalkozásoknak a kiválasztásában, amelyek számára rádiófrekvencia és számhasználati jogok biztosítandók;
- h) beszedi és újra elosztja a rádiófrekvencia- és számhasználati jogokért fizetett használati díjakat;
- i) ajánlásokat ad ki a nemzeti szabályozó hatóságok számára a határokon átnyúló jogvitákkal kapcsolatban, valamint az elektronikus szolgáltatások hozzáférhetőségét érintő kérdésekben.

A feladatok vázlatos felsorolásából is látható, hogy a jogalkotók valójában nem egy nemzetek feletti „szuperhatóság” létrehozásában gondolkodtak. Az új hatóság

²⁶ A hatóság bizonyos szolgáltatások nyújtásáért díjakat számíthatna fel. Így például az EU egész területét lefedő, elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására alkalmas spektrumsáv értéke 35–60 millió EUR körül van. Az ezért fizetett éves használati díj bőven fedezhetné a Hatóság teljes költségét, de még egy rész-hozzájárulás is minimalizálhatná az EU-költségvetés adófizetőket terhelő támogatási szükségletét [European Commission 2007: 5; 10].

inkább egyfajta „szakértői tudásközpontként” működne, nem helyettesítve, inkább kiegészítve a nemzeti szabályozó hatóságoknak a tagállamok hírközlési piacán kifejtett tevékenységét. A Bizottság a Javaslatban maga is utal rá, hogy egyetlen központi hatóság sem lenne képes átvenni az egységes piac valamennyi koordinációs feladatát, hiszen az a 27 nemzeti piac mindegyikének szakértői szintű ismeretét feltételezné. Az új hatóság inkább a nemzeti szabályozók együttműködésének eljárásrendi kereteit adja meg, különös tekintettel az információcserére, a tanácsadásra és a műszaki támogatásra. A hatóság jogosítványokkal rendelkezik a nemzeti szabályozó hatóságok közötti transznacionális vitákban, ami – tekintettel az ágazat globalizációjának mértékére – mindenképpen uniós szinten ellátandó feladat.

Mint a korábbiakban láttuk, a nemzeti piacok meghatározása, elemzése és időszaki felülvizsgálata – különös tekintettel a transznacionális piacokra, vagy a vállalkozások kiválasztására – rendkívül összetett szakmai és ágazatpolitikai feladat, melyben a Bizottság is komoly támogatásra szorul, hiszen e területen a globális piacot lobbijükkel amúgyis meghatározó óriáscégek igen komoly szakmai és szolgálati tudás monopolizálására képesek. A számozással és számhordozással kapcsolatos igazgatási és hatósági döntéshozatali feladatok, csakúgy mint a hálózat- és információbiztonság kérdései is, mindenképpen közösségi szintű koordinációt és eljárásrendet igényelnek, s – talán 2009 elején megkockáztatható – aligha bízhatók az „önmagát szabályozó” piac rendíthetetlen híveire.

4. TALÁN EURÓPA...

Mint többször utaltunk rá, az egyik leginkább globalizált gazdasági ágazat, a hírközlés európai szabályozási modelljének áttekintésével szeretnénk alátámasztani azt a tételt, hogy a globálissá vált piacok nem működhetnek azonos szintű szabályozás nélkül. Ez utóbbinak viszont csak akkor van esélye, ha a piacsabályozással és a piacfelügyelettel foglalkozó nemzeti hatóságok jelenlegi „széttöredezett”, laza együttműködését egy sokkal összehangoltabb nagyrégiós, illetve globális koordináció váltja fel. A mai vitákból az már látható, hogy – bár minden politikus és elemző elismeri a jelenlegi gazdasági válság rendkívüli, példa nélküli stb. jellegét – valójában nincs realitása annak, hogy a nemzetközi intézményrendszert alapjaiban megváltoztató, átfogó megállapodás szülessen (például egy új Bretton Woods). Ebben a helyzetben kulcskérdésnek látszik, hogy az Európai Unió képes lesz-e a válságot követő új világrendben érvényesíteni egyrészt meglévő gazdasági potenciálját, másrészt hasznosítani az európai integráció több mint fél évszázados szabályozási és koordinációs tapasztalatait.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy – jóllehet hálás sajtótéma élcelődni a közösségi jogalkotás néha valóban szélsőséges túlzásain, vagy borongani a legfrissebb versenyképességi, demográfiai stb. trendeken – az EU a világ egyik legjelentősebb gazdasági hatalma. A számok alapján például első, hiszen az Európai Unió tagállamainak 14,71 billió dollár értékű összesített bruttó hazai terméke (GDP) nagyobb, mint az Egyesült Államoké (13,84). [IMF 2007]

Összegezeként némi reménnyel tekinthetünk a húsz vezető gazdasági hatalom (G20) első, 2008. novemberi csúcstalálkozóján deklarált célokra és akciótervre,

amellyel egy globális, válság-megelőző intézményrendszer alapjait kívánják lerakni. Jóllehet a közös nyilatkozat szerint²⁷ a szabályozás továbbra is a nemzeti szabályozó hatóságok feladata, a pénzügyi piacok reformjával kapcsolatos alapelvek és meghirdetett intézkedések sok tekintetben hasonlítanak az európai szabályozás és piacfelügyelet előbb vázolt filozófiájához.

Még reménykeltőbb, hogy az Európai Bizottság 2008. november 26-án közzétett, és december 11–12-én az Európai Tanács által elfogadott Gazdasági Újjáépítési Terve [European Commission 2008] szakítani látszik a világgazdaságot romba döntő neokonzervatív piaci dogmatizmussal és – a bankok mentésén túl – az újjáépítésben is jelentős szerepet szán a reálgazdaság helyreállítását ösztönző állami cselekvésnek. A bizottsági dokumentum közzétételét követő első kommentárok inkább a támogatásra fordítandó pénzügyi csomag nagyságrendjéről, a „hozzájárulokról”, illetve a különböző helyzetben lévő tagállamok lehetséges érintettségéről szóltak.²⁸ Eddig kevesebb figyelmet kaptak az olyan kitételek, mint az például, hogy az európai keresletösztönzésben a megnövelt, de tudatosan szelektált közkiadásoktól rövid távon inkább várható pozitív hatás mint az adócsökkentéstől. Jóllehet továbbra sem esik szó a maastrichti konvergencia-kritériumok felülvizsgálatának szükségességéről, de azt a Bizottság is elismeri, hogy a rendkívüli körülmények miatt a tagállamok 2009-ben és 2010-ben várhatóan túllépik a költségvetési hiány 3 százalékos referenciaértékét. Egyértelműnek látszik az is, hogy a mentőcsomagnak a Lisszaboni Stratégia négy fő prioritásához rendelt tíz célkitűzése²⁹ a közösségi szabályozás és intézményi koordináció, valamint – a megnövelt források miatt – a pénzügyi ellenőrzés *eddigieknél jóval magasabb európai szintjéről* is szól.

Az európai gazdaságélénkítő csomag körüli viták persze várhatóan még csak most kezdődnek. Ennek során talán figyelniük kellene arra is, hogy a válságra való amerikai reakciók gyorsasága, a közpénzekből finanszírozott szövetségi támogatások nagyságrendje és a „deregulált” piacgazdaság működéséről korábban vallott dogmák totális mellőzése mit jelez. Többek között azt, hogy a globális problémák jóval nagyobbak és összetettebbek annál, mintsem hogy azok – az EU tagállamai összesített GDP-jének alig több mint 1 százalékát kitevő – jelenlegi uniós költségvetési eszközökkel kezelhetők lennének. Európán múlik, hogy tud-e változtatni azon a manapság terjedő, lekicsinylő vélekedésen, miszerint politikai törpe marad egy gyorsan változó globális világban [idézi Elliot 2008].

27 Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy

28 A bejelentett 200 milliárd eurós európai ösztönző csomag például eltörpül az amerikaihoz képest, ami – csak a 2008. október óta bejelentett költségvetési támogatásokkal is – már jóval 1500 milliárd dollár felett jár.

29 1. átfogó európai foglalkoztatási támogató program; 2. a munkaerő terheinek célzott csökkentése az alacsony jövedelműek foglalkoztatásának ösztönzése érdekében; 3. a kis- és közép-vállalkozások pénzügyi forrásokhoz való hozzáféréseinek javítása; 4. a kisvállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése; 5. az infrastruktúra és az energia-projektek felgyorsítása, a finanszírozás javítása költségvetési átcsoportosításokkal; 6. az energiahatékonyság javítása a köz- és magán épületállomány szigetelése révén; 7. a „zöld termékek” és a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatások ösztönzése ÁFA-csökkentéssel; 8. a beruházások növelése a kutatás-fejlesztés és az innováció területén; 9. a tiszta technológiák ösztönzése az autógyártásban valamint az építő- és feldolgozóiparban; 10. szélessávú internet-hozzáférés biztosítása mindenki számára.

IRODALOM

- Bényi Orsolya [2006]: „A hírközlési jog és a hírközlési igazgatás”. In: Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk): *Közigazgatási jog*. Osiris Kiadó Budapest
- Burai-Kovács János [2006]: „Energiajog”. In: Ficzer Lajos–Forgács Imre (szerk): *Közigazgatási jog*. Osiris Kiadó Budapest
- Elliott, Michael [2008]: „Europe's Challenge”. *TIME* December 1. 2008.
- European Commission [2007]: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Market Authority*. COM (2007) 0699. Brussels
- European Commission [2008]: *Communication from the Commission A European Economic Recovery Plan for Growth and Jobs* COM(2008) 800. Brussels
- Forgács Imre: „Mégsem éjjeliőr? (Adalékok az államról folyó vitákhoz a globális pénzpiacok viharos napjaiban)” *Európai Tükör* 2008. október
- IMF [2007]: *World Economic Outlook Database*. Washington
- Kedrosky, Paul [2008]: „The First Disaster of the Internet Age”. *Newsweek* October 27, 2008.
- Kovács András György: „A piacszabályozás, mint önálló jogterület” *Európai Tükör* 2008. július–augusztus
- Lapsánszky András [2008]: *A távközlés nyilvános piaci közszolgáltatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. PhD-értekezés, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
- Lövétei István [2006]: „A közlekedési igazgatás”. In: Ficzer Lajos–Forgács Imre (szerk): *Közigazgatási jog*. Osiris Kiadó Budapest