

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Lapsánszky András

Tézisek

A távközlés nyilvános piaci közszolgáltatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja

(A távközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó „fejlett távközléssel rendelkező”
piacgazdaságokban)

című doktori értekezéshez

Témavezető: Révész T. Mihály, CSc. - Patyi András, PhD.

Győr
2008

I.

A disszertáció célja

(Egységes szerkezetben a célokhoz közvetlenül kapcsolódó következtetésekkel, kutatási eredményekkel)

1. A magyar közigazgatási jog „általános részével” összefüggő célok

A dolgozat elsődleges és alapvető célja a magyar közigazgatási jog elméleti rendszerével kapcsolatos. Hazánk közigazgatási joga ugyanis a gazdasági és a társadalmi folyamatok világszinten felgyorsult fejlődését követve alapjait érintő megújításra, felülvizsgálatra, illetve gondos elemzésre szorul.

A közigazgatási jog lényegi természetéből eredő sajátossága alapján ráadásul mindez igencsak fontossá vált napjainkra és hatványozottan érvényesül a gazdasági igazgatás keretében. A közigazgatási jog meghatározó specifikus jellemzője ugyanis, hogy egyrészt szorosan összefüggő rendszerének egészét tekintve az elméleti tudományok és nem a jogalkotás keretében teljesedik ki, másrészt a közigazgatás egyes „ágazatai” a közigazgatási jog elméleti és rendszertani alapjait is magukban foglalják, természetesen az adott ágazat szervezeti, szakmai sajátosságaihoz igazodóan. A közigazgatás tehát lényegi, alapvető jellemzőiben - nemcsak hazánkban, hanem az általam vizsgált valamennyi országban, regionális integrációban is - a jogtudomány által gondosan kimunkált elméleti alapokra építhető. Ebből következően a közigazgatási jog dogmatikai-, szabályozási- és jogérvényesülési rendszerét tekintve igencsak jelentős felelősség hárul a jogtudomány folyamatos és a gazdasági, társadalmi viszonyok fejlődéséhez igazodó valódi szakmai munkásságára.

Mindezzel összefüggésben kutatómunkám egyik fontos tapasztalata, hogy az elemzés alá vont országok (lásd tézisek II. rész 2. pont) - vonatkozó - szakirodalmában a közigazgatási jog elméleti alapjainak rendszerezése, világos és pontos meghatározása iránti fokozott erőfeszítés jellemző. Továbbá általánosan megállapítható, hogy a gazdasági közigazgatás hazánkban viszonylag elhanyagolt tudományos megalapozása az általam vizsgált országok mindegyikében virágzik, sőt valamennyi elemét fokozott érdeklődés övezi, amelyet határozottan bizonyít a dolgozatban felhasznált irodalomjegyzék terjedelme is.

A dolgozat első alapvető célja tehát, hogy a közigazgatási jog elméleti alapú megújításának egyik lépcsőjét képezze. Álláspontom szerint ugyanis a közigazgatási jog összetett elméleti struktúrájának felülvizsgálatát, világos rendszerezését csak és kizárólag a legfontosabb közigazgatási ágazatok körültekintő elemzése, szintézise alapján érdemes (egyáltalán) elkezdeni. Vagyis az egyes közigazgatási ágazatok tudományos feldolgozása a közigazgatási jog dogmatikai összefüggésrendszerének fontos alapját képezi.

Napjaink társadalmi és gazdasági folyamatait tekintve hangsúlyozandó, hogy a gazdasági igazgatás szervezeti szinten átalakuló rendszere és szabályozása a közigazgatáson belül is megnövekedett, alapvető jelentőséggel rendelkezik, amelyben komoly szerepet kap a világgazdaság és a nemzetközi kereskedelem fejlődése, azon belül különösen a szolgáltatások megváltozott tartalma, szerepe, hatása, illetve a „globalizáció” erősödése. A gazdasági közigazgatás alapját képező gazdasági és társadalmi viszonyok azonban olyan új jogintézmények, eszközök alkalmazását teszik szükségessé a jogi szabályozásban, amelyek fokozatosan ugyan, de teljes átalakításra szorítják a közigazgatás alapintézményeit, elméleti struktúráit is. A modern gazdasági viszonyok jelentős területei továbbá általános szemléletváltást indokolnak a közigazgatás klasszikus működésében, befolyásának eszközeiben és a közigazgatási tevékenységek szerkezetében.

Általánosan megállapítható tehát, hogy a gazdasági közigazgatás - a többi igazgatási ágazathoz hasonlóan - megváltozott szereppel, hangsúllyal bír a közigazgatás elméleti és szabályozási rendszerének egészében.

A távközlési igazgatás szabályozása, összetett struktúrája is világszerte a közigazgatás jogdogmatikai alapjaira és elméleti intézményeire épül.

(A távközlési igazgatás funkcióit, tevékenységeit, piaci befolyásának határait, erősségét, jogérvényesítési módszereit, aktus-típusait, jogviszonyrendszerét (stb.) tekintve egyaránt.)

A távközlés folyamatainak, valamint a távközlési igazgatás kereteinek alapos elemzése tehát egyfelől megköveteli távközlési piac szerkezetébe történő állami, közigazgatási tartalmú beavatkozás funkcióinak és változásainak vizsgálatát. Másfelől - megfordítva - a távközlési piac szerves fejlődése, robbanásszerű műszaki, gazdasági átalakulása és liberalizációjának folyamata általánosan érvényesülő hatást gyakorol a közigazgatás elméleti alapjaira, eljárási szabályozására és a gazdasági közigazgatás egészére.

E sajátos hatások alapját ehelyütt lehetetlen felsorolni, hiszen azok a dolgozat fő tárgykörét képezik, ebből következően csak néhány elemet - példa szintjén - hangsúlyoznák: **a)** A szektor-specifikus aszimmetrikus, ex ante versenyszabályozás. **b)** A természetes vagy állami monopóliumtól a távközlési piac liberalizációját meghatározó fejlődési folyamat. **c)** A rendkívüli ütemű műszaki fejlődés és az ebből eredő nemzetközi hatások, szabályozási keretek. **d)** Az előfizetők védelmével, a szolgáltatási rendszer közérdekű működésével összefüggő sajátos és garanciális állami beavatkozás. **e)** A gazdasági fejlődéssel, versenyképességgel összefüggő speciális távközlés-politikai, jogpolitikai célok. **f)** A liberalizált piaci működésben is „változatlanul” fennmaradt közszolgáltatási tartalom és az egyetemes szolgáltatás sajátosságai. **g)** Az Európai Közösségben érvényesülő egységes szabályozási keretrendszer. **h)** A közigazgatási közhatalmi típusú eljárásokban „világszolgáltatónak” minősülő „ügyfelek”. **i)** Az állami beavatkozás keretében sajátos közhatalmi és nem közhatalmi típusú tevékenységek, feladat- és hatáskörök szükségessége. **j)** Speciális közhatalmi, hatósági hatáskörök, különösen a piacsabályozás és a piacfelügyelet. **k)** Teljes piacot érintő hatósági eljárások és a döntések teljes piacot érintő anyagi jogi hatása. **l)** Az államigazgatási szervezeti mechanizmus speciális keretei: a szabályozó hatóságok „hálózata”.

A távközlési piac fejlődésének minden egyes szakaszában meghatározó jelentőséggel rendelkezett a közigazgatási jog elméleti alapja és vonatkozó szabályozási rendszere, csak más-más tartalommal. Ebből következően a távközlési igazgatás rendje általánosan tükrözi az állam és a gazdaság viszonyrendszerének, a közszolgáltatások megszervezésének, illetve a közszolgáltatásokkal összefüggő gazdasági folyamatokba beavatkozó közigazgatás módszereinek, típusainak szinte valamennyi elemét, modellszerű ismervét.

A távközlés történetében ugyanis **a)** a természetes, illetve **b)** az állami monopólium, **c)** a magán- és az állami tulajdon vegyes rendszere, **d)** a kizárólagos állami tulajdon és szolgáltatási rendszer, **e)** a magántulajdon közszolgáltatási tartalmú szabályozása, **f)** a koncesszió, **g)** a privatizáció, **h)** a liberalizáció, **i)** a gazdasági, piaci verseny szerkezete, **j)** a szabad-kereskedelem egyes elemei (stb.) egyaránt fellelhetők.

A távközléssel összefüggő állami szerepkör egyes változatainak bonyolult és összetett tartalma, sok esetben a gazdasági közigazgatáson belül elsőként megvalósított, „úttörő” jellege tehát egyfelől fontos alapját, mintáját képezheti a piaci közszolgáltatásokkal összefüggő állami funkciók rendszerének, illetve a közszektor-reform közérdekű módszereinek. Másfelől a közszolgáltatások tartalmi jellemzőit és típusait tekintve egyértelműen a távközlés mutatja a legszorosabb összefonódást a piacgazdaság szerkezetével, amelyből következően sajátos, elhatárolható átmenetet képez a „magánszektor” gazdasági verseny alapján működő piaci területei és a közszektor tisztán közfeladatként, állami feladatként megszervezett közszolgáltatásai között.

A magánszektor és a közszektor, valamint a gazdasági verseny és az állami monopóliumként biztosítandó közszolgáltatások közötti határterületnek minősülő távközlési szolgáltatási rendszer tehát olyan sajátosságokkal, szabályozási tartalommal rendelkezik, amely teljesen elhatárolható, önálló ismérveket, általános érvényű elveket közvetít a vonatkozó tudományos elemzések számára.

Alapvetően tehát e céltól vezérelve készítettem el a piaci közszolgáltatások liberalizációjának legfontosabb területét képező távközlési szolgáltatások gazdasági igazgatási, illetve piac-szerkezeti reformjának összehasonlító és általános elméleti alapok feltárására törekvő elemzését. A távközlést nemcsak a téma iránti elfogultságból tekintem a gazdasági közigazgatás és a liberalizáció „legfontosabb” területének, hanem a dolgozatban ismertettek szerinti valódi szempontok alapján és koncepcionálisan is.

A távközlés ugyanis a liberalizáció és a privatizáció, illetve a közszektor-reform világméretű általános folyamataiban:

a) Egyrészt, szinte teljesen egyedülálló, önálló, más ágazatokra is alapvető hatást gyakorló utat járt be. **b)** Másrészt a piaci alapú közszolgáltatások között - napjainkig - a legeredményesebben kibontakozó liberalizációs folyamatot követett. **c)** Harmadrészt igen sajátos összefonódást mutat, egyfajta alapfeltételét képezi **aa)** más ágazatok közszektor-szerkezeti reformjának, valamint **ab)** a világgazdaság, a nemzetközi kereskedelem, a nemzetközi pénzügyi rendszer, illetve egyéb gazdasági, közpénzügyi viszonyok keretében érvényesülő liberalizáció általános folyamatainak. A távközlési piaci szerkezetváltás átfogó hatásának, gazdasági és társadalmi jelentőségének, illetve a távközlés folyamatosan fejlődésének sajátos következménye az is, hogy a közszektor és a közszolgáltatások reformjával, valamint a piaci verseny megnyitásával összefüggő igazgatási megoldások, módszerek, eszközök, jogintézmények szinte valamennyi általánosan elterjedt típusa fellelhető a távközlés fejlődésében, illetve liberalizációjának-privatizációjának folyamatában.

(Lásd a tézisek III. rész 2. és 3. pont, illetve részletesen a dolgozatban.)

A távközlés sajátosságaiból eredően nemzetközi szintű összehasonlítást végeztem, hiszen a dolgozatban részletesen ismertetésre került szempontok alapján a távközlési igazgatás rendszere tudományos megalapozottsággal csak a fejlett piacgazdasággal és távközléssel rendelkező országok összehasonlítása mentén, illetve a világgazdasági és a nemzetközi kereskedelmi folyamatok keretében elemezhető.

A távközlési igazgatás ugyanis számos vonatkozásában világszinten érvényesülő egységes elméleti alapokat mutat, nagyjából: *a)* egységes hálózatos szolgáltatási rendszeréből, *b)* közszolgáltatási tartalmából, *c)* természetes monopólium jellemzőiből, *d)* piaci és technológiai sajátosságaiból adódóan.

Ebből következően hazánk távközlési liberalizációja és privatizációja, illetve távközlési igazgatási rendszere szinte teljes egészében a fejlett távközléssel rendelkező országok és az Európai Közösség szabályozásának kereteit, módszereit, jogintézményeit, kimunkált elvi alapjait követi (vagy azt kell követnie).

A kezdetekben nemcsak követtük, hanem tevékeny alakítói is voltunk a távközlés világszintű fejlődésének, amelyet szemléletesen bizonyítanak a különböző magyar újítások, találmányok, illetve, hogy az első kifejezetten telefonnal összefüggő nemzetközi szakértői értekezletet a Magyar Posta javaslatára hívták össze Budapesten (1908). E kezdeményezés és értekezlet alapján került megalapításra 1924-ben a Nemzetközi Tanácsadó Bizottság (Comité consultatif international), amely rövidesen felvette a közismertebb Comité consultatif international téléphonique - CCIF (International Telephone Consultative Committee) nevet. (A CCIF pedig az egyik legfontosabb alappillért képezte az ITU (International Telecommunications Union) szervezetének és működésének.

A távközlés nemzetközi jellege olyannyira egyértelmű, hogy a tézisekben további különösebb magyarázatot sem igényel.

Bár a távközlés nemzetközi jellemzői dolgozatban részletesen elemzésre kerülnek, néhány példát ehelyett is megemlítenék: **a)** Frekvenciagazdálkodás (a frekvencia természeti kincs és tulajdonságaiból adódóan nem ismer országhatárokat). **b)** Azonosítógazdálkodás (pl.: nemzetközi telefonszámok, egyzetett telefonszámok, zöld számok, kék számok, segélyhívó, internet behívó számok). **c)** Nemzetközi hálózati együttműködési rendszer (nemzetközi összekapcsolás, hozzáférés, nemzetközi hívások, roaming). **d)** A távközlési szolgáltatások nemzetközi jellege. **e)** A felgyorsult technológiai fejlődés csak közös nemzetközi erőfeszítésekre építhet. (Pl.: a világszabványok (példaként kiemelhető a GSM rendszer), a nemzetközi szervezetek, nem kormányközi szervezetek kiterjedt szabványosítási, távközlés-fejlesztési tevékenységei, koordinatív funkciói.) **f)** „Világszolgáltatók”, transznacionális vállalatok működése a távközlési piacokon és a világgazdaság rendszerében. **g)** A szolgáltatások nemzetközi kereskedelme és liberalizációja, amelynek fontos és igen sikeres része a távközlési szolgáltatási rendszer. **h)** Az internet hálózata és szolgáltatási rendszere. **i)** A távközlési konvergencia és az NGN (Next Generation Networks) alapvetően már csak nemzetközi keretekben értelmezhető fejlődése.

2. A távközlési igazgatás „világviszonylatban” általánosítható struktúrájának elemzésére vonatkozó célok

A dolgozat második, alapvető célja a távközlési igazgatás történetének és a liberalizációval átalakult rendszerének részletes elemzése. A dolgozat tehát megpróbálja feltárni a távközlési igazgatás szabályozásának általánosítható elméleti alapját, nélkülözhetetlen jogintézményeinek, szabályozási elveinek, fogalmi rendszerének összefüggéseit és elemeit. Vagyis azokat a jogintézményeket, dogmatikai alapokat, amelyek nélkül „kár is belekezdeni” a távközlés liberalizálásába, mert a liberalizáció nem fogja elérni a - dolgozat alapvető megállapítását képező - közérdekű célokat.

A közszolgáltatási piacok liberalizációjának és a piaci verseny „megnyitott” szerkezetének ugyanis álláspontom szerint egyetlen elfogadható célja és eredménye lehet, mégpedig a közérdek hatékonyabb érvényesülése. Vagyis a piaci verseny működése alapján: **a)** a társadalmi jólét, a „közjó” növelése, **b)** a szolgáltatás magasabb színvonalú ellátása, **c)** a választék és a minőség hatékonyabb fejlesztése, **d)** a szolgáltatás gazdasági és társadalmi hatásainak eredményesebb kiaknázása. A „magánmonopólium” által okozott társadalmi holttehervesztésénél ugyanis hatékonyabb az állami ellátórendszer.

A dolgozat e célját szintén a hazai közigazgatás közhatalmi típusú beavatkozásának két alapvető sajátossága miatt tartom fontosnak, amelyek napjainkban már - szerintem - megkerülhetetlenek minősíthetők:

A) A közigazgatási hatósági tevékenység körében a jogérvényesítés hatékonysága szempontjából általánosan, bizonyos közigazgatási ágazatokban pedig különösen megállapítható, hogy a közigazgatási anyagi és alaki jog garanciális keretén belül kiemelten szükségessé váltak: *a)* Az újszerű és modern eszközrendszerek. *b)* Speciális típusú felügyeleti tevékenységek, felügyeleti jogosítványok. *c)* Rugalmasabb eljárásjogi modellek. *d)* A hatósági szolgáltatási tevékenységek. *e)* A jogvita-rendező és különböző egyeztetési eljárások. *f)* Közvetítő-, együttműködési-, konzultatív- illetve egyéb a hatósági típusú beavatkozást segítő mechanizmusok.

Világszerte átalakulóban vannak ugyanis a gazdasági, kereskedelmi liberalizáció folyamataival összefüggő közigazgatási funkciók, jogérvényesítési módszerek, a vonatkozó feladat- és hatáskörök, illetve a jogalkalmazási eszközök és az aktusok.

Mindebből következően, illetve mindezek hatására a piaci közszolgáltatások liberalizálásával szorosan összefonódó közérdekű állami, közigazgatási beavatkozás szervezetét és működését is jelentős változások, reformok jellemzik.

Az átalakulás fő indokát természetesen az alapjaiban változó társadalmi és gazdasági viszonyok képezik, amelyben a közigazgatás funkciói szempontjából a leginkább szembeötlő változás a piacgazdaság egyes területein, különösen a liberalizációval összefüggő területein figyelhető meg.

A távközlési közszolgáltatások körében mindennek klasszikus, modellszerű példája az Amerikai Egyesült Államok (továbbiakban: Egyesült Államok) és az Egyesült Királyság, de az Európai Közösség vonatkozó keretszabályozási rendszere is sajátos, egységes és modern eljárási mechanizmusokat, aktus-típusokat, szervezeti modelleket, jogintézményeket, valamint jelentős közszektor-reformokat „ékel” a tagállamok közigazgatási rendszerébe.

A közigazgatás gazdasági igazgatási funkcióinak oldaláról tartalmi szempontból megközelítve, a közigazgatási típusú jogviszonyok is alapvető változást mutatnak a gazdasági igazgatás egyes ágaiban, illetve a kiterjedt liberalizáció keretében.

(Kiemelendő, pl.: az iparigazgatás (villamosenergia, bányászat stb.), a távközlés, a közlekedés, a digitális-elektronikus műsorterjesztés, az audiovizuális piac, a versenyjog, a fogyasztóvédelem, a területfejlesztés közigazgatási ágazatai.)

A piacgazdaság egészével, de különösen a piaci közszolgáltatások liberalizációjával összefüggően ugyanis nagyon nehéz megtalálni a megfelelő egyensúlyt: *a)* a továbbra is kiemelt, sajátosan „közszolgáltatás” tartalmú közérdek és *b)* a piacgazdasági verseny szabadsága között.

Mindezzel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a gazdasági viszonyok körében a közigazgatás „hagyományos” gazdaság-igazgatási funkcióinak mozgástere kizárólag a gazdasági racionalitás kibontakozásának elősegítésére terjedhet ki, mégpedig a gazdaságra ható, ezzel ellentétes hatásokkal szemben. A gazdasági igazgatáson belül továbbá a közigazgatás fontos feladata annak

biztosítása, hogy a gazdasági racionalitás megmaradjon a piacgazdaság keretében és azon ne terjeszkedjen túl más funkciók teljesítésére szerveződött társadalmi rendszerekre.

Ehhez képest azonban a gazdasági igazgatási funkciók egészen más alapokra és közérdekű feladatokra épülnek a piaci közszolgáltatások liberalizációja körében, ahol az állami beavatkozás szempontjából *a)* a gazdasági racionalitás sokkal erősebben ütközik a közösségi érdekekkel, továbbá *b)* a piaci verseny szabadsága, a gazdasági érdek és a hatékonyság racionális szempontja más gazdasági ágazatokhoz képest jelentősen kisebb hangsúlyt kap. Mindezek egyre határozottabban feszítik a közigazgatás hagyományos kereteit.

A folyamatosan változó és fejlődő gazdasági viszonyok tehát átértékelik a „beavatkozó”, „jogérvényesítő” közigazgatás tevékenységeinek, így a közhatalmi tevékenységeinek tartalmát, eszközeit és szervezetét is.

A piaci alapú közszolgáltatások körében ugyanis a közigazgatás közhatalma számos olyan közérdeket, gazdasági és stratégiai érdekeket érvényesít, amelyek alapvető hatást gyakorolnak a közhatalmi beavatkozás és a hatósági eljárás szabályozási rendszerére. Példaként kiemelendő, hogy ezekben az ágazatokban gazdaságilag igen jelentős, akár világgazdasági súlyú piaci szereplők „állnak a közigazgatással szemben”. Ráadásul a piaci szereplők ugyan a piaci verseny szerkezetében, de tartalmában közérdekű szolgáltatásokat nyújtanak és igen komoly, számos esetben más ágazatokba „át nem vihető” (elsüllyedt) beruházásokat, fejlesztéseket eszközöltek. A liberalizált piacokon továbbá alapvető szempontot képez az ellátás, a közérdekű szolgáltatás folyamatosságának, illetve a piaci verseny hatékony fejlődésének garantálása. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy az önkéntes jogkövetés hiánya, illetve az esetleges jogszabályértékek széleskörű és kiemelten súlyos társadalmi, gazdasági hatásokkal járhatnak.

Ebből következően a közigazgatási tevékenységek rendszerében egyre kiterjedtebb és átfogóbb jelentőséggel rendelkeznek, különösen: *a)* a piacsabályozási típusú hatáskörök, *b)* a speciális hatósági felügyelet jogintézményei, *c)* a különböző piacfelügyeleti-, bizottsági-, közvetítő- és egyeztetési eljárások, *d)* a szolgáltató tevékenységek, *e)* a konzultatív mechanizmusok, továbbá *f)* a speciális jogállású közigazgatási szervek (a piaci közszolgáltatások körében különösen a szabályozó hatóság) struktúrái, illetve *g)* a szabályozó hatóságok egyedi hatósági ügyeken kívüli általános jogértelmező hatáskörei, a piac egészét érintő „általános” érvényességű, hatású döntései és sajátos, garanciálisan rendezett normatív típusú aktusai.

B) Az A) pontban foglaltakkal szoros összefüggésben hangsúlyozandó:

A világgazdaság és a piaci közszolgáltatások - dolgozatomban részletesen elemzett - folyamatos fejlődésének, illetve átalakult szerkezetének hatásai alapján szükségszerűen adaptált közigazgatási jogintézmények, szabályozási elvek és módszerek nagyjából úgy épültek be hazánk jogrendszerébe, hogy sem dogmatikai, sem jogalkotási értelemben nem alakítottuk ki a jogrendszer (különösen a közigazgatási jog) többi elemével való harmonizált kapcsolatukat. Hazánk tehát a kellő jogtudományi előkészítés nélkül vette át a fejlett piacgazdaságokban töretlen és szerves fejlődés eredményeként kialakult, kiforrott gazdasági közigazgatási intézményeket.

Mindennek egyik legszembetűnőbb példája a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.). A gazdasági igazgatási típusú hatósági hatáskörök rendszere és tartalma szempontjából ugyanis a Ket. - nagyjából - tudományosan megalapozatlan, alkalmazhatatlan és rugalmatlan eljárásjogi keretet jelent.

A távközlési igazgatás szempontjából nézve általános szinten megállapítható, hogy a Ket. nem a modern gazdasági, társadalmi viszonyokhoz igazodó, elméletileg kiforrott és megalapozott talajon álló szabályozási rendszer.

Mindez a hatósági eljárási jogviszony keletkezése, megszűnése, az eljárási jogviszony tartalmát képező jogok és kötelezettségek, az eljárási szankciók, a hatósági döntések, a hatósági eljárásjogi eszközök, a jogorvoslatok tartalma és a végrehajtás, illetve az „újszerűnek” titulált „modern” jogintézmények (pl.: a jogutódlás, a hatósági szerződés, a hatósági közvetítő, a méltányossági eljárás) tekintetében egyaránt megállapítható.

A Ket. a távközlési piacon nemcsak az ügyféli jogok garantálásában hagy kívánni valót, hanem a hatósági jogérvényesítés hatékony megalapozásában is.

Csak egyetlen példa: A hálózati szolgáltatások világszerte általánosan érvényesülő árszabályozás alá vont végződtetési díjának (lásd a dolgozat IV. fejezet 4. pont) tárgyában hozott hatósági döntések speciális eljárási módszerei egyrészt nem illeszthetők be - főleg az elméleti alapok, a Ket. és a különös eljárási szabályozás kidolgozatlansága miatt - a magyar hatósági eljárás és közhatalmi jogérvényesítés keretébe, másrészt az évente, később két évente (teljes

piacelemzést és kétéves ügyintézési határidőt igénylő eljárások alapján) meghozott hatósági döntések egyike sem zárult le a bírósági felülvizsgálat körében. (Egy kivétellel, de az sem érdemben, hanem a per megszüntetésével.)

A végződtetési díj azonban a teljes távközlési piaci árstruktúrát meghatározó jelentőséggel rendelkezik és közvetlen összefüggésben áll az előfizetői, kiskereskedelmi díjakkal is (tehát az előfizetők által a távközlési szolgáltatásokért fizetett díjakkal). Amennyiben e hatósági döntések érdemi tartalmában a bírósági felülvizsgálat változást hoz, akkor évekre visszamenőleg szükséges lesz újraszámolni minden egyes előfizetői hívás után a szolgáltatók egymásnak fizetett díjélemét, amely beláthatatlan piaci következményeket és szinte vég nélküli polgári pereket fog okozni a teljes távközlési piacot érintve. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy ne lenne fontos garantálni a hatósági döntés törvényességét és nem lenne lényeges a hatósági döntés esetleges jogszabálysértő tartalmát megállapítani, hanem kiemelni, hogy mindehhez az általános rész tudományos rendszere és a vonatkozó hatályos közigazgatási eljárási szabályozás semmiféle segítséget, jogállami garanciát nem biztosít. (Ehelyütt különösen tartózkodni a közérdek érvényesítése érdekében a piaci szereplőkkel folytatott kilátástalan küzdelmek és másik oldalról a piaci szereplők türelmét is jogosan próbára tevő eljárási rendelkezések, illetve e jogszabályi rendelkezéseken alapuló sok esetben kényszeredett jogérvényesítési módszerek részletes ismertetésétől.)

A hatósági eljárás jelenlegi szabályozási modellje azonban nem okozna ilyen súlyos problémákat az egyes ágazatokban, ha a Ket. hatálya körében meghatározott eltérésre vagy kiegészítő jellegű szabályozásra adott felhatalmazás alapján - az anyagi, ágazati jogszabályok körében - a jogalkotás kialakítaná a Ket. szabályaitól érdemben eltérő, vagyis *a)* a ténylegesen indokolt és szükséges, *b)* az adott ágazat sajátosságaihoz illeszkedő, illetve *c)* a jogtudomány, az elmélet által is megalapozott eljárási szabályozást.

Az általánoshoz képest eltérő (ún.: különös), sajátos eljárási szabályozást igénylő hatósági ügyek csoportjára vonatkozó különös eljárási szabályok keretében tehát elvileg rendezhetők lennének *a)* a rugalmasabb eljárásjogi eszközök, *b)* az adott anyagi jogi szabályozáshoz igazodó speciális hatósági eljárási formák, jogérvényesítési módszerek, *c)* az ügyfelek sajátos eljárási garanciái, *d)* az alkalmazható jogkövetkezmények, *e)* az ügyfelekkel történő együttműködési, egyeztetési eljárási mechanizmusok és *f)* a hatósági eszközökkel történő közhatalmi beavatkozást kiváltó vagy éppen azt erősítő eljárási jogintézmények.

A közigazgatási ágazati jogalkotás azonban a jelenlegi felgyorsult, illetve elméleti szempontból kidolgozatlan alapokon nyugvó jogszabály-előkészítési és jogalkotási mechanizmusban képtelen megfelelően kialakítani a Ket.-hez képest eltérő garanciális eljárási szabályrendszert. A jogalkotás jelenlegi struktúráját tekintve mindez ráadásul nem is teljesíthető, nem is várható el az egyes közigazgatási ágazatokban.

Földes Gábor kiváló munkássága körében, az adójogi jogalkotásról írtak szerintem hazánkban napjainkig általánosan jellemzőek a közigazgatási jog valamennyi különös eljárási szabályának megalkotására és egyértelműen jellemzőek a gazdasági közigazgatás szabályozásának struktúrájára. E szerint: „Az adójog inflációjának mélyebb oka a jog konzerváló, a fennálló helyzetet stabilizáló jellegzetessége és a pénzügyi politikának a konfliktusok gyors megoldására való törekvése közötti nehezen feloldható konfliktus. [...] A pénzügyi politika elviseli a gyakori változásokat, sőt azt is, hogy egyidejűleg egymásnak részben vagy egészben ellentmondó érdekek uralkodó nézetként jussanak kifejezésre. ... A pénzügypolitikai döntés gyakran eseti jellegű. A jogrendszer, az adójog a maga látszólag ellentmondásmentes szabályrendszerével ehhez nem képes alkalmazkodni. [...] Az új adójogi normák megalkotása során gyakran mellőzik a gazdasági és jogi környezet vizsgálatát: annak elemzését, hogy az új szabály mennyiben változtatja meg az adójogi normarendszer - sőt tágabban az egész jogrendszer - működésének feltételeit. Az adójogalkotás főbb elképzeléseinek meghatározása - az időtényező és a gyakori ötletszerűség miatt - a szabályozandó viszonyok, feltételek, körülmények felmérése és részletes elemzése nélkül történik. Az államigazgatási jogszabály-előkészítés eredményességre orientált, az előzetes elképzelések, döntések helyességét kívánja visszaigazolni a készülő tervezetekben.” Az államigazgatási jogszabály előkészítési mechanizmus tehát a lehetséges alternatív megoldásokat inkább elrejt, mint feltárja és az előkészítési folyamatban a tartalmi és a formális döntés ritkán esik egybe. Továbbá az Országgyűlés szerepe a törvényhozásban mindaddig korlátozott, amíg a szelekciós, értékelő folyamatnak csak a befejezett állapota jut a parlament elé, így az alternatíváknak csak egy töredéke tárul fel és az is későn.

(Földes Gábor: Pénzügyi jog II. kötet, Adójog, Bp., KJK-KERSZÖV Kft., 2000., 85., 86. o.)

A dolgozat második célja tehát annak bizonyítása, hogy a nemzetközi kitekintés és az általános elméleti alapok, folyamatok tudományos feltárása, összehasonlító elemzése döntő fontosságú az egyes közigazgatási ágazatokban. Mind a valódi értékeket képviselő reformok szükségességének, mind az ágazati jogalkotás és a jogérvényesítés közérdekű ellátásának megalapozása érdekében.

Például nem tartom valódi közérdekű reformnak, ha a közigazgatási szervezetek összevonása körében nem kerül alapos megfontolásra és elemzésre az igazgatási feladatok tartalma és párhuzamos, egybevonható funkcionalitása. Vagyis minden közigazgatás-szervezési és jogelméleti ésszerűséget nélkülöz, ha szakmailag megalapozott racionalizálható párhuzamos funkciók nélkül kerül összevonásra két vagy több közigazgatási hatóság, illetve amennyiben meghatározott államigazgatási feladatokat szakmai és elméleti ésszerűségek nélkül rendelnek hozzá egy adott hatóság hatásköréhez.

Az pedig minden ésszerűséget nélkülöző módszernek minősíthető, ha két elkülönült feladat- és hatásköri rendszert megtestesítő hatóságot kizárólag azon az alapon vonnak össze, hogy megspórolják a járulékos költségeket (pl.: humánpolitika, gazdálkodás, stb). Ez ugyanis nem közigazgatási reform vagy racionalizálás, hanem a közigazgatási feladatellátás megcsúfolása, sőt továbbmenve az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában kiforrott jogállamiság elvének sérelme. Ilyen típusú összevonások keretében ugyanis az elkülönült szakmai funkciók összeegyeztethetlenné teszik a hatósági eljárások közérdekű ellátását, a speciális eljárási szabályok és hatáskörök megfelelő szabályozását, elhatárolását, érvényesítését, és a jogorvoslati rendszer garanciális működését. Továbbá óhatatlan az egybevonat, de egyébként tartalmában elkülönült közigazgatási feladatok és hatáskörök, illetve szervezeti egységek „versengése”, amelyben mindenképp sérül a közigazgatási funkciók közérdekű ellátása. Kiemelendő az is, hogy számos ilyen esetben a hatósági működés áttekinthetlenné, a jogalkalmazói gyakorlat pedig következtelenné válhat, valamint a piaci szereplőkkel kialakítható együttműködési keretek sem biztosíthatók. (Lásd a dolgozatban példaként *a*) az Egyesült Államok távközlésének kezdeti szakaszát („Mann-Elkins Act of 1910”), *b*) Új-Zéland távközlési igazgatásának „szervezetét” *c*) a távközlés-igazgatási és más közigazgatási funkciók összevonásának problémáit, stb.)

Mindezzel szoros összefüggést mutat a dolgozat harmadik általános célja.

3. A magyar távközlési jog rendszertanához és lényegi tartalmához kapcsolódó célok

A piaci közszolgáltatások fejlődésének és a távközlés történetének nemzetközi szemléletű elemzésével további fontos célom a hazai távközlési igazgatás „mögött” rejlő több mint 100 éves fejlődés alapjainak, köztük a mai távközlés-szabályozást meghatározó liberalizáció kiváltó okainak és folyamatainak bemutatása. A közszolgáltatás-fejlődés és a távközlési liberalizáció bemutatását azonban nemcsak önmagában a témakör fontossága vezérelte, hanem az a célkitűzés is, hogy a hazai közigazgatási szakma részére hangsúlyozzam a magyar távközlési jog valódi értelmét, mögöttes lényegét és fontosságát.

E célkitűzés keretében a nemzetközi összehasonlító vizsgálat kiemelt és elsődleges jelentőségének indoka, hogy a magyar távközlési liberalizáció szabályozási rendszerének egészét, valamennyi részlemét a távközlési liberalizáció világszinten kiteljesedett struktúrája határozza meg.

Általános tapasztalatom ugyanis, hogy a vonatkozó hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának - álláspontom szerint igencsak átgondolandó - rendszerében és a gazdasági igazgatással, távközléssel foglalkozó viszonylag szerény mennyiségű hazai szakirodalom kereteiben mintha rendre elfelejtődne a szabályozás lényege, valódi értelme és célja, vagyis a jogintézmények szabályozásának oka. Ebből következően a jogirodalomban felesleges, üres és értelmetlen rendszerezések, elemzések is megjelennek, illetve az elsőfokú bírósági jogalkalmazás, jogértelmezés több esetben a távközlési jog elméleti alapjaitól, lényegi tartalmától, nemzetközi meghatározottságától és ami a legfontosabb a távközlés piaci és gazdasági viszonyaitól - olykor - elrugaskodottá vált. (Ez utóbbi természetesen csak általánosan, elvi szinten értendő.)

A legnagyobb probléma, hogy a távközlés fejlődése nincs tekintettel a bírósági jogorvoslati fórumokon letisztult jogértelmezés időigényéhez. Vagyis a gazdasági viszonyokhoz mérve felülvizsgálendő és a közérdekű célok kiteljesítése szempontjából alkalmatlan hazai bírósági felülvizsgálati rendszer keretében igen hosszú időt vesz igénybe a piac szempontjából égetően fontos autentikus jogértelmezést jelentő jogerős bírósági döntések meghozatala.

(Ennek számos okát látom, de az ügyek érdemi megismerhetőségével és a bíróság eljárásának kereteivel kapcsolatos kritikák nem képezik sem a téziseim, sem a dolgozatom tárgyát, illetve az ilyen irányú kritikáktól általánosan is tartózkodom.)

Mindez különös nehézséget jelent a távközlésben, hiszen a távközlési piac alapvető, szerkezeti jellemzője egyrészt az óriási, ún. elsüllyedt (más ágazatba nem konvertálható) beruházási költségek, másrészt a beruházások lassú megtérülése, harmadrészt a stabilitás és a következetes jogérvényesítés, jogalkalmazás iránti mindennél fontosabb igény.

Megemlítendő továbbá, hogy a hazai jogirodalom és a távközlési hatósági döntések bírósági felülvizsgálata keretében is előfordul a távközlési szabályok elméleti és rendszertani szempontból feltáratlan („önmagában vett”) módszerrel történő értelmezése.

A dolgozatban foglalt értekezés harmadik alapvető céljaként tehát megpróbálom feltárni a távközlés-szabályozás indokait, lényegi tartalmát és struktúráját. Vagyis megkísérlem bemutatni a magyar távközlés-szabályozás tartalmát képező bonyolult összetevők elemeit, a hazai távközlési igazgatás és a távközlési jog „háttérét”.

4. A közigazgatási jogelméletben a rendszerezés fontosságával és a fogalmak pontos, következetes használatával összefüggő célok

A dolgozat negyedik célja a közigazgatás elméleti alapjait jelentő fogalom-készlet pontos és áttekinthető kidolgozásának, következetes használatának, valamint a tudományos rendszerezés fontosságának hangsúlyozása. Álláspontom szerint ugyanis a közigazgatási jog sajátosságai alapján az általános rész elméletének megalapozottsága, következetessége, illetve a jogalkotást és a jogérvényesítést érdemben támogató világos struktúrája szinte alapfeltételként, ha nem kizárólagosan a fogalmak gondosan kidolgozott tartalmán és a vonatkozó rendszerezések pontosságán alapul.

Kiemelendő például a közigazgatási tevékenységfajták, a közigazgatási aktusok és jogi hatásai, a közigazgatási jogviszonyok, az irányítás-felügyelet-ellenőrzés, a jogérvényesítési módszerek rendszerezésének és fogalom-készletének fontossága.

Mindezzel összefüggésben a dolgozatban különös hangsúlyt kapnak a gazdasági közigazgatás és azon belül különösen a távközlés közszolgáltatási rendszerével, illetve a piacszerkezet, az igazgatási struktúra és a közszektor változásaival kapcsolatos fogalmak.

A tézisek körében nemcsak a dolgozat céljaként, hanem következtetéseinek fontos részeként is megállapítható, hogy a távközlés „hagyományos” keretében általánosan jellemző a természetes monopólium, a kiterjedt állami tulajdon, a szolgáltatás-nyújtásban fennálló közvetlen állami szerepkör és a közszolgáltatási tartalom. A távközlés reformjában pedig a piaci közszolgáltatások szerkezeti átalakításának szinte valamennyi alapvető módszere, eszköze és fogalom-készlete - több-kevesebb jelentőséggel - szerepet kap. Így különösen a liberalizáció, a privatizáció, a decentralizáció, a monopóliumhelyzet megszüntetése és sajátosan a „dereguláció” struktúrája, fogalmi rendszere is.

A távközlési piac liberalizációjának összetett folyamatai, valamint a „globalizálódó” világgazdaságban, társadalmi fejlődésben, az „információs társadalomban” betöltött kitüntetett szerepe alapján azonban a távközlési piac fejlődéséhez, átalakulásához - az előző mondatban említettekhez képest - még fogalmak özöne kapcsolható.

(Így pl.: co-reguláció, re-reguláció, dereguláció sokféle értelmezése, az önszabályozás, a közszolgáltatás-reguláció számos jelentéstartalma.)

A távközlési piaci szerkezet-váltást meghatározó fogalmakkal összefüggésben három alapvető szempontot szükséges megjegyezni:

1) A használatos bonyolult fogalmak tömege a legtöbb esetben csak arra alkalmas, hogy érthetatlenné, áttekinthetatlenné tegye a távközlés fejlődésének, szabályozásának összefüggő rendszerét.

A fogalmak „elburjánzása”, a számtalan új fogalom megjelenése általánosan is jellemző a távközlési szakirodalomban, de különösen jellemző a jogirodalomban. A jogtudományi elemzésekben bevezetett, sok esetben meghatározatlan fogalmak többsége azonban pontatlan, általában „egyszerűen” értelmetlen, illetve az elemzés és a világos értelmezés szempontjából teljességgel indokolatlan. A szabályozás, illetve az egyes jogintézmények elemzése körében alaptalanul használt fogalmak jelentős része ugyanis tartalmában lényegtelen, értékelhetetlen vagy pontosan a lényegi elemekről, folyamatokról vonja el a figyelmet.

A távközlésben érdekes módon megfigyelhető fogalmak „erdejében” már-már odáig is eljuthatunk, hogy az egyes bonyolult, tudományoskodóan megfogalmazott, de tartalmukban üres, semmitmondó fogalmak csak úgy önmagukért, a tudományos látszatért keletkeznek, miközben megalkotásuk mögött a tudományos elemzés iránti igény nem húzódik meg. Ez különösen akkor szembetűnő, ha az adott fogalom nem kapcsolódik a távközléssel összefüggő gazdasági folyamatok, szabályozási alapok leírására, rendszerezésére, vagy felszínes, ésszerűtlen, illetve esetleg szükségtelen rendszerezés céljával szolgál.

Mindezzel kapcsolatban két fő szempontot szükséges hangsúlyozni:

Egyrésztől miután a távközlési ágazat fogja át a tájan értelmezett információ-átvitel alapvető struktúráját, ezért a távközlés, különösen napjainkban szinte átfoghatatlan, beláthatatlan összefüggésben áll: *a)* a világgazdasággal, *b)* a nemzetközi kereskedelemmel, *c)* a globalizációs folyamatokkal, *d)* a műszaki tudományokkal, *e)* az egyes országok gazdaságpolitikájával, *f)* gazdasági fejlődésével, versenyképességével *g)* a nemzetközi kapcsolatok rendszerével, valamint *h)* az információs társadalom társadalom-tudományi alapjaival.

Másrészt pedig a jogtudomány és a jogalkotás alapvető feladata - lenne - a távközléssel összefüggő gazdasági és társadalmi folyamatok rendszerezése, mégpedig a jogi szabályozás, a gazdasági közigazgatás útján történő beavatkozás szempontjából releváns viszonyok kiválasztása és a hatékony, megfelelő jogérvényesülést megalapozó jogszabályok, jogintézmények kialakítása érdekében. Mindez azonban olyannyira összetett feladat, kiegészülve a jogalkotás és a jogpolitika távközlési piaci viszonyokat alapvetően meghatározó jelentőségével, a „jog sajátos jellemzőivel”, valamint a távközlés területének szinte kezelhetetlenül gyors változásával, hogy a tudomány, a jogalkotás és a jogalkalmazás körében is óhatatlanul megjelennek a felesleges fogalmi rendszerek. Mindettől függetlenül azonban mégis kiemelendő, hogy a távközlés jellege, társadalmi-gazdasági szerepe a jogtudomány területén indokolná mindenképpen a túlbonyolított, tudományos szempontból értéktelen, illetve megalapozatlan elemzések, osztályozási szempontok és fogalmi csoportok elkerülését.

(Hiszen a tudomány feladata nem az elemzés tárgyának túlbonyolítása, üres elhomályosítása, hanem annak világos magyarázata és a szükségeshez mért rendszerezése.)

2) Az előbbi - **1)** - pontban foglaltakhoz kapcsolódva kiemelendő, hogy a távközlés piaci struktúráját, működését és igazgatását alapjaiban meghatározó és fokozatosan erősödő változások két fogalom keretében teljeskörűen leírhatók, rendszerezhetők és elemezhetők, mégpedig: **a)** a liberalizáció és **b)** a privatizáció fogalmában.

Minden egyéb piaci szerkezetváltáshoz kapcsolódó gazdasági közigazgatási fogalom ugyanis a liberalizáció, illetve a privatizáció részemét képezi vagy a liberalizáció és a privatizáció fogalmával meghatározó, alapvető tartalmi összefonódást mutat. (Részletesen lásd a dolgozat III. fejezet 1. pontjában és a IV. fejezetében.)

3) A távközlés fejlődése nem az állami szerepvállalást kérdőjelezte meg, nem az állami beavatkozás távközlési piacról történő teljes kivonulását igényelte, hanem az állam távközlési szerepének minőségi átalakítását, megváltoztatását.

A távközlés előrehaladásának fő gazdasági és műszaki mozgatórugói ugyanis egyértelművé tették, hogy az információátvitelben rejlő, valamennyi ország társadalmát, gazdaságát, valamint a nemzetközi folyamatokat érintő lehetőségek megfelelően kihasználható működése érdekében:

a) Egyrészt a távközlési vállalatok, szolgáltatások tekintetében érvényesülő állami tulajdonosi hatalom a lehető legteljesebb mértékben visszaszorítandó.

b) Másrészt a távközlési közszektorban alapjaiban szükséges átalakítani a) a monopóliumok mesterséges fenntartása érdekében kialakított szabályozási struktúrát, b) az állam által biztosított kizárólagos és különleges jogok rendszerét, illetve c) a távközlés költségvetési gazdálkodással szoros összefüggésben működő rendjét.

A távközlési piac „függetlenítése” a közszektor ellátórendszerétől, a költségvetési gazdálkodástól, a közpénzügyi rendszer struktúrái szerint hozott döntéshozatali mechanizmustól, valamint az állam tulajdonosi szerkezetétől azonban nem jelenti egyúttal a távközlés sajátos tartalma szerint indokolt kifejezett állami beavatkozás megszüntetését.

A gazdasági, technológiai tényezők által kiváltott távközlési gazdasági verseny szerkezetében ugyanis szükségszerűen fennmaradt, sőt a távközlés fejlődésénél, egyre növekvő súlyánál fogva meg is erősödött a gazdasági igazgatás, a szektor-specifikus távközlési szabályozás szigorú és hatékony közjogi alapú beavatkozást garantáló rendszere. (A sajátos állami beavatkozást, jogérvényesítést biztosító jogi rezsim.)

Már maga az elérni kívánt versenyipiaci környezet sem nélkülözheti az erős és szakmailag megalapozott (műszaki-, közgazdasági-, és jogtudományok szoros összhangjára épülő) szabályozási rendet, hiszen a távközlés speciális jellemzőiből következően szinte lehetetlen, hogy a piaci működés önmaga hajtóerője alapján természetes, szerves gazdasági fejlődés eredményeként alakuljon ki a hatékony távközlési verseny.

Szektor-specifikus szabályozás és erős közhatalmi típusú állami beavatkozás, jogérvényesítés hiányában a liberalizált távközlési piaci verseny kialakulásának, illetve működésének „lehetetlensége” bonyolult és összetett okok rendszerén alapul, amely részletesen elemzésre kerül a dolgozatban.

Ehelyütt érdemes példaként megemlíteni: Ha a piacra lépő „új” távközlési szolgáltatók számára a magántulajdonban működő volt állami monopólium nem köteles biztosítani kiterjedt és a - magánosítás miatt - tulajdonában lévő hálózatának együttműködését, összekapcsolását vagy használatát, akkor nemhogy nem valósul meg működő távközlési verseny, hanem el sem indul a verseny kialakulása felé vezető úton.

A távközlés történetében tehát az állami beavatkozás folyamatosan - napjainkban is - indokolt, illetve szükségszerű volt, annyiban, hogy a távközlés fejlődésének korszakos jelentőségű állomásai átfogó szerkezetváltásra irányuló hatással jártak az állami szerepvállalás módja és rendező elvei körében.

A távközlési állami monopóliumok lebontásán alapuló szerkezetváltás legáltalánosabb értelemben a távközlési szolgáltatók és szolgáltatások működését meghatározó állami tulajdon és költségvetési gazdálkodási rend megszüntetésében állt, amellyel párhuzamosan a távközlési piac „tartalmában”, valamint a szolgáltatások jelentős részének jellemzőiben ugyan nem, de gazdasági alapon és szabályozásában fokozatosan kikerült a közszektor köréből. Azaz döntően nem a távközlési alapszolgáltatások közérdekű tartalma, közszolgáltatási jellege változott meg, hanem a távközlési piac egészének szerkezete, működése, fejlődési iránya, valamint a távközlési piaci struktúrával összefüggő állami beavatkozás rendszere.

5. A távközlés közszolgáltatási rendszerének és szerkezeti reformjának elemzésével kapcsolatos célok

A dolgozat legfontosabb, alapvető céljai között végezetül kiemelendő a dolgozat egészét meghatározó legáltalánosabb cél, mégpedig a távközlési közszolgáltatási rendszer és liberalizáció elemzése, értékelése. A téma iránti érdeklődésen és a témával összefüggő elhivatottságon túlmenően, az igen szűkre szabott hazai távközlés-jogi szakirodalmat is tekintve úgy gondolom, megalapozottan választottam a dolgozat tárgyát illetően.

(Bár hozzáteszem, hogyha az összes fejlett távközléssel rendelkező országhoz viszonyítjuk a külföldi szakirodalom bázisát, akkor a tudományos igényességű külföldi jogirodalom sem túl széleskörű a távközlési liberalizáció és közszolgáltatások tárgykörében.)

A téma iránti - távközlési szakmán kívüli - hazai tudományos „érdektelenség” nehezen érthető, hiszen - a fentiekben már ismertetett szempontok alapján - a távközlési liberalizáció meghatározó jelentőségű, ha nem a legfontosabb közszektor-reform a piaci közszolgáltatások keretében.

Mindenesetre a távközlés érdekes, szerteágazó közigazgatási struktúrát képez, amely ráadásul rendkívül sokrétű jogérvényesítési, jogértelmezési kihívást is magában foglal, továbbá változatos

nemzetközi döntés-elkészítési és koordinációs tevékenységet igényel. A távközlés területén ugyanis a XX. század második felében óriási mérvű műszaki, technológiai fejlődés indult meg, amely nemcsak a távközléssel összefüggő gazdasági viszonyokra volt alapvető hatással, hanem azon túl a gazdasági és társadalmi fejlődés egészére is. Azt lehet mondani, hogy a távközlés a modern gazdaság alapja, amelyben az informatika és a távközlés hatását gyakran nevezik forradalomnak, hasonlóan a korábbi ipari forradalmakhoz. Az elektronikában, illetve a számítógépek, a távközlő berendezések és a szoftverek tekintetében elért technológiai haladás ugyanis lehetővé teszi a hang, az adatok és képek minden korábbi képzeletet felülmúló továbbítását és feldolgozását, amely alapjaiban átformálhatja a gazdasági és a társadalmi viszonyokat, sőt a személyes kapcsolatrendszeret is. A technológiai fejlődés tehát lehetővé teszi az információ tetszőleges - szóbeli, írásbeli vagy vizuális - formában történő feldolgozását, tárolását, visszakeresését és közlését, távolsági, időbeli és mennyiségi korlátok nélkül. A távközlés fejlődésének további alapvető eleme, hogy fokozatosan megvalósul a platform-semlegesség, amelyben a szolgáltatás függetlenné válik az átvitel fizikai alapját jelentő infrastruktúrától.

A távközlés robbanásszerű fejlődésének szemléltetésére példaszintjén megemlítendő hogy az 1980-as évek elejétől az 1990-es évek végéig a számítógép-, a telefon- és a televíziós hálózatok több mint egymilliószorosukra növelték adatátviteli kapacitásukat. Ha az autógyártás hasonló ütemben fejlődött volna, akkor egy átlagos autó már az 1990-es évek végén 1000 - 1500 forintba került volna és 1 liter benzinnel kb. 100 000 kilométert tett volna meg.

E változás, fejlődés természetesen a társadalmi viszonyokban lezajlott változások mentén eleinte ugyan lassabban, de fokozatosan kihatott a jogi szabályozásra is. A műszaki, közgazdasági folyamatok tehát egyre jelentősebb szerepet biztosítottak az állam jogalkotó tevékenysége és a közigazgatás gazdasági igazgatási funkciói számára.

A távközlési igazgatás és a távközlési jog ma már elsődleges, kiemelt és funkcionálisan megváltozott jelentőségű szerepet tölt be a távközlési piac működésében. Emellett azonban a távközlés szabályozása továbbra is megőrizte alapvető szoros összefüggését a távközlés műszaki, gazdasági fejlődésével és a korábbi „hagyományosnak” tekinthető közszolgáltatások rendszerével.

Ahogy már említésre került, a távközlés további fontos eleme, hogy alapvetően „nemzetközi”. Azaz a távközlési infrastruktúra és szolgáltatások jellemző sajátosságai alapján egyértelmű, hogy a távközlési igazgatást csak a világgazdaságban, a nemzetközi kereskedelemben és a távközlés nemzetközi fejlődésében zajló folyamatokat tekintve lehet elemzés alá vonni.

Dolgozatomban külön hangsúlyt kap a műszaki-, a közgazdaság- és a jogtudomány szoros, kölcsönös összefüggése. A piacgazdaság szerkezete és működése, valamint a távközlés műszaki alapja és technológiai fejlődése ugyanis még a távközlés jogtudományi elemzésének is megkerülhetetlen szempontrendszerét képezi. Fontos azonban a helyes arányok egyensúlyának megtalálása a tudományterületek szintézisében. A jogtudományi értekezés körében álláspontom szerint más tudományterületek kizárólag a jogi elemzés szolgálatában, annak alárendelten és csak az említés, az ismertetés szintjén a feltétlenül szükséges mértékig tárgyalhatók. Kiemelendő továbbá, hogy a jogtudományi elemzésben más tudományágak köréből felhasznált elméleti alapokhoz, eredményekhez semmiképpen sem fűzhető a tudományos igényű kidolgozás vagy értékelés célja.

Hiszen a jogtudományi értekezés kizárólag a jogtudomány tárgykörében minősülhet megalapozottnak. Ebből következően dolgozatomban a műszaki- és a közgazdaságtudományok elméleti alapjaihoz még csak közvetetten sem kapcsolódik az értékelés, az elméleti következtetés vagy a tudományos eredmény kidolgozásának, elérésének szándéka.

A műszaki- és a közgazdaságtudományok értékeit, jelentőségét hangsúlyozottan tiszteletben tartva, értekezésemben e tudományterületek köréből csak a dolgozat tárgyához elengedhetetlenül szükséges elméleti alapok kerülnek vázlatosan, említés-szinten ismertetésre.

II.

A dolgozat módszertani alapja

(Egységes szerkezetben a kutatás módszertani rendszeréhez közvetlenül kapcsolódó következtetésekkel, eredményekkel)

1. A disszertáció struktúrája, kutatási és módszertani rendszerének alapja

A dolgozat három fő részre tagolható: 1) A távközlési liberalizáció kibontakozását megelőző fejlődéstörténet elemzése. 2) A távközlési liberalizáció világszinten kiterjedt általános folyamatát meghatározó okok alapjainak részletes ismertetése. 3) A távközlés ellátórendszerének szerkezeti reformjával, liberalizációjával és privatizációjával összefüggő - a dolgozat tárgykörébe foglalt nemzetközi viszonylatban - általánosítható elméleti alapok, szabályozási módszerek és „nélkülözhetetlen” jogintézmények tárgyalása. Továbbá önálló fejezetben, de szerkezeti szempontból a liberalizációval összefüggésben kerül elemzésre a távközlési konvergencia és a napjaink meghatározó fejlődési irányát képviselő Next Generation Networks (NGN) összetett tartalma.

1.1. A távközlési monopólium szerkezetének és piaci közszolgáltatási rendszerének elemzése

A távközlési piaci verseny kezdete előtti időszak kiemelten fontos részét képezi a dolgozatnak, hiszen: *a)* egyrészt a távközlés fejlődésének leghosszabb időszakát (közel 100-120 év) jelentette, *b)* másrészt a fejlett távközléssel rendelkező országokban modellek szintjén tagolható egységes kereteket mutatott (legjelentősebb kivétel az Egyesült Államok), *c)* harmadrészt a liberalizáció folyamata még csak felszínesen sem értelmezhető, érthető a megelőző közszektor piaci struktúra és állami ellátás ismerete nélkül, *d)* negyedrészt alaposabb vizsgálatok útján megállapítható, hogy e korszak számos jellemzője *da)* a liberalizációval, illetve a piaci verseny működésével összefüggő szabályozási rezsimmek is fontos, meghatározó elemét képezi vagy *db)* teljes egészében fennmaradt a távközlési igazgatás átalakult kereteiben is.

A távközlés „hagyományos” rendszerének, a liberalizáció kibontakozását megelőző fejlődésének egészére, piaci szerkezetére, nemzetközi folyamataira, szabályozásának tartalmára és a közigazgatási befolyás terjedelmére gyakorolt általános hatása alapján két fő elem kerül kiemelésre a dolgozatban:

A) A természetes monopólium és ennek állami fenntartása, védelme.

A természetes monopólium fogalmának és piac-szerkezeti sajátosságainak megértéséhez azonban elengedhetetlen vázlatosan ismertetni a piacgazdaság alapvető jellemzőit, szabályszerűségeit, működését. A dolgozat ebből következően említés szintjén tárgyalja a tökéletes verseny, a piacgazdaság kudarcainak (tökéletlen verseny, közjavak, külső gazdasági hatások, piaci egyenlőtlenségek, stb.) és a vegyesgazdaság általános szintű alapjait.

B) A távközlés közszolgáltatási tartalma.

A távközlési közszolgáltatási rendszer elemzésének megalapozásához a dolgozat részletesen tárgyalja, pl.: *a)* a közszolgáltatások és a közjavak, *b)* a közszolgáltatás és az állami tulajdon, *c)* a piaci közszolgáltatások és a természetes monopólium összefüggéseit, *d)* a közszolgáltatások fogalmát, típusait és rendszerezését, *e)* a piaci közszolgáltatások fogalmát és egységes alapjait, *f)* a hálózatos közszolgáltatások struktúráját, *g)* a helyettesíthetőség vonatkozó jellemzőit és *h)* az ellátási díjak (napjaink fogalmai szerint a kiskereskedelmi díjak) árszabályozásának lényegét.

Általánosan megállapítható, hogy a távközlési szolgáltatások fejlődésének, illetve a távközlési liberalizáció nemzetközi kibontakozásának bármilyen irányú és szempontú elemzése alapvetően, szinte megkerülhetetlen kiindulópontként: *a)* a távközlési monopóliumok szerkezetére, működésére, szabályozására, valamint *b)* a nyilvános távközlési közszolgáltatások fogalmára, tartalmára és a piacgazdaság szabályszerűségeivel fennálló összefüggéseire építhető. (Az elemzés e módszerének indokairól lásd a dolgozat I. fejezet 2. pontjában.)

(A piacgazdaság elemzésével összefüggésben fontos kiemelni, hogy a gazdasági fejlődés piacgazdaságon kívül elterjedt típusai, így különösen a kelet-ázsiai irányított piaci modellt, a szocializmus gazdasági modelljének, valamint a szovjet típusú utasításos tervgazdaság általános elméleti alapjai nem kerülnek ismertetésre. Az „alternatív” gazdasági modellek néhány alapvető eleme az adott, sajátos gazdasági modell szerint berendezkedő országok távközlésének elemzésében kerül - a szükségeshez mérten - kiemelésre.)

1.1.1. A távközlés közszolgáltatási rendszerét tekintve fejlett országok modell-szintű elemzésének módszertana

Módszertani szempontból a távközlési monopólium és a közszolgáltatási rendszer elemzésének fontos alapjaként modellek szerint rendszerezem és ismertetem a fejlett távközléssel rendelkező országok távközlési berendezkedését.

A távközlés fejlődését, működését, szabályozását, az állami beavatkozás tartalmát, közszolgáltatási ellátórendszerét, tulajdoni viszonyait tekintve az egyes országok szintjén megkülönböztethető modellek (a liberalizációt megelőzően): **a)** Az Egyesült Államok magántulajdon szerkezetében berendezkedett, minta- és modellértékű fejlődési utat követő távközlési rendszere. **b)** Az Egyesült Királyság távközlése. **c)** A német-osztrák-francia modell. **d)** A dél-európai modell, azon belül is különösen Olaszország távközlése. **e)** A skandináv modell és azon belül is a „világon” szinte egyedülálló finn távközlési rendszer. (Lásd a tézisek III. rész 1. pontjában és részletesen a dolgozat II. fejezetében.)

Külön megemlítendő további modell: **f)** Japán és az újonnan iparosodott, óriási távközlési fejlesztéseket végrehajtó egyes távol-keleti államok távközlése.

(Japán távközlésének fejlődése területi okokból önálló történeti-modellként nem kerül ismertetésre. Japán távközlés-története egyrészt japán távközlési liberalizációjának összefoglaló jellegű elemzése (dolgozat IV. fejezet 1.3. pont) körében, másrészt az összehasonlító és modell-szintű vizsgálatok alapjaként, harmadrészt a vonatkozó általános elemzések között utalás-szerűen kap fontos szerepet a dolgozatban.)

(A dolgozat tárgykörében a távközlés fejlődése szempontjából meghatározó, fejlett távközléssel rendelkező és az elemzés alapját képező országokról lásd a tézisek alábbi 2. pontjában)

A) Az európai országokhoz képest hangsúlyosabban, részletesebben elemzi a dolgozat az Egyesült Államok távközlésének kezdeti berendezkedését, fejlődését.

(Ennek indokairól lásd a tézisek III. rész 1. pontjában és részletesen a dolgozat II. fejezet 1., 2. és 3. pontjában.)

B) A távközlés fejlődése, piaci viszonyai és közszolgáltatási rendszere szempontjából meghatározónak minősíthető európai országok az általános szinten kiemelhető, illetve a liberalizáció megalapozása szempontjából hangsúlyozandó sajátos jellemzők alapján kerülnek ismertetésre a modellek szerinti rendszerezésben. (Lásd dolgozat II. fejezet.)

A piacgazdasági berendezkedéssel és fejlett távközléssel rendelkező európai országok ugyanis történeti vonatkozásban viszonylagosan egységes szerkezetet mutatnak az országos jelentőségű (tehát a helyi, regionális szinten kívüli) hálózatos közszolgáltatások működtetése szempontjából, azon belül is különösen: *a)* a távközlés megszervezése, *b)* fejlődése, *c)* az ellátórendszer struktúrája, *d)* szabályozásának alapja, elvei, *e)* az állami beavatkozás, a gazdasági igazgatás, a „vállalat-irányítás” valamint *f)* az állami tulajdon tekintetében.

1.2. A távközlés világszinten kiterjedt szerkezeti reformjának folyamatait, nemzetközi rendszerét meghatározó okok elemzésének módszertana

A távközlési természetes és egyben államilag védett monopóliumok lebontásának, az általánossá vált távközlési privatizáció struktúrájának, illetve a piac liberalizációjának szinte „elkerülhetetlen” bekövetkezését és kibontakozását megalapozó okok rendszerezésében elhatárolom:

A) A távközlés sajátosságaihoz igazodó (a távközlés jellemzőiből eredő), technológiai és gazdasági szempontok szerint tagolható belső (távközlési) okokat, valamint

(a távközlési liberalizáció belső okai körében a dolgozat **a)** egyrészt - kizárólag az elengedhetetlenül szükséges szinten - elemzi a távközlés technológiai fejlődését, amely az egyik, ha nem a legfontosabb alapját képezte a liberalizáció kibontakozásának, **b)** másrészt részletesen vizsgálja a távközlés „hagyományos” berendezkedését megalapozó, meghatározó piaci, gazdasági, szabályozási, közszolgáltatás-tartalmi tényezők változásának szempontjait)

B) a liberalizáció tekintetében általánosan meghatározó jelentőségű külső okokat (a világgazdaság, a nemzetközi pénzügyi rendszer, a nemzetközi kereskedelem és kereskedelem-politika fejlődési folyamatainak).

A külső okok rendszerezésében vizsgált és elemzett legfontosabb folyamatok, különösen:

a) A II. világháborút követő nemzetközi gazdasági rend alapjai és a gazdasági liberalizációval összefüggő változásai, azon belül kiemelten **aa)** az aranydeviza-rendszer keretei, a Világbank és az IMF szervezete, működése - hatásai a piaci liberalizáció általános folyamataiban, illetve **ab)** a világgazdaság szerkezeti egyensúlya és a világgazdaság 1970-es években kiéleződő strukturális és intézményi válsága. **ac)** Az Európai Közösség távközlés-politikájának fejlődése. **b)** A „Washingtoni Konszenzus”. **c)** A nemzetközi kereskedelem - kereskedelempolitika alapvető intézményei, keretei, fejlődése, azon belül hangsúlyozottan **ca)** az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) rendszere, illetve **cb)** a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) intézményi keretei, működése, szerepe a liberalizáció folyamataiban. **d)** A szolgáltatás-kereskedelem nemzetközi liberalizációja és azon belül **da)** az Általános Szolgáltatás-kereskedelmi Egyezmény (GATS) struktúrája és tartalma, hatása a távközlési liberalizációra, illetve a távközlési szolgáltatások elhelyezése a GATS összetett és bonyolult szerkezetében, továbbá **db)** a GATS „alapvető távközlési hálózatokra és szolgáltatásokra” vonatkozó távközlési mellékletének elemzése a nemzetközi szolgáltatás-kereskedelem rendszerében.

1.3. A távközlés ellátórendszerének szerkezeti reformjával, liberalizációjával és privatizációjával összefüggő „világviszonylatban” általánosítható közigazgatási beavatkozás elméleti alapjainak, szabályozási módszereinek és „nélkülözhetetlen” jogintézményeinek kutatási és elemzési módszertana

Az értekezés - I. részben meghatározott célokkal legszorosabban összefüggő - alapvető kutatási szempontja, módszere a távközlési liberalizáció és privatizáció világviszonylatban szükségszerű és „nélkülözhetetlen” jogintézményeinek, szektor-specifikus szabályozási elveinek feltárására, részletes elemzésére és minősítésére irányul.

Az általánosítás szempontja: Amennyiben egy adott állam közpolitikai viszonyaiban a távközlés liberalizációjának és privatizációjának elindítása mellett dönt, akkor az értekezés IV. fejezetében elemzett „nélkülözhetetlen” távközlési igazgatási alapok és jogintézmények nélkül a liberalizáció nem érheti el legfontosabb célját, mégpedig: a piaci verseny közösségi érdekek szempontjából megfelelő - közérdekű - működését. (A távközlési liberalizáció és privatizáció általános alapjai képezik tehát a dolgozat IV. fejezetét.)

A távközlési liberalizáció és privatizáció összetett folyamata, struktúrája és szabályozása a dolgozat terjedelmi korlátaira is tekintettel az alábbi módszer szerint kerül elemzésre:

A) A távközlési liberalizáció és privatizáció általánosítható elméleti alapjainak, fogalmi elemeinek, valamint a közérdek szempontjából hatékony és eredményes kibontakozásához szükségszerű távközlési igazgatási és távközlés-jogi keretek elemzése, különösen:

a) A távközlési liberalizáció és privatizáció fogalmának, alapvető tartalmi elemeinek, piaci szerkezetre gyakorolt hatásainak vizsgálata. A távközlés liberalizációjának és privatizációjának elhatárolása, összefüggéseik elemzése.

b) A liberalizáció és a liberalizált távközlési piac elemzése a közszolgáltatás tartalom szempontjából. A távközlési piaci versenyben meghatározható közszolgáltatási struktúra rendszerezése.

c) A távközlés egységes műszaki fejlődésében, szabványosításában, átfogó fejlesztésében és koordinációjában résztvevő legfontosabb kormányközi, nemzetközi szervezetek és nem kormányközi szervezetek említés szintű ismertetése.

d) Az egyetemes szolgáltatás fogalma és nemzetközi összehasonlításban általánosítható jellemzői.

e) A liberalizáció folyamatában, szabályozásában és a liberalizált piaci verseny működésében kiemelt fontosságú és sajátos szereppel rendelkező, ún.: alapvető eszközök, szűk

keresztmetszetek. Az alapvető eszközökkel összefüggésben külön kiemelendő a napjainkban egyre szélesebb körben érvényesülő frekvencia-kereskedelem.

A frekvenciahasználattal összefüggő sajátos változásokat, reformokat fontos elemzés alá vonni a liberalizáció és a privatizáció fogalma és struktúrája szempontjából is. (Alaposabb vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a spektrummal összefüggő szabályozási és közszektor-, köztulajdon reformok még tágabb értelemben sem tekinthetők liberalizációnak.)

f) A hálózati együttműködés szabályozása, azon belül különösen: a hálózati hozzáférés, az összekapcsolás, az előfizetői hurok átengedése és a helyi bitfolyam hozzáférés részletes elemzése. Kiemelt fontosságára tekintettel a hálózati együttműködés távközlési szabályozását a nemzetközi összehasonlításban egységes jellemzők szerint rendszerezhető (általánosan érvényesülő) modellek szintjén is taglalja a dolgozat.

g) A távközlés igazgatás közigazgatási intézményrendszerének sajátosságai, szervezetének, tevékenységének általánosítható elméleti alapjai, alapvető elvei, elemei különösen:

A szabályozó hatóság *a)* fogalmának, *b)* szervezeti rendszerének, *c)* államszervezeti „függetlenségének”, *d)* „szabályozó” jellegének, *e)* tevékenységeinek, különösen a piacsabályozási és a piacfelügyeleti tevékenységeinek, *f)* feladat- és hatásköri mechanizmusának, *g)* piaci szerepének, *h)* a liberalizáció folyamatában betöltött meghatározó jelentőségű igazgatási funkcióinak részletes elemzése.

A piaci alapú közszolgáltatások, így a távközlési piac liberalizációjának is alapvető eleme ugyanis a vállalatirányítás keretében működtetett állami funkciók, feladatok, hatáskörök elválasztása a piac szerkezetétől, működésétől és a piaci szereplőktől.

h) A liberalizált távközlési piac-szerkezet szabályozásának működő és hatékony piaci versennyel összefüggő alapjai: a szektor-specifikus, szektorsemleges, aszimmetrikus és ex ante szabályozási módszer.

i) A távközlési liberalizáció azon sajátossága, hogy általánosítható folyamatában, elvi alapjaiban a hálózati infrastruktúra és a szolgáltatási rendszer liberalizációja nem került elválasztásra.

Vagyis a távközlési liberalizáció és a privatizáció mind a hálózatra, mind a szolgáltatásra egységesen kiterjedő folyamatot jelöl.

j) A távközlés egyes, akár önálló piacokat képező szektorainak, „részterületeinek” összefüggése a távközlési liberalizáció egységesnek tekinthető folyamatával.

A távközlési liberalizáció kibontakozásában „általános szinten” nem rendelkeznek önálló jelentőséggel a hálózat és a szolgáltatások sajátos jellemzői mentén elhatárolható távközlési részterületek, részpiacok, szolgálatok. A távközlési liberalizációt tehát világszerte egységes keretek és folyamatok jellemzik.

Az „általános szint” jelentése, módszertani tartalma: kizárólag a szabályozás-politika, a szabályozás fő elvei, koncepciója szintjén nem rendelkeznek önálló jelentőséggel a „részterületek”.

Az általános szinthez képest azonban a részleteket vizsgálva megállapítható, hogy a technológia, az infrastruktúra és a szolgáltatások keretében elhatárolható egyes távközlési szektorok, „részterületek” liberalizációja, valamint esetleges privatizációja *a)* mind időben, *b)* mind tartalmában, *c)* mind szerkezetében, *d)* mind pedig folyamatában jelentősebb eltéréseket, sajátosságokat is mutat, illetve meghatározott körben speciális jogintézményeket is szükségessé tett.

Mindezek alapján a dolgozat részletesen elemzi, rendszerezi és meghatározza a távközlési „részterületeket”, továbbá ismerteti a részterületekkel összefüggő liberalizáció sajátosságait. A dolgozatban részletes indokok mentén (a vezetékes telefonhoz képest) meghatározott és az értekezés struktúrájának fontos alapját képező „részterületek”:

a) Vezetéknélküli távközlés és azon belül: **aa)** A műholdas távközlés. **ab)** A nyilvános földfelszíni (analóg és digitális) cellás rádiótelefon rendszerek (a dolgozatban: mobiltávközlés). **ac)** A rádió adat-kommunikációs rendszerek - földi vezetéknélküli adatátviteli rendszerek. **b)** A vezetékes adatátviteli hálózati és szolgáltatási rendszerek. **c)** A vezetékes adathálózati, számítógép-hálózati rendszer sajátos területként: társadalmi jelentőségénél és a távközlési piaci

szerkezetben betöltött kiemelt fontosságánál fogva önálló részterületnek minősíthetően: az internet. **d)** Az elektronikus médiához, médiaigazgatáshoz kapcsolódó átviteli rendszereken, azaz a műsorterjesztési platformokon belül különösen a vezetékes műsorelosztás, vagyis a kábeltelevízió hálózatok és az arra épülő távközlési szolgáltatások.

A műsorterjesztés nem képezi a dolgozat tárgyát. Megkerülhetetlen összefüggéseire tekintettel azonban a kábeltelevízió hálózati és szolgáltatási rendszer röviden elemzésre kerül a dolgozat V. fejezetében, a távközlési konvergencia körében. (Módszertani szempontból a műsorterjesztésről és a kábeltelevízió platformról lásd a tézisek következő, 2. pontjában is.)

k) A távközlési liberalizáció, liberalizált piaci struktúra és a konvergencia hatása a távközlés fogalmára, tartalmára.

Egymástól ugyan némileg eltérő sajátosságok mentén és „időkeretekben”, de a liberalizáció folyamata világszerte jelentős hatást gyakorolt a távközlés fogalmára.

A távközlés fogalmát tehát módszertani szempontból akként érdemes meghatározni, hogy a fogalmi elemek alapján egyértelműen eldönthető legyen az adott szolgáltatás távközlési minősége vagy annak hiánya, függetlenül az arra vonatkozóan használt sokszor esetleges, pontatlan, értelmezhetetlen elnevezésektől.

Az egységes fogalom-használat a kiterjedt távközlési konvergencia és a távközlés világszinten, világgazdasági szinten egységesülő (infrastruktúrája, szolgáltatásai, szabványosítása, stb.) fejlődése keretében különösen hangsúlyos értelmet nyer.

Mindebből következően a liberalizált távközlési piac működése és szabályozása szempontjából azt az általános, egységes fogalmi alapot szükséges kidolgozni, amely szinte valamennyi ország, illetve távközlési piaci struktúra keretében egyértelműen és világosan kijelöli a távközlés tartalmát, határait.

B) Az általánosítható elméleti szempontok keretében fontos alapot képez a távközlési liberalizáció folyamatát, tartalmát tekintve meghatározó jelentőségű, modellszerű ismérvekkel rendelkező országok sajátos liberalizációs struktúrájának elemzése. A távközlési liberalizáció világviszonylatban kiterjedt folyamatait mintaszerűen meghatározó országok liberalizációval összefüggő sajátosságainak alapja:

a) Egyrészt, hogy más országokat időben jelentősen megelőzve döntöttek a távközlési piacnyitás mellett.

Ebből következően komoly, sok esetben alapvető hatást gyakoroltak a többi ország távközlési liberalizációval összefüggő folyamatára, tartalmára, elvi szintű kereteire.

b) Másrészt ezekben az országokban a liberalizáció sajátosan egymásra ható, illetve egységes keretekben bontakozott ki a privatizációval, szemben azokkal az országokkal, ahol a közszektor reformjának e két jellemző folyamata időbeli és tartalmi szempontból is igen távoli összefüggést mutatott egymással, így különösen a liberalizáció jelentősen megelőzte a privatizációt, vagy fordítva.

A liberalizáció és a privatizáció összefüggéseinek fontos modellje, pl.: az Egyesült Államok, amelynek távközlési liberalizációja hatásait, modell és mintaértékű jellemzőit tekintve nemzetközi szinten meghatározó távközlési piacnyitási rendszernek minősíthető. Az Egyesült Államok távközlési liberalizációjának struktúrájában azonban nem kapott szerepet a privatizáció, miután távközlési közszolgáltatási ellátórendszere magántulajdonosi szerkezetben működött.

A liberalizációs folyamat sajátosságai, modell- és mintaértékű jellemzői alapján tehát kiemelendő az *Egyesült Államok*, az *Egyesült Királyság*, *Japán* és „negatív mintaként” *Új-Zéland* távközlési piaci szerkezetváltásra irányuló folyamata.

Az *Egyesült Államok*, az *Egyesült Királyság* és *Japán* távközlési liberalizációs folyamatának elemzése a dolgozat szerkezetében „sajátosan” kerül elhelyezésre, mégpedig a rövid összefoglaláson (IV. fejezet 1.3. pont) kívül az értekezés vonatkozó általános, elméleti részeiben, az adott tárgykörhöz kapcsolódóan - megalapozó jelentőségű elemként vagy példaként - elemzi a dolgozat.

Új-Zéland távközlési liberalizációját - alapvetően negatív minta és csekélyebb jelentősége kapcsán, továbbá döntően területi okokból - nem ismerteti a dolgozat.

Új-Zéland távközlési liberalizációját azért szükséges a módszertan keretében megemlíteni, mert a távközlési liberalizáció alapjait jelentő (lásd dolgozat IV. fejezet) jogintézmények, szabályozási módszerek szükségességének, fontosságának igen szemléletes „negatív” példáját, modelljét jelenti.

Új-Zéland ugyanis a) a távközlési igazgatás és b) a gazdasági verseny igazgatása közötti összefüggéseket tekintve: Más országokhoz képest szinte egyedülállóan „teljes verseny” szerkezetében nyitotta meg a távközlési piacot, mégpedig a piaci viszonyoknak megfelelő távközlési szektor-specifikus szabályozás, valamint a távközlési piac felügyeletét ellátó elkülönült hatósági szervezeti struktúra és hatáskörök kialakítása nélkül.

Az új-zélandi modell átfogóan kifejezésre juttatta, hogy a távközlési piacon a közösségi érdekek alapján szükségszerű állami beavatkozás keretében a versenyjog általános, szimmetrikus szabályozásának a) eszközei és jogintézményei, b) jogérvényesítési módszere, c) jogalkalmazási és felügyeleti hatásköreinek tartalma, d) eljárási rendje alkalmatlan és önmagában ésszerűtlen a távközlési verseny működésének igazgatásában. Új-Zéland távközlése a távközlési piac egészét tekintve igen kezdetleges, fejletlen állapotban van, amelyben az inkumbens (a „volt állami”) szolgáltató a piacnyitás és a magántulajdoni viszonyok ellenére is képes volt fenntartani monopolhelyzetű berendezkedését. E piaci szerkezet és szabályozási rendszer keretében Új-Zéland távközlésének fejlődése messze elmaradt a fejlett országoktól, amely súlyos gazdasági problémákat, illetve a közösségi érdekekkel ellentétes általános ellátási zavarokat, minőségi gondokat okozott.

C) Az Európai Közösség távközlési liberalizációjának történeti összefüggései, folyamata, távközlés-politikája részben területi, részben koncepcionális alapokon nem kerül önállóan ismertetésre a dolgozatban. (Minderről részletesen lásd a dolgozat II. fejezet 2. pontját és III. fejezet 6. pontját.)

Az Európai Közösség távközlési belső piaci integrációja, liberalizációja és harmonizációja részletesen tehát kizárólag a dolgozat vonatkozó általános, elméleti részeiben az adott tárgykörhöz kapcsolódóan - megalapozó jelentőségű elemként vagy példaként - kerül elemzésre.

D) A liberalizációhoz képest határozottan elkülöníthető sajátosságai alapján a dolgozatban önállóan ismertetem (a dolgozat IV. fejezet 1. pontjában) a távközlési privatizáció fogalmi elemeinek, struktúrájának, folyamatának legfontosabb alapvetéseit.

A távközlési privatizáció általános alapjai körében - említés szintjén - ismertetésre kerülnek a latin-amerikai országok fontosabb privatizációs folyamatai, általános jellemzői, amelynek indoka, hogy a latin-amerikai távközlési privatizációk kiindulási alapja, megvalósításának kerete, tartalma és hatása nagyfokú hasonlóságot mutat a közép-kelet-európai, különösen a magyar távközlési privatizációval.

A távközlési privatizáció körében továbbá külön modellek szerint rendszerezve említésre kerül néhány fontosabb, fejlett piacgazdasággal rendelkező európai ország távközlési privatizációs folyamata is.

A külön modell-szempontról rendszerezés indoka, hogy az Európai Közösség tulajdoni semlegességgel (köz- vagy magántulajdon semlegessége) összefüggő elvei és szabályozási keretrendszere alapján a távközlési liberalizációval szorosan „összefonódó” privatizáció alapjait, struktúráját tagállami szinten szükséges elemzés alá vonni. Az Európai Közösség távközlés-politikáján, távközlési liberalizációjának struktúráján, szabályozásán kívül esik ugyanis a tagállamok privatizációval kapcsolatos közpolitikai döntéseinek rendszere, tartalma és a távközléssel összefüggő privatizációs folyamata. (Lásd a dolgozat I. fejezet 5.4. pontjában, a módszertanról pedig a II. fejezet 2. pontjában és III. fejezet 6. pontjában.)

Az Egyesült Királyság és Japán távközlési privatizációját egységes szerkezetben tárgyalom ezen országok liberalizációjának összefoglaló elemzésével. (A dolgozat IV. fejezet 1.3. pontjában.)

Hangsúlyozandó, hogy az Egyesült Államok távközlés reformjában - a (szinte) „tisztá magántulajdonosi rendszer” alapján - privatizáció, privatizációs „folyamat” általánosan nem jellemző.

Néhány köztulajdonban lévő helyi szintű távközlési közüzemi ellátórendszer köztulajdonnal összefüggő reformja (privatizációja) még távolról sem jelent az Egyesült Államokban meghatározó, jelentősebb, így „folyamatként” értékelhető privatizációt.

A távközlés liberalizációjának, a versenypiac fejlesztése tehát még tágabb értelemben sem tekinthető privatizációnak az Egyesült Államokban. Ebből következően az értekezés távközlési privatizációval összefüggő tárgyköréből az Egyesült Államok koncepcionálisan marad kívül.

E) A dolgozatban önállóan és sajátos módszertan keretében tárgyalom a liberalizált távközlési piac - felgyorsult és gazdasági, társadalmi hatásaiban is egyre kiterjedtebb - fejlődési folyamatát alapvetően meghatározó távközlési konvergencia fogalmát.

A konvergenciával összefüggésben pedig külön kiemelésre kerül az egyik legfontosabb jövőbe mutató fejlődési irányzatot képviselő és a távközlési liberalizáció egyfajta sajátos eredményét jelentő Next Generation Networks (NGN - „újgenerációs hálózati rendszer”).

A liberalizáció értékelésével, eredményeinek elemzésével összefüggésben hangsúlyozandó, hogy egyrészt a távközlési liberalizáció teljeskörű értékelésére a dolgozat tárgykörénél és területi korlátainál fogva nyilvánvalóan nem vállalkozhat. Másrészt a liberalizáció kibontakozásától igencsak rövid idő telt el napjainkig, amely álláspontom szerint a társadalmi, gazdasági folyamatokban még nem teszi egyértelműen és teljességében értékelhetővé a liberalizáció modelljeinek hosszú távon betöltött közérdekű szerepét, hatását és sikerét.

A liberalizáció közérdekű eredményeinek, sikerének értékelése tehát meghatározott szempontok, irányok és tárgykörök szerint kerül értékelésre a dolgozat egyes részeihez, vonatkozó elméleti alapjaihoz szorosan kapcsolódva.

(A távközlési konvergencia és az NGN rendszer a dolgozat V. és egyben záró fejezete.)

2. A dolgozat tárgyának módszertani alapja

1) A dolgozat tárgykörének világos „lehatárolása” szempontjából hangsúlyozandó, hogy a távközlésre irányuló állami beavatkozás története, fejlődése, a távközlési igazgatás és a távközlési jog szerkezete, tartalma a közigazgatás és a közigazgatási jog határozottan elkülöníthető egységes része, amely bonyolult, szerteágazó összefüggésrendszert mutat a távközlésre vonatkozó szabályozás egyéb területeivel. Hazánk jogrendszerének tagozódása szerint kiemelve, tehát:

a) A távközléshez kapcsolódó társadalmi viszonyok jogszabályi rendezése a távközlési igazgatás közigazgatási jogi szabályrendszerén túlmenően szorosan összefonódik az alkotmányjoggal, ugyanis egyrészt a távközlés által közvetített tartalom alapja az alkotmányos alapvető jogként nevesített véleménynyilvánítás szabadsága (illetve tágabb értelemben a kommunikációs alapjogok). Másrészt a távközlés a gazdaság, így a gazdasági közigazgatás kitüntetett jelentőségű és folyamatosan fejlődő szektora, amelyből következően a gazdasági alkotmányosság, a gazdaságot érintő alkotmányos alapvető jogok és elvek szintén alapjaiban jelölik ki a távközlésre vonatkozó közigazgatási jogi szabályozás, beavatkozás határait. A távközlés alkotmányjogi összefüggésrendszerében kiemelendő az egészséges környezethez való alapvető jog, amely a távközlési végberendezések egészségügyi, környezetvédelmi követelményeiben kap jelentős szerepet.

A környezetvédelmi vonatkozásokra azért is szükséges kiemelt hangsúllyal felhívni a figyelmet, mert napjainkban a távközlési szolgáltatások bővülésével, társadalmi szerepének erősödésével (pl.: a rádiótelefon szolgáltatás Európán belüli előfizetőinek számaránya) a társadalom szinte valamennyi tagját közvetlenül vagy közvetve érintik a felhasználók által használatos távközlési berendezések környezetvédelem tárgykörébe eső hatásai. (A legfontosabb távközléssel összefüggő környezetvédelmi szempont, amelynek világszerte folyamatos kutatásai még le sem zárultak: a rádiótelefon rendszerek sugáregészségügyi hatásai.)

A távközlési szolgáltatások sajátos tartalma továbbá egyértelműen a távközlési szabályozás hatókörébe vonja az adatvédelem és az adatkezelés alapvető jogokkal szorosan összefüggő szabályozását és érvényesülését.

b) A távközlési jog számos vonatkozásában szorosan kapcsolódik a magánjog területéhez is, amelyen belül mindenekelőtt a tulajdonjog tartalmát és alkotmányos intézményvédelmi oldalát szükséges kiemelni, hiszen egyrészt a távközlési szolgáltatók a 1990-es évekig világszerte állami

tulajdonban álltak, illetve a távközlési szolgáltatások jelentős részének alapját képező rádiófrekvenciák és azonosítók napjainkban is az állami tulajdon szerkezeti elemét képezik. Másrészt a liberalizációt és a privatizációt követően a távközlési hálózatok és szolgáltatások a távközlési szolgáltatók magántulajdonába kerültek, amelyet a verseny kialakulása, védelme érdekében a távközlési szektor-specifikus szabályozás igen határozott közjogi korlátok közé szorít. A magánjog tárgyköréből a távközléssel fennálló alapvető és bonyolult kapcsolódási határterületként, mégpedig a polgári és a közigazgatási hatásköri rend elhatárolását is érintve kiemelendő a kötelelem joga és intézményei. A távközlési szolgáltatók között az ún. nagykereskedelmi piacon létrehozott távközlési hálózati szerződések, valamint a kiskereskedelmi piacon az előfizetők és a távközlési szolgáltatók jogviszonyát rendező előfizetői szerződések ugyanis a magánjog körébe tartoznak, de a távközlési jog a szerződési szabadság minden elemét korlátozza. A magánjogi összefüggéseket határozottan erősíti, hogy a távközlés óriási beruházási tőkét igényel, illetve ún. elsüllyedt beruházási költséget jelent és igen lassú megtérülést biztosít. Ebből következően a távközlésben a köz- és a magántulajdon semlegessége mellett kiemelten fontos a beruházás-védelem szabályozása. Hangsúlyozandó továbbá a gazdálkodó szervezetek összefonódásaival, átalakulásával, jogutódlásával kapcsolatos kiterjedt távközlés-jogi korlátozások, megkötések és feltételek rendszere is. Nem is beszélve a gazdálkodó szervezetek átláthatóságára vonatkozó erőteljes távközlési igazgatási állami beavatkozásról.

c) A bevezetőben külön hangsúlyozott szempontok alapján kiemelten fontos a távközlés nemzetközi jogi vonatkozásait is hangsúlyozni.

d) A közigazgatási jogon belül a távközlési igazgatás legáltalánosabb értelemben **da)** az elektronikus médiaigazgatással mutat szoros összefonódást, hiszen a műsorszolgáltatás a távközlési igazgatás tárgykörébe tartozó távközlési infrastruktúra (távközlési hálózatok) útján jut el a fogyasztókhöz (műsorterjesztési platformok), valamint a média számos területének elválaszthatatlan alapját képezi a rádiófrekvencia, amely szintén a távközlési jog keretébe tartozik. Ráadásul a távközlés és a média között egyre határozottabban kibontakozó konvergencia-folyamatok, illetve az elektronikus média „digitális átállása” alapján a két ágazatot eddig viszonylag élesen elválasztó határvonal (tartalom és átvitel) felgyorsult ütemben mosódik el, amely jelentős hatást gyakorol a jogi szabályozás tartalmára is. A konvergencia vonatkozásaiban külön kiemelendő az adatátviteli szolgáltatások térhódítása (különösen az internet hálózati platformján), amely mind távközlés, mind a média piaci szerkezetében alapvető fontossággal bír. A média technológiai és gazdasági fejlődése tehát napjainkban is folyamatos, amelyben hangsúlyozandó az eddigi analóg műsorszolgáltatást fokozatosan felváltó és szinte forradalmi jelentőségű digitális technológiai fejlődés. A médiát érintő digitális átállás átalakítja a műsorterjesztés médiaigazgatás tárgyába sorolható és elhatárolható fogalmát, illetve a hálózati platformsemlegesség alapján a műsorterjesztés számos része ugyan viszonylag lassan, de határozott tendenciaként a távközlési igazgatás körébe kerül.

A távközlési igazgatás **db)** a gazdasági verseny jogával is szoros összefüggést mutat. A közigazgatási jog ugyanis a távközlési- és a versenyigazgatás keretében is a piaci verseny hatékony működése érdekében avatkozik be a távközlési gazdasági folyamatokba és az azokhoz kapcsolódó társadalmi viszonyokba csak a közigazgatási jogérvényesülés, jogérvényesítés más-más módszerével. Vagyis teljesen eltérő alapokon nyugvó közigazgatási tevékenység és közhatalmi hatásköri rend szerint.

A távközlés igazgatás keretében ugyanis a gazdasági verseny jogától élesen, határozottan elkülöníthető ún. ex ante, a gazdasági verseny kialakulását, működését elősegítő, garantáló szektor-specifikus és aszimmetrikus versenyszerkentő szabályozás érvényesül, kizárólag a távközlési igazgatásra jellemző speciális jogintézményekkel.

Bár részletesebb elemzés nélkül úgy tűnhet, hogy a médiaigazgatás hatásköri rendszere a gazdasági versenyjoghoz képest határozottabban elkülöníthető és távolabbi összefüggést mutat a távközlési igazgatással, alaposabb vizsgálatok alapján azonban általánosan megállapítható, hogy a közigazgatási beavatkozás és jogérvényesülés szempontjából a távközlési igazgatás közigazgatási

hatósági és nem hatósági hatásköreinek rendje sokkal szorosabb kapcsolatban áll a médiaigazgatással, mint a gazdasági verseny igazgatásával.

dc) A távközléssel fennálló lényeges és elméleti szempontból értékelhető közvetlen kapcsolódási pontok körében még a fogyasztóvédelmi igazgatást szükséges kiemelni. A távközlési szolgáltatásokkal összefüggő egyedi előfizetői panaszok, illetve a minőségvédelmi és egyéb szempontok ugyanis alapvetően fogyasztóvédelmi típusú állami beavatkozást igényelnek a távközlési piac tekintetében. Ebből következően a távközlési szolgáltatások sajátosságaihoz igazodóan a távközlésre vonatkozó jogi szabályozás a fogyasztóvédelemmel és a minőséggel összefüggő garanciális rendelkezéseket is tartalmaz. Egyébként pedig az általánosság szintjén, mint minden szolgáltatásra a távközlési szolgáltatásokra is kiterjed a fogyasztóvédelmi igazgatás jogi szabályozásának és hatásköreinek rendje.

A távközlési szolgáltatások összetettsége, tömegessé válása kapcsán azonban az előfizetők hatósági beavatkozásra, hatósági eljárásra irányuló kérelmeinek bonyolult tartalma jelentős negatív hatásköri összeütközést okoz világszerte a fogyasztóvédelemért és a távközlésért felelős hatóságok között.

e) A távközlés szoros kapcsolódást mutat az elektronikus kormányzás fogalmával és felgyorsult fejlődésével is. Az elektronikus kormányzás hálózati platformja ugyanis jelátviteli szempontból a távközlési infrastruktúra körébe tartozik, de hangsúlyozandó, hogy e hálózati platform alapvetően a nem nyilvános, zártcélú távközlés részét képezi.

Az elektronikus kormányzás egyfajta technológiai korszakváltást jelent, amely az informatika és a gazdaság fejlődése alapján az elektronikus eszközök alkalmazásával, az abban rejlő lehetőségek felhasználásával lehetővé teszi a kormányzás minőségi átalakítását, a kormányzati tevékenység alapvető változását. Az e-kormányzás a vonatkozó kormányzati stratégiai jelentőségű programokon belül magában foglalja: *a)* a közigazgatás informatikai fejlődésre alapított átfogó reformját, *b)* a közigazgatás technológiai modernizálását, *c)* a közszolgáltatások elektronikus csatornákon, hálózatokon való hatékony elérhetőségét, valamint *d)* a kormányzat és a társadalom tagjai közötti együttműködő, partneri, konzultatív viszony kialakítását. Az e-kormányzás biztosítja továbbá *e)* a kormányzással összefüggő információkhoz való nyilvános hozzáférést és *f)* a hatósági ügyek körében az elektronikus úton történő hatékony ügyintézését is.

f) A társadalomtudományok tekintetében a távközlés a kommunikáció és az „információs társadalom” fogalmával és elméleteivel áll a legszorosabb összefüggésben.

g) A távközlési igazgatást és a távközléshez tartozó szolgáltatások rendszerét alapvetően meghatározzák a műszaki, technológiai és a gazdasági folyamatok is.

A technológiai fejlődés nélkül ugyanis a távközlési piac egyetlen szerkezeti formája sem alakulhatott volna ki. Azaz megfordítva a technikai, műszaki fejlesztés mindig is meghatározó jelentőséggel bírt a távközlési piac struktúrájában, fejlődésében és ez a hatás-mechanizmus napjainkra különösen erős tendenciát mutat. A távközlési szolgáltatások, termékek körében tehát döntő szerepet kapnak a technológiai változások, amelyek - nyilvánvalóan - közvetlenül kihatnak a távközlési piacon keresztül a jogi szabályozás fejlődésére, változásaira is. A távközlés ugyanígy gazdasági szempontból is - már kezdeti fejlődésétől fogva - kiemelkedően jelentős terület, amely alapvető és meghatározó jelentőségű hatást gyakorol az egyes országok gazdasági fejlődésének, kereskedelmi rendszerének egészében, nemzetközi versenyképességében, továbbá napjainkra már a világgazdaság és a nemzetközi kereskedelem folyamatainak, fejlődésének teljes struktúrájában is. Ebből következően pedig kiemelten fontos területévé vált a gazdasági közigazgatás rendszerének és szabályozásának.

Módszertani szempontból a fentiekben foglaltakat a dolgozat világos „lehatárolása” érdekében ismerttettem.

A dolgozat ugyanis a távközlés és a távközlési állami beavatkozás bonyolult és szerteágazó összefüggésrendszeréből különösen:

a) a nyilvános távközlési piaci szerkezet fejlődésére, **b)** a távközlési szolgáltatások tartalmára, közszolgáltatási rendszerére, **c)** a piac-szerkezettel és a közszolgáltatás-tartalommal közvetlenül kapcsolatos állami, közigazgatási beavatkozás elméleti alapjaira, **d)** a távközlési állami tulajdon struktúrájára, **e)** a távközlési piaci, állami monopóliumra, **f)** a távközlési piacszerkezet változásaira, átalakítására, a távközlési közszektor-reform kereteire, **g)** a liberalizáció és a privatizáció folyamatára, általánosítható elméleti alapjaira, **h)** a liberalizáció és privatizáció, illetve a teljes távközlési piac-szerkezeti reform szabályozására, **i)** a reformokból eredően átalakult állami beavatkozás, távközlés-politika, távközlési igazgatás és távközlés szabályozás alapjaira, **j)** az állami vállalatirányítás és a

közigazgatási tulajdonosi hatalom struktúrájának átalakítására, illetve a távközlési piacra irányuló közigazgatási közhatalom kiteljesedésére, módszereire, elméleti alapjaira, **k**) a távközlési piaci verseny kibontakozására ható szabályozási és jogérvényesítési módszerekre, jogintézményekre, közigazgatási szervezeti keretekre, **l**) a gazdasági közigazgatás vonatkozó elméleti alapjaira és struktúrájára, **m**) a távközlési igazgatás és gazdasági verseny igazgatásának összefüggéseire **n**) a távközlési piac szerkezetének és liberalizációjának a világgazdasággal, a nemzetközi kereskedelemmel, a gazdaságdiplomáciával összefüggő alapjaira, **o**) a távközlési liberalizáció más közszolgáltató ágazatokkal kapcsolatos összehasonlító vizsgálatára, **p**) a liberalizált távközlési piaci verseny működésére és a fennmaradó, illetve néhány vonatkozásában változatlan közszolgáltatási tartalmára, **r**) a távközlési ex ante, szektor-specifikus, szektorsemleges aszimmetrikus versenyszerkentő szabályozás tartalmára és jogintézményeire (amely a távközlési jog rendszerének ugyan kétségkívül a legfontosabb, de „csak” - sajátosan elhatárolható - részterületét és távolról sem teljességét képezi), valamint **s**) a liberalizált piaci struktúra fejlődésének folyamataira, tendenciáira terjed ki.

2) A szoros összefüggések, illetve a kifejezett hangsúlyozás céljából kiemelten fontos megemlíteni néhány, a dolgozat tárgykörén egyértelműen kívül eső szempontot, területet. (Részben a fenti - **1**) - pontban foglaltakhoz kapcsolódva.) Vagyis egészében nem tartozik a dolgozat keretébe:

A) A nem nyilvános, zártcélú, különcélú és még valamennyi egyéb - a nyilvánosságon kívüli - célú távközlési hálózat és szolgáltatási rendszer (így az elektronikus kormányzás sem).

B) A távíró infrastruktúra és szolgáltatások.

C) A távközlési igazgatás és a távközlési jog alkotmányjogi, magánjogi, fogyasztóvédelmi, minőségvédelmi, információs társadalmi, elektronikus kormányzati összefüggései, alapjai.

D) A távközlési gazdasági verseny „általános” versenyjogi igazgatása, szabályozása, jogintézményei és jogérvényesítési módszerei (kivéve a szektor-specifikus távközlési versenyszabályozással történő összehasonlításokat).

E) A távközlési jog keretén belül: *ea*) a távközlési adatkezelés, adatszolgáltatás, adatvédelem, *eb*) az előfizetői, kiskereskedelmi piac struktúrája és szabályozása (kivéve a közszolgáltatás rendszerével szorosan összefüggő árszabályozás és egyetemes szolgáltatás vonatkozásokat, illetve a nagykereskedelmi piaci kapcsolódásokat), *ec*) az előfizetői jogviszonyok, *ed*) a távközlési végberendezések köre és szabályozása.

F) A műsorterjesztés, infrastrukturális és szolgáltatási rendszerét tekintve sem. Egyrészt terjedelmi okokból, másrészt a távközlési liberalizáció folyamatának kereteit és ebből következően a dolgozat tárgyát meghaladó sajátos jellemzői alapján.

A távközlés és a távközlési liberalizáció fogalmán kívül esik ugyanis a műsorterjesztés, a műsortartalom és a médiapiac szerkezete között fennálló igen szoros gazdasági, technológiai és szabályozási összefüggés-rendszer. Továbbá technológiai fejlettsége, piaci működése, sajátos szolgáltatásai alapján a műsorterjesztés lényegét tekintve vagy egyáltalán nem rendelkezett jelentőséggel vagy nem rendelkezett meghatározó, értékelhető jelentőséggel a távközlési liberalizáció folyamatában és szabályozásában. E megállapítás alól az Egyesült Államok és Japán sem jelent kivételt. Bár az Egyesült Államokban és Japánban minden más országot megelőzve indult meg a műsorterjesztés és a távközlés, sőt az Egyesült Államokban külön is kiemelve a kábeltelevízió szélessávú platformjának konvergenciája, de ezek az országok a távközlési liberalizációt is minden más országnál hamarabb kezdték meg. Ebből következően az Egyesült Államokban és Japánban a távközlési liberalizáció korábbi kezdeténél, folyamatánál és eredményeinél fogva nem kapott kiemelendő jelentőséget a műsorterjesztés rendszere.

A műsorterjesztés a dolgozatban csak néhány helyen, megkerülhetetlen összefüggéseire tekintettel vagy utalásszerűen kerül megemlítésre, pl.: *a*) a közszolgáltatások rendszerezésében, *b*) a GATS, *c*) a távközlés fogalma, *d*) a távközlés „részterületei”, *e*) a távközlési konvergencia és *f*) az NGN elemzése körében.

A kábeltelevízió hálózati- és szolgáltatási rendszer (a továbbiakban: KTV) néhány jellemző ismérvét azonban kissé részletesebben is szükségessé vált kiemelni a távközlési konvergencia körében (dolgozat V. fejezet 1. pont), mégpedig:

a) a konvergenciában és az NGN koncepcióban betöltött jelentősége, *b*) a jövőbeli fejlődési irányokban erősödő szerepe, illetve *c*) a távközlési liberalizációtól való elhatárolást megalapozó sajátosságai alapján. (A kiemelés indokairól részletesebben lásd a dolgozat III. fejezet 6. pontjában és az V. fejezet 1. pontjában foglaltakat.)

3) A távközlési közszolgáltatás és liberalizáció vonatkozásaiban a dolgozat kiterjedt összehasonlító kutatásra épül, illetve a dolgozatban - különösen a II. és a IV. fejezetben - foglalt

elemzések és következtetések körében is jelentős szerepet kapnak az összehasonlító vizsgálatok. Az összehasonlító kutatás öt fő iránya:

a) A távközlés és más hálózatos közszolgáltatások összefüggéseinek vizsgálata.

b) A távközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó, fejlett távközléssel rendelkező országok távközlés-történetének, távközlési rendszerének, szabályozásának, távközlési igazgatásának összehasonlító és rendszertani elemzése. A távközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó, fejlett távközléssel és piacgazdasággal rendelkező országok keretébe azokat az országokat soroltam, amelyek *a)* a távközlés fejlődésének kezdeteitől fogva napjainkig töretlenül élen jártak, valamint *b)* meghatározó szerepet képviseltek *ba)* a távközlés gazdasági és technológiai fejlődésében, illetve *bb)* a liberalizáció világszerte egyre szélesebb körű kibontakoztatásában (és *c)* gazdasági berendezkedésük: piacgazdaság, vegyesgazdaság).

Ezeket az országokat - álláspontom szerint - „közismertnek”, „köztudomású ténynek” is minősíthetném, de tudományos dolgozat téziseiben ezt a „fogalmat” sem hagyhatom „nyitva”. A dolgozat tárgykörében vizsgált, elemzett és a dolgozat elméleti alapjaiban általánosan szereplő országok tehát: az Amerikai Egyesült Államok, Japán, Egyesült Királyság, Németország (illetve a történeti részekben: a Német Szövetségi Köztársaság), Ausztria, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Svájc, Svédország, Finnország. (Új-Zéland pedig sajátosan negatív mintaként.)

c) Az ország-szintű összehasonlító vizsgálat mellett a dolgozat tárgykörén belül általános elemzési alapot képez az Európai Közösség.

d) Álláspontom szerint nem tartoznak a fejlett távközléssel és/vagy a távközlés fejlődésében meghatározó jelentőséggel rendelkező országok közé, de a dolgozat egyes részeiben mégis elemzésre, illetve az összehasonlító vizsgálat alapjába kerültek: **da)** Szűkebb körben, csak távközlés-történeti szempontból, a dél-európai vegyes modell (lásd II. fejezet) körében, az NGN keretében, a közigazgatási szervezet és a koncessziós rendszer sajátosságai alapján: Spanyolország, Görögország. **db)** Kizárólag a dél-európai vegyes modell keretében összefüggéseit tekintve: Dél-Korea. **dc)** Szűkebb körben, mégpedig csak az NGN ismertetésében: Kanada és Kína. **dd)** Csak az angolszász rendszer hatásai, az egyetemes szolgáltatás, valamint a világgazdasági folyamatok körében: Ausztrália. **de)** A távközlési privatizáció és a közigazgatási szervezet szempontjából: Portugália. **df)** A távközlési igazgatás közigazgatási szervezeti rendszerének elemzésében: Belgium, Norvégia, Dánia, Írország. **dg)** Kizárólag a távközlési privatizáció, illetve a liberalizáció külső okai között a világgazdaság szerkezeti egyensúlya keretében: Chile, Argentína, Venezuela, Mexikó, Brazília, Thaiföld.

e) A távközlési liberalizáció vonatkozásaiban a nemzetközi szervezetek működésének, szerepének, hatásainak, koordinatív és távközlés-fejlesztési tevékenységeinek elemzése és összehasonlítása.

Mindettől függetlenül azonban dolgozat elméleti struktúrájában, rendszerezéseiben, fogalom-meghatározásaiban lényegét tekintve csekély jelentőséget - inkább példaszintű említés-szerepet - kap az összehasonlító módszer.

III.

A kutatás és az értekezés eredményei, következtetései

A disszertáció kutatási eredményei, lényeges rendszertani megállapításai és legfontosabb elméleti következtetései:

(A tézisek I. és II. részében a dolgozat céljaival és módszertani alapjaival egységes szerkezetben már ismertetett kutatási eredmények helyüzt nem kerülnek megismétlésre.)

1. A távközlés története és fejlődése

1) A távközlési szolgáltatók, a távközlési szolgáltatások a „világ” országaiban közel száz évig - így a második világháborút követő időszakban is - a távközlési piac kereteit és a szolgáltatás tartalmi jellemzőit tekintve monopólium-szerkezetben, illetve a piaci közszolgáltatások keretében működtek.

A XIX. sz. végén és a XX. sz. elején mind a hálózat-építés, mind a szolgáltatás-nyújtás a piaci verseny és a „magángazdaság” keretei között működött fokozatosan a természetes monopólium piaci szerkezetének törvényszerűségei alapján. A távközlési piac kibontakozásának kezdeti időszakaiban tehát a piaci struktúra és a szolgáltatási rendszer meghatározó fejlődési irányát a természetes monopólium jellemezte.

2) A technológiai fejlődéssel, illetve a távközlési szolgáltatások iránti igények növekedésével egyre kiterjedtebb hálózatok építése vált szükségessé, amely mind gazdasági, mind technológiai szempontból elindította a távközlési piacon a tőke koncentrációját és centralizációját.

A távközlés fejlődése, a hálózatok növekedése, az óriási fejlesztési költségek és a szolgáltatási rendszer stratégiai, közszolgáltatási tartalmának felismerése a vizsgált országokban - köztük Európában is - az elszigetelt, önálló telefontársaságok állami felvásárlását, illetve kiterjedt államosítását eredményezte már a távközlés fejlődésének kezdeti szakaszaiban is.

Kivéve: Észak-Amerikát, ahol mindez érintetlenül hagyta a magántulajdoni szerkezetet, ezért különösen az Egyesült Államok távközlésének fejlődése igen sajátos és elméleti szempontból is jelentős tanulságokat, modell-szintű, mintaszerű intézményeket biztosító utat járt be a liberalizációval, privatizációval, illetve a világgazdasági folyamatokkal egységesülő távközlési piac kialakulásáig.

Számos országban pedig a távközlés eleve az állami feladatok és az állami tulajdon keretében került létrehozásra, amely különösen a távközlési ellátás szempontjából „később” fejlődésnek induló országokban minősíthető általánosan jellemző modellnek, távközlési „közszektor-szervezési” módszernek, pl.: Japán.

A kiterjedt államosítás vagy közszolgáltatási tartalmú szabályozás egyik legfontosabb alapja és oka, hogy távközlés fejlődésének kezdeti időszakában a gazdasági, társadalmi viszonyok, a távközlési piaci struktúra, a távközlés technológiai rendszere és a gazdasági igazgatás még - világszerte - nem érte el a távközlés szektor-specifikus és aszimmetrikus versenyszabályozásának megfelelő kidolgozásához szükséges „fejlettségi” szintet.

3) Az Egyesült Államokon kívül tehát a távközlési közszolgáltatási rendszer és természetes monopólium körében általánossá vált a köztulajdon, az állami tulajdon szerkezete, amellyel szoros összefüggésben az állami beavatkozás, a gazdasági igazgatás, a szabályozás meghatározó alapját is: **a)** az állami tulajdonosi hatalom, az állami meghatározó befolyás, **b)** az ágazat- és vállalatirányítási típusú rezsimben intézményesült struktúra és eszközrendszer, illetve **c)** a közpénzügyi hatalom és a költségvetési gazdálkodási rend képezte.

Kiemelendő azonban, hogy a távközlési szolgáltatások területén az állami tulajdon szerkezetét, az ellátás megszervezését ugyan egységes alapok mentén, de határozott változatosság jellemezte, továbbá nem minden országban érvényesült teljeskörű állami tulajdon. Ebből következően a távközlési közszektor működtetésének - az egyes államok sajátos berendezkedéseitől függően - modellek szintjén rendszerezhető típusai alakultak ki.

4) A távközlési szolgáltatások ellátása, működtetése, illetve az állami tulajdon fennállása, szerkezete körében kialakult valamennyi modell általánosíthatóan egységes és közös (valamennyi távközlési berendezkedésben, modellben érvényesülő) alapja köréből kiemelendő: **a)** A piaci verseny kizárása (az Egyesült Államokban sajátosan). **b)** A távközlés **ba)** állami feladatnak, közszolgáltatásnak, **bb)** állami monopóliumnak, illetve szabályozásban védett természetes monopóliumnak minősült és **bc)** a „közszektor”, a kiemelt állami funkciók kereteibe tartozott.

Az állami tulajdon, az állami monopólium ellátási rendszerével szoros összefüggésben, az állam szabályozás útján is védte a piacot: jogi szabályozás, illetve a kizárólagos jogok zárták ki a versenyt (adminisztratív korlát). Az Egyesült Államokban pedig a piaci verseny működését a szabályozásban elismert és védett piaci struktúrában kialakult - természetes - monopólium zárta ki. A „végeredmény” tehát hasonlóknak tűnik, mégis határozott különbségek jellemzők a távközlés működését, berendezkedését, igazgatását tekintve.

5) A távközlési szolgáltatási rendszer fejlődésének kezdeti időszakában és folyamatában az ellátás biztosításának is többféle modellje alakult ki: **a)** Az állam közvetlenül működteti az ellátórendszert, közvetlenül nyújtja a szolgáltatást (költségvetési rendszerben, vagy állami vállalat útján). **b)** Nem túl gyakori modellként: a távközlési tevékenység ellátására az állam feljogosít, kijelöl bizonyos magánvállalatokat, szervezeteket - megbízás, közigazgatási szerződés, koncesszió vagy különböző alternatív megoldások (tehát alapvetően mellérendeltségi, együttműködési jogviszonyok) keretében. **c)** A magántulajdonosi, magánvállalati szerkezetben működő távközlési piacot, illetve szolgáltatási rendszert az állami beavatkozás részletes és garanciális szabályozás, átfogó közösségi ellenőrzés, valamint árképzési korlátok alá vonja.

6) A távközlési ellátás megszervezésének legfontosabb szervezeti formái közül, jogállásuk alapján kiemelendő: **a)** költségvetési szervezet, **b)** államigazgatási szervezet, **c)** állami vállalat, **d)** magánvállalat (általában részvénytársasági formában), **e)** szövetkezet, **f)** társadalmi szervezet, illetve **g)** vegyes (állami és magán) tulajdonban álló gazdálkodó szervezet.

7) Általánosan megállapítható, hogy a kiterjedt liberalizációig a távközlési szektor legáltalánosabban elterjedt berendezkedése (együttesen): **a)** a távközlés és a posta szervezeti, gazdasági, valamint működési összefonódása, **b)** az állami monopólium, az állami tulajdon szerkezete, **c)** a nemzetközi viszonyok rendszerében pedig az államok közötti távközlési kapcsolatok és az államok, állami szolgáltatók közötti hálózati együttműködés. E berendezkedés általánosan elfogadott és használatos elnevezése, fogalma a „PTT modell” (PTT - Postal Telegraph and Telephone).

Az egyes országok távközlésének fejlődésében kialakult, alkalmazott egyedi módszerek, elvek sokszínűségén belül viszonylag határozottan megkülönböztethetők - a PTT struktúrában belül is - olyan modellszerű típusok, amelyek keretében a távközlési szolgáltatások ellátásának intézményesült formái egységesen rendszerezhetők.

8) A távközlés fejlődését, működését, szabályozását, az állami beavatkozás tartalmát, közszolgáltatási ellátórendszerét, tulajdoni viszonyait tekintve az egyes országok szintjén megkülönböztethető modellek (a liberalizációt megelőzően): **a)** Az Egyesült Államok magántulajdon szerkezetében berendezkedett, minta- és modellértékű fejlődési utat követő távközlése. **b)** Az Egyesült Királyság távközlése. **c)** A német-osztrák-francia modell. **d)** A dél-európai modell, azon belül is különösen Olaszország távközlése. **e)** A skandináv modell és azon belül is a „világon” szinte egyedülálló finn távközlési rendszer.

Külön megemlítendő további modell: **f)** Japán és az újonnan iparosodott, óriási távközlési fejlesztéseket végrehajtó egyes távol-keleti államok távközlése.

9) Az akkori műszaki, gazdasági színvonalon a telefon (szinonim fogalmai: távbeszélő, fix, helyhez kötött) szolgáltatás természetes állami monopóliuma egyértelmű és védhető volt, sőt hosszú ideig úgy tűnt, hogy ez a leghatékonyabb piaci helyzet a távközlésben.

A monopólium tehát szinte valamennyi országban elfoglalta a távközlési piacok jelentős részét, illetve a legtöbb országban az egyetlen létező piaci forma volt. Sőt az országok legnagyobb részében soha nem is létezett - a liberalizációig - más piaci szerkezet, mint a monopólium.

Az egyik leghatározottabb kivételt képező ország az Egyesült Államok, ahol a monopólium kialakulását igen hosszú, közel 40 évig tartó, a mai napig is sokkal intenzívebb, „kíméletlenebb” verseny-periódus előzte meg.

10) A távközlési monopólium és közszolgáltatási mechanizmus azonban fokozatosan technológiai és gazdasági szempontból is működésképtelenné, túlhaladottá, illetve ésszerűtlenné vált, ezért alapvető piaci, szerkezeti változtatásokat igényelt. Továbbá a távközlési igények rohamos gazdasági és társadalmi növekedésével a távközlési közszolgáltatási rendszer már nem biztosított számottevő forrást a központi költségvetés számára, sőt inkább hatalmas beruházásokat követelt és jelentős külső finanszírozásra szorult.

Ebből következően (ide nem értve a fejlett távközléssel rendelkező országokat) minél rosszabb helyzetben volt az állami költségvetés, annál engedékenyebb volt a kormányzat a távközlés feletti állami tulajdon tekintetében. - (Pl.: Latin-Amerika.)

11) A távközlés óriási ütemben haladó műszaki és technológiai fejlődése, valamint a gazdaság egészének fejlettségére gyakorolt folyamatosan erősödő hatása „egyszerűen” elkerülhetetlenné tette a távközlési piacon a természetes, illetve az állami monopóliumok „lebontására” irányuló folyamatok elindítását.

Általánosan megállapítható tehát, hogy: **a)** A távközlési liberalizáció bekövetkezésének „szükségyszerűsége” részben függetleníthető az egyes országok távközlési állami monopólium fenntartásával összefüggő érdekeitől. **b)** A távközlési piacnyitás kezdete és - egész - folyamata is függetleníthető, elhatárolható sajátosságokkal rendelkezik a közszektor általános reformjához, a közkiadások csökkentésével összefüggő és általában rövid időtartamú, „fellángolás-szerű” liberalizációs hullámokhoz képest.

12) Az 1970-es évektől kezdve a távközlés területén fokozatosan visszaszorult a monopólium piaci szerkezete és azt egyre több távközlési piaci szegmensben váltotta fel a verseny valamely általában erősen tökéletlen formája. (Határozott, távközlési liberalizációnak tekinthető folyamat elsőként az Egyesült Államokban indult.)

A monopólium visszaszorulása, illetve a piacnyitás, a piaci szerkezetváltás pedig az 1980-as években világjelenséggé vált.

2. A piaci közszolgáltatások alapjai, a távközlés, mint közszolgáltatás

1) A távközlés szabályozásának és gazdasági közigazgatási rendszerének kiemelt jelentőségű eleme a távközlés közszolgáltatási jellege. A távközlés ugyanis a kezdetektől fogva egyértelműen a szolgáltatások, azon belül is a közszolgáltatások, meghatározott szempontból pedig a közjavak közé tartozott.

2) A közszolgáltatások legáltalánosabb és legfontosabb osztályozása a piaci alapú szempontokra épül, amely szerint a közszolgáltatások is piaci és nem piaci alapú közszolgáltatásokra tagolhatók. A piaci alapú közszolgáltatások (szinonim fogalma: gazdasági közszolgáltatások) közös jellemzője, hogy általánosan a közszükségletet, közösségi érdeket látnak el, jellemzően ún.: „közüzemek” útján.

A gazdasági-piaci közszolgáltatásokkal összefüggésben álláspontom szerint alapvető jelleggel nincs értékelhető jelentősége a közüzemek önálló megkülönböztetésének. Vagyis a közüzem és a piaci, gazdasági alapú közszolgáltatás általános fogalmi szinten, illetve a gazdasági közigazgatás funkciói szempontjából szinonim fogalomként is kezelhetők.

A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások a villamos-energia szolgáltatás, a távhőellátás, a gázszolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti-, közúti-, és légi közlekedés, szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és távközlési szolgáltatások (sajátosan a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés).

A piaci alapú közszolgáltatások a piacon keresztül is biztosíthatók, de tipikusan közösen fogyasztható javaknak minősülnek azon sajátos jellemzővel, hogy fogyasztásukból bárki tökéletesen kizárható.

A piaci alapú közszektor általában elválaszthatatlanul szoros összefüggésben áll a szolgáltatás nyújtását megalapozó infrastruktúrával, amelynek minősége, kiterjedése, működése az egész nemzetgazdaság fontos jellemzője, meghatározó tényezője.

3) A gazdasági közszolgáltatásoknak nem alkotja fogalmi elemét, feltételét a teljes területi lefedettség és a teljes ellátási kötelezettség, hiszen a fogyasztók teljes körű ellátását sok esetben nem teszi lehetővé az adott ország társadalmi, gazdasági fejlettsége (vagy egyéb - pl.: földrajzi - tényező).

Az egyértelmű közszolgáltatási tartalmat az a szempont alapozza meg, hogy az állam ugyan eltérő módszerekkel, de a piaci folyamatok meghatározott körét átalakítva közvetlenül beavatkozik a szolgáltatás-nyújtás rendjébe.

A közszolgáltatások esetében az állami közvetlen befolyás alapvetően két fő típusra osztható, két fő állami eszközrendszerre tagolható: **A)** Az állam közvetlenül maga nyújtja a szolgáltatást, vagyis az állam működteti az ellátást. **a)** Elkülönített vállalati formában vagy közvetlen költségvetési keretben. **b)** A piaci folyamatok kizárásával vagy korlátozott piaci szerkezetben. **c)** Továbbá *ca)* ingyenesen vagy *cb)* nonprofit módon vagy *cc)* ellenérték, díjfizetés, piaci típusú árképzés kereteiben. **B)** Az állam a piaci folyamatokra, magánszervezetekre bízta a szolgáltatás-nyújtást, de szigorú, a piac szinte minden részét átható, erőteljes közjogi alapú gazdasági korlátok mentén „közszolgáltatási tartalmú” szabályozásban rendezi a szolgáltatás egész mechanizmusát.

4) A piaci közszolgáltatások fogalmának alapvető tartalmát, a „magánszektor” szolgáltatásaihoz képest történő elhatárolását meghatározó fogalmi elemek közül kiemelendő:

a) A szolgáltatás típusától függően az állam különböző szabályozási alapú garanciákkal, kötelezettségekkel a lehető legteljesebb körű ellátottságra törekszik, ha más nem helyettesítő szolgáltatással. Ezzel szoros összefüggésben: **b)** a jogi szabályozás útján meghatározott ellátási kötelezettség érvényesül, amely alól általában csak garanciálisan szabályozott és részletesen indokolt műszaki, gazdasági okok fennállása esetén mentesül a szolgáltató. **c)** Az igénybevétel jogszabályban meghatározott feltételei fennállása esetében a szolgáltatásból nem lehet kizárni az igénylőt, amely a jogi szabályozásban is biztosítandó. **d)** A szolgáltatást általában megfizethető áron, diszkriminációmentesen és folyamatosan köteles nyújtani a szolgáltató és ennek garantálására általában kiterjedt árszabályozás érvényesül. **e)** A szolgáltatás általános jelleggel és szoros összefüggésben áll a közösség alapvető szükségleteivel, illetve valamely alkotmányos alapvető jog, emberi jog (adott ország berendezkedéséhez igazodó) érvényesülésével, továbbá a gazdaság működésével és fejlődésével. **f)** A szolgáltatás vonatkozásában sajátos felelősségi rendszer, minőségi és egyéb követelmények, biztonsági, valamint stratégiai elemek érvényesítendőek.

5) Az elméleti alapok szempontjából kiemelten hangsúlyozandó, hogy a szolgáltatásokon belül a közszolgáltatások, illetve az állami feladatellátás tartalma szempontjából nem képez egyértelműen meghatározó, elhatárolást megalapozó ismérvet a tulajdonosi szerkezet típusa, minősége.

(Vagyis a szolgáltatások közszolgáltatási tartalma nem minősíthető kizárólag azon az alapon, hogy az adott szolgáltatás állami tulajdon, köztulajdon, magántulajdon, vagy vegyes tulajdon keretében működik.)

A tevékenység, az ellátás közszolgáltatási tartalmának tehát nem egyértelmű fogalmi eleme, fogalmi feltétele az állami tulajdon.

6) Álláspontom szerint rendszertani szempontból alapvetően fontos, hogy a közszolgáltatási rendszer tulajdonosi szerkezetében elhatárolható egymástól: **a)** a tevékenység, a szolgáltatás, illetve **b)** a szolgáltatást nyújtó szervezet tulajdonosi szerkezete.

Az **a)** állami tulajdonú vállalat, az állami gazdálkodó vagy egyéb szervezet, illetve **b)** maga az állami feladat és a közszolgáltatás tehát önállóan, egymástól elkülönítve is privatizálható. Sőt az egyik privatizációja nem feltételezi egyben a másik privatizációját.

Vagyis elválasztható egymástól **a)** az adott tevékenység, szolgáltatás „állami tulajdona” (közszolgáltatási tartalma, az állam szolgáltatási kötelezettsége: tehát a szolgáltatás közszektor kerete) és **b)** a közszolgáltatást ellátó szervezet tulajdoni formája.

Ezzel szoros összefüggésben általánosan megállapítható, hogy a közszolgáltatási ellátórendszer, a közszolgáltatási tartalom döntő kérdése, elhatárolási szempontja nem az ellátást nyújtó szervezet, hanem maga a szolgáltatás állami tulajdonában, állami monopóliumában, közszolgáltatási szabályozottságában, valamint a piaci verseny kizárásában, korlátozásában keresendő.

7) A közszektort, a piaci közszolgáltatás „piacával” összefüggő alapvető szerkezeti változás hosszú távon tehát csak és kizárólag a liberalizáció, illetve a szűkebb értelmű privatizáció párhuzamos, egységes és egymással összefüggő megvalósítása alapján érhető el.

A liberalizáció és a privatizáció együttes megvalósítása azonban a közösségi érdekek, a közérdek szempontjából nagyon alapos és körültekintő mérlegelést igényel a kormányzat részéről, hiszen számos ágazatban nem minősül hatékonyabb, illetve a közösség jólétét fokozó megoldásnak a piaci verseny megnyitása és az állami tulajdon visszaszorulása. Szintén általánosan megállapítható ugyanis, hogy: **a)** A kiterjedt liberalizáció és privatizáció sem változtatja meg - általában - az adott közszolgáltatás közszolgáltatási, „alapvető szükséglet” tartalmát, ellátásának közérdekű jellemzőit. **b)** A liberalizáció és a privatizáció egyedüli ésszerű, indokolható és valódi értelme, jelentősége (szükségszerűségének szinte egyedüli alapja) a közszükségletek ellátásának javítása, a társadalmi jólét növelése, a gazdasági és társadalmi fejlődés megalapozása (illetve szűk körben a közpénzügyi rendszer, a költségvetés, a közszektor hatékonyságának fokozása).

8) A természetes monopólium közszolgáltatás szempontjából történő megközelítésében megállapítható, hogy a hálózatos piaci közszolgáltatások jelentős része olyan infrastrukturális háttérrel működik, amely eleve magában hordozza a természetes monopólium kialakulását.

Ebből következően a hálózatos közszolgáltatás tartalmú természetes monopólium piaci mechanizmusában a közszolgáltatási funkció szerkezeti változása (a liberalizáció, a privatizáció, illetve esetleg a közszolgáltató funkció, tartalom „megszüntetése”) sem vonná maga után a piaci monopolhelyzet teljes megszűnését (pl.: autópálya, vasútpálya, repülőterek, villamosenergia hálózat, távközlésben az ún.: helyi hálózat - helyi hurok).

Ez esetben a párhuzamos hálózat kiépítésének lehetetlensége, vagy gazdasági ésszerűtlensége alapján a közérdek számára megfelelően: **a)** szabályozási eszközök útján sem bontható le a monopólium, vagy **b)** a piaci verseny megnyitása csak részletes szektor-specifikus szabályozás keretében biztosítható.

A sajátosan megosztható (pl.: vasútpálya, repülőterek, autópálya), de alternatív hálózat-építéssel nem helyettesíthető hálózatok liberalizációja körében tehát általában elválasztásra kerül az infrastruktúra és az arra épülő szolgáltatás liberalizálása, privatizálása: Azaz kizárólag az infrastruktúrára épülő szolgáltatás tekintetében érvényesül a privatizáció, illetve a piaci verseny szerkezetének megnyitása. Az infrastruktúra pedig a közszektor és számos esetben a teljes állami tulajdon keretében marad, a piaci verseny megnyitása nélkül.

9) A fogalmak pontossága érdekében fontos kiemelni, hogy a természetes monopóliumok és a gazdasági közszolgáltatások fogalmi körének egyezősége általánosan csak napjaink gazdasági viszonyainak keretében állítható.

A fejlett piacgazdaságokat tekintve ugyanis a piaci alapú folyamatok (a piaci verseny mechanizmusa) keretében a termelési szektorban esetlegesen kialakuló természetes monopóliumokat (pl.: autógyártás) a világgazdaság, a nemzetközi gazdasági, kereskedelmi kapcsolatok fejlődése, a kereskedelem és a globalizáció okozta versenyhelyzet tulajdonképpen megszüntette, átalakította.

10) A gazdasági tevékenységek egyre fokozódó tagolhatósága, szakaszolhatósága következtében már nem tekinthető egyértelműen természetes monopóliumnak, illetve gazdasági közszolgáltatásnak egy teljes ágazat, vagy egy teljes iparág azon az alapon, hogy a tevékenység egy része annak minősül. A természetes monopóliumként, közszolgáltatásként meghatározott ágazatok döntő többségében tehát napjainkban már csak egy-egy gazdasági szegmens, adott részterület tekintetében érvényesül a természetes monopólium piaci szerkezete.

11) A természetes monopóliumok vonatkozásában az állami beavatkozás és a szabályozás legfontosabb alapját, elvi keretét:

a) Egyrészt a közvetlen állami tulajdon szerkezete és annak fenntartása jelöli ki.

A természetes monopólium körében a közvetlen állami tulajdon legfontosabb indoka és egyben célja, hogy az állam megválaszthatja a szolgáltatás vagy a termék árát, amellyel elvileg hatékonyan biztosíthatja a jólét és közérdek szempontjainak egyensúlyát a profitmaximalizálással szemben.

b) Másrészt pedig az árszabályozási típusú állami beavatkozás hatékonyságot és a közszolgáltatások megfelelő ellátását biztosító módszerei, valamint az árképzéssel összefüggő gazdasági és társadalmi viszonyok rendezése képezi.

12) A távközlési szektorban, a távközlési szolgáltatások tekintetében a műszaki, technológiai és gazdasági fejlődés liberalizációt is kiváltó szintjének bekövetkezéséig teljeskörűen érvényesült a

közszolgáltatási tartalom, a közszolgáltatási jelleg, amelyet alapvetően és általánosan a vezetékes telefonszolgáltatás (azonos fogalmi: fix, helyhez kötött, távbeszélő szolgáltatás) jellemzett. Sőt a távközlési liberalizáció folyamata is alapvetően vezetékes telefonszolgáltatás liberalizációját jelentette, a távközlés egyes részterületeivel összefüggő sajátosságok mentén.

A távközlési piaci közszolgáltatás tehát általánosan a vezetékes telefonszolgáltatással és a vezetékes telefonhálózati infrastruktúrával azonosítható.

A vezetékes telefonszolgáltatás alapját képező telefonhálózat, telefonközpontok és a hálózat üzemeltetése, irányítása - a technológiai fejlettség alapján - a XX. század utolsó harmadáig a párhuzamosan kiépíthetetlen, továbbá a sávzélesség és a műszaki lehetőségek által nagyon szűkösön biztosított kapacitás alapján megoszthatatlan közüzemi hálózatnak minősült.

Ebből következően mind *a)* az alternatív, párhuzamos helyettesítő infrastruktúra kiépítése, mind *b)* az infrastruktúra alapú verseny megvalósítása, mind pedig *c)* a hálózat megosztása, a hálózathoz más szolgáltatók általi hozzáférés biztosítása (egy hálózaton párhuzamos szolgáltatás-nyújtás) eleve lehetetlen, kizárt volt (ezért fel sem merült). A vezetékes telefonszolgáltatásnak tehát nem volt egyenértékű helyettesítő szolgáltatása.

A vezetékes telefonhálózati infrastruktúra és a vezetékes telefonszolgáltatás (az akkoriban még komoly újdonságnak minősülő telematikai, kiegészítő és egyéb értéknövelt szolgáltatásokkal egységesen is) tehát egyértelműen természetes monopóliumnak minősült, amely szinte valamennyi országban államilag ellátott, kizárólagos és különleges jogokkal védett, sajátosan szabályozott, valamint a piacgazdasági verseny viszonyaiból kiemelt piaci, gazdasági típusú közszolgáltatásként működött.

3. A távközlési liberalizáció és privatizáció vonatkozásában kidolgozott általános következtetések

1) A távközlési természetes és egyben államilag védett monopóliumok lebontásának, az általánossá vált privatizáció struktúrájának, valamint a piac liberalizációjának bekövetkezését és kibontakozását megalapozó okok rendszerezésében elhatárolhatók:

a) A távközlés sajátosságaihoz igazodó (a távközlés jellemzőiből eredő), technológiai és gazdasági szempontok szerint tagolható belső (távközlési) okok, valamint

b) a világgazdaság, a nemzetközi pénzügyi rendszer, a nemzetközi kereskedelem és kereskedelem-politika fejlődésében a liberalizációt folyamatait általánosan meghatározó külső okok.

2) Általánosan megállapítható, hogy a távközlési liberalizáció-privatizáció folyamata mind időben, mind tartalmában közvetlen összefüggést mutat, sőt szükségességének felismerése és kibontakoztatásának igénye szinte egybeesett a liberalizációra ható külső okokkal és azok általános hatás-mechanizmusával.

A piaci alapú közszolgáltatások körében azonban - a távközlésen kívül - a liberalizáció igencsak rövid ideig volt általánosan „népszerű”. A közszektor, a közpolitika, gazdaságpolitika és a jogpolitika keretében megnyilvánuló liberalizációs hullám ugyanis inkább, csak egyfajta általános „fellángolást” jelentett az egyes országokban.

A távközlési piacon kívüli piaci közszolgáltatások vonatkozásában jellemző kezdeti átfogó, óriási léptékű és az egyes államok részéről igen „határozott szándékú” reform, liberalizációs folyamat tehát rövid időn belül (néhány, főleg „angolszász” ország kivételével) megtorpant, lelassult, vagy teljesen elakadt.

3) A távközlési liberalizáció tehát a konkrét megvalósítás, a piaci korlátok teljeskörű tényleges lebontása, a piaci verseny fejlődése, illetve a privatizáció folyamata szempontjából tartalmát, hatásait és időszakait tekintve is jelentős eltéréseket mutat a piaci alapú közszolgáltatások más ágazataihoz, illetve a liberalizáció világgazdasági, nemzetközi kereskedelmi szintű általános „térnyerésének” kereteihez, jellemzőihez és átfogó folyamataihoz képest.

4) Szintén általánosan megállapítható, hogy a távközlési liberalizáció a külső okoktól, vagyis a közszektor, a piaci közszolgáltatások kiterjedt, kezdetben általánosítható liberalizációs folyamataitól, reformjától függetlenül is megkezdődött volna.

5) A liberalizáció, a privatizáció és a közszektor-reform világméretű általános folyamataiban a távközlés: **a)** Egyrészt, szinte teljesen egyedülálló, önálló, más ágazatokra is alapvető hatást gyakorló utat járt be. **b)** Másrészt a piaci alapú közszolgáltatások között - napjainkig - a legeredményesebben kibontakozó liberalizációs folyamatot követett. **c)** Harmadrészt igen sajátos összefonódást mutat, egyfajta alapfeltételét képezi **ca)** más ágazatok közszektor-szerkezeti reformjának, valamint **cb)** a világgazdaság, a nemzetközi kereskedelem, a nemzetközi pénzügyi rendszer, illetve egyéb gazdasági, közpénzügyi viszonyok keretében érvényesülő liberalizáció általános folyamatainak.

4. A távközlési közszektor reformjának, liberalizációjának, privatizációjának alapjai és a közszolgáltatás-tartalommal összefüggő jellemzői

1) A piaci alapú közszolgáltatások keretében a távközlési liberalizáció és a privatizáció alapvető sajátossága, hogy a fejlett piacgazdasággal és távközléssel rendelkező országokban napjainkra fokozatosan, néhány szűk körű kivételt leszámítva szinte teljeskörűen megvalósult.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy továbbra is állami tulajdonban és a közszektor kereteiben maradtak a távközlési korlátos erőforrások.

Vagyis a gazdasági és műszaki fejlődés alapján a távközlési közszolgáltatási rendszer vonatkozásában **a)** a liberalizáció teljeskörűen megnyitotta a piaci, gazdasági verseny szerkezetét, megerősítette a piaci szabadságfokot és széleskörben bevonta a magánérdekeket. **b)** A kiterjedt távközlési privatizációban pedig a kezdetben alkalmazott különböző szerződéses változatok módszereitől (közigazgatási szerződések, koncessziók, stb.) elmozdulva világszerte általánossá vált a tulajdon-átruházás.

2) A közszolgáltatásokkal összefüggő sajátosságok egyik legfontosabb alapja, hogy a liberalizáció és a privatizáció nem változtatja meg egy adott szolgáltatás közszolgáltatási tartalmát, közérdekű súlyát, gazdasági és társadalmi hatását. (A távközlésben mindez különös hangsúlyt kap.)

Kiemelendő tehát, hogy a távközlés folyamatosan bővülő fejlődő szolgáltatási rendszere a privatizált és liberalizált piaci mechanizmus keretében is általánosan és egységesen közszolgáltatási jellemzőkkel rendelkezik.

Amennyiben a piaci mechanizmus, a piaci verseny szerkezete nem képes hatékonyan működtetni a távközlési szolgáltatási rendszer egészét vagy az adott gazdasági és társadalmi fejlettségi szinten esetleg „nélkülözhetetlen” részterületét, akkor a közszolgáltatások garanciáinak érvényesítése, szabályozása elkerülhetetlenné válik.

3) A piaci verseny szerkezetében berendezkedő távközlési szolgáltatási rendszer közszolgáltatások fogalmával összefüggő sajátos intézménye világszinten a távközlési egyetemes szolgáltatás.

4) Az egyetemes szolgáltatáson kívül a távközlési piac működésében ugyan sajátosan, de piaci közszolgáltatási típusú tartalommal rendelkeznek a szolgáltatók közötti hálózati együttműködési jogviszonyok körében szabályozott hálózati szolgáltatások. (Különösen, amelyekben hálózati szerződéskötési kötelezettség érvényesül.)

A hálózati szolgáltatási rendszer tehát **a)** a távközlési piac működésében alapfeltételt jelentő struktúrája, **b)** a szolgáltatók közötti viszonyokat meghatározó jellemzői **c)** a fogyasztók tekintetében érvényesülő közvetett hatásai, valamint **d)** a szabályozás tartalma alapján tekinthető tág értelemben és sajátosan piaci közszolgáltatásnak.

5) A távközlés közszolgáltatási tartalmának liberalizációt követő szabályozási rendszerével kapcsolatban hangsúlyozandó továbbá: **a)** Egyfelől a távközlés valamennyi területén továbbra is érvényesül a közszolgáltatási tartalmú szabályozás valamely eleme, típusa. **b)** A közszolgáltatási tartalom fontos (bár nem fogalmi feltételt jelentő) részelemeit képező ellátási kötelezettség, szociális szempontok és alapvető szükséglet jellemzők azonban szinte kizárólag az egyetemes szolgáltatás körében maradtak fenn.

6) A természetes monopóliumok esetében a liberalizáció és a privatizáció folyamata sem képes megváltoztatni a piaci szerkezet alapjait, működését. A természetes monopóliumként működő közszolgáltatási piacok monopólium szerkezete tehát a liberalizációt, privatizációt követően sem

változik meg. A természetes monopóliumok körében ugyanis a piaci verseny önmaga hajtóerő, a közgazdasági törvényszerűségek alapján nem képes megvalósulni.

Általánosan megállapítható azonban, hogy a távközlés óriási műszaki és gazdasági fejlődése, illetve a szolgáltatásnyújtással és az infrastruktúrával összefüggő költségek jelentős csökkenése alapján a távközlési piac és szolgáltatási rendszer a liberalizáció kezdeteiben már nem minősült természetes monopóliumnak (szűk körű kivételeket leszámítva, pl.: helyi hálózat - helyi (előfizetői) hurok, műholdas távközlés egyes területei).

7) A piaci, gazdasági verseny alapvető és nyilvánvaló előnye a nagyobb társadalmi és gazdasági hatékonyság, hiszen a működőképes verseny: **a)** egyrészt bármely szabályozási eszköznel hatékonyabb gazdálkodást és gazdasági fegyelmet biztosít, **b)** másrészt bármely „mesterségesnek” minősíthető (pl.: állami, közpolitikai) tervezésnél, szervezésnél eredményesebb gazdasági működést biztosít.

A piaci verseny és a magántulajdonosi szerkezet azonban önmagában nem jelent garanciát a társadalmi és a gazdasági hatékonyság megvalósulásában, sikereiben.

8) A közszektor reformjának eleinte több szempontból is kiszámíthatatlan eredményessége, illetve számos veszélye alapján a piaci közszolgáltatások liberalizációja, a piaci verseny megnyitása alapvetően „kevésbé kockázatos”, közszolgáltatás-szervezési szempontból pedig jelentősebb folyamatot képvisel a privatizációhoz képest.

Hangsúlyozandó azonban hogy a privatizáció párhuzamos folyamatát nélkülöző liberalizációs struktúra, vagyis a piaci verseny szerkezetében fennmaradó kiterjedt állami tulajdon esetében a piaci verseny működésének alapvető feltételét képezi a köz- és a magántulajdon szabályozásban garantált semlegessége.

9) A liberalizált távközlési piacon tehát az alapvető jelentőségű szektor-specifikus és azon belül a közjavakkal, a közszolgáltatásokkal, illetve a piaci verseny működésével összefüggő jogintézmények legfontosabb típusai:

A) A fogyasztók és a társadalmi hatás-mechanizmus szempontjából a fogyasztók ellátásával, illetve a távközlés társadalmi, „információs társadalmi” hatásaival közvetlen összefüggést mutató garanciális és meghatározható közszolgáltatási jellemzőkkel is rendelkező jogintézmény: az egyetemes szolgáltatás.

B) A piaci verseny szempontjából: A liberalizáció lényegi tartalmát, tehát a piaci verseny közszektornál hatékonyabb és a közösségi érdekek szempontjából megfelelőbb működését, fejlődését biztosító szabályok és jogintézmények: **a)** A távközlési alapvető eszközök és a távközlésben napjainkig fennmaradt közjavak, vagyis a korlátos erőforrások szabályozása. **b)** A távközlési piaci erő aszimmetrikus ellensúlyozása. **c)** A hálózati együttműködés, a hálózati jogviszonyok és a hálózati szolgáltatások keretei, különösen az összekapcsolás, a hozzáférés, a helyi hurok átengedése és a helyi bitfolyam hozzáférés. **d)** Sajátos kiskereskedelmi piaci jogintézményként: a közvetítő-választás. **e)** Általános versenyszerkentő intézmény: a számhordozhatóság.

C) A „műszaki szabályozás”.

10) A távközlési liberalizáció keretében nem került elválasztásra a hálózati infrastruktúra és a szolgáltatási rendszer, azaz mindkettőre egységesen kiterjedt a privatizáció és a piaci verseny megnyitásának folyamata.

(Ide nem értve a más országokat megelőző kiemelt liberalizációs folyamatok kezdeteiben alkalmazott átmeneti módszereket.)

Mіндеzt azért fontos hangsúlyozni, mert a hálózatos szolgáltatások körében elválasztható az infrastruktúra és az arra épülő szolgáltatás liberalizációja. Az infrastruktúra és a szolgáltatás elválasztása esetén jellemzően a szolgáltatások tekintetében megvalósul a piacnyitás, de a hálózati rendszer marad a közszektor keretében.

Az infrastruktúra és az arra épülő szolgáltatások elkülönítésének szempontja döntően meghatározza a liberalizáció és a privatizáció alapjait, folyamatát, kibontakozását, a piacnyitás eredményeit, hatását illetve a liberalizált piaci struktúra működését, fejlődését.

Az infrastruktúra és a szolgáltatási rendszer liberalizációjának egységes folyamatából ered, hogy a távközlési liberalizáció egyik legfontosabb alapját **a)** az infrastruktúra és **b)** a szolgáltatási alapú verseny közötti határozott egyensúly kialakításának szempontja, struktúrája képezi.

A távközlési liberalizáció folyamatában az infrastruktúra és a szolgáltatási alapú verseny csak egységesen, egymással arányosítva, egymásra tekintettel biztosítja a piaci verseny és a szolgáltatások közérdekű működését-fejlődését. Vagyis kizárólagosan alkalmazva vagy túlhangsúlyozva egyik sem garantálja hosszú távon a liberalizáció eredményességét. A liberalizált távközlési piac szektor-specifikus szabályozásának tehát alapkövetelménye az infrastruktúra és a szolgáltatási verseny piaci viszonyokhoz igazodó egységszerű rendszerének megfelelő kialakítása.

5. A távközlési igazgatás szervezeti rendszere, azon belül is különösen a szabályozó hatóság kérdése

1) A távközlési igazgatás keretében megszűnt a korábbi strukturálatlan intézményrendszer, amelyben az állam négy fő alapvető funkciót, szerepkört gyakorolt egységes keretekben a távközlési piacon:

a) tulajdonos (általában az ellátást nyújtó szolgáltató és az ellátás, a távközlési feladat tulajdonosa is), *b)* ágazat- és vállalatirányító, *c)* a távközléssel összefüggő hatósági típusú állami feladatokat, funkciókat gyakorló és *d)* esetleg a koncessziós jogviszony alanya.

2) A távközlési igazgatás szervezeti keretét tekintve többféle modell létezik, amelyek közül kizárólag a távközlési szabályozó hatóság minősíthető világszerte általánosan alkalmazott szervezeti megoldásnak. A fontosabb (szabályozó hatóságon kívüli) szervezeti modellek köréből kiemelendő: **a)** A távközlési állami funkciók ellátása kizárólagosan a minisztériumi struktúrába tagozódik. **b)** A gazdasági verseny általános igazgatását ellátó (gazdasági versenyhatóság, stb.) közigazgatási szervezet gyakorolja a távközlési közhatalmi és egyéb állami funkciók ellátását.

3) A szervezeti modellekkel összefüggően általános értelemben fontos hangsúlyozni, hogy a távközlési piac közérdekű működése és a liberalizáció folyamata szempontjából a távközlési igazgatási funkciók államszervezeten belüli elhelyezésének alapvetően nincs különösebb jelentősége három kiemelendő feltétellel:

A) A köztulajdon és a magántulajdon egyenlőségének messzemenő garantálása mellett sem „szerencsés” a távközlési igazgatási és jogérvényesítési funkciókat a távközlési piacon esetlegesen fenntartott állami tulajdont kezelő közigazgatási szervezet keretébe, vagy hierarchikus irányítása alá helyezni. **B)** A liberalizált távközlési piac fejlődése, sajátos működése és a piaci verseny jellegzetes szempontjai alapján kiemelten fontos mind szervezeti, mind szakmai értelemben egymástól elválasztani: **a)** a jogalkotási tevékenységet, a távközlés-politikai, stratégiai döntések meghozatalát, a nemzetközi koordinatív funkciókat, a távközlés közszolgáltatási tartalmával kapcsolatos alapvető állami feladatokat, a szociális szempontokat, távközlés-fejlesztési, támogatási funkciókat **b)** az egyedi jogalkalmazástól, hatósági felügyeletről (az egyedi közhatalmi, hatósági feladat- és hatáskörök ellátásától). **C)** A távközlési igazgatási funkciók elvileg elhelyezhetők, de nem működtethetők hatékonyan a gazdasági verseny igazgatását ellátó állami szervezetben vagy az ún. multi-szektor hatóság keretében.

Általánosan és egyértelműen megállapítható azonban, hogy minden szempontból nélkülözi az ésszerűséget, a közérdekű garanciákat és a hatékony állami feladatellátást, ha a távközlés szektor-specifikus szabályozásának hiánya miatt kerül a távközlési igazgatás a gazdasági verseny „általános igazgatását” ellátó „versenyhatóság” szervezetébe (pl.: Új-Zéland).

4) A távközléssel összefüggő állami funkciók, közhatalmi jogérvényesítő feladat- és hatáskörök, illetve a nem hatósági típusú feladatok legszélesebb körben elterjedt, világszerte általánosítható szervezeti modellje, szervezeti kerete: a távközlési szabályozó hatóság.

A szabályozó hatóság más típusú „hatóságoktól” való elhatárolási ismérve nem a szervezeti függetlenségben és nem is a jogszabály-alkotási hatáskörben keresendő. Sőt számos esetben az elnevezésen kívül nem is tekinthető önálló közigazgatási szervtípusnak.

Részben az „eredetre” és a sajátos nemzetközi „öszöntöző erőkre” vezethető vissza, hogy a szabályozó hatóságok ugyan világszerte elterjedtek, de legtöbb esetben csak elnevezés szintjén, a szervezet típusát jelölő elnevezés „egyszerű lefordítása” mentén. A szabályozó hatóságokat állami szervezeti rendszerükbe „csatornázó” országok többségében ugyanis a szabályozó hatóság fogalma a jogelméletben kidolgozatlan, a jogalkalmazói gyakorlattól idegen és a nemzeti sajátosságokat tükröző szerves fejlődéssel kialakult, „hagyományos” állami intézményrendszer keretében jogállását tekintve értelmezhetetlen szervezeti modellt, kategóriát jelent.

A szabályozó hatóság tehát számos államban a szóhasználaton kívül nem minősíthető önálló szervtípusnak, elhatárolható és elfogadott terminológiának.

5) A szabályozó hatóságok tekintetében egyedül a „tevékenység” minősíthető nemzetközi összehasonlításban egységesen és általánosan érvényesülő ismérvnek, az is csak azért, mert a piaci alapú hálózatos közszolgáltatások több jellemzőjüket tekintve világszinten egységes működést mutatnak.

Vagyis a liberalizált piaci közszolgáltatások széleskörben elterjedt szabályozó hatóságainak egyetlen világszerte általánosítható, valódi jellegzetes ismérve sajátos tevékenységében jelentkezik, amely az állami berendezkedésektől és a jogrendszerektől is nagyjából függetlenül megalapozza a szabályozó hatóság más közigazgatási szervezet-típusoktól való elhatárolását.

A sajátos tevékenységeinek rendszerét azonban még részleteit tekintve sem a jogalkotási hatáskör tölti ki, hanem különösen:

a) a piacsabályozás, **b)** a piacfelügyelet, **c)** a jogvitarendezés, **d)** a piacvédelem, **e)** a piaci verseny közérdekű „működtetése”, fenntartása, hatékony fejlődésének biztosítása, **f)** a sajátos fogyasztói jog- és érdekvédelem, **g)** a tudományos, statisztikai, stratégiai, döntéselőkészítés, **h)** a szolgáltatási versenyben fennálló közérdek, illetve közszolgáltatási tartalom sajátos garantálása, **i)** a piaci szereplőkkel való hatékony együttműködés kialakítása, **j)** a jogszabályelőkészítés, **k)** a nemzetközi együttműködés, koordináció előkészítése vagy - meghatározott körben - ellátása, **l)** a nem hatósági típusú piaci elemző-értékelő funkciók, szolgáltatási tevékenységek.

6) Napjainkban a legáltalánosabban alkalmazott, illetve a távközlési szabályozó hatóságok fejlődési irányát jelentő modell: A távközlés fejlődése és a kiterjedt konvergencia alapján az elektronikus-digitális médiával, a médiaigazgatással, a frekvenciagazdálkodással és a távközléssel (bizonyos esetekben pedig még az informatikával és a postával) összefüggő igazgatási funkciók egységes szervezeti rendszereként működő szabályozó hatóság.

7) A távközlési szabályozó hatóságok függetlenségének alapjait tekintve elhatárolható egymástól: **a)** a hatóság szervezetét és tevékenységét illetően biztosítandó, **b)** az államszervezeten belüli és **c)** a piaci szereplők, a piaci viszonyok irányában érvényesítendő függetlenség rendszere.

8) A jogszabály-alkotási hatáskörrel összefüggésben kiemelendő, hogy számos országban, még ott is, ahol a szabályozó hatóság viszonylag „idegen” intézménynek számít, a szabályozó hatóságok a piacsabályozási funkción belül széleskörű normatív típusú, „általános érvényességű” döntéshozatali hatáskörrel is rendelkeznek. Továbbá szintén széleskörben kapnak felhatalmazást a vonatkozó jogszabályok autentikus, az egyedi ügyek terjedelmén kívüli értelmezésére általában különféle normatív eszközökkel (pl.: ajánlás, iránymutatás, közlemény, elvi döntés).

A szabályozó hatóságok egyedi jogérvényesítéshez képest tágabb körű **a)** normatív típusú általában ajánlás, iránymutatás tartalmú jogköreinek illetve **b)** általános, elvi, szabályozói jellegű döntési hatáskörének bevezetésének vagy terjedelmének kérdése szinte valamennyi liberalizációt folytató országban folyamatosan „napirendi” pontot képez.

6. A távközlési liberalizáció egységes rendszerén belül a távközlési „részterületek” sajátos liberalizációjával kapcsolatos elemzések és értékelések

1) A távközlési liberalizáció körében általános szinten (a szabályozás-politika tartalma, a szabályozás elvei, koncepciója, alapvető struktúrája szempontjából) nem rendelkeznek önálló jelentőséggel a műszaki alapon, illetve egyéb, a hálózattal vagy a szolgáltatásokkal összefonódó sajátos jellemzők mentén elhatárolható távközlési részterületek, részpiacok, szolgálatok.

2) Az egységes távközlési liberalizáció tartalmának lényegi alapja közül kiemelendő legfontosabb ismérv, hogy a részterületek liberalizációja **a)** a telefonszolgáltatás világszerte általánossá vált liberalizációs folyamatán alapult, továbbá **b)** a telefonszolgáltatás egyfajta alapstruktúráját jelentő liberalizációjával szoros, elválaszthatatlan összefüggésben állt.

A liberalizáció szempontjából értékelhető jelentőséggel rendelkező, a dolgozatban meghatározott (és a tézisek II. rész 1.3. pontjában már felsorolt) részterületek liberalizációja tehát a (helyhez

kötött) vezetékes telefonhálózati- és szolgáltatási rendszer liberalizációs folyamatának kezdetére, kibontakozására épült, mintegy alapfeltételként.

Mindezek alapján a távközlési részterületek infrastruktúrájának és szolgáltatásainak liberalizációja - illetve ahol szükséges volt, privatizációja - elméleti és szabályozási alapon is kizárólag a telefonszolgáltatási piacok liberalizációjához képest fennálló sajátosságai, összefüggései mentén elemezhető megalapozottan.

3) A műholdas és mobiltávközlés - sajátos jellemzőik alapján - igen eltérő területei a vezeték nélküli távközlésnek, ettől függetlenül azonban a liberalizáció tartalma szempontjából közöttük jelentős hasonlóságok is kimutathatók.

A távközlési liberalizáció keretében meghatározó jelentőséggel rendelkező két vezeték nélküli piac szabályozása, liberalizációja tehát két fő részre tagolható: **a)** Egyrészt azokra a szabályozáspolitikai elvekre és jogintézményekre, amelyek mindkét területen egységesen érvényesülnek (elméleti szintű egyezőségek). **b)** Másrészt azokra, amelyek tekintetében a két vezeték nélküli terület eltérő sajátosságokat mutat.

Továbbá mindkét terület liberalizációja átfogó szinten azonos csoportosítás szerint tagolható. A műholdas és a mobiltávközlés liberalizációjának, privatizációjának folyamata, tartalma és főleg jogintézményei tehát nemzetközi szinten egységesen két fő csoportra oszthatók:

a) A távközlés általában egységes liberalizációs struktúráján belül azok a liberalizációs intézmények, amelyek e két terület sajátosságaira tekintettel, kifejezetten és elhatárolhatóan e területek piacnyitására és eredményes lefolytatására vonatkoznak. Önmagában tehát a mobiltávközlési és műholdas szolgáltatási piacok liberalizációjának megalapozása érdekében kerültek kialakításra.

b) Azok az intézmények, jogintézmények, amelyek ugyan e területek sajátosságaira vonatkoznak, de kizárólagos szabályozási céljuk a távközlési liberalizáció egészének - vagy a telefonszolgáltatás (és sajátosan az internet) liberalizációjának és fejlődésének - e területek általi előmozdítása.

4) A dolgozatban részletesebb elemzés alá vont internet fejlődése, piaci, kereskedelmi célú megnyitása nem tartozik a liberalizáció fogalmának keretébe és privatizációnak is csak nagyon távoli értelemben tekinthető.

Fontos megjegyezni, hogy általában túllhangsúlyozásra kerül az internet „szabadsága”, szabályozatlansága, illetve a szintén általánosan használatos „önszabályozása”.

7. A távközlési liberalizáció hatásaival összefüggésben értékelt távközlés-fogalom

1) Álláspontom szerint a távközlés egységes fogalma, amely szinte minden ország és távközlési piaci struktúra keretében egyértelműen és világosan kijelöli a távközlés tartalmát, határait (a meghatározott sajátosságokról és kiegészítésekről lásd a dolgozatban - IV. fejezet 7. pont): **a)** A jelátviteli szolgáltatási tartalom, amely elektromágneses jelek formájában történő átvitelt jelent. **b)** A jelátvitel keretéül szolgáló távközlési hálózat, amely az átvitelt lehetővé teszi. **c)** A jelátvitelt teljeskörűen biztosító és a távközlési hálózat fogalmát is átfogó távközlési infrastruktúra. A távközlési infrastruktúra és jelátvitel körében külön kiemelő a távközlési infrastruktúra és jelátvitel sajátos részét képező rádiófrekvencia. **d)** A jelátvitel lehet címzett és címezetlen is. **e)** A továbbított információ formai és tartalmi változtatása nélküli jelátvitel. **f)** A jelátvitel tartalma „közömbös”. **g)** A végpontok számossága felől tekintve bármilyen kombináció távközlésnek minősül, ha alapja a jelátviteli rendszer. **h)** A távközlési infrastruktúra és jelátviteli szolgáltatás alapját képező azonosítók. **i)** Nyilvánosan igénybevehető szolgáltatási rendszer. (Ez utóbbi fogalmi elem nehezen elhatárolható és egyes országokban, regionális integrációkban jelentősebb eltérések is lehetnek.)

A fenti fogalmi elemek által kijelölt infrastruktúra és szolgáltatási rendszerek (szolgáltatások) világszerte a távközlés fogalmába, a távközlési „piac” területéhez tartoznak. E fogalmi keret határozza meg továbbá az állami beavatkozás szempontjából elhatárolható távközlési igazgatás szabályozási rendszerét, terjedelmét, funkciót, tevékenységének körét, valamint hatásköri- és eljárási mechanizmusát.

2) Kiemelő, hogy tudományos szempontból két alapvető fogalom kerül általánosan használatra a távközlési rendszereket, szolgáltatásokat tekintve: a távközlés és a hírközlés.

A távközlés és a hírközlés fogalmának párhuzamos használata napjainkban is érvényesül, ezért általánosan nem minősül megalapozott állításnak, hogy a távközlés a hagyományos, a hírközlés pedig a modern fogalma a fentiekben meghatározott jelátviteli szolgáltatásoknak.

8. A liberalizált távközlés fejlődési irányaival összefüggésben meghatározott elméleti szempontok

1) A távközlés területén a konvergencia alapvetően a közgazdaságtudományban meghatározott jelentése szerint érvényesül, csak a távközlés sajátosságaihoz igazítva és különösen a távközlés technológiai fejlődésére is „adaptálva”.

A konvergencia számos tudományterületen alkalmazott és kidolgozott fogalom, amelynek jelentéstartalma (összehajlás, összetartás) alapvetően és szemléletesen kifejező a távközlési infrastruktúra, szolgáltatási rendszer sajátos technológiai és piaci fejlődésére is.

Általánosan megállapítható azonban, hogy a konvergencia-elmélet a távközlés területén nem tekinthető tudományosan megalapozott elméleti rendszernek. A konvergencia fogalmának, vizsgálati módszerének „belső” sajátosságai alapján ugyanis a távközlési konvergencia értékelhető tudományos eredményeket nem képes elérni, felmutatni.

Az „önálló távközlési konvergencia-elméletekkel” kapcsolatban megállapítható, hogy a megfelelően szemléletes rendszerezésen és a szóhasználati egyszerűsítésen túlmenően tudományos, piaci, szabályozási, technológiai hatás kiváltására alapvetően alkalmatlan elméleti rendszert jelentenek.

A távközlési konvergencia tehát két fő szempontból rendelkezik elméleti jelentőséggel: **a)** a távközlés területén nagyon kifejező és szemléletes fogalomként, illetve összefoglaló „szóhasználatként” funkcionál, illetve **b)** a valódi értékét megalapozó fontos és lényeges rendszerezéseket biztosít, amelyek a távközléssel szerteágazóan összefüggő tudományterületeken és a kiemelten fontos nemzetközi összehasonlító vizsgálatok keretében hatékonyan felhasználhatók.

2) A konvergencia megkülönböztethető főbb területei közül kiemelendő (a konvergencia területei számos vonatkozásban a liberalizáció folyamatához is igazodnak): **a)** A távközlés hagyományosnak tekinthető területein belüli konvergencia. **b)** A távközlés és az informatika „konvergenciája”: a telematika. **c)** A digitális technológiai fejlődés alapján a távközlés, az informatika, az elektronikus média és külön jelentőséggel az internet konvergenciája.

A rohamos ütemű digitális technológiai fejlődés alapján napjainkra az utóbbi - **c)** - pontban foglalt konvergencia-típus tekintetében használatos általános értelemben a távközlési konvergencia fogalma.

(Ezen belül a műsorterjesztés, az elektronikus médiapiac, a médiaigazgatás, illetve az audiovizuális, kétirányú, interaktív tartalmi keretek konvergencia jelenségei és hatásai sajátosságukból adódóan önálló, elhatárolható területet is képezhetnek a távközlési, infokommunikációs konvergencia rendszerében.)

3) A távközlési liberalizáció folyamatában erősödő konvergencia napjainkra hihetetlenül felgyorsult fejlődési folyamatai közül a távközlési piac és fokozatosan a távközlési igazgatás egészére gyakorolt meghatározó és nemzetközi szinten is átfogó hatásai alapján kiemelendő legjelentősebb fejlesztési rendszer, koncepció: a Next Generation Networks (NGN) egységes fogalma.

IV. A témakörben megjelent fontosabb publikációk

- 1; *A hatósági ellenőrzés.* In.: A közigazgatási hatósági eljárások joga, Patyi András (szerk.), Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Kht., 2005., 217-229. o.;
- 2; *Az elektronikus hírközlésről szóló törvény magyarázata.* Complex Kiadó, Bp., 2006.; (Szerkesztette: Rozgonyi Krisztina, Aranyosné dr. Börcs Janka, Spakievics Sándor, Bánkúti Erzsébet, Misák Piroska Tünde), 54-96., 112-117., 133-143., 154-173., 188-190., 210-247., 309-311., 361-362., 400-408. o.
- 3; *A hatósági döntések.* In.: Közigazgatási jog II., Patyi András (szerk.), Bp., Dialóg Campus Kiadó, 2006., 311-361. o.;
- A hatósági ellenőrzés.* In.: Közigazgatási jog II., Patyi András (szerk.), Bp., Dialóg Campus Kiadó, 2006., 395-431. o.;
- Az elektronikus ügyintézés.* In.: Közigazgatási jog II., Patyi András (szerk.), Bp., Dialóg Campus Kiadó, 2006., 639-670.o.
- 4; *Hírközlési Igazgatás I. A hírközlés fogalma, fejlődése, a hírközlési piac működésének nemzetközi folyamatai, szabályozása az Európai Unióban.* In.: Közigazgatási jog III., Gyurita Rita (szerk.), Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Kht., 2007., 176-212. o.;
- Hírközlési Igazgatás II. A magyar hírközlési piac sajátosságai, fejlődése, a hírközlés igazgatás szabályozási rendszere hazánkban.* In.: Közigazgatási jog III., Gyurita Rita (szerk.), Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Kht., 2007., 213-253. o.;
- A médiaigazgatás.* In.: Közigazgatási jog III., Gyurita Rita (szerk.), Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Kht., 2007., 471-514. o.;
- 5; *Some Relevant Aspects of the Legal Dispute in Public Administration Communications Law in Hungary.* In.: Days of Public Law, Valdhans, Jiri - Schnalek, David (szerk.), Brno, Masaryk University Faculty of Law, 2007.