

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 11/313-5/2019	
Érkezett: 2019 MÁJ 29.	
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet:	db

Ügyiratszám: JG/9707-2/2019.

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Hivatkozással a 11/313-2/2019. ügyiratszámon, a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziózási, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában megküldött végzésére, az alábbi tájékoztatást adjuk.

A médiapluralizmus követelményének és a vélemények sokszínűségének médiaigazgatási garanciái

A nemzetstratégiai jelentőségű összefonódások esetén a médiapiaci sokszínűséget szolgáló garanciák áttekintése előtt röviden általánosságban szükséges kitérni a médiapluralizmus és a sokszínűség követelményének médiaigazgatási fogalmára és tartalmára.

A médiapluralizmus követelménye legáltalánosabban mindazon kötelezettségeket jelenti, amelyek a média demokratikus feladatainak való megfelelést segítik elő, illetve amelyek a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek - tehát a vélemények sokszínűségének - biztosítását szolgálják. Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban foglalkozott a pluralizmus kérdésével, különbséget tett a „belső” és a „külső” pluralizmus között. A „belső” pluralizmus meghatározott médiatartalom-szolgáltatásra vonatkozó előírásokon keresztül segíti elő a tájékoztatás sokszínűségét, míg a „külső” pluralizmus a médiapiaci sokszínűséget, a tartalomkínálat sokféleségét teremti meg.

A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.), valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mtv.) a plurális médiarendszer, továbbá a vélemények sokszínűségének hatékony védelmét több pilléren alapuló közjogi eszközrendszerrel biztosítja. A sokszínű tájékoztatás jogának érvényesülését tehát nem egyetlen jogintézmény vagy hatósági eljárás biztosítja, hanem számos garanciális szabály együttesen, amelyek egymás mellett, párhuzamosan érvényesülnek.

A sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését biztosító intézményi védelem és eszközrendszer magában foglalja - többek között - a „belső” pluralizmust szolgáló egyes médiatartalmi előírásokat (például kiegyensúlyozottság követelménye), valamint a „külső” pluralizmust védő garanciális szabályokat (például tulajdonszerzési korlátok, versenyjogi jellegű előírások, médiapiaci fúzió szakhatósági vizsgálata). Az egyes tartalmi kötelezettségek a „belső” pluralizmus körében, tehát egy adott műsorszolgáltató által készített médiatartalomra (azon belüli tájékoztatásra) nézve kötelezőek, míg a strukturális (például: tulajdonszerzési korlátok, médiapiaci fúzió szakhatósági vizsgálata) és versenyjogi előírások (továbbítási kötelezettség, felajánlási kötelezettség, ágazati vizsgálat) a „külső” pluralizmus megteremtéséhez járulnak hozzá.

A médiapluralizmus és a sajtó (média) sokszínűségének védelme tehát az állam számára rendkívül tág és összetett érvényű kötelezettséget jelent, amelynek csak részeleme a médiapiaci fúziókontrollal összefüggő szakhatósági eljárás, és semmiképpen sem tekinthető az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerinti alapjog kizárólagos védelmét szolgáló garanciának, különösen amiatt, hogy - a 2. e) pontban részletesebben kifejtettek alapján - csak rendkívül speciális esetben kerülhet sor a szakhatósági eljárás lefolytatására.

Előjáróban fontos hangsúlyozni, hogy a médiaszabályozás az alkotmányos alapjogok érintettségére tekintettel a szükségesség és arányosság követelményét érvényesíti, médiapiaci szempontból csak akkor indokolt bármilyen intézkedés a sokszínűség fenntartása érdekében a tulajdonosi szabadság rovására, ha az érintett médiatartalom-szolgáltatásnak kellően nagy a véleménybefolyásoló ereje, azaz, ha a nézők vagy hallgatók nagyobb csoportjaihoz jut el. A médiaszabályozás ezért az egyes médiatartalom típusok véleménybefolyásolási erejére tekintettel elsődlegesen a médiaszolgáltatások vonatkozásában tartalmazznak korlátozásokat a médiapluralizmus és a sokszínű tájékoztatás jogának biztosítása érdekében.

Az alábbiakban röviden ismertetjük a médiapluralizmust, a vélemények sokszínűségét és a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését biztosító főbb intézményeket, eljárásokat és garanciákat.

1. Médiatartalomra vonatkozó előírások

A sajtószabadság mellett, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kiteljesedését (hatékonyabb gyakorlását) hivatott szolgálni, abban az esetben érvényesül teljes körűen, ha a média tevékenysége hozzájárul ahhoz, hogy a társadalom tagjai a szükséges információk birtokába kerülve, maguk is megalapozott véleményt formáljanak, formálhassanak egyes kérdésekben. Erre tekintettel kiemelten fontos, hogy a médiatartalom-szolgáltatók működésük során a demokratikus nyilvánosság kialakulását és megerősödését szem előtt tartva végezzék tevékenységüket azzal, hogy e jogukhoz törvényben meghatározott kötelezettségek is társulnak. Mindezekre tekintettel a közönség megfelelő tájékoztatáshoz fűződő jogának érvényesülése érdekében az Smtv. és az Mttv. számos speciális jellegű törvényi előírást tartalmaz, amelyek célja az, hogy a nyilvánosság tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat.

a) kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye

Az Alaptörvényben foglalt, a sajtó sokszínűségére vonatkozó kötelezettség részben a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményén keresztül valósul meg. A kötelezettség tartalmát az Smtv. 13. §-a és az Mttv. 12. § (1)–(2) bekezdései együttesen határozzák meg. A közönségnek a sajtó sokszínűségéhez és a megfelelő tájékoztatáshoz fűződő jogának érvényesülése érdekében a közjogi szabályozás célja az, hogy a nyilvánosság tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat. Az Smtv. a kiegyensúlyozottság követelményét a tájékoztatási tevékenységet végző médiaszolgáltatások által közzétett tájékoztató, híreket szolgáltató műsorszámával kapcsolatban fogalmazza meg. A törvény rendelkezése szerint e médiatartalmaknak

a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről kiegyensúlyozottan kell tájékoztatást adniuk.

b) a sokszínű tájékoztatást szolgáló általános médiatartalmi előírások

Az Smtv. 17. §-a a demokratikus közvélemény (nyilvánosság) számára előírt tilalmakon keresztül a polgárok szabad tájékoztatáshoz fűződő jogait [Alaptörvény, IX. cikk, (2) bekezdés] is védi, azáltal, hogy bizonyos mértékű korlátokat határoz meg a közösségek ellen megfogalmazott vélemények vonatkozásában, ennek következtében a szabad tájékoztatáshoz való jog, a nyilvánosságban megjelenő vélemények sokszínűségéhez fűződő érdek is hatékonyabban érvényesülhet.

c) a sokszínű tájékoztatást szolgáló közszolgálati előírások

A közszolgálati médiaszolgáltatás a plurális médiarendszer megteremtésének egyik alapvető eszköze. Kialakítása során az egyik legfontosabb szempont, hogy képes legyen biztosítani a független, elfogulatlan és sokszínű tájékoztatást, a különböző vélemények teljeskörű bemutatását, kiegyensúlyozott és valósághű kifejezésre juttatásukat. A Mttv. 83. §-a határozza meg a közszolgálati médiaszolgáltatás tartalomszolgáltatásával szembeni elvárásokat, a közszolgálati médiaszolgáltatás főbb feladatait. Az Mttv. 83. §-ában rögzített célok közül kiemelendők a demokratikus nyilvánosságot szolgáló kötelezettségek (belső pluralizmus, sokszínű műsorkínálat, eltérő vélemények bemutatása), amelyek a sokszínű tájékozódás jogának biztosítását szolgálják.

Az Mttv. 66. §-a szerinti közösségi médiaszolgáltatás típus szabályozási célja az, hogy a sokszínűség védelme, illetve a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülése érdekében az állami tulajdonban álló közszolgálati médiaszolgáltatók mellett más médiaszolgáltatók is közreműködhetnek a közszolgálati feladatok megvalósításában és közszolgálati célú médiatartalmak előállításában. Ily módon a közösségi médiaszolgáltatás feltételeinek biztosítása az Alaptörvény IX. cikkéből következő, a média sokszínűségének és a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek biztosítására irányuló állami kötelezettség megvalósításának része.

d) műsortartalmi előírások a jelentős véleményformáló erővel rendelkező médiaszolgáltatások vonatkozásában

A médiaszolgáltató véleményformáló erejét legjobban nem feltétlenül a gazdasági ereje, a reklámbevétele, a vételkörzete határozza meg, sokkal inkább a közönségaránya (tehát az, hogy hány néző nézi, hány hallgató hallgatja a műsorát, és ez mekkora részesedést jelent az adott médiapiacból), ezért az Mttv. a piaci koncentráció megelőzése és a sokszínűség megőrzése érdekében meghatározott kötelezettségeket ír elő a törvényben meghatározott mértékű közönségarányt elérő médiaszolgáltató számára. Ezen kötelezettségek közül kiemelendő a hírműsorszám készítésére vonatkozó előírás, amely szintén a sokszínű tájékoztatás jogának érvényesülését szolgálja.

2. A médiapiaci pluralizmust biztosító törvényi előírások és hatáskörök

a) a médiatartalom-szolgáltatók piacra lépésének szabályozása

A médiapluralizmus és a sajtószabadság egyik legalapvetőbb garanciáját a médiatartalom-szolgáltatók piacra lépésére vonatkozó szabályozás jelenti azáltal, hogy a hatósági beavatkozás rendkívül szűk és alapvetően adminisztratív jellegű.

Általánosságban elmondható, hogy a piacra lépés szabályozásával kapcsolatos hatósági mozgástér akkor a legszűkebb, ha a nyilvántartásba vételi szempontok kimerítően, taxatív jelleggel szerepelnek a

törvényi szabályozásban, szélesebb a szabályozó hatósági mozgástér akkor, ha a hatóság mérlegelési joggal rendelkezik a nyilvántartásba vétel során és a törvény keretei között maga alakíthatja ki a szempontokat. A legszélesebb mozgástérrel az biztosítja, ha a hatóság a médiaszolgáltatási engedély tartalmát is szabadon alakíthatja.

Az Mttv. 41. § (2) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a lekérhető médiaszolgáltatás és a sajtótermék kiadása bejelentéshez kötött és a tevékenység (szolgáltatás) megkezdésének nem előzetes feltétele a nyilvántartásba vétel. A nyilvántartásba vétel során az Mttv. ráadásul csak formális, adminisztratív vizsgálatot tesz lehetővé, a hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége a bejelentés elbírálását illetően, vagyis a törvény által előírt feltételek teljesítése esetén a hatóság köteles a médiatartalom-szolgáltatást nyilvántartásba venni, sőt a sajtótermékek bejelentése esetén a nyilvántartásba vétel nem tagadható meg az Mttv. 46. § (5) bekezdése alapján. (Az Mttv. 46. § (6) bekezdésében taxatív jelleggel felsorolt esetekben azonban a sajtóterméket törölni kell a nyilvántartásból.) Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a lekérhető médiaszolgáltatás nyújtásához és a sajtótermék kiadásához nem szükséges hatósági engedély, a tevékenység (szolgáltatás) szabadon nyújtható, ezáltal a sajtótermékek piacán a médiapluralizmus legfontosabb garanciája a legteljesebb mértékben érvényesül.

A lineáris médiaszolgáltatásokra vonatkozó bejelentési eljárás némileg eltér a lekérhető médiaszolgáltatásokra és a sajtótermékekre vonatkozó hasonló eljárástól. Egyrészt a lineáris médiaszolgáltatás csak a nyilvántartásba vételt követően kezdhető meg (Mttv. 41. § (1) bekezdés), e szolgáltatások esetében több adatot, információt kell a hatóság rendelkezésére bocsátani (42. § (1) bekezdés), és a hatóság megtagadhatja a nyilvántartásba vételt (42. § (6) bekezdés). A megtagadási okok között szerepel a médiapiaci koncentrációra vonatkozó szabályok megsértése, vagyis a nyilvántartásba vételi eljárás a médiapluralizmus egyik fontos biztosítója.

Az állami tulajdonban lévő korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg lineáris médiaszolgáltatások nyújtása a Médiatanács által kiírt és lebonyolított pályázati eljárásban történő nyertessé nyilvánítás és szerződéskötés alapján lehetséges, ugyanis a korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg frekvenciák (médiaszolgáltatási lehetőségek) jelentős értéket képviselő és kiemelt fontosságú közjavak, amelyek tulajdonosa az állam. Az erőforrások korlátos volta tekintettel az Mttv. 48. §-a a médiaszolgáltatási lehetőségek használati jogát pályázati eljárásban való részvételhez és nyertességhez, valamint a jogosultság tartalmának hatósági szerződésben való rögzítéséhez köti.

b) a médiapiaci koncentráció megelőzésére vonatkozó szabályok

A média szabadságának és sokszínűségének védelme magában foglalja a tájékoztatási monopóliumok esetleges kialakulása elleni fellépést is. A médiakoncentráció korlátozása a plurális médiarendszer kialakítását szolgáló összetett eszközrendszer része, és a médiapiac olyan szabályozását jelenti, amely a lehető legtöbb független piaci szereplő megjelenésének elősegítésével, azaz a külső pluralizmus erősítésével kívánja előmozdítani a tartalomkínálat sokszínűségét.

Az Mttv. két alapvető eszközrendszert alakított ki arra, hogy hatékonyan biztosítsa az erőfölény kialakulásának megakadályozását és a médiapiac pluralizmusát. Egyrészt a tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása érdekében tulajdonszerzési korlátokat állít a médiapiacon meghatározott szintet meghaladó éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltatókkal, a médiaszolgáltató bármely tulajdonosával, és a médiaszolgáltató bármely tulajdonosában befolyásoló részesedéssel rendelkező személlyel vagy vállalkozással szemben. Az Mttv. 67. §-a ennek megfelelően állapítja meg, hogy a médiapiaci koncentráció milyen célból korlátozható az Mttv. által megszabott keretek között.

Másrészt a közönségarány meghatározott szintjét elérő médiaszolgáltatók számára olyan többletkötelezettségeket állapít meg, amelyek garantálhatják a médiapiaci sokszínűség fenntartását,

az objektív, plurális tájékoztatáshoz és információhoz jutás jogának elősegítését. A médiapiaci pluralizmus biztosításának és fenntartásának egyik legfontosabb eszközei tehát azok a többletkötelezettségek, amelyeket az Mttv. a jelentős befolyásoló erővel rendelkező (a továbbiakban: JBE) médiaszolgáltatóként azonosított vállalkozásokra ró az Mttv. 69-70. §-ai alapján.

c) az analóg lineáris rádiós médiaszolgáltatás médiaszolgáltatójára vonatkozó speciális szabályok

Az Mttv. 68–70. §-ai szerinti általános szabályokhoz az analóg rádiós piac tekintetében további speciális rendelkezések kapcsolódnak. Az analóg rádiós médiaszolgáltatási piac tekintetében önmagában az Mttv. 68. §-ában foglalt tulajdonosi korlátok nem elégségesek, ezért ezen a médiapiacon a médiakínálati sokszínűség biztosítása érdekében további előírások szükségesek.

Az Mttv. 71. §-ában az analóg rádiós médiaszolgáltatókra vonatkozó speciális szabályok célja, hogy az állami korlátos tulajdont hasznosító rádiós médiaszolgáltatásokból legfeljebb csak a törvényben meghatározott számú kerülhessen egy médiaszolgáltatóhoz vagy tulajdonosi körhöz, így ne keletkezzen olyan helyzet, hogy egy médiaszolgáltató, vagy tulajdonosi kör - azaz egy véleményformáló erő - túl nagy befolyással rendelkezik. Az Mttv. ezért vételkörzetenként meghatározta az egy tulajdonosi kör kezében összpontosuló médiaszolgáltatási jogosultságok maximumát. Fontos, hogy az Mttv. más médiapiacon (például televíziós médiaszolgáltatások, sajtótermékek piaca stb.) a médiakoncentrációra és összefonódásokra ilyen típusú előírást, korlátozást nem tartalmaz, tehát a többi médiapiacon a sokszínűség biztosítása érdekében a jogszabály nem tartalmaz mennyiségi korlátozást.

d) a sokszínűség szempontjai a műsorterjesztés során

Az Mttv. 72-77. §-ai szerinti kötelezettségek alkotmányos célja a műsorterjesztő műsorkínálata sokszínűségének, plurális jellegének megőrzése, a független véleményforrások és a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása. Ezen közérdekű médiapolitikai cél érdekében az Mttv. többféle korlátozást tartalmaz. Az Mttv. 72. §-a olyan versenyjogi eszköznek minősül, amely részben a médiakoncentráció létrejöttének megelőzését, részben a versenykorlátozás megakadályozását biztosítja.

Az Mttv. 73-77. §-ai szerinti továbbítási kötelezettség (must carry) alapvető, alkotmányos célja a műsorterjesztő műsorkínálata plurális jellegének megőrzése, valamint minden néző számára biztosítani az e pluralizmus nyújtotta lehetőségek igénybevételét. Vagyis, az Mttv. szabályozási rendszerében a továbbítási kötelezettség egyrészt a tájékoztatáshoz való jog és a vélemények sokszínűségének biztosítását segíti, másodsorban versenyjogi eszközként is értelmezhető (a közszolgálati, a közösségi és a helyi médiaszolgáltatások szerepének erősítésével a kereskedelmi médiaszolgáltatókkal szembeni hátrányok kiegyensúlyozását is célozza).

Az Mttv. 78-81. §-ai szerinti felajánlási kötelezettség olyan versenyjogi jellegű kötelezettség, amely a műsorterjesztési értéklánc különböző szintjein lévő szolgáltatók közötti összefonódás negatív hatásainak ellensúlyozására, kiküszöbölésére szolgál, másfelől hatékony médiaszabályozási eszközt biztosít a platformok versenyének előmozdítása, a sokszínű médiapiaci fenntartása és a tájékoztatási monopólium kialakulásának megakadályozása tekintetében.

e) a médiapiaci sokszínűség védelmét biztosító hatósági hatáskörök

Az Mttv. 168. §-a alapján a Médiatanács - hatáskörének terjedelmében - a médiapiac zavartalan, eredményes, sokszínű működésének, a műsorterjesztést és a médiaszolgáltatást végzők, sajtóterméket kiadók, a nézők, hallgatók, olvasók, előfizetők és felhasználók érdekei védelme, valamint a nemzeti kultúra és a vélemények sokszínűségének megőrzése érdekében, a tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartásának elősegítése, a piaci folyamatok megismerése és a

médiapolitikai szempontok, illetve az Mttv.-ben meghatározott egyéb célok átfogó értékelése, elemzése és hatósági felügyelete céljából piacfelügyeleti tevékenységet végez. A piacfelügyelet tehát a teljes médiaágazatra, médiapiacra, vagy annak egy meghatározott részére kiterjedő átfogó ellenőrzés és felügyelet, amelyben a közigazgatási ellenőrzési tevékenység valamennyi célja egyszerre, egységesen valósul meg. A piacfelügyeleti eljárás alapvető és elsődleges célja nem a jogszabálysértések szankcionálása, hanem olyan információk, tények, adatok feltárása, amelyek elősegítik, megalapozzák a közigazgatás hatékony közhatalmi jogérvényesítését és egyéb piaci beavatkozásait, illetve a döntés-előkészítési tevékenység megalapozását.

Az Mttv. 169-170. §-ai alapján, amennyiben piaci körülmények arra utalnak, hogy a médiaszolgáltatások piacán a verseny torzul vagy korlátozódik, a Médianács a piaci folyamatok megismerése, az Mttv. szerinti hatósági hatáskörök alkalmazása, szükségességének feltárása, és mindezek alapján az ellenőrzés tárgykörére vonatkozó következtetések levonása, illetve azok értékelése érdekében eljárást folytat le. Az Mttv. tehát a médiapiaci ágazati vizsgálatot a Médianács hatáskörébe utalja azzal, hogy a Médianács ezen eljárása nem érinti a Gazdasági Versenyhivatal Tpvt.-ben rögzített, ágazati vizsgálat lefolytatására irányuló hatáskörét.

A tág hatókörű ágazati ellenőrzés alapján a Médianács átfogó, a médiapiac egészére kiterjedő piaci elemző, értékelő tevékenységet folytat. A médiapiaci ágazati vizsgálatot, ellenőrzést igen sajátos és széleskörű tényfeltárást biztosító eszközök jellemzik (speciális adatszolgáltatási kötelezettség, átfogó kérdőívek, nyilvános meghallgatás, piacelemzés-értékelés, mintavétel, mérés, elemzési módszerek, próbavásárlás, közvélemény-kutatás stb.). Az Mttv. 169. §-ában szabályozott eljárás - amennyiben a vizsgálat piaci anomáliát tár fel - a Gazdasági Versenyhivatalnál történő eljárás-kezdeményezési aktussal záródik abban az esetben, ha a piaci anomália a Médianács saját hatáskörében nem kezelhető. Ebben az esetben a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárásában kerül kezelésre az adott piaci probléma.

f) egyes médiapiaci összefonódások esetén lefolytatott szakhatósági eljárás

A szakhatósági eljárás a Gazdasági Versenyhivatal azon versenyfelügyeleti eljárásaiban merül fel, amelynek tárgya olyan vállalkozások közötti összefonódásnak - a Tpvt. 24. § szerinti - engedélyezése, amely vállalkozások vagy a Tpvt. 15. § szerinti érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. Ezen eljárásokban a Gazdasági Versenyhivatal köteles a Médianács szakhatósági állásfoglalását beszerezni.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a szakhatósági eljárás megindítására csak az Mttv. 171. § szerinti konjunktív feltételek teljesülése esetén van lehetőség. A szabályozás alapján kizárólag azon fúziók esetében kerül sor a Médianács szakhatósági eljárására, amelyek a Tpvt.-ben meghatározott árbevételi küszöbszám alapján a Gazdasági Versenyhivatalhoz bejelentési kötelezettség alá esnek. A Tpvt. 24/A. §-a bejelentési kötelezettség alóli kivételként rögzíti a nemzetstratégiai jelentőségűnek nyilvánított összefonódásokat, ezért ezekben az esetben a minősített közérdekre tekintettel nem kerül sor a Gazdasági Versenyhivatal eljárására, illetve a Médianács szakhatósági eljárásának lefolytatására. Fontos, hogy a Tpvt. 24/A. §-a szerinti szabályozás tehát nyilvánvalóan nem a médiapluralizmus korlátozására irányul, hanem az ilyen típusú tranzakciók Gazdasági Versenyhivatalhoz történő bejelentési kötelezettsége alól jelent mentesítést. Médiaigazgatási szempontból azért sem jelenti a médiapluralizmus korlátozását, amennyiben valamely fúzió nemzetstratégiai jelentőségűnek minősül, mert ebben az esetben az adott piaci koncentráció engedélyezése törvény alapján esik kívül a versenyjog és a médiaigazgatás területén, hasonlóan azon esetekhez, amikor a piaci koncentráció vizsgálatának nincsenek meg a jogszabályi előfeltételei és a Médianács ezen okból nem rendelkezik hatáskörrel a szakhatósági vizsgálatra.

A Médiatanács szakhatósági eljárásának további előfeltétele, hogy az összefonódással érintett valamennyi vállalkozásnak szerkesztői felelősséget kell viselnie és az összefonódás tárgyát képező médiatartalmak elsődleges céljai a nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. Fontos rögzíteni, hogy amennyiben ezek a feltételek kivétel nélkül, maradéktalanul nem teljesülnek, a Médiatanács eljárása kizárt, hatáskör hiányában.

Amennyiben az Mttv. 171. §-a alapján szakhatósági eljárás indul, a Médiatanácsnak a szakhatósági állásfoglalás megadása vagy megtagadása tekintetében azt kell mérlegelnie, hogy a független véleményforrások összefonódás utáni szintje sérti-e a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán. E körben tehát - a tulajdonosi szabadságot tiszteletben tartva - nem automatikusan kerül megtiltásra az összefonódás, hanem csak akkor, ha az a sokszínűség követelményét sérti.

Hangsúlyozandó, hogy a szakhatósági médiajogi fúziókontroll tárgyát nem kizárólag maga a sokszínűséget ért sérelem, hanem a sokszínű tájékozódás jogának feltételezett veszélyeztetése, annak valószínűsíthető oka képezi, ugyanis a szakhatósági állásfoglalás tartalma, szabályozási lényege, jelentősége éppen az, hogy a vélt, feltételezett (jövőbeni) torzulásokat igyekszik kiszűrni. Mindezek érdekében a Médiatanács - előzetes (ex ante) módon - a szakhatósági állásfoglalását az alapján alakítja ki, hogy a médiatartalom szolgáltatás releváns piacán feltételezhető-e az, van-e lehetőség arra, hogy a sokszínű tájékozódás jogának romlása következzen be.

A törvény nem határozza meg a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülése szempontjából kívánatos független véleményforrások konkrét szintjét, ezt a Médiatanácsnak kell meghatároznia az érintett piac és az egyes tájékoztatási formák tényleges szerepének figyelembevételével.

Tekintettel arra, hogy a szakhatósági véleményezés által érintett lehetséges ügyek igen széles körből kerülhetnek ki, ezért részletekbe menő, általános érvényű módszertant megfogalmazni e tekintetben nem lehetséges, ezért csak a fúzió vizsgálatának néhány különösen fontos médiajogi ágazati szempontja bemutatása lehetséges. A médiatartalom szolgáltatás releváns piacával összefüggésben megállapítható, hogy a médiatartalom szolgáltatások terén a releváns piac fogalmát elsősorban a véleménybefolyásolási képességen, a média-tartalom szolgáltatás tematikáján, közvetítő platformján, földrajzi piacán keresztül lehet meghatározni. Külön kiemelandó, hogy az Mttv. 171. § (1) bekezdése kifejezetten elválasztja, elhatárolja egymástól az elektronikus hírközlési hálózaton, illetve a nyomtatott sajtóterméken keresztül a nyilvánossághoz eljuttatott médiatartalmat.

A médiapiacon bekövetkező fúzióknak a médiapiac sokszínűségére gyakorolt hatása nemzetközi gyakorlaton alapuló elemzéssel több szempont alapján is vizsgálható (így például a szakhatósági eljárásban külön-külön vizsgálható a fúziót követő műsor- vagy sajtóválaszték várható változása; a fúzióval érintett médiatartalmi piaci szegmens, illetve tájékoztatási formák, platformok tényleges jelentősége a véleményformálás szempontjából; a fúzió tartalomkínálatra gyakorolt lehetséges hatásai; az összefonódást követően létrejövő tulajdonosi és médiapiaci koncentráció, piaci részesedés, illetve a véleménybefolyásolási képesség várható mértéke; a hirdetési piac feltételezhető változásai stb.). Empirikus alapú felméréseken keresztül is vizsgálhatók a véleményformálás alapjául szolgáló releváns tartalomfogyasztási források, szokások, az összefonódással érintett médiatartalmi piaci szegmens tartalomfogyasztói által kialakított elvárások, vélemények.

A szakhatósági eljárásban a „véleménypiaci erőfölény” vizsgálatának egyik módszere az, hogy a jogalkalmazó kiemeli a vállalkozások egy olyan jellemzőjét, amely a média sokszínűségét, a tartalomkínálatot feltehetőleg befolyásolja, és e jellemző alapján meghatározza azt a vélelmezett küszöböt, ami fölött a vállalkozás tevékenysége veszélyezteti a sokszínűséget. A „véleménypiaci

erőfölény” meghatározható a fúzióval érintett vállalkozások műsorai által elért közönségarány alapján; mely a nyomtatott sajtó helyzetére „átfordítva” értelmezhető és alkalmazható, megfelelő kiindulópontként szolgálhat. E megoldás kifejezetten a véleménybefolyásoló erőt, a vélemények sokszínűségét befolyásoló tényezőt állítja a vizsgálat középpontjába. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a médiapiaci pozíció csak legfeljebb közvetve utalhat az adott szolgáltató véleményformáló képességére; e képességnek kétségkívül fontos befolyásolója, de biztosan nem az egyetlen tényezője. A közvélemény befolyásolására való alkalmasság szempontjából például az sem lényegtelen, hogy az adott szolgáltatás a közönség mely csoportjaihoz jut el, mennyire intenzív az adott tartalom befogadása, egyáltalán milyen tartalom jut el a közönséghez az adott szolgáltatáson keresztül stb.

A fentiekben írtak alapján összefoglalóan megállapítható, hogy az Smtv. és az Mttv. a médiapluralizmus és a sokszínű tájékozódás jogának biztosítása érdekében számos intézményt, eszközt, hatáskört és más garanciát tartalmaz. Ezen garanciarendszer részét képezi meghatározott ügyekben, esetekben a médiapiaci koncentráció-kontrollal összefüggő szakhatósági feladatok ellátása, azonban ez a jogintézmény nem önmagában, hanem a fentiekben bemutatott többi eljárással együtt képes garantálni a médiapluralizmust. Amennyiben a Tptv.-ben meghatározott esetben nem kerül sor szakhatósági eljárásra, akkor a fentiekben írt garanciák szolgálják a média sokszínűségének fenntartását, illetve ha a sokszínű tájékozódás jogának sérelme merülne fel, a hatóság a fenti e) pont szerinti hatásköre alapján jogosult eljárni.

Budapest, 2019. május 24.

Tisztelettel:



Dr. Karas Monika

