



múosz
Magyar Újságírók Országos Szövetsége



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT

Hivatkozási szám: II/313/2019.

Dr. Sulyok Tamás
az Alkotmánybíróság elnöke részére

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozatának 36. § (10) bekezdése alapján kérjük, hogy az alábbi *amicus curiae* beadványunk tartalmát a II/313/2019. számon iktatott indítvány vizsgálatakor az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlhassuk. Kérjük továbbá, hogy e beadványt az Alkotmánybíróság a honlapján - az ügyvel kapcsolatos dokumentumokkal együtt - tegye közzé.

A Társaság a Szabadságjogokért jogászai útján rendszeres indítványozója az Alkotmánybíróságnak és az Emberi Jogok Európai Bíróságának. Az elmúlt negyedszázadban e jogvédő egyesület azon dolgozott, hogy Magyarországon bárki megismerhesse alapvető emberi jogait, és érvényesíthesse azokat a hatalom indokolatlan beavatkozásaival és mulasztásaival szemben. Ennek érdekében nyomon követi a jogalkotást és jogfejlesztő tevékenységet végez, stratégiaileg fontos perekben képviseletet biztosít és évi másfélezer ügyben jogsegélyt nyújt, képzéseket tart és médiakampányokkal mozgósítja a nyilvánosságot. A TASZ figyelmet fordít számos politikai szabadságjog, az önrendelkezési jog és bizonyos sérülékeny csoporthoz tartozók jogainak védelmére. Tevékenysége kiterjed többek között a plurális média szabadságának védelmére és az ezzel kapcsolatos állami feladatok teljesítésének követelésére is.

A Magyar Újságírók Országos Szövetsége (MÚOSZ) a hazai sajtószakma legpatinásabb (1896-os alapítású), legnagyobb, több ezres taglétszámú érdekképviseleti szervezete. Pártoktól és politikai mozgalmaktól független, állami támogatásban soha nem részesült, kizárólag az újságírók tagdíjbefizetéseiből működik. Alapszabályban megfogalmazott céljai szerint "fellép a tájékoztatás és a nyilvánosság szabad érvényesüléséért és azok etikai tisztaságáért; kiáll a sajtószabadságért; képviseli a szakma érdekeit a nyilvánosság működésével és a médiaszabályozással kapcsolatos, valamint a szakmát érintő egyéb jogalkotási kérdésekben". Fő feladata az újságíró tagság érdekeinek képviselete (ami

elválaszthatatlan a szabad nyilvánosság védelmezésétől, a tájékozódásra vágyó állampolgár érdekeinek védelmétől). E feladatkörében többször fordult az Alkotmánybírósághoz, a korábbi adatvédelmi biztoshoz és az általános ombudsmanhoz, kivétel nélkül minden esetben a pártatlan és sokszínű tájékoztatás/tájékozódás alkotmányos védelem alatt álló jogának biztosítása érdekében.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Országgyűlési képviselőknek a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, 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 jelentőségüvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendeletet támadó indítványa elbírálásakor álláspontunk szerint az Alkotmánybíróságnak az alábbiakról is tudomással kell bírnia. Kérjük ezért, hogy a döntés meghozatalakor az alábbiakat is vegyék figyelembe.

I. Folyamatban lévő bírósági eljárás

Fontosnak tartjuk, hogy az Alkotmánybíróság az absztrakt normakontroll indítvány elbírálásakor tudatában legyen annak, hogy a Fővárosi Törvényszéken 105.K.700.376/2019. számon a GVH egyedi ügyben hozott döntésének bírósági felülvizsgálatáról szóló bírósági eljárás van folyamatban. A közigazgatási pert az összefonódás által versenyhátrányt elszenvedő Szabad Pécs online hírportál kiadója indította 2019 januárjában; a felperes számára a jogi képviseletet az e véleményt is aláíró Társaság a Szabadságjogokért biztosítja. A felperes a keresetében indítványozta, hogy a Fővárosi Törvényszék a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2007. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) 34. § b) pontja alapján – a per felfüggesztése mellett – az Abtv. 25. §-a szerinti eljárásában kezdeményezze

- a) egyrészt a tisztességes piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.) 24/A. §-a és 97. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések jelen ügyben történő alkalmazásának kizárását, mert e rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, ezzel összefüggésben az M) cikk (2) bekezdésébe, az I. cikk (3) bekezdésébe, valamint a IX. cikk (2) bekezdésébe ütköznek;
- b) másrészt a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítását és az alaptörvény-ellenes jogszabály jelen ügyben történő alkalmazásának kizárását, mivel e rendelkezés az Alaptörvény B) cikk (1)

A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet végül alaptörvény-ellenes azért is, mert a véleménynyilvánítás Alaptörvény IX. cikkében biztosított szabadságának intézményi garanciáit üresíti ki. Az Alaptörvény e cikkének (2) bekezdése ugyanis előírja, hogy „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadsága kiemelten védett alkotmányos érték. A demokratikus jogállamokban ugyanis alapvető követelmény, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, szabadon válhasson a közvélemény alakítójává. A társadalmi és politikai, vagyis a közéleti viták szabadsága és sokszínűsége nélkül ugyanis nincsen szabad közvélemény és nincsen demokratikus jogállam {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}. Az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában hangsúlyozta, hogy a szabad véleménynyilvánítás a demokratikus közvélemény kialakításának és fenntartásának kiemelt garanciája, amely egyben a pluralizmuson alapuló társadalom nélkülözhetetlen forrása. Történelmi tapasztalat ugyanis, hogy „mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele” {30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171, az Alaptörvény hatályba lépése után idézi: 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, [27]}

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága kettős igazolással bír {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [23]}. A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos határait ezért úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának az érdekét is figyelembe vegyék {3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [20]–[21]}.

A médiavállalkozások összefonódásának a Médiatanács eljárását is magában foglaló előzetes vizsgálatával az állam a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő objektív intézményvédelmi kötelezettségeinek tesz eleget. A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet azzal, hogy elejét veszi ennek az eljárásnak, az Alaptörvényből fakadó kötelezettség alól kívánja mentesíteni az államot, rendeleti szinten üresíti ki az alapjog érvényesülésének garanciáját, ebből fakadóan tehát alaptörvény-ellenes mind formai értelemben, mert az alapjog lényeges garanciáját az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését sértő módon, rendeleti szinten teszi zárójelbe, mind pedig tartalmi értelemben, mert a véleménynyilvánítás szabadságának az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerinti garanciáit kiüresíti, ezzel az alapvető jogot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.

Alkotmánybíróságnak a már idézett 31/1998. (VI. 25.) AB határozata szerint pedig „[...] mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.” A visszaélésszerűen megalkotott rendelet ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti. Ennek alátámasztásaként hangsúlyozzuk, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a jogalkotó szabályozásban testet öltő célja önmagában is megalapozhatja egy normatív rendelkezés alkotmányellenességét és Alkotmánybíróság általi megsemmisítését, ha alappal feltehető, hogy a jogalkotó célja a politikai kommunikáció visszaélésszerű korlátozása [lásd 4/2007. (II. 13.) AB határozat].

2.3. A kormányrendelet kifejezetten megsérti a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, és kifejezetten megakadályozza az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépést.

A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenes továbbá azért is, mert kiüresíti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt államcél. E rendelkezés szerint “Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” Mivel a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet egyedüli funkciója az, hogy elejét vegye a Tpv. szerinti előzetes összefonódás-vizsgálatnak, a rendelet kifejezetten megsérti a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, és kifejezetten megakadályozza az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépést.

Ezt a következtetést támasztja alá az a tény is, hogy a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet kivételével a Tpv. 97. §-a szerinti felhatalmazás alapján eddig született valamennyi rendelet megindokolta az érintett ügyletek közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítését. Valamennyi rendelet megnevezte, hogy különösen miben látja az összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítése és a közérdek közötti kapcsolatot. [Lásd: 14/2014. (I. 29.) Korm. rendelet, 48/2014. (II. 26.) Korm. rendelet, 51/2014. (II. 28.) Korm. rendelet, 106/2014. (III. 26.) Korm. rendelet, 142/2014. (IV. 30.) Korm. rendelet, 190/2014. (VII. 30.) Korm. rendelet, 218/2014. (VIII. 28.) Korm. rendelet, 235/2014. (IX. 18.) Korm. rendelet, 254/2014. (X. 2.) Korm. rendelet, 282/2014. (XI. 14.) Korm. rendelet, 330/2014. (XII. 16.) Korm. rendelet, 338/2014. (XII. 18.) Korm. rendelet, 56/2015. (III. 17.) Korm. rendelet, 151/2015. (VI. 18.) Korm. rendelet, 268/2015. (IX. 14.) Korm. rendelet, 14/2016. (II. 9.) Korm. rendelet, 326/2016. (X. 27.) Korm. rendelet, 434/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet, 455/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet, 146/2017. (VI. 12.) Korm. rendelet, 323/2017. (XI. 8.) Korm. rendelet.] Az egyedüli kivétel a most támadott 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet, amely semmilyen módon nem magyarázza a közérdek fennállását.

2.4. A kormányrendelet (rendeleti szinten) kiüresíti egy alapjog érvényesülésének garanciáját.

Hasonló egységességgel találkozhatunk az összefonódással érintett online sajtóban is. Az alábbi képen az látszik, hogy annak ellenére, hogy az önkormányzati választási kampányban a helyi ügyeken és témákon van a hangsúly, az összefonódással érintett megyei sajtó a vidéki olvasókat teljesen egységesen a számukra irreleváns főpolgármesteri kampányról tájékoztatta.



Továbbá hangsúlyozzuk azt is, hogy a Kormány a nemzetstratégiai jelentőségűvé nyilvánítással egy deklaráltan világnézetileg elkötelezett, és e világnézeti elkötelezettségét önmaga meghatározása körében is hangsúlyozó média-konglomerátumot támogat. A médiavállalkozások természetesen lehetnek világnézetileg elkötelezettek, de ha az állam a nemzetstratégiai jelentőségűvé nyilvánít egy ilyet, azzal maga is elveszíti világnézeti semlegességét. A KESMA kurátora a KESMA küldetéséről és céljáról a következőket fogalmazta meg az alapítvány honlapján: "A cél márpedig világos: a progresszív gyökerű hírhamisítás, dezinformálás, a politikai korrektség elleni fellépés, a nemzeti-polgári oldal megerősítése, hogy a valódi konzervatív-keresztény gondolat ugyanolyan érvényességgel lehessen jelen a közéletben, mint a balliberális. Az Alapítvány tulajdonában lévő eszközpark pedig e korszaképítő célt fogja szolgálni, a haza üdvére, a köz szolgálatában – és egyesült erővel." A nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéssel a semleges állam emellett foglal állást -- és veszíti el egyúttal a semlegességét.

A Kormány nem nyilváníthat bármely ügyletet nemzetstratégiai jelentőségűnek csak azért, hogy ezzel elejét vegye a Tptv. szerinti eljárásnak. Ha valójában nemzetstratégiai jelentőséggel nem bíró ügyletet kifejezetten azért nyilvánít ilyennek, hogy ezzel elejét vegye a Tptv. szerinti eljárásnak, azzal visszaél a Tptv. 97. §-a szerinti felhatalmazással. Az

Magyarországon a print és nyomtatott médiakultúra megmentéséhez és a helyi, különösen a megyei nyilvánosság fórumainak hosszú távú megmaradásához. Ezt a célt tűzte ki Alapító Okiratában (lásd a Bejelentés 8. számú mellékletét, az F/4. számú mellékletben) az Alapítvány és külön támogatandó, hogy ezt nem profitszerzési cézzal, hanem nonprofit alapon kívánja megvalósítani.” [2018. december 5., szerda (OS) - A Kormányzati Tájékoztatási Központ közleménye] Valójában a kiemelt közérdek a sajtó szabadságának és sokszínűségének, valamint a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek biztosításához fűződik, ez következik az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből is. A kérdéses összefonódás pedig nem hogy szolgálja, hanem kifejezetten a sajtószabadság és a tájékozódáshoz való jog érvényesülését előmozdító, az Alaptörvényben is rögzített állami kötelezettséggel ellentétes eredményű, hiszen az a sokszínűség és a plurális tájékoztatás ellen hat. (Ezért lett volna szükség arra, hogy a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 171. §-a a GVH beszeresse a Médiatek állásfoglalását. E kötelezettség a média sokszínűségének törvényi garanciája, kiiktatása értelemszerűen a sokszínűséget csorbítja.)

Ennek illusztrálásra az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánljuk az összefonódással érintett, megyei lapok 2019. október 7-i belföldi rovatának oldalait ábrázoló fényképet

A kép éppen a tájékoztatás egységességét bizonyítja, nem annak plurális voltát.



idézte 31/1998. (VI. 25.) AB határozatát, amelyben kifejtette: „[...] mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.” Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra, hogy “a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [...] tartalmában jogalkalmazói [...] aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslattal nem élhetnek.”

A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet is diszfunkcionális jogalkotás terméke, amennyiben jogszabályi formában nyilvánít egy konkrét ügyletet nemzetstratégiai jelentőségűnek. Ennek jogi következménye az, hogy az ilyen összefonódást nem kell a Gazdasági Versenyhivatalnak a Tpvt. 24. §-a szerint bejelenteni, így nem kerül sor az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének, valamint IX) cikk (2) bekezdésének érvényesülését szolgáló eljárásra. A diszfunkcionális jogalkotásban született rendelet így az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését szolgáló törvényi garanciák érvényesülését üresíti ki, ezért az Alaptörvény itt hivatkozott rendelkezéseire is tekintettel a jogállamiság lényegi elemét alkotó jogbiztonságot garantáló B) cikk (1) bekezdésének sérelmével jár.

2.2. A Tpvt. 97. §-a nem arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy bármely ügyletet nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítsen, csak azokat, amelyek valóban nemzetstratégiai jelentőségűek.

A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenes azért is, mert az azt megalkotó Kormány visszaélésszerűen bocsátotta ki a Tpvt. 97. §-ában biztosított felhatalmazás alapján. E rendelkezés arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy a vállalkozások összefonódását rendelettel közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítse. Azonban e felhatalmazás nem arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy bármely ügylet ilyenek minősítsen, csak azokat, amelyek valóban nemzetstratégiai jelentőségűek. Ennek megállapításához az szükséges, hogy valamilyen racionális kapcsolat felfedezhető legyen az ügylet és a nemzetstratégiai jelentőség között, ebben az esetben azonban semmi ilyen nem tárható fel: az ügylet nem érinti a nemzeti vagyont, nem érint nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházást, nem jelenik benne meg olyan tényező, amely a Kormány ezt megelőzően hozott huszonegy hasonló döntésében megalapozhatta a nemzetstratégiai jelentőséget. Jelen esetben a Kormány – nem a rendeletből, hanem egy azt követően kiadott sajtóközleményéből (F/3. számú melléklet) megismerhetően – azzal indokolta a döntést, hogy “közérdek fűződik

vonható le, hogy e törvényi rendelkezés alkotmányosan lehetővé teszi a kormány önkényes rendeletalkotását a tárgykörben.

A Tpvt. 24/A. §-a, illetve 97. §-a a közigazgatás jogállamiságnak megfelelő törvény alá rendeltségének követelményét különösen sérti, hiszen ezzel összefüggésben az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében megjelölt államcél, a konkrét ügyben továbbá az Alaptörvény IX. cikkében biztosított alapvető jognak a IX. cikk (2) bekezdésében megjelölt intézményi garanciáját csorbítja. A Tpvt. e rendelkezései nem csupán arra adnak felhatalmazást a Kormány számára, hogy egy törvény szabályainak érvényesülése alól kivételt határozzon meg. A Tpvt. e rendelkezései olyan hatáskört telepítenek a Kormányhoz, amely alapjogokat érintő alaptörvényi rendelkezések érvényesülését is érintő döntéseknek ágyaz meg megfelelő jogi garanciák nélkül. Az ilyen lehetőséget pedig a fentiek szerint szigorúbban kell megítélni. A Tpvt. 24/A. §-a és 97. §-a ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével az M) cikk (2) bekezdésére az I. cikk (3) bekezdésére és a IX. cikk (2) bekezdésére tekintettel is ellentétes.

2. Jelen ügyben azonban a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendeletre kell koncentrálnunk, hiszen az országgyűlési képviselők ezt támadták meg. Álláspontunk szerint az a következők szerint alaptörvény-ellenes.

2.1. A diszfunkcionális jogalkotásban született rendelet az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését szolgáló törvényi garanciák érvényesülését üresíti ki.

A rendelet valójában egyedi döntést mond ki normatív, rendeleti formában. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az egyedi döntések alkotmányosságát – normatív tartalmuk hiánya miatt – nem vizsgálja. Önmagában a döntés egyedi jellege – az Alkotmánybíróság gyakorlatára is tekintettel – nem eredményezi a rendelkezés alkotmányellenességét. Ezekben az ügyekben azt is igazolni kell, hogy a döntés tartalma ütközik-e az Alaptörvény valamely előírásával.

A 45/1997. (IX. 19.) AB határozatban arra való tekintettel állapított meg az Alkotmánybíróság konkrét törvényi rendelkezésbe foglalt egyedi döntés alkotmányellenességét, hogy az súlyosan korlátozta a tulajdonhoz való alapjogot és egyúttal ki is zárta a jogorvoslat lehetőségét. A 7/2004. (III. 24.) AB határozat is jogszabályi formába bújtatott egyedi döntést semmisített meg, ám az előzőtől különböző indokkal, azért, mert megfelelő átmeneti rendelkezés hiányában az egyedi döntés a jogbiztonság sérelmét eredményezte.

Az 5/2007. (II. 27.) AB határozat szintén egyedi döntést tartalmazó jogszabályi rendelkezést semmisített meg azért, mert az a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével volt ellentétes. Ezt a döntését az Alkotmánybíróság a diszfunkcionális jogalkotásra és a jogorvoslati lehetőség kizárására alapozta. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság

érvényesülnie a közigazgatás törvény alá rendeltsége követelményének akkor, ha a közigazgatási szerv döntése az Alaptörvényben elismert alapvető jog - speciális jogi garanciákkal övezett - érvényesülését érintheti. Ez levezethető az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből, illetve annak Alkotmánybíróság általi értelmezéséből, amely egyértelműen elvárja, hogy az alapjogok érvényesülését közvetlenül érintő normák törvényi szintű szabályozásban kapjanak helyet.

A Tptv. 24. § szerinti bejelentés és az azt követő eljárás az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt államcélht hivatott biztosítani, amely szerint "Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait." Jelen ügyben ugyanez az eljárás továbbá arra is szolgálna, hogy azzal a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését szolgáló, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében rögzített objektív intézményvédelmi kötelezettségének eleget tegyen az állam (hiszen az eljárási szabályok szükségessé teszik a Médiatanács bevonását is). Az Alaptörvény e bekezdése szerint "Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit." A Tptv. szerinti eljárás által biztosítja ezt az államcélht, illetve azáltal akként teljesíti az állam az Alaptörvényből fakadó kötelezettségét, hogy elejét veszi a tisztességes gazdasági versennyel össze nem egyeztethető, az erőfölény kialakulását lehetővé tevő, illetve a sajtó sokszínűségét veszélyeztető összefonódásoknak, amelyek a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás színvonalát rontanák. A Tptv. 24/A. §-a pedig egyedi esetekben kivétel megteremtésének lehetőségéről rendelkezik, a norma tartalma szerint bizonyos esetekben a fenti államcélht szolgáló, illetve állami kötelezettséget megvalósító eljárástól el lehet tekinteni. A Tptv. 97. §-a pedig felhatalmazza a Kormányt, hogy közérdekből a kivétel körébe tartozónak nyilvánítson egy-egy összefonódást.

A Tptv. 24/A. §-a, illetve a felhatalmazást tartalmazó 97. § azonban nem határozza meg azokat a tartalmi korlátokat, amely a Kormány rendeletalkotását a jogállamiság követelményének megfelelő keretek közé szorítaná. Nem nevezi meg sem pozitív, sem negatív módon, hogy milyen összefonódások minősíthetők nemzetstratégiai jelentőségűnek, ennél fogva semmilyen korlátot nem határoz meg abban a tekintetben, hogy mit lehet, illetve mit nem lehet ilyennek minősíteni. Ebből következően nincs akadálya annak, hogy a Kormány egy egyébként nemzetstratégiai jelentőséggel ténylegesen nem bíró összefonódást ilyennek minősítsen. Azt, hogy ez nem csak elvi lehetőség, a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet bizonyítja, amely (a következőkben kifejtett érvelés alapján) önkényes jogalkotás eredménye. Azzal, hogy a Tptv. támadott rendelkezései nem határozzák meg sem azt, hogy milyen szempontok alapján kerülhet egy összefonódás e kivételezett helyzetbe, sem azt, hogy mi lehet különösen a nemzetstratégiai jelentőségű minőséghez vezető közérdek, de azt sem, hogy mi nem lehet az biztosan, a Kormány önkényes döntéshozatalát teszi lehetővé. Ez pedig összeegyeztethetetlen a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményével, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével. Ugyanakkor ebből az a következtetés bizonyosan nem

III. Az ügy alkotmányjogi jelentősége

Az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügy lényegi kérdése az, hogy politikai okból - valódi, alkotmányos cél kimutatása nélkül - felülírható-e egy olyan szabályozás, amely alapvető jog intézményvédelmi oldalának védelmére hivatott.

Kérjük, hogy az Alkotmánybíróság döntése meghozatalakor vegye figyelembe, hogy e lényegi kérdéstről is döntést hoz, ezért felelőssége igen nagy, döntésének a médiapluralizmuson és a gazdasági verseny tisztességes voltán is túlmutató implikációi vannak.

Álláspontunk szerint mind a Tptv.-nek a kormányrendelet háttéréül szolgáló rendelkezése, mind pedig a kormányrendelet alaptörvény-ellenes. Utóbbi megsemmisítését az indítványozó országgyűlési képviselők is kezdeményezték, velük egyetértve szerintünk is meg kell azt semmisítenie az Alkotmánybíróságnak. Álláspontunkat az alábbiakkal támasztjuk alá.

1. Az Alkotmánybíróság töretlen jogértelmezése szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek [először: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ismétli pl. 3087/2017. (IV. 28.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye is. Vagyis az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket [először: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ismétli: 194/2010. (XII. 17.) AB határozat]. A törvényhozó hatalom alkotmányos funkciója tehát a végrehajtó hatalom működésével összefüggésben mindenekelőtt az, hogy jogi korlátok közé szorítsa a közigazgatási szervek működését. Mindebből következik, hogy a Kormány törvény alá rendeltségének követelménye csak akkor teljesülhet, ha a Kormányt cselekvésre felhatalmazó törvényi szabályok világosan kijelölik a Kormány döntési mozgásterét. Megfelelő törvényi korlátok hiányában a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, ezen keresztül pedig a törvényhozó hatalom végrehajtást korlátozó funkciója kiüresedik.

A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye fokozottan érvényesül a közigazgatási szerv olyan hatáskörei vonatkozásában, amelyek gyakorlása alanyi jogosultságot érinthet. Az adekvát törvényi korlátokat nélkülöző, parttalan szabályozás ugyanis ebben az esetben kizárja az érintett alanyi jog és azzal összefüggésben a jogorvoslathoz való alapvető jog érvényesítését és védelmét. Ennél is fokozottabban kell

Ezzel az értékeléssel a GVH Versenytanácsa is egyetértett, amit az F/2. számon csatolt, B/961-8/2018. iktatószámú e-maillal igazolunk.

A fentiekben kifejtettek szerint jelen eljárásban kizárólag a GVH tájékoztatásának III, Az alkotmányjogi panaszba (sic!) foglalt indítványról általában című pontjában foglaltak bírnak relevanciával. Ugyanakkor ez a rész is tévesen tartalmazza, hogy az indítványozók mely jogszabályhely alaptörvény-ellenességét állítják [a Tptv. 24/A. § helyett a kormányrendelet 1. §-át). Az indítványozók azt sem sérelmezték, hogy a Tptv. alacsonyabb rendű jogszabályt hatalmaz fel arra, hogy bizonyos esetköröket kivonjon a Tptv. hatálya alól. Az indítványozók abban látták az alaptörvény-ellenesség megvalósulását, hogy a kormányrendelet alapvető jogok alanyi és intézményvédelmi oldalának korlátozására vezet anélkül, hogy a legitim cél - közérdek - fennállásának bármilyen igazolására törekedne. Így pedig az alapjogkorlátozáson túl az is a kormányrendelet alaptörvény-ellenességét eredményezi, hogy kellő indokolás hiányában a rendelet valójában nem tesz eleget a törvény felhatalmazásának, megfelelő indok hiányában vonja ki a versenyhatósági eljárás hatálya alól az összefonódást. Így a Tptv. felhatalmazó rendelkezésének való megfelelés csak látszólagos, következésképpen a kormányrendelet pedig ellentétes a törvénnyel, sérti a jogforrási hierarchiát.

A GVH amellet érvel, hogy az NMHH által a fúziókontroll eljárásban szolgáltatott szakhatósági hozzájárulás eleve “csökkentett határfokú” biztosítéka a média sokszínűségének. Többek között azzal érvel, hogy a rádiós piac mérete el sem éri azt a küszöböt, ami ilyen eljárás megindítását lehetővé teszi. Feltehetően ezt a jogalkotó is észlelte, éppen ezért tételes jogi szabályokat fogalmazott meg a rádiós összeolvadások tekintetében, amelyek az Mttv. 71. §-ában olvashatóak, többek között egy műsorszolgáltatónak nem lehet jogosultsága egynél több országos lineáris rádiós médiaszolgáltatásnál. Az az érv tehát, hogy egy szabályozás azért lenne “csökkentett határfokú”, mert a médiapluralizmus bizonyos szegmenseit nem fedi le, miközben azok ra más tételes jogi szabály vonatkozik, nem foghat helyt. Helyes a GVH azon érvelése, hogy a tulajdonosi háttér kontrollja csak egy a médiapluralizmus indikátorai közül, ám annak egyik fontos garanciája, amit a magyar szabályozás is tükröz, így nem hagyható figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálat során. Az egyes garanciák sajátossága, hogy együtt, egymásra tekintettel fejtik ki a hatásukat, így külön-külön érvényesülésük szükséges a garanciarendszer hibátlan működéséhez. A GVH érvelésével analóg lenne az az érvelés, miszerint a fegyverek egyenlősége csak egy a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái közül, így annak teljes figyelmen kívül hagyása egy konkrét ügyben nem bír alkotmányossági relevanciával.

A GVH arra a konklúzióra jut, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának intézményi oldalát korlátozó szabály “akár alacsony fokú közérdek igazolás mellett is alkotmányosnak tekinthető”. Feltéve, de meg nem engedve, hogy ez az konklúzió helyes, jelen ügyben mégsem dönti el az alkotmányossági kérdést, hiszen a kormányrendelet nem alacsony fokú, hanem *semmilyen* igazolását nem tartalmazza annak, hogy az összeolvadása kivonása a Tptv. hatálya alól milyen közérdeket szolgál.

bekezdésével, az M) cikk (2) bekezdésével, az I. cikk (3) bekezdésével, valamint a IX. cikk (2) bekezdésével ellentétes.

Ezekről az indítványokról a Fővárosi Törvényszék mindeddig nem hozott döntést. Tekintettel arra, hogy az a) pont szerinti indítvány az országgyűlési képviselők által támadott kormányrendelet törvényi háttérét, a b) pont szerinti indítvány pedig magát a kormányrendeletet támadja, az országgyűlési képviselők absztrakt normakontroll-indítványáról szóló döntés befolyásolná az egyedi ügyben is kimutatható alaptörvénysértés kérdésében történő döntéshozatalt. De ha az absztrakt ügyben az Alkotmánybíróság úgy hoz döntést, hogy nem ismeri a támadott kormányrendelet implikációit egy folyamatban lévő konkrét bírósági ügyre, akkor könnyen lehet, hogy rossz döntést hoz. Ezért javasoljuk, hogy a kormányrendelet alkotmányosságának megítélésakor a rendeletnek a konkrét ügyben történő alkalmazására is legyen tekintettel az Alkotmánybíróság.

II. A GVH előkészítő dokumentumai

2019. május 28-án a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) tájékoztatást adott az eljárással kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak. Ebben egyrészt a versenyjogban releváns közérdek-fogalomról olvasható részletes elemzés, másrészt a GVH reagál az ügy alapjául szolgáló normakontroll-indítvány érveire.

A GVH hosszan értekezik arról, hogy a közérdek nemzetközileg ismert legitim cél, ami egyedi ügyekben felülírhatja az államok szabad versenyt garantáló általános szabályozását. Ezek az érvek ugyan sokszínűek és feltehetően alapos összehasonlító kutatás eredményei, jelen ügyben nem bírnak relevanciával. Az indítványozók ugyanis nem arra alapozták a konkrét normakontroll szükségességét, hogy a támadott szabályozásban célként meghatározott közérdek alaptörvény-ellenesen korlátozná a szabad versenyt. Ahogyan az az indítványból egyértelműen kiderül, az indítványozók a sajtószabadság alanyi [IX. cikk (1) bekezdés] és intézményvédelmi [IX. cikk (2) bekezdés] oldalának, az egyenlő bánásmódhoz való jog alanyi [XV. cikk (1) bekezdés] és intézményvédelmi [XV. cikk (2) bekezdés] oldalának, illetve a jogforrási hierarchiának [15. cikk (4) bekezdés] a sérelmét állították. A GVH indítványának I. és II. pontjaiban leírtak legfeljebb abban a tekintetben lehetnek relevánsak, hogy az indítványozók által támadott 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet alapjául szolgáló törvényi szabály, a Tptv. 24/A. §-a alkotmányos-e, mely kérdésben az indítványozók nem foglaltak állást.

Mindazonáltal említést érdemel, hogy a GVH a kormányrendelet megszületését megelőzően a GVH összefonódásokkal foglalkozó Fúziós Irodájának B/961-12/2018. iktatószámú indítványa szerint, amit F/1. szám alatt csatolunk, a Tptv. 67. § (4) bekezdés b) pontja szerinti versenyfelügyeleti eljárást kellett volna indítani, mivel a KESMA égisze alatt létrejövő összefonódás káros horizontális, vertikális és portfólió hatások veszélyével is fenyegetett.

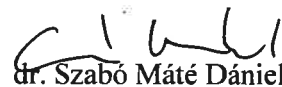
Megjegyezzük, hogy az összefonódás megtörténte óta nemcsak az érintett médiumok tartalma, hanem a tulajdonosok körében történt változások is igazolják, hogy az összefonódás feletti állami kontroll hiánya további kontroll nélküli beolvadásokat hoz magával. Mellékletként csatoljuk a Fővárosi Törvényszék Cégbíróságának a Cg.01-10-047955/247. sorszámú végzését (F/5). A végzés 16. pontjából látható, hogy a KESMA keretein belül működő 11 gazdálkodó szervezet olvadt be a Mediaworks Hungary Zrt.-be. A beolvadással érintett cégek többek között az alábbi sajtókiadványokat jelentették meg: Bors (Avalue Bekeftetési Kft); Magyar Nemzet (Magyar Idők Kiadó Kft.); Délmagyarország és Kisalföld (Lapcom Zrt.); Figyelő (K4A Lapkiadó Kft.). A végzés kiemeli azt is, hogy a Gazdasági Versenyhivatal engedélyére nem volt szükség ahhoz, hogy a 11 jogelőd cég beolvadjon a Mediaworks Hungary Zrt.-be. A végzés bizonyítja, hogy a KESMA keretén belül olyan további összefonódás történik az alperes versenyfelügyeleti eljárása nélkül, amely egy cég (Mediaworks Hungary Zrt.) kezébe koncentrálja az irányítást. A KESMA számára a versenyfelügyelet alól biztosított mentesség pajzsa mögött történnek a piaci versenyre komoly hatást gyakorló további összefonódások.

Budapest, 2019. november 12.

Tisztelettel:



Hargitai Mikós
elnök
MÚOSZ



Dr. Szabó Máté Dániel
szakmai igazgató
TASZ

Mellékletek:

- F/1. A GVH összefonódásokkal foglalkozó Fúziós Irodájának B/961-12/2018. iktatószámú indítványa
- F/2. A GVH Versenytanácsának B/961-8/2018. iktatószámú e-mailje
- F/3. A Kormány sajtóközleménye
- F/4. KESMA Alapító Okirat
- F/5. A Fővárosi Törvényszék Cégbíróságának Cg.01-10-047955/247. sorszámú végzése

