



Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

II/313/2019.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Schanda Balázs* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### határozatot:

Az Alkotmánybíróság 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 jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló utólagos normakontroll indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

#### Indokolás

##### I.

- [1] 1. Országgyűlési képviselők az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal semmisítse meg 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 jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. §-át.

- [2] Az R. 1. §-a meghatározott, közvetve vagy közvetlenül médiatartalom-szolgáltatókat érintő összefonódást a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpvt.) 24/A. §-a alapján nemzetstratégiai jelentőségűnek minősített. Ennek következménye, hogy az összefonódást a Gazdasági Versenyhivatalnak nem kell bejelenteni, amiből pedig az következik, hogy a Médiatanács nem vesz részt szakhatóságként az eljárásban, és így nem vizsgálható, hogy a független véleményforrások összefonódás utáni szintje is biztosítja-e a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán [a médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 171. § (2) bekezdés].
- [3] Az indítványozók álláspontja szerint az R. sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseit, XV. cikk (1) és (2) bekezdéseit, valamint 15. cikk (4) bekezdését.
- [4] 1.1. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy az Mttv. 171. §-ában rögzített szakhatósági eljárás a sajtószabadságnak az Alaptörvényre visszavezethető garanciája. Ez a garancia jelen ügyben azért nem érvényesült, mert az R. – élve a Tpvt. 24/A. §-ában rögzített lehetőséggel – nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítette az összevonást. A szakhatósági eljárás elmaradása ennek következtében sértette a média sokszínűségét, így az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében rögzített, a sajtó sokszínűségére vonatkozó rendelkezést.
- [5] Az indítványozók álláspontja szerint, ha jogszabály egy alkotmányos garanciát megvon, akkor ezt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel csak abban az esetben teheti meg, ha a korlátozásnak van legitim célja, az szükséges és arányos. Az indítvány tartalmazta, hogy a jogalkotó semmilyen, az Mttv.-ben rögzítéssel egyenértékű garanciát nem tartalmazott a médiapluralizmus fenntartása érdekében, továbbá nem igazolható a garancia megvonásának szükségessége vagy arányossága sem.
- [6] 1.2. Az Alaptörvény hátrányos megkülönböztetést tiltó cikkének sérelmét abban látták, hogy az R. egy meghatározott összefonódásban részes jogalanyokat mentesít a szakhatósági eljárás lefolytatása alól; más, hasonló helyzetben lévő jogalanyok ezért hátrányt szenvednek el. Mindez egy alapvető joggal (a sajtószabadsággal) összefüggő diszkriminációt eredményez, az Alaptörvény XV. cikkével ellentétesen.
- [7] 1.3. Az indítvány hivatkozott arra is, hogy a Tpvt. 24/A. §-a csak közérdekből teszi lehetővé a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítést, és maga az R. semmilyen módon, a kapcsolódó hivatalos kommunikáció pedig csak érintőlegesen utalt arra, hogy az összevonás milyen közérdeket szolgál.
- [8] Az indítványozók szerint az ott megjelölt közérdek (a print és nyomtatott médiakultúra megmentése és a helyi, különösen a megyei nyilvánosság fórumainak hosszú távú megmaradása) nem állja meg a helyét, mert egyes, az összevonásban részt vevő médiatartalom-szolgáltatók egyáltalán nem adnak ki nyomtatott

sajtóterméket. Hasonlóan tévesnek találták, hogy e szolgáltatók megmentésre szorulnának, hiszen nettó árbevételük jelentősen növekedett.

- [9] Mivel tehát a Tpvt. 24/A. § alapján – közérdek hiányában – nem lehetett volna nemzetstratégiai jelentőségűvé minősíteni az összevonást, az R. megsértette az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, amely szerint a Kormány rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes.
- [10] 2. Az indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megkereste a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsát (a továbbiakban: Médiatanács), a Gazdasági Versenyhivatalt és az igazságügyi minisztert.
- [11] 2.1. A Médiatanácsnak címzett megkeresésben az Alkotmánybíróság azt a kérdést tette fel, hogy a Médiatanács szakhatóságként milyen szempontokat vizsgál annak megállapítása érdekében, hogy az összefonódás sérti-e a médiapiac pluralizmusát, valamint, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű összefonódás esetén milyen garanciák szolgálhatják a média sokszínűségének a fenntartását.
- [12] Válaszában a Médiatanács kitért arra, hogy a médiapluralizmus, a vélemények sokszínűségének követelményét több garancia is szolgálja, amelyek összességében hivatottak a demokratikus közvéleményhez szükséges szabad tájékoztatás feltételeit biztosítani. Rámutatott, hogy a sokszínű tájékoztatás jogának érvényesülését nem egyetlen jogintézmény vagy hatósági eljárás biztosítja, hanem számos garanciális szabály együttesen, amelyek egymás mellett, párhuzamosan érvényesülnek. A Médiatanács álláspontja szerint a médiapiaccal összefüggő szakhatósági eljárás semmiképpen sem tekinthető az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése kizárólagos védelmét szolgáló garanciának, mivel csak rendkívül speciális esetekben kerülhet sor a szakhatósági eljárás lefolytatására. Rögzítette, hogy a médiaszabályozás az egyes médiatartalom típusok véleménybefolyásolási erejére tekintettel elsődlegesen a médiaszolgáltatások vonatkozásában tartalmaznak korlátozásokat a médiapluralizmus és a sokszínű tájékoztatás jogának biztosítása érdekében.
- [13] A Médiatanács megkeresésre adott válasza a pluralizmus garanciái közé sorolta a médiatartalomra vonatkozó előírásokat, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, a sokszínű tájékoztatást szolgáló általános médiatartalmi, valamint közszolgálati előírásokat, továbbá a jelentős véleményformáló erővel rendelkező médiaszolgáltatásokra vonatkozó műsortartalmi előírásokat. Ezen előírások közé tartozik a médiatartalom-szolgáltatók piacra lépésének szabályozása, a médiapiaci koncentráció megelőzésére vonatkozó szabályok, az analóg lineáris rádiós műsorszolgáltatás médiaszolgáltatójára vonatkozó speciális szabályok, a sokszínűség szempontjainak érvényesítése a műsorterjesztés során, valamint a médiapiaci sokszínűség védelmét biztosító hatósági hatáskörök.
- [14] A válasz kitért arra, hogy a médiapiaci összefonódások esetén lefolytatott szakhatósági eljárásra akkor kerül sor, ha legalább két érintett vállalkozáscsoport

tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. Szakhatósági eljárás megindítására csak az Mttv. 171. §-a szerinti konjunktív feltételek teljesülése esetén van lehetőség; ami alól kivételt képez, ha a Tpvt. 24/A. §-a alapján – a minősített közérdekre tekintettel – nem kell az összefonódást a Gazdasági Versenyhivatalnak bejelenteni. A Médiatanács álláspontja szerint ez a kivételes szabály nem a médiapluralizmus csorbítására irányul, mivel nem a szakhatósági eljárás, hanem a Gazdasági Versenyhivatal eljárása alól teremt kivételt. Ilyen esetben a fúzió törvény alapján esik kívül a versenyjog és a médiaigazgatás területén.

- [15] A Médiatanács előadta, hogy az egyes fúziók sokfélesége miatt a szakhatósági eljárásban alkalmazott szempontok egységes módszertanának kialakítására nem kerülhetett sor; figyelembe veszik a műsorválaszték várható változását, a fúzióval érintett médiatartalmi piaci szegmenst, a tartalomkínálatra gyakorolt várható hatást, a véleménybefolyásolási képesség várható mértékét stb.
- [16] A Médiatanács következtetése, hogy a szakhatósági eljárás lefolytatásának hiányában is más garanciák hatékonyan tudják érvényesíteni az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdését.
- [17] 2.2. A Gazdasági Versenyhivatalnak címzett megkeresésében az Alkotmánybíróság arra kérdezett rá, hogy milyen okok felelhetnek meg a Tpvt. 24/A. §-ában rögzített közérdek követelményének, illetve hogy a vállalkozások nemzetstratégiai jelentőségű összefonódása esetében a közérdek hogyan igazolható.
- [18] Válaszában a Gazdasági Versenyhivatal kiemelte, hogy léteznek olyan közérdekek, amelyek igazolhatják az összefonódás-ellenőrzés alóli *ex ante* mentesítést. A versenyjog alapvető célja a verseny védelme, ezt azonban a gazdaságpolitika különböző célkitűzései alkotmányosan felülírhatják.
- [19] Azt, hogy egy összefonódás közérdekű-e, a következő szempontok alapján látta a válasz megítélhetőnek: (1) maguk az összefonódásban részes felek a fúzióiknak milyen közérdeket tulajdonítanak, (2) a Kormány a Tpvt. 24/A. §-ra kiadott kormányrendeletben milyen közérdekre hivatkozott, (3) más európai uniós tagállamokban a közérdek miképp kerül figyelembevételre az összefonódás ellenőrzési eljárásokban. Hangsúlyozza, hogy azok a tagállamok, amelyekben létezik a „közérdek” mint a fúziókontroll egyik szempontja, nem tettek közzé a közérdek értelmezésére vonatkozó iránymutatást. Ebből következően a közérdekre hivatkozó (Kormány, miniszter) mérlegelési jogkörébe tartozó döntésre tartozik a kérdés eldöntése.
- [20] Az indítvánnyal kapcsolatban a Gazdasági Versenyhivatal kifejtette, hogy a Tpvt. 24/A. §-a nem a médiapluralizmus korlátozására irányul, hanem olyan, versenyjogi eszközökkel nem kezelhető közérdek érvényesülését segíti elő, amely a mindenkori gazdasági kormányzat feladata és kötelezettsége. Álláspontja szerint a szabályozás

nem vet fel alkotmányossági kérdést, mivel „elsődleges célja a verseny szempontjait biztosítani hivatott tulajdonjog korlátozást magába rejtő eljárás alóli mentesítés”.

- [21] Összességében a Gazdasági Versenyhivatal arra következtetett, hogy az R. és a sajtószabadság intézményi oldalának kapcsolata távoli, járulékos és nem közvetlen, amely miatt alacsony fokú közérdek igazolás mellett is alkotmányos.
- [22] 2.3. Az igazságügyi miniszter válaszlevelében arra mutatott rá, hogy a közérdek fogalma nem statikus, hanem értékválasztások eredményeképp folyamatosan változik, így annak megállapítása a mindenkori jogalkotó hatásköre. Ebből kifolyólag a miniszter arra következtet, hogy „a Tpv. 24/A. §-a szerint a társadalom erőforrásainak hatékony felhasználásához fűződő közérdek megállapításának jogosultsága és – egyben – kötelezettsége a Kormány kompetenciájába tartozik, így az a gazdaságpolitika kialakításán belül meghatározhatja, hogy nemzetgazdasági szempontból mit tart stratégiai jelentőségűnek”.
- [23] A miniszteri válasz szerint a Kormány a gazdaságpolitikai döntései feletti felelősséget az alkotmányos szervekkel sem oszthatja meg; az ilyen döntések ellenőrzése nem eredményezheti a Kormány hatáskörének teljes vagy részleges megvonását.
- [24] Az igazságügyi miniszter kitért a médiapiac átrendeződésére is: a médiapluralizmusnál figyelembe kell venni azt is, hogy az online hírportálok és közösségi témákat megvitató egyéb felületek egyre nagyobb szerepet töltenek be a közvélemény tájékoztatásában.

## II.

- [25] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az indítvány az arra jogosultaktól érkezett, azt ugyanis a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több mint egynegyede: ötvenegy képviselő nyújtotta be. Az indítvány utólagos absztrakt normakontrollra (az R. alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére) irányul és az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének részben eleget tesz.

## III.

- [26] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

#### IV.

[27] Az indítvány nem megalapozott.

[28] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy van-e az R. 1. §-ának normatív tartalma, és amennyiben nincs, érinti-e ez az alkotmányossági vizsgálatot.

[29] Az R. 1. §-a a következőképp rendelkezik: „A Kormány a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a alapján az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziózási, Kommunikációs és Szolgáltató Zártkörű Részvénytársaság (székhely: 1149 Budapest, Angol utca 65-69., cégjegyzékszám: 01-10-045204), a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság (székhely: 1097 Budapest, Könyves Kálmán körút 12-14., cégjegyzékszám: 01-09-168017), a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (székhely: 1072 Budapest, Klauzál utca 30., cégjegyzékszám: 01-09-189828), valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság (székhely: 1062 Budapest, Andrassy út 59., cégjegyzékszám: 01-10-048787) feletti irányítás Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (székhely: 8623 Balatonföldvár, Bethlen Gábor utca 9., nyilvántartási szám: 14-01-0003400) általi megszerzésével megvalósuló összefonódást közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.”

[30] A normatív és egyedi rendelkezések elhatárolására irányadó szempont, hogy a rendelkezés alanyi köre zárt vagy nyitott, azaz egyértelműen meghatározható-e, hogy a rendelkezés kire vonatkozik. Az Alaptörvény hatálya alatt ezt a kérdést vizsgálta a 36/2015. (XII. 16.) AB határozat, amely az állami tulajdonú földek értékesítésével kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket elemezte. A korábbi Alkotmány hatálya alatt ugyanakkor a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat nem tekintette kizárólagos szempontnak az alanyi kör nyitottságát, és a Kormány felsőoktatási keretszámokról szóló döntését egyedi aktusnak minősítette. E döntésében az Alkotmánybíróság kimondta: „A Kormánynak az a határozata, amellyel dönt a felsőoktatásba újonnan belépők államilag támogatott létszámkeretéről, nem tekinthető a [rég]i Jat. 46. § (1) bekezdése szerinti (normatív) határozatnak. A felsőoktatási intézmények nem tartoznak a

Kormány által irányított szervek közé, és az állami támogatás szakonkénti megállapítása nem tekinthető a Kormány feladatkörébe tartozó tervnek sem. Önmagában az, hogy a Kormány államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatának alanyi köre nyitott (a határozat nem rendelkezik arról, hogy a támogatást mely intézmények vehetik igénybe), nem jelenti azt, hogy az ilyen határozat a [rég]i Jat. 46. § (1) bekezdése szerinti határozatnak minősülne. Jelentős körülmény továbbá az is, hogy a Kormány az államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatait nem a [rég]i Jat. 46. § (1) bekezdése alapján, hanem a [felsőoktatási törvény] alapján hozta”.

- [31] Jelen esetben az R. a jogszabályban nevesített médiapiaci szereplők egy konkrét összefonódását nevesítette nemzetstratégiai jelentőségűnek. A címzetek és a tárgy egyedi megjelöléséből az következik, hogy az R. 1. §-a egyedi rendelkezés.
- [32] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt már foglalkozott egyedi rendelkezések vizsgálhatóságával. Az Alkotmánybíróság több ügyben azt mondta ki, hogy – utólagos normakontrollra irányuló hatáskörében – az Alkotmánybíróság „hatályos normatív tartalommal bíró rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja felül” (3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [14]), más ügyekben az Alkotmánybíróság nem látta az alkotmányossági vizsgálat akadályának a rendelkezések normativitásának hiányát. A 36/2017. (XII. 29.) AB határozat észrevételezte, hogy az egyház bejegyzése „formáját tekintve normatív aktus, bár tartalmilag egyedi döntést hordoz” (Indokolás [58]), a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesét elmozdító törvényi rendelkezés normativitására ugyan nem tért ki a 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, de az egyértelműen egyedi rendelkezést az Alkotmánybíróság tartalmi alkotmányossági és nem jogforrástani szempontból döntötte el.
- [33] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából megállapítható, hogy önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenességet a jogszabály normativitásának a hiánya. Az egyedi rendelkezést tartalmazó jogszabály pusztán emiatt nem sérti az Alaptörvényt, de nem is kerülheti ki az alkotmányossági vizsgálatot: az Alkotmánybíróságnak megfelelő indítvány alapján vizsgálnia kell, hogy tartalmát tekintve sérti-e az Alaptörvény valamely rendelkezését. A korábbi Alkotmány hatálya alatti példaként hozhatóak fel azok az esetek, amikor jogszabályi úton szüntettek meg hivatali megbízásokat [7/2004. (III. 24.) AB határozat, 5/2007. (II. 27.) AB határozat, 183/2010. (X. 28.) AB határozat] vagy amikor az egyedi rendelkezés a bírói utat vontta el [42/2008. (IV. 17.) AB határozat].
- [34] Mindezekre tekintettel jelen esetben is az Alkotmánybíróság az R. 1. §-át érdemben vizsgálta.
- [35] 2. Az indítványozók nem tértek ki arra, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését miért sértené az R.; az indítvány a sajtószabadság intézményi garanciáját elemzi, a véleménynyilvánítás jogának alanyi oldalát nem. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésére irányuló indítványt érdemben nem vizsgálta.

- [36] Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy sérti-e az R. az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdését amiatt, hogy az összefonódásról a Médiatanács nem adott szakhatósági állásfoglalást.
- [37] Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése a sajtószabadságot a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás garanciájának tekinti. Ez a tájékoztatás a „demokratikus közvélemény” információs érdekét szolgálja: azt, hogy a közvélemény a számára releváns tényekről, eseményekről adatot, tájékoztatást, illetve ezzel összefüggő véleményt kapjon. E rendelkezésből is kitűnik, hogy a sajtó szabadságának érvényesülése állami feladat is annyiban, hogy a jogszabályi környezetet úgy kell kialakítani, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásának, a szabad tájékoztatásnak a feltételei adottak legyenek.
- [38] Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatában összegezte és megerősítette azt a gyakorlatát, „mely szerint a szólás- és sajtószabadság kettős igazolással bír, azaz az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú. Az Alaptörvényben megerősített kettős igazolás pedig azt jelenti, hogy a véleményszabadságnak az alapjogok körében elfoglalt kitüntetett helyére vonatkozó értelmezés is változatlanul érvényes” (Indokolás [23]). Ez a határozat arra is rámutatott, hogy „[a] sajtószabadság – amely felöleli valamennyi médiatípus szabadságát – a szólásszabadság intézménye. A sajtó ugyanis – tevékenységének egyre összetettebb és szerteágazóbb jellege mellett is – mindenekelőtt a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerzésnek az eszköze. A szólásszabadság kitüntetett jellege e tekintetben a sajtószabadságra is vonatkozik, és vonatkozik rá a szabadság kettős igazolása is: a sajtószabadság jelentőségét a szubjektív alapjog és a demokratikus közvélemény alkotmányos intézménye egyaránt igazolja. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően a sajtószabadság elismerése mellett a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek biztosításáról is rendelkezik” (Indokolás [40]).
- [39] A médiapluralizmus olyan érték, amelynek fenntartása az állam alkotmányos kötelezettsége. A sokszínűség fenntartása érdekében a jogrendszernek intézményi garanciákat kell tartalmaznia, arra viszont a jogalkotónak széles mérlegelési jogköre van, hogy milyen biztosítékait teremti meg a médiapluralizmusnak.
- [40] Az Alkotmánybíróság jelen határozatában megerősíti a korábbi Alkotmány hatálya alatt kialakított, az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban összegzett gyakorlatát, amely különbséget tett külső és belső pluralizmus között. Az előbbi arra vonatkozik, hogy általában a média (a tartalomszolgáltatók összessége) kiegyensúlyozott, valóság-hű



képet ad-e a társadalomban meglévő véleményekről, az utóbbi pedig az egyes médiatartalmak kiegyensúlyozottságára, valóság-hű tartalmára vonatkozik.

- [41] Jelen ügyben az indítvány alapján nem arra kell az Alkotmánybíróságnak választ adnia, hogy a médiatartalom-szolgáltatók összefonódása és ezáltal a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány létrehozása, a tulajdonosi szerkezet átalakulása a médiapluralizmusra milyen hatást gyakorol, hanem csupán arra, hogy a Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának elmaradása sérti-e az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének intézményi oldalát.
- [42] Utólagos normakontrollra irányuló hatáskörében, az R. alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak azt kell értékelnie, hogy az R. alaptörvény-ellenességét eredményezi-e, hogy az összefonódásra a Tptv. 24/A. §-a alapján, szakhatósági állásfoglalás nélkül került sor. Ennek során azonban óhatatlanul figyelemmel kell lennie a véleménynyilvánítás intézményi kereteit biztosító garanciarendszer egészére. Ezen kérdés megválaszolása során az Alkotmánybíróságnak nem az a feladata, hogy az elmaradt szakhatósági eljárást pótolja. Ha egy indítvány által felvetett alkotmányossági kérdés megválaszolásához szakhatósági kompetenciákat igénylő ténykérdés előzetes felmérése és vizsgálata lenne szükséges, azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján a megfelelő, hatáskörrel és szakmai feltételekkel bíró szerv megkeresésével beszerezheti. A jelen indítvány azonban nem vetette fel a médiapluralizmus sérelmének tényszerű vizsgálata szükségességét, ezért a médiapiacra jelenlevő, egymással versengő médiavállalkozások nézőpontjainak vizsgálatára sem volt szükség.
- [43] 3. Kétségtelen, hogy az Mttv. 171. § (2) bekezdésében rögzített szakhatósági állásfoglalás előírása az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének érvényesülését szolgálja: észszerű mérlegelés alapján megállapítható, hogy azért követeli meg törvény a Médiatanács bevonását a fúziókontroll eljárásába, hogy ezáltal a médiapiacot felügyelő hatóság véleménye is megjelenjen az összefonódások során. Ugyanakkor az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége (a médiapluralizmus fenntartása) nem azonosítható egy törvényi garancia (szakhatósági állásfoglalás) érvényesülésével. A kettő cél-eszköz viszonyban áll, és az alkotmánybírósági kontroll csupán a célra terjedhet ki.
- [44] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Mttv. 171. §-ában foglalt eljárás elmaradásával az R. nem az indítvány állítása szerinti alkotmányos garanciát, hanem egy törvényi garanciát emelt ki az összefonódási eljárásból. Az Alkotmánybíróság által bekért állásfoglalásokból egyértelműen megállapítható, hogy a sajtó sokszínűségét ezen kívül számos eljárás, intézményi és jogszabályi garancia hivatott védelmezni.
- [45] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában a Médiatanács is kifejtette, hogy a fúziós eljárásokban történő szakhatósági

közreműködés nem tekinthető az Alaptörvény IX. cikkének (2) bekezdését kizárólagos védelmét szolgáló garanciának, mivel annak alkalmazására csak speciális esetekben kerülhet sor. A Médiatanács utalt arra is, hogy a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) valamint az Mttv. a plurális médiarendszer, továbbá a vélemények sokszínűségének hatékony védelmét több pilléren alapuló közjogi intézményrendszerrel biztosítja.

[46] Kifejtette, hogy a médiapluralizmus, a vélemények sokszínűségének követelményét több garancia is szolgálja, amelyek összességében hivatottak a demokratikus közvéleményhez szükséges szabad tájékoztatás feltételeit biztosítani. Ezen garanciális szabályok együttesen, egymás mellett, párhuzamosan érvényesülnek. A Médiatanács a pluralizmus garanciái közé sorolta a médiatartalomra vonatkozó előírásokat, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, a sokszínű tájékoztatást szolgáló általános médiatartalmi, valamint közszolgálati előírásokat, továbbá a jelentős véleményformáló erővel rendelkező médiaszolgáltatásokra vonatkozó műsortartalmi előírásokat. Ezen előírások közé tartozik a médiatartalom-szolgáltatók piacra lépésének szabályozása, a médiapiaci koncentráció megelőzésére vonatkozó szabályok, az analóg lineáris rádiós műsorszolgáltatás médiaszolgáltatójára vonatkozó speciális szabályok, a sokszínűség szempontjainak érvényesítése a műsorterjesztés során, valamint a médiapiaci sokszínűség védelmét biztosító hatósági hatáskörök. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének tartalmát az Smtv. 13. §-a és az Mttv. 12. § (1)–(2) bekezdései együttesen határozzák meg. Ennek értelmében a 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. Az Smtv. 17. §-a a demokratikus közvélemény számára előírt tilalmakon keresztül a polgárok szabad tájékoztatáshoz fűződő jogait is védi, azáltal, hogy bizonyos korlátokat határoz meg a közösségek ellen megfogalmazott vélemények vonatkozásában. 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). 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. 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. Az Mttv. 72–77. §-ai szerinti kötelezettségek alkotmányos célja a műsorterjesztő műsorkínálata sokszínűségének, plurális jellegének megőrzése.

[47] Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet, hogy a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU Irányelve (a továbbiakban: Irányelv) alapján Magyarországon is érvényesülnie kell a tájékozódás szabadságának, a vélemények sokszínűségének és a médiapluralizmusnak. Az Irányelv (8) preambulum bekezdése alapján a tagállamoknak minden olyan magatartást meg kell előzniük, amely „káros lehet a televíziós adások áramlásának és kereskedelmének szabadságára, vagy amely elősegítheti erőfölény kialakulását, amely viszont a televízió közvetített információ és az egész tájékoztatási szektor pluralizmusának és szabadságának korlátozásához vezetne.” A (94) preambulum bekezdés alapján „[a] tagállamok megválaszthatják a jogi hagyományaiknak és meglévő struktúráiknak megfelelő eszközöket és különösen a hatáskörrel rendelkező független szabályozó szerveik formáját, annak érdekében, hogy az ezen irányelv végrehajtásával kapcsolatos tevékenységüket részrehajlástól mentesen és átlátható módon végezhessék. Konkrétabban, a tagállamok által megválasztott eszközöknek hozzá kell járulniuk a médiapluralizmus előmozdításához.” Az Irányelv II. fejezet 3. cikke értelmében „a tagállamok biztosítják a más tagállamokból származó audiovizuális médiaszolgáltatások vételének szabadságát.” Az, hogy a Magyarországon vehető médiaszolgáltatások összességét tekintve a sokszínűség biztosítva legyen, a Kormány felelőssége, amely az erre vonatkozó mérlegelését – többek között – nemzetstratégiai jelentőségűvé való minősítés során is elvégezheti, különös tekintettel az Irányelv (19) preambulum bekezdésében lefektetett elvi tételre, amelynek értelmében „a tagállamokban a kulturális fejlődés függetlensége és az Unióban a kulturális sokszínűség változatlanul megmarad.” Másrészt az Irányelv számos különös szabálya garantálja a sajtó sokszínűségét. Így például a III. fejezet 10. cikk (1) bekezdésének a) pontja előírja, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatások vagy műsorszámok tartalma és – televíziós műsorszolgáltatás esetén – műsorrendje „semmilyen körülmények között nem befolyásolható oly módon, hogy ez hatással legyen a médiaszolgáltató felelősségére és szerkesztői függetlenségére.”

[48] A sajtó sokszínűségének biztosítása során figyelemmel kell lenni azon változásokra, amelyeket a technológiai fejlődés, illetve a közösségi média elterjedése (pl. az úgynevezett influenszer és *fake news* jelenség) és hatásának felerősödése okoznak. Ezek az újszerű tartalomfogyasztói változások a demokratikus véleményformálást mind pozitívan, mind negatívan befolyásolhatják. A sajtó sokszínűségének Alaptörvényben lefektetett követelménye, valamint az európai uniós követelmények

egyaránt kötelezik a magyar Kormányt arra, hogy a negatív következményekkel szemben hatékony eszközökkel lépjen fel.

- [49] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt a következtetést vonta le, hogy a kérdéses összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűvé történt minősítése miatt egy garanciális elem valóban nem érvényesülhetett. Ezért a következőkben az indítvány keretei között az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést kell megválaszolnia, hogy a Kormány által az érintett összefonódás nemzetstratégiai jellegűvé minősítése mögött álló közérdek alkotmányosan indokolja-e a sajtó sokszínűségével kapcsolatos intézvényvédelmi kötelezettség esetleges csökkenését.
- [50] Ahhoz, hogy ezen mérlegelést elvégezhesse, az Alkotmánybíróságnak először meg kellett vizsgálnia, hogy milyen közérdek áll az érintett összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítése mögött. A második lépésben az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az így megállapított közérdek elegendő alkotmányos súllyal bír-e ahhoz, hogy a sajtó sokszínűségének esetleges csökkenését ellensúlyozza. Az alkotmányjogi mérlegelés így lényegében két alkotmányos érték összemérésére irányul: az egyik oldalon a kormányzati minősítést indokló közérdek, a másikon pedig a sajtó sokszínűségéhez fűződő alkotmányos érdek.
- [51] Az Alkotmánybíróságnak a fentiek, illetve az indítvány alapján vizsgálnia kellett azt a kérdést is, hogy sérti-e az R. az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését amiatt, hogy az nem rögzítette, milyen közérdek támasztja alá az összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítését. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése kimondja, hogy a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.
- [52] A Tptv. 24/A. § értelmében a Kormány közérdekből nyilváníthatja vállalkozások összefonódását nemzetstratégiai jelentőségűnek. A rendelkezés példálózó felsorolást ad arra vonatkozóan, hogy e tekintetben mi tekinthető közérdeknek: ilyen ok lehet például munkahelyek megőrzése vagy az ellátás biztonsága.
- [53] A nemzetstratégia meghatározása, ahogyan arra az elnevezés is utal, tipikusan kormányzati kérdéskör. A kormányzat, azaz a politikai döntéshozatalban részt vevő szervek feladata annak eldöntése, hogy a társadalom milyen irányba haladjon, hogyan változzon. E döntésük értékválasztáson alapul; a kormányzat az alapján hozza döntéseit, hogy milyen szempontokat, értékeket tart jelentősnek. Mindebből pedig az is következik, hogy különböző kormányzatok – a gazdaságpolitikai megfontolásokra is figyelemmel – különböző nemzetstratégiát alakíthatnak ki, másképp megfogalmazva: az Alaptörvényből nem olvasható ki pusztán egyféle nemzetstratégia helyessége. Az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése értelmében a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel osztja az igazságügyi miniszter álláspontját a tekintetben, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű közérdek meghatározása a mindenkor kormányzati szervek hatásköre.

- [54] Ezt alapul véve a Kormány elsősorban politikai felelősséggel tartozik azért, hogy milyen nemzetstratégiát folytat, így azért is, hogy mit tekint olyan közérdeknek, ami nemzetstratégiai jelentőségű. Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy a Tpvt. 24/A. §-a csak példálózó felsorolást ad a közérdek fogalmára.
- [55] Az Alkotmánybíróság hatásköre az Alaptörvény védelme [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]; ennek keretében pedig vizsgálhatja, sőt – indítvány alapján – köteles vizsgálni, hogy a politikai döntéshozatal az Alaptörvény keretei között maradt-e. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a Tpvt. 24/A. §-ában felhatalmazott Kormány helyett nem határozhatja meg, hogy egy adott szabályozás mögött milyen közérdek áll.
- [56] A közérdek fogalmának meghatározásakor az egyedi esetben a kormányzati szerveknek széles mérlegelési lehetősége van. Ennek alkotmányos alapját az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott felhatalmazás képezi, amelynek értelmében a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.
- [57] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az R. a Kormány ezen alaptörvénybeli feladatkörében eljárva született meg. Ennek fényében egyértelmű, hogy valamilyen nemzetstratégia helyességének elbírálására, vállalkozások fúziója előnyeinek és hátrányainak mérlegelésére az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen.
- [58] 4. Az indítványozók szerint az R. semmilyen speciális közérdeket nem nevesít, csupán kijelenti, hogy az érintett „összefonódást közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti”.
- [59] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az indítványozók állításával szemben az R. kifejezetten megnevezi a konkrét közérdeket: az R. az érintett médiacégek összefonódását minősíti közérdeknek. A konkrét közérdek ezen megállapítása egyenesen következik az R. érintett szakaszának nyelvtani értelmezéséből. Nincs ugyanis nyelvi ok arra, hogy az érintett mondat befejező részében az összefonódás szót a normaszöveg megismételje, azt azonban mégis megteszi: a felsorolt vállalkozások „Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány [...] általi megszerzésével megvalósuló összefonódást közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.” A mondat ezen záró része nyelvtanilag értelmes lenne az összefonódás szó első előfordulásának elhagyásával is, például a következő formában: a felsorolt vállalkozások „Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány [...] általi megszerzését közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.” Mivel az Alaptörvény 28. cikke értelmében az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak, az Alkotmánybíróságnak az érintett normaszöveg értelmezésekor a józan ész, a közjó és a gazdaságosság alapján azt kell

feltételeznie, hogy az „összefonódás” szó szemantikailag nem feltétlenül szükséges ismétlésének jelentősége van. Ezen jelentés meghatározása az adott norma kontextusában lényegében magától értetődő. Az összefonódás révén létrejött médiavállalkozást a Kormány a közérdek szempontjából inkább megfelelőnek tartja, mintha az adott cégek továbbra is elkülönülten tevékenykednének.

- [60] A fentiekben már kifejtésre került, hogy az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak tartalmi minősítése, hogy a Kormány mit tart nemzetstratégiai szempontból közérdeknek, azt csak szélső határesetekben bírálhatja felül, a jelen eset azonban nem tekinthető ilyennek. A vizsgált ügyben lehet észszerű, a médiapiac sajátosságaiból következő indoka annak, hogy egy adott piaci szegmensben koncentráltabb médiatevékenység valósuljon meg. Azaz az összefonódásról mint közérdekről nyilvánvalóan nem állapítható meg az, hogy az valójában nem közérdek. Ez pedig az Alkotmánybíróság közérdekre vonatkozó vizsgálata szempontjából e vonatkozásban elegendő.
- [61] Még egyértelműbbé válik a közérdek ezen értelmű meghatározása más, nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítést tartalmazó kormányrendeletekkel történő összevetés fényében. A Status Power Invest Korlátolt Felelősségű Társaság 100%-os üzletrészesének az MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megvásárlása nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről szóló 66/2020. (III. 25.) Korm. rendeletben például a következő fordulat található: „az MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság [...] által történő megszerzését az energiaellátás biztonsága érdekében közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.” Itt a nyilvánvaló közérdek, „az energiaellátás biztonsága” pontosan abban a mondatbeli pozícióban áll, ahol az R.-ben az első „összefonódás” szerepel, és az is jól látható, hogy nincs feltétlenül szükség az összefonódás szó megkettőzésére, a „megszerzés” önmagában elegendő.
- [62] Más szempontból szolgáltató szintén erős grammatikai érvet a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a Magyar Takarékbefektetési és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság összefonódása közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről szóló 48/2014. (II. 26.) Korm. rendelet. Ebben az alábbi szöveg szerepel: „összefonódását – tekintettel a munkahelyek megőrzésére, a takarékszövetkezetek integrációjának felgyorsítására, fontos fennálló szerződések fennmaradásának elősegítésére és mindezekeken keresztül, elsősorban vidéken, a pénzügyi ellátás biztonságának fokozására – közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.” Itt ugyan kétszer szerepel az „összefonódás” szó, azonban lényegi különbség, hogy – amint azt a kormányrendelet elnevezése mutatja – nincs is szó megszerzésről, hanem valójában és ténylegesen két cég összefonódása, összeolvadása történik meg.
- [63] A fentiekből következik, hogy amennyiben megszerzésről van szó, az „összefonódás” szó megkettőzése önmagában felesleges, ha és amennyiben az megtörténik,

még hozzá azon mondatbeli pozícióban, ahol a közérdek megjelölése szokott állni, akkor annak indoka van. A jelen esetben az, hogy maga az összefonódás jelenti a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés mögött álló közérdeket.

- [64] Azaz a mérleg egyik serpenyőjében álló közérdek az érintett médiacégek megszerzés általi összefonódásában, koncentrációjában áll.
- [65] Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének – amely szerint a Kormány rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes – sérelmét állító indítvány alaptalan, hiszen a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés törvényben meghatározott közérdekből történt, így az R. és a Tptv. között kollízió nem áll fenn.
- [66] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően a mérleg másik serpenyőjében elhelyezkedő alkotmányos értéket, a sajtó sokszínűségét vizsgálta meg.
- [67] Amint azt az Alkotmánybíróság fentebb kifejtette, álláspontja szerint a sokszínű tájékozódás jogát biztosító garanciális elemek összességükben megfelelően érvényesülnek az adott esetben, függetlenül attól, hogy az R. mentesítette az összefonódást a GVH, s ezáltal az NMHH szakhatósági eljárása alól.
- [68] A sajtószabadság, illetve közelebbről az ennek részét képező az írott és az elektronikus sajtó sokszínűségére vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt „elismerés és védelem” mint az alapjog tárgyi, intézményi oldala a jelen ügyben nincs közvetlenül érintve. A fúziókontroll alóli kivételes mentesítés, és ennek következtében a Médiatanács szakhatósági eljárásának az elmaradása nem érinti a sajtószabadság alapjogának alanyi oldalát sem. Ezen, az alapjog alanyi oldalán álló jogosultságok – a mentesítés esetén és a szakhatósági állásfoglalás hiányában is – továbbra is változatlanul gyakorolhatóak.
- [69] Az alapjog intézményvédelmi, tárgyi oldalon is legfeljebb csak közvetve van érintve a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés következtében, mert a kifogásolt szabályozás közvetlenül csak a fúziókontroll, és nem általában és összességében a médiakontroll teljes törvényes garanciahálózata alól mentesít. Az R. egyetlen, és nem is a leglényegesebb garanciális elem, a Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának elmaradását okozza. A médiacégek összefonódása, a gazdasági, illetve versenyjogi értelemben vett fúziója, amelynek létrejötte és engedélyezése terén a Kormánynek gazdaságpolitikai hatásköréből eredően széleskörű jogosítványai vannak, nem jelenti feltétlenül a sajtó sokszínűségének sérelmét. A tulajdonos, akár saját, jól felfogott gazdasági érdekeit szem előtt tartva, dönthet úgy, hogy médiaportfóliójában minél szélesebb fogyasztói igényeket kíván kielégíteni, így teret engedve a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékozódásnak.
- [70] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Tptv. 24/A. §-ába foglalt közérdek egy törvényi feltétel. Annyit követel meg, hogy a Kormány gazdaságpolitikai döntése mögött közérdeknek kell állnia, azaz, hogy a beruházás minősített volta alátámasztható legyen és ekként (kivételesen) mentesíthető legyen a fúziókontroll alól. A Tptv.-ben szereplő közérdek-fogalom nem közvetlenül a médiapluralizmus

alkotmányos, objektív intézményvédelmi rendszeréhez kapcsolódik, hanem a fúziókontroll alóli törvényi mentesítéshez. Amennyiben a sajtó sokszínűségének intézményvédelmi kötelezettsége esetlegesen sérül, e sérelem nem közvetlenül, hanem csak közvetve, a fúziókontroll alóli mentesítés révén valósul meg.

- [71] Az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettség nem jelenti azt, hogy a sajtó sokszínűségét érintő minden változás abszolút tilalom alá esne. A magyar államnak a nem állami aktorok szabad cselekvési körébe tartozó, a sajtó sokszínűségét érintő cselekvéseivel szemben csak akkor merül fel védelmi kötelezettsége, ha a megváltozott körülmények között már nem lennének biztosíthatók „a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei”. Jelen esetben ennek éppen ellenkezője történt. A Kormány úgy ítélte meg, hogy magántulajdonú médiacégeknek egy alapítvány általi megszerzése eredményeképpen létrejött összefonódás közérdek.
- [72] 6. A következőkben az Alkotmánybíróság elvégezte a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés mögött álló közérdek és a sajtó sokszínűsége mögött álló alkotmányos értékek konkrét ügyben történő összevetését.
- [73] Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy míg az egyik oldalon megnevezett közérdek, az összefonódás objektív alapon, alkotmányosan igazolható, addig a mérlegelés másik oldalán a sajtó sokszínűségének csak a tárgyi, intézményvédelmi oldalának esetleges és közvetett sérelme áll, ami ráadásul már működő, eddig is folyamatosan a sokszínűséget biztosító kontroll alatt álló médiacégek fúziójához kapcsolódik.
- [74] Az Alkotmánybíróság a fenti értékek összevetése során megállapította, hogy az összefonódásban megnyilvánuló közérdek jelen esetben alkotmányosan erősebb, mint az a rizikó, amit egy intézményvédelmi garanciaelem elmaradása a sajtó sokszínűsége vonatkozásában esetlegesen és közvetett módon okozhat.
- [75] Az Mttv. 171. § (2) bekezdésében szereplő, a sokszínű tájékozódás való jog nem meríti ki az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtó alkotmányos fogalmi körét, annak csupán egy részét képezi. Ebből is következik, hogy a Médiatanács Mttv.-ben szabályozott szakhatósági eljárása sem merítheti ki a sokszínű sajtó védelméhez szükséges garanciák egész rendszerét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Smtv. és az Mttv. a médiapluralizmus és a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülése céljából számos egyéb intézményt, eszközt, hatáskört és más garanciát tartalmaz. Az R. által elvont hatósági eljárás mindössze egy törvényességi elem az alkotmányos garanciát alkotó normák hálózatában.
- [76] A kormánypolitika meghatározása a kormány feladata és felelőssége, ennek része a gazdaságpolitika meghatározása is. Annak megítélése, hogy egy konkrét beruházás nemzetgazdasági szempontból kiemelten közérdekűnek minősül-e, alapvetően gazdaságpolitikai döntésnek tekinthető, ami elsődlegesen a Kormány politikai felelőssége körébe tartozik. Ezt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül. Az is



gazdaságpolitikai döntésnek tekinthető, hogy a Kormány gazdasági okokból, a gazdaságpolitikája keretében mely fúziót mentesít a fúziókontroll alól, ami nem azonosítható a médiakontroll alóli mentesítéssel. Erre mind az EU versenyjogi szabályozása, mind a hazai versenyjogi szabályozás lehetőséget ad. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fúziókontroll alóli mentesítés a gazdasági verseny szabadságának a korlátozása, a gazdasági verseny szabadságának a korlátozását pedig ilyen esetben a gazdaságpolitikai döntés mögött álló közérdek igazolhatja.

- [77] A mérlegelés során az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy a jelen ügyben az indítvány nem alapjogi korlátozást, nem a sajtó sokszínűségéhez való alapjog alanyi oldalának sérelmét állítja, hanem az ahhoz kapcsolódó tárgyi oldal, az objektív intézményvédelem szintjének potenciális csökkenését, amely alacsonyabb alkotmányos védelmi kötelezettséget teremt.
- [78] A jelen ügyben az indítványozók nem hivatkoztak egyéb olyan körülményre, amelyből okszerűen az következne, hogy Magyarországon a sajtó szabadsága és sokszínűsége, illetve a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei általában ne lennének biztosítva.
- [79] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtót az indítványban foglalt érvek alapján nem látta veszélyeztetettnek, illetve nem látta igazoltnak azt, hogy az R. révén a magyar állam megsértette volna a sokszínű sajtó védelméhez fűződő kötelezettségét.
- [80] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben tett megállapítása nem jelenti azt, hogy a Kormány pusztán a nemzetstratégiai jelentőségű beruházással minősítéssel megkerülheti bármely, az Alaptörvényben foglalt kötelezettségét. Az, hogy egy adott jogszabály alkotmányellenes-e, esetről esetre történő mérlegeléssel, a konkrét közérdek és az érintett alapjog vagy alkotmányos érték összevetéséből állapítja meg az Alkotmánybíróság. Jelen esetben nem egy alapjog, hanem az államnak a sajtó sokszínűsége védelmében fennálló intézményvédelmi kötelezettsége állt szemben a nemzetstratégia alakításához fűződő közérdekkel. E kettő összevetéséből jutott az Alkotmánybíróság a fent megfogalmazott álláspontra.
- [81] Az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján megilleti az a lehetőség és egyben terheli az a kötelezettség, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű médiapiaci összefonódások esetében maga legyen az az intézmény, amely alkotmányos szempontból, az Alaptörvény védelme érdekében erre irányuló indítvány alapján megvizsgálhatja, sérül-e az Alaptörvényben biztosított sokszínű sajtó védelmi kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság ezen eljárása nem helyettesíti a Médiatanács szakmai vizsgálatát, de megfelelő módon biztosítja az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtó védelméhez fűződő állami kötelezettség érvényesítését.

- [82] 7. Az indítvány arra is hivatkozott, hogy az R. csak egy meghatározott összefonódásban részes jogalanyokat mentesített a szakhatósági eljárás lefolytatása alól; más, hasonló helyzetben lévő jogalanyok ezért hátrányt szenvednek el.
- [83] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között {lásd például: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [84] Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszhető a teljes jogrendszerre, mivel „az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- [85] Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azt is, hogy amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszer (mérce) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség és arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {erre vonatkozóan lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], összefoglalóan továbbá: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43]}.
- [86] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvényt sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vehető fel. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}.

- [87] Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit”. A versenyszabadság azonban nem önálló alkotmányos jog; a 8/2014. (III. 20.) AB határozat megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, amely szerint a gazdasági versenyt korlátozó jogszabálynak nem kell megfelelnie az alapjog korlátozására általában irányadó [jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített] szempontoknak. Nincs tehát akadálya annak, hogy a törvényhozó a gazdasági versenyt a közérdekre tekintettel korlátozza.
- [88] Az, hogy más vállalkozások összefonódását a GVH vizsgálja, az R.-ben rögzített fúziót pedig nem, alapvetően nem a sajtószabadság, hanem a versenyjog területére tartozó megkülönböztetés, így e vonatkozásban a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alaptörvényi szabálya akkor nem sérül, ha a különbségtételnek van tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka.
- [89] A nemzetstratégiai jelentőségű minősítés a jelen esetben észszerűen igazolja az egyes összefonódások vizsgálhatósága közti eltérést, így – bár az összefonódó vállalkozások azonos szabályozási körbe tartoznak – a különbségtétel nem sérti az Alaptörvény XV. cikkét.
- [90] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az R. 1. §-a nem sérti sem az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdését, sem 15. cikk (4) bekezdését, sem XV. cikkét. Ezért az R. 1. §-át támadó utólagos normakontroll indítványt elutasította.

## V.

- [91] Az Alkotmánybíróság a határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, a határozat nagy társadalmi jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2020. június 23.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [92] Egyetértek az indítvány elutasításával, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [93] Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megfogalmazta azt az alkotmányos igényt, hogy a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 229-230; 65/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 319].
- [94] Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban is kiemelte, hogy a korábbi határozataiban foglalt értelmezése szerint a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű kifejezésre juttatására, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatásra vonatkozó követelmények teljesülését „a rádió és televízió egészét”, vagyis az összes belföldi rádiós és televíziós csatornát figyelembe véve kell biztosítani (külső pluralizmus) [hasonlóan: 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 184].
- [95] Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban biztosítja a sajtó sokszínűségét.
- [96] Ebben az ügyben ezért hangsúlyosan merült fel az a kérdés, hogy van-e olyan intézmény vagy eljárási rend a hatályos jogrendszerben, amely a nemzetstratégiai jelentőségű médiapiaci összefonódások külső médiapluralizmusra gyakorolt hatását vizsgálná, és a pluralizmust felszámoló helyzetekkel szemben hatékony garanciát nyújtana.
- [97] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben hangsúlyozta: az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján megilleti az a lehetőség és egyben terheli az a kötelezettség, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű médiapiaci összefonódások esetében maga legyen az az intézmény, amely alkotmányos szempontból, az Alaptörvény védelme érdekében erre irányuló indítvány alapján megvizsgálhatja, sérül-e az Alaptörvényben biztosított sokszínű sajtó védelmi kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság ezen eljárása nem helyettesíti a Médiatanács szakmai vizsgálatát, de megfelelő módon biztosítja az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtó védelméhez fűződő állami kötelezettség érvényesítését.
- [98] Az Alkotmánybíróság tehát egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény 24. cikkében meghatározott hatáskörei gyakorlása során megfelelő módon biztosítja az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtó védelméhez fűződő állami kötelezettség érvényesítését, és ennek révén – erre irányuló indítvány esetén – védi a külső pluralizmus alkotmányos garanciáit.

Budapest, 2020. június 23.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleménye

- [99] Egyetértek a többségi határozat következtetésével, hogy a mindenkori kormányzati politika jogosult meghatározni, hogy mi a nemzetstratégiai jelentőségű közérdek. Elfogadom azt is, hogy az ilyen közérdek felülírhatja a piaci verseny szabadságát. A médiaszolgáltatók összevonása és az esetleges médiakoncentráció kialakulása azonban nem pusztán versenyjogi kérdés.
- [100] Még a korábbi Alkotmány hatálya alatt az 1/2007. (I. 18.) AB határozat kimondta, hogy a külső és belső médiapluralizmus garanciái nem csereszabatosak; a kettő valamelyikének biztosítékai nem teszik feleslegessé a másiknak az érvényesítését. Az Alaptörvény a médiapluralizmus garanciáját nemhogy gyengítette volna, hanem – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – szövegszerűen is kiemeli a média sokszínűségének követelményét. Ezt alapul véve úgy vélem, hogy akár a külső, akár a belső médiapluralizmus garanciáinak a hiánya önmagában is az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése intézményi oldalának a sérelmét eredményezi. Kétségtelen, hogy a média az elmúlt évtizedekben (a médiapluralizmussal foglalkozó legutóbbi alkotmánybíróági döntések óta is) gyökeresen átalakult. Nem csupán az online média, elektronikus hírportálok miatt, hanem azért is, mert az új csatornákon (közösségi oldalak, blogok stb.) keresztül egyre többeknek van lehetőségük arra, hogy nézeteiket széles körben megosszák, így befolyásolják a közvélemény alakulását.
- [101] Annak ellenére, hogy a médiapiac digitalizációja folytán a piacra jutás a korábbinál egyszerűbb, a tulajdonosi szerkezet koncentrációja a sajtószabadság egy fontos szegmensét érintő kérdés. A fúzió-kontroll eljárásokban eltérő a Gazdasági Versenyhivatal és a Médiatanács szerepe is: az előbbi azt vizsgálja, hogy az összefonódás miképp hat ki a szabad versenyre, az utóbbi pedig azt, hogy a média egészének a sokszínűségére milyen hatást gyakorol a koncentráció. A két vizsgálatnak eltérő az alkotmányossági jelentősége is: amíg a jogalkotó gazdaságpolitikai megfontolásokból relatíve szabadon lemondhat a versenyről, addig a sajtószabadság pluralizmusának felszámolására nincs lehetősége, az ugyanis már az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének lényeges tartalmát érintené.
- [102] A Tptv. jelenlegi szabályozásából az következik, hogy a nemzetstratégiai szempontból nem jelentős összefonódások esetén van, a jelentőseknél nincs kontrollja az

összefonódás médiapluralizmusra gyakorolt hatásának. Azaz az a helyzet áll elő, hogy épp a jelentős (a gyakorlatban jellemzően nagyobb volumenű) összefonódásoknál hiányzik az a kontroll, ami megvan azoknál az összefonódásoknál, amelyeket nem minősítettek jelentősnek. Ha a médiapluralizmus védelmére hivatott szabályozás épp a jelentősebb összefonódások esetén nem érvényesül, akkor alaptörvény-ellenes helyzet áll elő, függetlenül attól, hogy egy konkrét összefonódás összességében érinti-e a médiapluralizmust vagy sem. Az Alkotmánybíróság nem vállalhatja magára a médiapluralizmus érvényesülésének megítélését, mivel sem hatásköre, sem eszköztára nincs arra, hogy állást foglaljon: sokszínű-e a médiapiac. Azt viszont alkotmányos jogállásával összhangban vizsgálnia kell, hogy vannak-e olyan intézmények vagy eljárási rendek a jogrendszerben, amelyek a médiakoncentráció hatását vizsgálják, és amelyek a pluralizmust felszámoló helyzetekkel szemben hatékony garanciát nyújtanak.

[103] Az Alaptörvény értelmében Magyarország nem csupán elismeri a sajtó sokszínűségét, hanem biztosítja is a szabad tájékoztatás feltételeit [IX. cikk (2) bekezdés]. Ez utóbbi aktív magatartást feltételez; az államnak tevőleges magatartással kell hozzájárulnia a sajtószabadság érvényesítéséhez, ebben a kontextusban a pluralizmus fenntartásához. A sajtó szabadságának és sokszínűségének intézményi biztosítékairól az állam alkotmányosan nem mondhat le.

Budapest, 2020. június 23.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

[104] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. június 23.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett