

Az Axel Springer – Ringier fúzió a Médiatanács előtt

GÉCZI KINGA*

1. Bevezetés

A médiapiac empirikusan megfigyelhető sajátossága, hogy az ágazatra jellemző a magas koncentráció. Gálik Mihály és Vogl Artemon¹ Owent idézve ennek okát a keresleti oldalon látja. Owen a televízióval kapcsolatosan egy olyan hipotetikus esetből indult ki, amelyben senki sem birtokolna többet a csatornák egy százalékánál és a kínálatnak nincsenek átviteli korlátai sem. Állítása szerint „[a] bőségnek ebben a világában is viszonylag nagy mértékű koncentráció alakulhatna ki, ami a fogyasztói keresletnek tulajdonítható”. Ennek okát abban látja, hogy a tömegkultúra természeténél fogva népszerű, azaz sokan nézik, függetlenül attól, hogy ténylegesen mi is az. Azok a csatornák, amelyek érzékenyebbek a népszerű tartalmakra, megszerzik maguknak a tömegkultúra ‘ikonjait’, és ezáltal magasabb bevételre is tesznek szert, sikeresekké válnak és a siker és a népszerűség egy iteratív folyamat során egymást erősítve egyre nagyobb bevételt hoz. Mindennek eredménye pedig egy koncentrált piac.

Mindebből pedig adódik az a következtetés, hogy a médiapiac esetében a szabályozásnak kettős kihívással kell szembenéznie. Egyfelől ezen ágazat esetében is igaz, hogy a magas koncentráció hasonló gazdasági problémákhoz vezethet, mint más ágazatok esetében. A fogyasztói jólétet érintő kihívások a magasabb ár, a kibocsátás csökkentése, a rosszabb minőség. Erre a problémára adhat megfelelő megoldást a versenyjog a maga eszközeivel.

A médiával foglalkozó szakirodalom emellett a mediakoncentráció kapcsán a kommunikációs jólétre vonatkozó problémákra fókuszál. Ez utóbbi relevanciáját az adja, hogy a versenyjog nem képes ezek megnyugtató kezelésére. Igaz ugyan, hogy mind a versenyjog, mind pedig a médiaszabályozás a ‘közérdek’ védelmének céljából avatkozik bele a piaci folyamatokba, de számukra a ‘közérdek’ fogalma alapvetően eltérő jelentést hordoz. A versenyjog számára a szabad piaci verseny és az ebből eredő fogyasztói jólét, a médiaszabályozás számára pedig a nyílt közvita, valamint a kultúra szolgálata jelenti a szabályozás elsődleges célját. Azonban a szabad piaci verseny és piacon egymással versengő szolgáltatók jelentős száma önmagában még nem képes a médiapluralizmus (sokszínűség) biztosítására.²

A média szabályozását a szakirodalom jellemzően olyan összetett feladatnak látja, amely részben gazdasági jellegű (versenyszabályozás), részben – figyelembe véve a média kettős természetét – a sokféleség, a médiapluralizmus biztosítására irányul (ágazati szabályozás).

* Vezető tanácsos, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, doktorandusz, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr. E-mail: geczi.kinga@nmhh.hu.

¹ GÁLIK Mihály – VOGL Artemon: A média koncentrációjának mérése. *AKTI Füzetek* 38. Budapest, 2009. február.

² KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 367–369.

A két szabályozás viszonyát a szakértők eltérő módon értékelik. Egyes álláspontok a sokcsatornás televíziózás és a digitális technológia³ világában elégségesnek tartják a versenyszabályozást. Mások továbbra is szükségesnek tartják a versenyszabályozás mellett az ágazati szabályozás meglétét. Feintuck és Varney szerint az általános versenyjogot felülíró ágazati beavatkozásra akkor van szükség, ha az általános versenyjog olyan helyzet kialakulását vagy fenntartását teszi lehetővé, ami a média sokszínűsége szempontjából nem kívánatos.⁴ E kérdés tehát nem eldöntött, és jelentős részben függ egy adott ország médiapiacáról, politikai és kulturális tradícióitól.

A hazai szabályozás az előbbieken vázolt európai trendhez igazodik. Az Alaptörvény, az Mtv.⁵ és az Smtv.⁶ is tartalmaz a tájékoztatás sokszínűségének biztosítását, fenntartását célzó rendelkezéseket. Az Alaptörvény IX. cikkének (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban az Smtv. 4. § (1) bekezdése szerint: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét”. Az Mtv. 4. §-ában pedig a következőket rögzítette a jogalkotó:

„[a] médiaszolgáltatások sokszínűsége kiemelten fontos érték. A sokszínűség védelme kiterjed a tulajdoni monopólium kialakulásának, valamint a piaci verseny indokolatlan korlátozásának megakadályozására is. E törvényben foglalt rendelkezéseket a sokszínűség védelmének szempontját figyelembe véve kell értelmezni”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata is egyértelművé teszi, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához, illetve egyéb elsődleges alapjogokhoz fűződő védelem célja kiemelt hangsúlyt kap.⁷ Sőt, ezek védelme erősebb érdek lehet, mint a vállalkozás és a verseny szabadságához fűződő jogok védelmének érdeke, vagyis alkotmányosan lehetséges a vállalkozás és versenyszabályozás korlátozása, ha az a médiapluralizmus vagy valamely alapjog védelme érdekében szükséges, és a korlátozás arányos módon történik. Az Alkotmánybíróság több határozatában⁸ is rögzítette, hogy a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának célja a közvélemény kizárólagos befolyásolásának elkerülése, az egyoldalú tájékoztatás megakadályozása, ugyanakkor a tájékoztatási monopóliumok a technológia rohamos fejlődését követően elsősorban a ‘véleménymonopóliumok’ kialakulásának veszélyét jelentik, ezért legitim célként fogadja el az Alkotmánybíróság a véleménnypluralizmus fenntartását.

A szakirodalomban jelentős vita bontakozott ki azzal kapcsolatban, hogy hogyan is mérhető a véleménybefolyásoló erő. E viták lényege, hogy a nézettség és a véleménybefolyásoló erő között milyen kapcsolat van. Ha ugyanis nincs erős korreláció, akkor a közönségarány tévútra terelheti a szabályozást, és így olyan médiumok is szabályozás alá eshetnek, amelyek valós véleményformáló ereje ezt nem tenné indokolttá. Noha a kritikusok érvei sok esetben megszívlelendőek, a legfőbb probléma, hogy még sehol nem sikerült kialakítani olyan, erre vonatkozó mutatórendszert, amely kiállta volna a gyakorlati alkalmazás próbáját.

A legkidolgozottabb mérőrendszer az Egyesült Államok szabályozó hatósága, a Federal Communications Commission (FCC) által alkalmazott sokszínűségindex volt, amelyet azonban

³ A szakértők jellemzően a televízió mint a legnagyobb befolyásolási potenciállal rendelkező médiatípus szabályozásának vizsgálata kapcsán tárgyalják a témát.

⁴ Mike FEINTUCK – Mike VARNEY: *Médiaszabályozás, közérdek, törvény*. Budapest, Gondolat, 2010.

⁵ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

⁶ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény.

⁷ L. pl. 1/2007. (I. 18.) AB határozat.

⁸ L. pl. 564/E/2005. AB határozat.

számos bírálattal ért, és amelyet a bíróság sem talált alkotmányos szempontból megalapozottnak. Magyarországon Gálik Mihály és kutatócsoportja próbálta – felhasználva az amerikai sokszínűség-index alkalmazásából eredő tapasztalatokat – hasonló módszerrel a sokszínűséget vizsgálni. Az eredmény nem egyértelmű. Egyfelől a kutatók arra a megállapításra jutottak, hogy lehetőség van Magyarországon egy hír- és információpiac mint érintett piac meghatározására, másfelől azonban maguk is beismerték, hogy az általuk alkalmazott megoldásban is vannak szubjektív elemek: „[t]ökeletes módszertanok persze (...) nincsenek a médiakoncentráció szabályozásában...”⁹

A fentiek tükrében talán nem meglepő, hogy ezek a módszertanok nem terjedtek el, és számos médiaszabályozás továbbra is a közönségarányt veszi elsődlegesen figyelembe a koncentráció korlátozásában.

2. A magyar ágazati szabályozás

Az alkotmányjogi elvekkel és az ágazati jogszabályok alapelveivel összhangban az Mttv. a médiaszolgáltatások és a médiapiac sokszínűségének kialakítása, illetve fenntartása érdekében rendelkezik a médiapiaci koncentráció megelőzéséről. Az Mttv. e körben az általános szabályok között rögzíti, hogy a lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók piaci koncentrációja a sokszínű médiapiac fenntartása, valamint a tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása céljából (a törvény szabályozási keretei között) korlátozható. A piaci koncentráció megelőzésére vonatkozó – az Mttv. 67–68. §-ában rögzített – anyagi jogi szabályok a lineáris médiaszolgáltatások tekintetében irányadóak. A sajtótermékek vonatkozásában az Mttv. nem tartalmaz a médiapiaci sokszínűség megítélésére vonatkozó módszertant, tekintettel arra, hogy annak kiforrott jogelméleti alapja, illetve gyakorlata nincs. Az Mttv. 171. §-ában azonban – az Alaptörvény IX. cikkének (2) bekezdésével összhangban – a médiatartalmat szolgáltató vállalkozások tervezett összefonódása esetén alkalmazandó eljárási szabályokat határozta meg a jogalkotó, amelyeknek megfelelően a sajtóterméket kiadó vállalkozásokat érintő tervezett összefonódás esetén is vizsgálni kell a független véleményforrások összefonódás utáni szintjét. Amennyiben a tervezett összefonódás következtében a független véleményforrások szintje nem biztosítaná a tájékozódás sokszínű forrásait a médiatartalom releváns piacán, a Médiatanács mint szakhatóság az összefonódáshoz való hozzájárulását megtagadja. A fentiek együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a sajtóterméket kiadó vállalkozások tervezett összefonódása esetén a Médiatanácsra bízta annak megítélését, hogy a független véleményforrások szintje az összefonódást követően biztosítja-e a médiapiaci sokszínűséget. Jóllehet ez utóbbi esetekben közvetlenül az Mttv. 67–68. §-aira nem lehet hivatkozni, de a lineáris médiaszolgáltatásokra vonatkozó anyagi jogi szabályok figyelembevétele a jogalkalmazói gyakorlat kialakítását nagyban elősegíti. E jogalkalmazói álláspont összhangban van az Európai Bizottság e tárgyban született munkadokumentumában foglaltakkal, amely szerint a médiapluralizmusnak (sokszínűségnek), mint technológiássemleges princípiumnak a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek tekintetében is ugyanolyan elvek alapján kell érvényesülnie.¹⁰

⁹ GÁLIK – VOGL i. m. (1. lj.) 33.

¹⁰ Commission Staff Working Paper SEC(2007) 0032, 8.

A médiapiaci koncentráció megelőzése nem újdonságként jelent meg az Mttv.-ben. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) 127. § (3) bekezdése akként rendelkezett, hogy: „[a] tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény szerinti szervezeti egyesülés és meghatározó befolyásszerzés nem engedélyezhető, ha az e törvényben foglaltak sérelmével jár”. Az Rttv. tartalmazta a tulajdoni koncentráció korlátait a médiapiacon, de elsősorban az analóg médiakörnyezethez igazítva. E normák a keletkezésük idején még alkalmasnak bizonyulhattak arra, hogy a jogalkotói célt szolgálják, de a technika rohamos fejlődésével – és a véleménypiacon résztvevők számának növekedésével – szükségessé vált a szabályozás átalakítása.

A médiapiaci koncentráció megelőzésére vonatkozó szabályozás egyik új eleme, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH vagy versenyhatóság) köteles a Médiatanács szakhatósági állásfoglalását beszerezni a vállalkozások közötti tervezett összefonódás esetén, ha a vállalkozások szerkesztői felelősséget viselnek, és tevékenységük célja a médiatartalom nyilvánosságához való eljutása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül.

3. Az Axel Springer – Ringier ügy

Az Mttv. hatálybalépését követően a 171. § szerinti szakhatósági eljárást a GVH elsőként az Axel Springer és a Ringier kiadók tervezett összefonódása ügyében kezdeményezte. A kiadók 2010-ben benyújtott kérelmére indult eljárásban az időközben hatályba lépett Mttv. előírásának eleget téve a GVH kérte a Médiatanács szakhatósági állásfoglalását.

A kiadók álláspontja szerint a fúzió médiapiacra gyakorolt hatását valamennyi médiatartalom-szolgáltatás figyelembevételével kell vizsgálni, vagyis a nyomtatott sajtón kívül ki kellene terjeszteni a vizsgálatot az elektronikus sajtótermékekre és a lineáris médiaszolgáltatásokra is. Megítélésük szerint a nyomtatott sajtó a médiapiacon csak csekély részesedéssel bír, mert a fő tájékozási forrásnak a televíziót és a rádiót lehet tekinteni, és dinamikáját tekintve folyamatosan nő az internetes hírforrások szerepe.

Álláspontjuk szerint a két cég a nyomtatott sajtó területén kiegészítő tartalmakat állít elő. A Ringier ugyanis piacvezető az országos bulvárlapok piacán (Blikk), az országos minőségi napilapok piacán (Népszabadság) és az országos sportnapilapok piacán (Nemzeti Sport), míg az Axel Springer piacvezető a megyei napilapok piacán.

Fentiekre hivatkozva a Kérelmezők nem tartották aggályosnak a fúziót, álláspontjuk szerint a fúzió az egyes részpiacokon nem okozna koncentrációnövekedést.

Tekintettel a nemzetközi gyakorlat korábbiakban ismertetett módszertani divergenciáira, a Médiatanács különösen körültekintően járt el a szakhatósági állásfoglalás kialakítása során. A vizsgálat lefolytatását követően a Médiatanács a szakhatósági hozzájárulás megtagadásáról döntött.

A médiajogi fúziókontroll tárgyát nem kizárólag maga a sokszínűséget ért sérelem, hanem a sokszínű tájékozódás jogának feltételezett veszélyeztetése, annak valószínűsíthető oka képezi, ugyanis a szakhatósági állásfoglalás tartalma, szabályozási lényege, jelentősége éppen az, hogy a vélt, feltételezett (jövőbeni) torzulásokat igyekszik kiszűrni. A Médiatanács – előzetes (*ex ante*) módon – a szakhatósági állásfoglalását az alapján alakította ki, hogy a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán feltételezhető-e, van-e lehetőség arra, hogy a sokszínű tájékozódás jogának romlása következék be. (Az *ex ante* szabályozási elv, ügýtýpus kiforrott közigazgatási jogalkalmazói és bírósági gyakorlattal rendelkezik – többek között – a hírközlési igazgatás területén is.)

A Médiatanács tehát szakhatóságként az alapján foglalt állást, hogy a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacon feltételezhető-e, hogy a sokszínű tájékozódás jogának romlása következék be, vagyis:

- a tervezett összefonódás milyen hatással lehet az összeolvadással érintett vállalkozások véleménybefolyásolási képességére, illetve a tájékoztatás sokszínűségére,
- milyen mennyiségű és választékú médiatartalom állna a társadalom rendelkezésére (külső pluralizmus),
- a tervezett összefonódással érintett tartalmakban miként változna a tájékoztatást jelentő tartalmak mennyisége, sokszínűsége (belső pluralizmus).

A vizsgálat három fázisból állt:

- a releváns piac meghatározása,
- a belső és külső pluralizmus változásának vizsgálata a fúzió következtében,
- a véleménybefolyásolási képesség változásának vizsgálata a fúzió következtében.

A médiatartalom-szolgáltatás releváns piacának meghatározásakor a Médiatanács nem alkalmazhatta a piacmeghatározás versenyjogi megközelítését, így nem a piaci szereplők áremelési képességének és a potenciális áremelésre várható fogyasztói reakciónak vizsgálatát végezte, hanem az Mttv.-ben foglaltak alapján a véleménybefolyásolási képességet vizsgálta.

A vizsgálat három dimenzió mentén folyt (tematikus dimenzió, közvetítő csatornák és földrajzi dimenzió).

A tematikus dimenzió mentén elkülönítésre kerültek az általános tematikájú véleményforrások (a leginkább közérdeklődésre számot tartó témák (belföldi és külföldi hírek), valamint a speciális tematikájú véleményforrások (pl. gazdaság, sport).

A csatornák dimenziója mentén a szakhatósági eljárás során a GVH által a Médiatanács rendelkezésére bocsátott piacelemzési adatokra támaszkodva megállapítást nyert, hogy a nyomtatott sajtóterméket fogyasztók a televízió, a rádió és az internet szerepét kiegészítő tartalomfogyasztásnak tekintik, a helyettesítési lehetőség mindenütt 10 százalék alatt marad, így ezek elkülönült piacokat alkotnak. E helyütt szükséges megjegyezni, hogy maga a jogszabályi rendelkezés – 171. § (1) bekezdés – is kifejezetten elhatárolja egymástól az elektronikus hírközlési hálózaton és a nyomtatott sajtóterméken keresztül nyilvánossághoz eljuttatott médiatartalmat, továbbá, hogy az Mttv. fogalmi rendszere külön kategóriaként értékeli a napilapokat és az időszaki kiadványokat. Emellett utalnunk kell arra is, hogy bár az Mttv. 67–69. §-aiban foglalt előírások, tényállási elemek a lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók tekintetében tartalmazzak rendelkezéseket, és a sajtótermék kiadását végző vállalkozásokra közvetlenül nem vonatkoznak, ugyanakkor a Médiatanács nem hagyhatta figyelmen kívül a médiapiaci koncentráció megelőzésével kapcsolatos szabályozás alapja és a jelen szakhatósági vizsgálat tárgya között fennálló párhuzamot. A szabályozás alapját képező közérdekű médiapolitikai cél ugyanis mindkét esetben a médiapiaci sokszínűség fenntartása, a sokszínű tájékozódás jogának biztosítása, valamint a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozása. E cél ismeretében arról sem szabad megfeledkezni, hogy az Axel Springer és Ringier kiadók a nyomtatott sajtó piacán a két legbefolyásosabb, legnagyobb részesedéssel rendelkező szolgáltató, forgalmuk pedig 2010-ben meghaladta a 18 milliárd forintot.

A földrajzi dimenzió kapcsán a Médiatanács megállapította, hogy „az általános tematikájú tartalmak, hírek és azok értelmezései” kategóriában megyei szinten szükséges figyelembe venni a nyomtatott sajtótermékeket, tekintettel arra, hogy jelentős szerepet játszanak ebben a szegmensben a csak helyi szinten elérhető tartalomforrások.

Az előző vizsgálatok alapján a Médiatanács releváns piacnak a következő piacokat határozta meg:

I. Napilap:

- a) általános tematikájú napilapok (politikai napilapok, bulvár napilapok, megyei – regionális – napilapok) az Axel Springer helyi lapjai által lefedett megyékben,
- b) speciális tematikájú tartalmak, hírek és azok értelmezéseit közlő napilapok országos piaca:
 - b1) gazdasági-pénzügyi tartalmak, hírek és azok értelmezéseit közlő napilapok,
 - b2) sporttartalmak, hírek és azok értelmezéseit közlő napilapok.

II. Időszaki kiadványok:

- a) általános tematikájú időszaki kiadványok az Axel Springer helyi lapjai által lefedett megyékben,
- b) speciális tematikájú tartalmak, hírek és azok értelmezéseit közlő időszakos kiadványok országos piaca:
 - b1) gazdasági-pénzügyi tartalmak, hírek és azok értelmezéseit közlő időszakos kiadványok,
 - b2) sporttartalmak, hírek és azok értelmezéseit közlő időszakos kiadványok,
 - b3) szórakoztató és életmódtartalmakat közlő időszakos kiadványok.

A belső és külső pluralizmus változása kapcsán a Médiatanács arra az álláspontra jutott, hogy tekintettel arra, hogy a legnagyobb példányszámban értékesített országos bulvárlap, a Blikk és a legnagyobb példányszámban eladott országos politikai napilap, a Népszabadság is a Ringier tulajdonában van, a regionális napilapok jelentős része pedig az Axel Springer tulajdonában áll, ezért a tervezett fúzió az eddigi kétpólusú tulajdonosi befolyást szűkítené. Ebből fakadóan tehát a tervezett fúziót követően nem lenne biztosított a sokszínű forrásokból való tájékozódás jogának érvényesülése.

Emellett az is valószínűsíthető volt, hogy az összefonódás révén létrejövő közös vállalat – a költségcsökkentés érdekében – ugyanazt a hírforrást használja majd a hasonló tartalmat közlő lapok esetén az átfedő tartalmak előállításához, ez viszont szükségszerűen a tartalomkínálat sokszínűségének csökkenését vonja maga után, valamint veszélyezteti a demokratikus közvélemény kialakításához elengedhetetlenül szükséges sokféle hír és vélemény megjelenését, csökkenti a választékot, ezáltal széles társadalmi érdekek sérülhetnek.

A Médiatanács részletesen elvégezte az eladott példányszámok alapján a releváns piacokon a piaci részesedések alakulásának elemzését. Az eredmények alapján az általános tematikájú lapok piacán a fúzió után 85 százalékos, az általános tematikájú időszakos kiadványok piacán 75 százalékos, míg a szórakoztató és életmód tartalmakat közlő kiadványok piacán közel 50 százalékos lenne az összeolvadás után létrejövő vállalat piaci részesedése. Mindezek pedig a Médiatanács szerint olyan magas részarányok, amelyek ezeken a piacokon a tartalomkínálat sokszínűségét egyértelműen és jelentősen korlátozhatnák.

4. A szakhatósági állásfoglalást ért kritikák

A Médiatanács szakhatósági állásfoglalása alapján a GVH által e tárgyban hozott döntést követően több cikk is foglalkozott a Médiatanács által meghozott szakhatósági állásfoglalással, erős kritikát megfogalmazva a döntéssel szemben.¹¹ Az alábbiakban összefoglaljuk a kritikák lényegét és az azokra adható lehetséges válaszokat.

Az észrevételek egy része a szakhatósági állásfoglalás piacdefiníciójára vonatkozott, melyben azt kifogásolták, hogy bár a Médiatanács a szakhatósági állásfoglalásban kifejtette, hogy a tájékoztatás sokszínűsége szempontjából meghatározott releváns piac nem azonos a releváns piac versenyjogi fogalmával, mégis olyan empirikus adatokra támaszkodva határozta meg a piacot, melyeket a versenyjogi vizsgálat lefolytatásához kértek be.

E kritika azonban nem megalapozott. A Médiatanács ugyan valóban olyan piackutatást használt fel, amelyet a versenyhatóság a saját céljaira (versenyjogi versenyelemzés) kért be, azonban a Médiatanács ezen adatokat gondosan megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy azok a véleménypiac elemzésére is alkalmasak. A bekért adatok ugyanis lefedték a tényállás tisztázásához szükséges alapvető kérdéseket (úgymint: a lapolvasók körében mely témák mekkora érdeklődésre tartanak számot; milyen lapokat olvasnak; mekkora az egyes lapok közötti keresztolvasottság; hogyan, mekkora mértékben használják az egyéb médiumokat – pl. internet, televízió, rádió – a lapolvasók; a fogyasztás módja helyettesítő vagy kiegészítő jellegű stb.).

A kritikusoknak igazuk van abban, hogy a felhasználtnál 'célzottabb' kutatás esetlegesen tovább árnyalhatta volna a piackutatás által bemutatott képet. Ugyanakkor egy új kutatás elindítása kapcsán azt is mérlegelni kellett, hogy az eljárás kérelemre indult, és a kutatás időigénye több hónappal halasztotta volna a szakhatósági állásfoglalás meghozatalát, miközben az új kutatástól várható, esetlegesen árnyaltabb kép nem nyújtott volna olyan információöbbltetet, amely indokolhatta volna annak lefolytatását.

További kritika fogalmazódott meg a tekintetben, hogy a piacmeghatározás során a tematikus dimenzió szerint általános tematikájú hírforrásokat tekintve a Médiatanács az elektronikus médiumokat (televízió, rádió, internet) csak kiegészítő jellegű médiaként veszi figyelembe, holott – a kritikusok szerint – a piackutatásból is kiderül, hogy a televízió és a rádió számít a legáltalánosabb információforrásnak, mely „ezen médiumtípusok helyettesítő jellegét támasztja alá”, azaz a piac határait tágabban kellett volna meghúzni.

A szakhatósági állásfoglalás 3.4. pontja kimondja, hogy a Médiatanács által használt megközelítés szerint a véleménybefolyásolási képesség és a tájékoztatás sokszínűsége alapján meghatározott releváns piacot a fogyasztók számára földrajzi és közvetítő csatorna dimenziójában hozzáférhető, azonos tematikájú médiatartalmak összessége jelenti.

A releváns piacok meghatározása során e szerint járt el a Médiatanács, amikor három dimenzió (tartalomfogyasztás, olvasási szokások, hipotetikus kérdések) mentén vizsgálta a piacot. A kritikusok a tematikus dimenziót tekintve nem is éltek kifogással, a kifogások arra irányultak, hogy az általános tematikájú hírforrások esetében vizsgálva a közvetítő csatorna dimenziót, a Médiatanács túl szűk piacot határozott meg azáltal, hogy kizárta az elektronikus médiumokat.

¹¹ GÁLIK Mihály – VOGL Artemon: Az új médiakonzentráció-szabályozás első vizsgálója: az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport megühsült összeolvadása a magyar piacon. *Médiakutató*, 2011. ősz; URBÁN Ágnes: Egy elfektetett kutatás titkai – Miért tiltott meg egy piaci fúziót a médiahatóság? <http://mertek.posttr.hu/egy-elfektetett-kutatas-titkai-miert-tiltott-meg-egy-piaci-fuziot-a-mediahatóság>.

A felhasznált piackutatás részletesen, három dimenzió (tartalomfogyasztás, olvasási szokások, hipotetikus kérdések) mentén vizsgálta az országos politikai napilapok, a megyei napilapok és a bulvár napilapok, valamint az elektronikus média közötti viszony jellegét, melyet a szakhatósági állásfoglalás részletesen tartalmaz.

Az előbbiekben hivatkozott adatokat tartalmazó táblázatokból megállapítható, hogy gyakorlatilag egyetlen elektronikus médium sem tekinthető a fenti laptípusok helyettesítőjének. Mint a kutatási beszámoló megállapítja, mind az országos politikai napilapok, mind pedig a bulvár napilapok olvasói a televíziót/rádiót és az internetet is kiegészítő jelleggel használják, a lapolvasók számára az elektronikus média helyettesítő jellegű használata a jelenlegi használathoz képest jelentős erőfeszítést, komoly változtatást feltételezne, ami hátrányosan érintené az olvasókat. A helyi lapok és a helyi televízió viszonylatában pedig ennél is komolyabb gátat jelent, hogy „nincs alternatív tartalom, a helyi érdekeltségű televíziók a megyei napilapokétól eltérő tartalmakat biztosítanak”.

Az egyik kritika e kérdés kapcsán konkrétan hivatkozik a felhasznált piackutatás két táblázatára (15. és 18. sz. táblák). Az előbbi a legszélesebb érdeklődésre számot tartó tartalmak hozzáférési forrásait mutatja be, míg az utóbbi az olvasott napilap elérhetlensége esetén preferált jellemző helyettesítési forrást jeleníti meg azon megkérdezettek körében, akik elsődleges tájékozódási forrásként országos politikai napilapot jelöltek meg. A szerzők állítása szerint e két táblázat alapján kizárható, hogy a napilapok és az elektronikus média közötti viszony kiegészítő legyen.

Ez az állítás azonban téves, ugyanis egyik táblázat sem alkalmas ilyen következtetés levonására. A 15. sz. táblából az látszik, hogy a lapolvasók számára sem a napilapok jelentik az elsődleges tájékozódási forrást a vizsgált tematikákban (belföldi hírek, külföldi hírek, országos politikai témák), ugyanakkor az is látszik, hogy a helyi/regionális hírek tekintetében a regionális napilapok számítanak az elsődleges tájékozódási forrásnak. Márpedig ebből a helyettesítésre vonatkozóan következtetést levonni nem lehet, mivel az semmit nem mond a helyettesítés szempontjából e médiumok viszonyáról, csupán fontossági sorrendet állít fel. (Egyszerűbb példával élve, ha a gyümölcsök között több almát értékesítenek, mint körtét, abból nem lehet következtetést levonni arra nézve, hogy közöttük helyettesítő viszony van-e.)

A 18. sz. tábla ugyan már a helyettesítési viszonytal kapcsolatos adatokat tartalmaz, de csupán a helyettesítés irányára nézve nyújt támpontot, a helyettesítés mértékére nem lehet pontos következtetést levonni.

A kritikusok egy része – noha maguk is hivatkoztak rá – észrevételezte, hogy a Médianács által felhasznált, a Bell Research által készített kutatás olvasottsági adatai nagymértékben eltérnek a lényegesen nagyobb mintán készült Nemzeti Médiaanalízis olvasottsági eredményeitől. Ezzel kapcsolatosan kiemelték a piackutatás 20. sz. táblázatát, amelyből álláspontjuk szerint az olvasható ki, hogy a Népszabadságot mintegy 1 millióan olvassák Magyarországon, továbbá azt is észrevételezték, hogy a szakhatósági állásfoglalásban felhasznált keresztolvasottsági adatok is jelentős eltérést mutatnak a Nemzeti Médiaanalízis mérésaitól.

Ezen észrevételekkel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy a Bell Research tanulmányt a Médianács a szakhatósági állásfoglalásban a helyettesítési vizsgálatok során használta, ott pedig a napilap olvasói szokásokkal kapcsolatos kérdések kerültek felhasználásra, valamint egy keresztolvasottsággal kapcsolatos táblázat (21. sz. táblázat). A piaci részesedések meghatározása nem a Bell Research által mért olvasottsági adatok felhasználásával történt, hanem az értékesített példányszámok megyei eloszlását a Szonda Ipsos felméréséből származó olvasottsági adatokból nyert súlyokkal becsülte a Médianács. A Bell Research tanulmány 20. sz. táblájával kapcsolatosan kiemelendő, hogy a szerzők tévesen értelmezik az abban közölt adatokat. A 20. táblázat ugyanis nem a teljes magyar népességre vonatkoztatva mutatja meg az olvasottságot, hanem csupán a napilapolvasók körére, minthogy

a Bell Research tanulmány mintájának bázisa a napilapolvasók közönsége. Tehát a Népszabadság 12 százalékos közönségnagysága nem azt jelenti, hogy a népesség 12 százaléka, azaz 1 millió fő olvasa a lapot, hanem azt, hogy a napilapolvasók 12 százaléka olvassa a Népszabadságot.

A keresztolvasottsági adatokkal kapcsolatosan megállapítható volt, hogy az ehhez szükséges adatbázis beszerzésének költsége nem állt arányban az abból megszerezhető többletinformációval. A Médiatanács a GVH-tól ugyanis megkapta a piackutatási adatok 2009. évi és 2010. első negyedévi eredményeit. A szakhatósági vizsgálatot ezen adatok segítségével is el tudta végezni, mivel az eddigi tendenciák alapján nem volt várható radikális változás az olvasottsági arányokban.¹²

Egyes felvetések szokatlannak nevezték a Médiatanács által a helyettesítési vizsgálat esetében alkalmazott azon vizsgálati kérdést: ha kismértékben megváltozna az adott 'hírforrás' által közölt tartalom, akkor az olvasó váltana-e más forrásra. Ezzel kapcsolatban azt kifogásolták, hogy a tartalom mennyiségének vagy minőségének változása nem vizsgálható elszigetelten, ugyanis más tényezők, például a szabadon elköltethető jövedelem, szabadidő csökkenése is eredményezheti, hogy az olvasó lemond pl. egy országos politikai napilap és egy megyei napilap együttes fogyasztásáról.

Az állítás második felével egyet is lehet érteni. Tény, hogy akár a szabadidő, akár a jövedelem csökkenése is okozhatja, hogy a fogyasztó lemond lapok együttes fogyasztásáról. A Médiatanács azonban, hasonlóan a közgazdaságtanban általánosan elfogadott *ceteris paribus* elvhez, más hatásoktól függetlenül kívánta megvizsgálni, hogy a tartalom kismértékű változása milyen hatással járna a fogyasztói magatartásra. Míg ugyanis a tartalom változása lehet a fúzió következménye, addig az egyéb hatások a fúziótól függetlenül bekövetkezhetnek, így vizsgálatuk fúziós eljárásban nem lenne indokolt.

Voltak olyan felvetések is, amelyek arra irányultak, hogy a Médiatanács vizsgálata túlságosan statikus, a trendek vizsgálata elmaradt, így a Médiatanács nem vette figyelembe, hogy a Ringier árbevétele évek óta csökken, vagy hogy a politikai napilapok példányszáma zsugorodik, s ezek eredményeként egy esetleges fúzió megtiltása akár károsabb is lehet a sokszínűség szempontjából, mint annak engedélyezése, mivel egyes lapok kiadása a fúzió nélkül gazdaságilag ellehetetlenülhet.

Ezzel kapcsolatosan szükséges megjegyezni, hogy a Médiatanácsot a szakhatósági állásfoglalás kiadására a Médiatörvény 171. §-a jogosítja fel. A (2) bekezdés szerint a „Médiatanács – a 68. § (2) bekezdés szerinti esetet kivéve – nem tagadhatja meg a szakhatósági hozzájárulás megadását, ha a független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán”. Azon észrevétel tehát, amely szerint a Médiatanács nem vette figyelembe, hogy a fúzió megtiltásának hatására a cégek a rossz anyagi körülmények miatt akár drasztikus lépésre – lapok megszüntetésére – is kényszerülhetnek, azaz közvetett módon a fúzió elutasítása akár a vélemény-sokszínűség csökkenéséhez is vezethet, a Médiatanács felhatalmazásával ellentétes logikát tükröz. Ha igaz lenne, amit e kritikusok megfogalmaznak, akkor a Médiatanácsnak azt kellett volna vizsgálnia, hogy mi történik, ha megtiltja a fúziót, azonban az Mttv. alapján a vizsgálat tárgya nem ez, hanem az, hogy a fúzió bekövetkeztében csökken-e a sokszínűség. Ennek a törvényi kötelezettségnek a Médiatanács maradéktalanul eleget tett. A kérvényezett fúzió elutasításának további gazdasági hatásait a versenyhivatal hivatott vizsgálni.

E körben fontos hangsúlyozni, hogy minden hatósági eljárás és döntés lényege, hogy kiadásának pillanatában jogszerű legyen, illetve a kiadásakor fennálló társadalmi és gazdasági viszonyokra,

¹² Az olvasottsági adatokat a földrajzi piacok azonosításához használta a Médiatanács, mivel ezek alapján becsülte az országos lapok elérésének megyei eloszlását. Míg a természetes adatok időben változékonyak lehetnek, ez az arányszám meglehetősen stabil.

valós tényállási elemekre épüljön. Jövőbeli víziók, stratégiai elemek még közvetve sem képezhetik a hatósági eljárást, a hatósági döntés alapját, ugyanis egy, a jövőbeli feltételezésekre épülő döntés nyilvánvalóan e tekintetben önkényes, megalapozatlan és ebből következően jogszerűtlen lenne.

Végezetül a kritikák utolsó csoportja arra irányult, hogy a szakhatósági állásfoglalás önkényesen kiterjeszti az Mttv. 67–69. §-ában szereplő és a lineáris audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatók közönségárányára vonatkozó értékhatárokat a nyomtatott sajtótermékek piacára is, és a Médiatanács ezen határértékekre hivatkozva tartja veszélyesnek a fúziót. Ennek kapcsán kifogásolják, hogy nincs kidolgozva egy módszer, „amely határértékekhez kötné, hogy mikor engedélyeznek vagy utasítanak el egy összeolvadást”.

A felvetés téves, ugyanis a Médiatanács nem terjesztette ki önkényesen az Mttv. 67–69. §-ában szereplő közönségárányokat a nyomtatott sajtóra. Megkerülhetetlen azonban az is, hogy az Mttv. 67–69. §-ának ugyanazon médiapolitikai célja van, azaz a sokszínűség védelme, a tájékoztatási monopólium lebontása, mint amely szempontokat a szakhatósági állásfoglalás elkészítése során a Médiatanácsnak vizsgálnia kell. Megemlítendő továbbá és a korábbiakban már kifejtésre került, hogy a szakhatósági állásfoglalás meghozatalára irányuló eljárás során megállapítást nyert, hogy a két kiadó együttes piaci részesedése a meghatározott releváns piacokon jellemzően jóval meghaladta az Mttv.-ben meghatározott küszöbértékeket (több mint 80 százalék versus 35 százalék). Más eljárásokban, például a hírközlési piacelemzési eljárásokban, ennél jóval kisebb piaci részesedés is elegendő a jelentős piaci erő megállapításához, az NMHH hírközlési piacelemzési módszertana szerint pl. 50 százalék feletti piaci részesedés már önmagában is megalapozza ennek megállapítását. Mindezek alapján 80 százalékot meghaladó piaci részesedés esetén nem megalapozatlan és nem önkényes annak megállapítása, hogy egy esetleges fúzió káros lenne a sokszínűség és véleménybefolyásolás szempontjából.

5. Közigazgatási jogi szempontok a döntésben

A Médiatanács e döntésével kapcsolatban felmerült az önkényesség, az önkényes döntéshozatal kritikája. Ez határozottan és egyértelműen cáfolható, hiszen a Médiatanács minden olyan döntése, mely jogalanyok (az Mttv. hatálya alá tartozók) jogait és kötelezettségeit érinti, hatósági döntésnek minősül, és a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak hatálya alá került az Mttv. szabályozása alapján.

A korábbi médiaszabályozáshoz képest az Mttv. közjogi garanciális keretet biztosító újdonsága, hogy a médiaigazgatás valamennyi tevékenységét, az Mttv.-ben rendezett valamennyi feladatot a közigazgatási jog világszerte általános garanciális szabályozási rezsimjének keretébe helyez. Ennek körében az érintett jogalanyok felé irányuló állami beavatkozás minden elemét a hatósági tevékenység alá rendeli, így az Mttv. alapján hozott – az Mttv. és az Smtv. személyi hatálya alá tartozó jogalanyt érintő – valamennyi ügy és döntéstípus a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) tárgyi hatálya alá tartozik. Ebből következően a közigazgatási jog minden garanciális elve, eleme, illetve a hatósági eljárásjog ügyfelek jogait biztosító szabályozása kiterjed a médiaigazgatási tevékenységekre, döntéshozatali folyamatra és döntésekre.

A hatósági eljárás közigazgatási szabályozásának általános (azaz a közigazgatás valamennyi ágazatában és – a 20. század második felétől – a világ országainak döntő többségében érvényesülő) garanciális alapja: egyrészt a hatóságok számára a vonatkozó közigazgatási jogi normák jogilag

szabályozott rendben történő érvényesítésének meghatározása, másrészt a hatósági eljárásban szereplő ügyfelek jogainak védelme a közigazgatás közhatalmával szemben. Az ügyféli jogállás oldaláról közelítve tehát, a hatósági eljárás szabályozásának garanciális – a jogállamiság és a jogbiztonság elvével összefüggő – célja, hogy a közigazgatástól elkülönült külső jogalanyoknak olyan jogokat biztosítson, amelyekkel hatékonyan tudják érvényesíteni érdekeiket, jogaikat a kikényszeríthető, végrehajtható hatósági döntés meghozatala előtt és azt követően.¹³

Az Mttv. tehát az NMHH médiaigazgatással, médiafelügyelettel kapcsolatos valamennyi eljárását a közigazgatási hatósági eljárásjog (Ket.) hatálya alá helyezi. A hatósági eljárásjog világos, garanciális, ügyfélbarát és hatékony jogérvényesítést lehetővé tevő jogi rezsimit jelent, amely rendezi a hatóság és a külső jogalany (ügyfél) teljes jogviszonyrendszerét, a kezdettől a lezárásig az eljárás teljes menetét, rendjét, az ügyfelek számára garanciát jelentő intézményeket, és az ügyfelek közhatalommal szembeni jogvédelmét biztosító alanyi jogokat, továbbá részletesen tartalmazza a jogorvoslati és a bírósági felülvizsgálati szabályokat.¹⁴ (Megjegyzendő, hogy a korábbi mediaszabályozást több alkotmánybírósági kifogás is érte, különösen amiatt, hogy eljárásaiban nem volt egyértelműen elkülöníthető az ORTT közhatalmi és polgári jogi feladatellátása. Az Európai Közösség közhatalmi funkciókkal kapcsolatos szabályozásának, politikájának, illetve az ún. „fair eljárás” elvének, valamint a hazai jogállami elveknek sem felelt meg az a szabályozási módszer, hogy az ORTT külső jogalanyok irányában nem kiszámítható és nem egyértelmű eljárási szabályok szerint járt el a korábbi médiatörvény alapján.)

Mindez azért fontos, mert a Médiatanács tehát, vizsgált szakhatósági állásfoglalását eljárásjogi és döntéshozatali szempontból is minden elemében a Ket. általános eljárási szabályai alapján alakította ki.

A szakhatósági állásfoglalás hatósági döntésnek minősül. Ebből következően a Médiatanács döntéshozatalának önkényességére vonatkozó – jogtudományi alapú indokolást nélkülöző – megállapítások elvben azt is jelentenék, hogy minden közigazgatási szakhatósági döntés (építésügyi, tűzvédelmi, járványügyi, egészségügyi, környezetvédelmi stb.) önkényes lenne. A Médiatanács szakhatósági eljárása, döntéshozatala, illetve döntési mérlegelése ugyanis teljesen azonos szabályokon alapul a többi közigazgatási ágazat szakhatósági döntéseivel, mert a Médiatanács szakhatósági állásfoglalása is a Ket. általános és garanciális szabályozási rezsimje alá tartozik, aszerint kerül kialakításra. A Ket. részletesen szabályozza a szakhatósági közreműködés minden elemét, eljárási alapját és keretét.¹⁵ Ezen belül külön kiemelendő a jogorvoslat garanciarendszere, szabályozása.

A hatósági döntések, így a Médiatanács hatósági határozatai, szakhatósági állásfoglalása bírósági felülvizsgálatának tartalmáról is általánosan megállapítható, hogy a közigazgatási döntések tekintetében, a vonatkozó jogszabályok (Alaptörvény, Ket., Pp.) szerint a bíróság teljes körű jogszerűségi ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik. Vagyis a bírósági felülvizsgálat kiterjed mind a közigazgatási döntés tartalmára (anyagilag), eljárás alapjára és formájára (eljárás-jog) is. (A bíróság a hatósági,

¹³ L. részletesen LÖRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-Orac, 2005. PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2009; FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris, 2005. KILÉNYI Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005.

¹⁴ L. pl. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, 2/2000. (II. 25.) AB határozat, 1160/B/1992. AB határozat, 7/2001. (III. 14.) AB határozat, 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

¹⁵ Ket. 44-45. §.

szakhatósági ügyek ténybeli alapjára, a tényállás megfelelő tisztázására vonatkozó felülvizsgálati hatáskörrel is rendelkezik, hiszen a Ket. egyik legfontosabb garanciális követelménye, hogy a hatóság a döntését részletesen indokolja, melynek egyik legfontosabb eleme a hatósági, szakhatósági ügy releváns ténybeli alapjának és a hatóság tényállás tisztázására irányuló cselekményeinek részletes indokolása. Mindez egy az egyben köti a médiaigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát is, hiszen a bírósági felülvizsgálat általános szabályaitól az Mttv. nem tér el (illetve nem is térhet el, mert a bírósági felülvizsgálat eljárási és hatásköri részét nem a Ket., hanem a Pp. szabályozza).

Összefoglalóan, közigazgatás-tudományi alapokon megállapítható, hogy a Médiatanács szakhatósági döntésének alapjául szolgáló szabályozás az általános közigazgatási jogi szabályozás része, melyben az önkényesség kérdése, a közigazgatás általános – hazai és európai közösségi – garancia-rendszere alapján nem merülhet fel, illetve az önkényesség kizárását a jogállamiság közigazgatás-tudományal és közigazgatási joggal összefüggő elemei biztosítják.
