

Ügyszám: **108/B/1997**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Kukorelli István Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **1/2007. (I. 18.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2007/45**

Kelte: **Budapest, 2007.01.16**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában - Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolásával - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 61. § (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 49. §-a alkalmazásakor a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát - a műsor jellegétől függően - az egyes műsorszámok belül, illetve a műsorszámok összességében kell vizsgálni.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 48. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2007. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 49. §-a, 50. § (2) bekezdése, továbbá 51. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 50. § egészének és az 51. § (4) bekezdésének a megsemmisítését, valamint a 49. § (6) bekezdésével kapcsolatban benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, továbbá az ORTT gyakorlatának a felülvizsgálatát és meghatározott tartalmú közlemény közzétételét kezdeményező indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálatára. Jelen eljárásban az Alkotmánybíróság a Médiatörvény Panaszbizottság működésével kapcsolatos 48. § (3) bekezdésének, 49-50. §-ainak, 50. § (2) bekezdésének, valamint 51. § (2) bekezdés második mondatának és az 51. § (4) bekezdésének az alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményező indítványokat bírálta el.

1. Az egyik indítvány szerint az Alkotmány 61. §-ába ütköznek a Médiatörvény 49-50. §-ai, mert azok nem zárják ki annak a lehetőségét, hogy a Panaszbizottság egyetlen műsorszám kapcsán vizsgálja a kiegyensúlyozottság követelményének érvényesülését. A Panaszbizottság ugyanis a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) megfogalmazott követelményekkel ellentétben sokszor egy-egy műsorszám miatt lép fel.

Ez az indítvány a Médiatörvény 48. § (3) bekezdésének utólagos vizsgálatát is kéri az Alkotmánybíróságtól, mert az a kérelem szerint sérti az Alkotmány 61. §-ának a szabad véleménynyilvánítás jogát biztosító rendelkezését és ellentétes azokkal az alkotmányossági követelményekkel, amelyeket az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megfogalmazott.

2. A másik indítvány szerint az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságot alkotmány sértő módon korlátozza a Médiatörvény 50. § (2) bekezdése, mert „túl széles felhatalmazást ad” a Panaszbizottságnak, illetve fellebbezés esetén az ORTT-nek. A Panaszbizottság és az ORTT ugyanis megjelöli azt az időpontot és módot, ahogyan a műsorszolgáltató köteles a Panaszbizottság, illetve az ORTT állásfoglalását közölni, vagy a kifogást tevő számára álláspontja kifejtésére lehetőséget adni.

Az indítvány emellett az Alkotmány 57. § (5) bekezdését, 59. § (1) bekezdését és a 61. §-át sértőnek tartja, hogy a Médiatörvény 51. § (2) bekezdés második mondata alapján a Panaszbizottság állásfoglalása ellen benyújtott jogorvoslati kérelemről másodfokon döntő ORTT elmarasztaló határozatát a műsorszolgáltatónak azonnal teljesítenie kell, a bírósági felülvizsgálatra benyújtott kérelemnek ugyanis a határozat végrehajtására nézve nincs halasztó hatálya. Az indítványozó szerint ez a rendelkezés nincs összhangban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. és XXI. fejezeteiben foglaltakkal sem.

Az indítvány az Alkotmány tételes szabályának megjelölése nélkül, általában tartja alkotmányellenesnek, hogy a műsorszolgáltatót elmarasztaló határozatot azelőtt teszik közzé a Művelődési Közlönyben (1999-től a Kulturális Közlönyben), mielőtt a felülvizsgálati kérelem alapján indult bírósági eljárás jogerősen befejeződött volna [Médiatörvény 51. § (4) bekezdés].

A Médiatörvény 49. § (6) bekezdésének első mondata alapján a Panaszbizottság a műsorszolgáltatót és a kifogást tevőt meghallgathatja. Az indítvány szerint a gyakorlatban a Panaszbizottság többnyire a felek meghallgatása nélkül, az iratok alapján dönt. Így az ORTT is anélkül hoz határozatot, hogy a feleket legalább egyszer meghallgatták volna. Ez a gyakorlat – a beadványt készítő szerint – ellentétes az Alkotmány 61. §-ába foglaltakkal. Ezzel összefüggésben azt kéri az Alkotmánybíróságtól, hogy „kellő garanciák híján az alkotmányos védelem szempontjából nyilvánítsa aggályosan

hiányosnak" a Médiatörvény 49. § (6) bekezdését. Végül az indítványozó azt kezdeményezi, hogy az Alkotmánybíróság határozatban mondja ki: „a politikai pártok semmilyen formában nem avatkozhatnak be a közszolgálati média működésébe, a Panaszbizottságnál kizárólag állampolgárok tehetnek panaszt jogos egyéni érdekeik védelmében”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

„59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.”

2. A Médiatörvénynek az indítványok elbírálása során figyelembe vett rendelkezései:

„4. § (1) A közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényyszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.

(2) A műsorszolgáltatásban közzétett műsorszámok összessége, illetőleg ezek bármely tartalom vagy műfaj szerinti csoportja nem állhat párt vagy politikai mozgalom, illetve ezek nézeteinek szolgálatában.

(3) A műsorszolgáltató politikai tájékoztató és hírszolgáltató műsorszámaiban műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársak – a munkavégzésükre irányuló jogviszonyuktól függetlenül – műsorszolgáltatónál politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot – kivéve a hírmagyarázatot – nem fűzhetnek.

(4) A műsorban közzétett hírekhez fűzött véleményt, értékelő magyarázatot e minőségének és szerzőjének megnevezésével, a hírektől megkülönböztetve kell közzétenni.”

„48. § (2) A Panaszbizottság ügyrendjét és az egyes ügyekben eljáró tanácsok eljárási rendjét – ideértve az eljáró Panaszbizottság tagjának elfogultság miatti kizárására vonatkozó szabályokat is – a Testület állapítja meg. Ennek során figyelemmel kell lenni a felek egyenlősége, a nyilvánosság és a pártatlanság elvének érvényesítésére.

(3) A Panaszbizottság ügyrendje tartalmazza a 4. §-a alá nem tartozó panaszügyek elintézésének rendjét is. Az ilyen ügyekben a Panaszbizottság a panaszt megvizsgálja és állásfoglalásáról tájékoztatja a panaszost, az érintett műsorszolgáltatót, továbbá – ha ezt szükségesnek tartja – a közvéleményt.”

„49. § (1) Ha a műsorszolgáltató a vételkörzet lakosságát foglalkoztató társadalmi kérdésben egyoldalúan tájékoztat,

különösen ha a vitatott kérdésben egyetlen vagy egyoldalú álláspont megjelenítésére vagy kifejezésére ad lehetőséget, vagy ha egyéb módon súlyosan megsérti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a sérelmet szenvedett (a továbbiakban: kifogást tevő) kifogásával a műsorszolgáltatóhoz fordulhat.

(2) A kifogást tevő a kifogásolt közlés megjelenésétől, többszöri közlés esetén az utolsó ismétléstől számított negyvennyolc órán – a Magyar Köztársaság határain kívül élő (tartózkodó, működő) személy esetében nyolc napon – belül írásban kérheti a műsorszolgáltatótól álláspontjának – a kifogásolt álláspont megjelenéséhez hasonló körülmények közötti – ismertetését. Nem élhet a kifogásolás jogával a kifogást tevő, ha az ismertetésre nem juttatott álláspontja ismertetésére ezen álláspont más képviselője már lehetőséget kapott, vagy ha e lehetőséget a kifogást tevő kapta, de azzal nem élt.

(3) A műsorszolgáltató a kifogás elfogadásáról vagy elutasításáról, annak kézhezvételétől számított negyvennyolc órán belül dönt. A döntésről a kifogást tevőt haladéktalanul értesíteni kell. A kifogást tevő a döntés közlésétől számított negyvennyolc órán belül – a döntés közlésének elmaradása esetén a kifogásolt vagy sérelmezett megjelenítéstől számított hat napon – külföldi esetén tizenkét napon – belül a kifogásolt műsorszám és a műsorszolgáltató pontos megnevezésével írásban panaszt nyújthat be a Panaszbizottsághoz. A Panaszbizottsághoz akkor is benyújtható a panasz, ha a műsorszolgáltató a kifogást elfogadó nyilatkozata ellenére a kifogásban foglaltakat nem teljesíti. Ebben az esetben a Panaszbizottsághoz a kifogás teljesítésére vállalt határidő lejártát követő negyvennyolc órán belül kell a panaszt benyújtani.

(4) A Panaszbizottság a panasz benyújtásától számított tizenöt napon belül állást foglal a kifogást tevő által előterjesztett kérdésekben.

(5) A műsorszolgáltató a Panaszbizottság felhívására haladéktalanul a Panaszbizottság rendelkezésére bocsátja a vitatott műsorszámot rögzítő anyagot, és megadja a Panaszbizottságnak az ügygel kapcsolatban kért felvilágosítást.

(6) A Panaszbizottság a műsorszolgáltatót és a kifogást tevőt meghallgathatja. A meghallgatástól való távolmaradás az állásfoglalásnak nem akadályozó.”

„50. § (2) Ha a Panaszbizottság állásfoglalása szerint a műsorszolgáltató megsértette a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát, a műsorszolgáltató a Panaszbizottság által megjelölt időpontban és módon – a Panaszbizottság állásfoglalásában foglaltaknak megfelelően – értékelő magyarázat nélkül közli a Panaszbizottság állásfoglalását, vagy lehetőséget ad a kifogást tevőnek álláspontja megjelenítésére.”

„51. § (1) A Panaszbizottság állásfoglalása ellen jogorvoslati kérelemmel a Testülethez lehet fordulni az állásfoglalás közlésétől számított negyvennyolc órán belül. A műsorszolgáltató jogorvoslati kérelme halasztó hatályú.

(2) A Testület a jogorvoslati kérelemről nyolc napon belül határoz. A Testület elmarasztaló határozatát, illetve ha a Testület a műsorszolgáltató kérelmét elutasítja, a Panaszbizottság állásfoglalását azonnal teljesíteni kell.

(3) A Testület határozatának felülvizsgálatát a bíróságtól lehet kérni. A bíróság a polgári perrendtartásról szóló – többször módosított – 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetének szabályai szerint jár el. A bíróság a Testület határozatát megváltoztathatja.

(4) Az alaposnak bizonyult kifogásnak a műsorszolgáltató műsorában történt közlésén túlmenően a műsorszolgáltatót

marasztaló jogerős határozatot a Művelődési Közlönyben is közzé kell tenni.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

A most elbírált mindkét indítvány kifogásolja, hogy a Panaszbizottság (adott esetben a másodfokon eljáró ORTT) olykor „műkritikát” gyakorol egy-egy műsorral szemben, azaz egyetlen műsorszám kapcsán vizsgálja a kiegyensúlyozottság követelményének az érvényesülését. Ennek – az indítványozók álláspontja szerint – az az oka, hogy a Médiatörvény vonatkozó 49. §-a az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseit sértő módon nem zárja ki kifejezetten e vizsgálódás lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy a Panaszbizottság eljárását szabályozó Médiatörvény 49. §-a az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően korlátozza-e a vélemény- és sajtószabadságot.

1. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a szabályozás alapjául szolgáló legitim célok védelme más módon nem érhető el. „Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” (Összefoglalóan: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.)

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz. A sajtó számára speciális védelmet nyújtó Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. Ezt a szabadságot az államnak arra figyelemmel kell garantálnia, hogy a sajtó egyrészt a véleménynyilvánítás, másrészt a tájékoztatás és a véleményformálás fontos eszköze. Az Alkotmány sajtószabadságot garantáló 61. § (2) bekezdésébe beletartozik a cenzúra tilalma és a lapalapítás szabadsága, (Abh., ABH 1992, 227, 229-230.) továbbá a szerkesztői autonómia is. [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 499.]

A törvényhozó a Médiatörvényben „a kiegyensúlyozott tájékoztatás előmozdítására” hozta létre a Panaszbizottságot. A műsorszolgáltató szempontjából a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményére vonatkozó előírás és a követelmény érvényesülése felett őrködő testület, a Panaszbizottság létrejötte a sajtószabadság jelentős korlátozását jelenti. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban azt vizsgálta, milyen jogalkotói cél érdekében korlátozza a kiegyensúlyozottságot vizsgáló Panaszbizottság eljárása a műsorszolgáltatók szerkesztési szabadságát.

2. A tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozása alkotmányos cél. [Alkotmány 61. § (4) bekezdés] A tájékoztatási monopóliumok a műsorszolgáltatási technológia rohamos fejlődését követően elsősorban a „véleménymonopóliumok” kialakulásának veszélyét jelentik, ezért legitim célként fogadja el az Alkotmánybíróság a véleménypluralizmus fenntartását. E cél elérése érdekében

korlátozza a kiegyensúlyozottság követelménye a műsorszolgáltató szerkesztési szabadságát. Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének. Az elektronikus média esetében ezért indokolt speciális, a sokoldalú tájékoztatásra vonatkozó előírások meghozatala, amelynek célja az, hogy a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat.

3. A kiegyensúlyozottsági követelmény olyan médiamodellben született, amelynek alapvető jellemzője volt a korlátozott számú műsorszolgáltató és az egyoldalú tájékoztatás. Ezt tükrözi az 1992-ben hozott Abh., amely a véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság érvényesülése érdekében a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követelt meg a rádióval és televízióval kapcsolatban, mert a földfelszíni műsorszórásra alkalmas frekvencia-készlet szűkös erőforrás, az országos közszolgálati rádió és televízió pedig monopolhelyzetben volt. (ABH 1992, 227, 230-231.)

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az új műsorterjesztési technológiák megjelenését követően fenntarthatóak-e az Abh. frekvenciaszűkösségre és a közszolgálati rádió és televízió monopolhelyzetére vonatkozó érvei, valamint azt, miként módosul a kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó követelmény érvényességi köre az információs és kommunikációs technológiák fejlődésével.

3.1. A frekvenciaszűkösség azt jelenti, hogy analóg környezetben korlátozott az audiovizuális tartalmak szolgáltatására alkalmas frekvenciák száma. A frekvencia-korlát érv technikailag egyre kevésbé indokolható, mert a digitalizálás lényegesen kisebb sáv szélességet igényel, mint az analóg átvitel. Változatlan minőség mellett tehát mennyiségileg több műsorszolgáltatásra van lehetőség, adott esetben annál is többre, amennyit a piac el tud(na) tartani. A frekvenciaszűkösségre vonatkozó érv megalapozatlanságára következtethetünk az új műsorterjesztési technológiák elterjedéséből is. E technológiák ugyanis nem igényelnek rádiófrekvenciákat. Ilyen például a digitális kábel, az internet TV és a DSL alapú interaktív TV.

A frekvencia-korlátra vonatkozó érv elavultságával szemben viszont felvethető, hogy az analóg átvitel megszűnését követően megjelennek olyan nagyobb sáv szélességet igénylő technikák, amelyek miatt ismét probléma lehet a földfelszíni frekvenciák korlátozott száma (térhatású TV). Másrészt a műsorszolgáltatások mellett egyéb szolgáltatások (például mobil szolgáltatások) is célul tűzik a jól használható frekvenciák megszerzését.

A frekvencia-korlát érv tehát - várhatóan - nem válik teljesen okafogyottá, de önmagában nem indokolhatja a rádió és a televízió működésére vonatkozó (a nyomtatott sajtót érintő rendelkezéseken túlmenő) speciális állami előírások, ezen belül a kiegyensúlyozottsági követelmény létét.

3.2. Az Abh. szerint a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű 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 kellett biztosítani (külső pluralizmus). [megerősítve: 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, (ABH 1999, 176, 184.)] Másrészt, az Abh. az akkor gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádióval és televízióval kapcsolatban kötelezte a törvényhozót olyan törvények megalkotására, amelyek „anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel” teszik lehetővé a „teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást” (belső pluralizmus).

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az országos közszolgálati rádió és televízió monopolhelyzete az 1992-ben hozott határozat óta megszűnt. A földfelszíni frekvencián történő műsorszórás mellett létezik többek között a műholdas és kábeles műsorszolgáltatás, és új lehetőségeket kínál a távközlési technológia gyors fejlődése. A külső pluralizmus a rádió és a televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult. Ez a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükségtelemmé a kiegyensúlyozottsági követelmény (belső pluralizmus) előírását.

Az Abh. 1992-ben a kiegyensúlyozottság mint a műsorszolgáltatásra vonatkozó tartalmi követelmény érvényesülési körének a meghatározásakor abból indult ki, hogy az országos közszolgálati rádiók és televíziók a szűkös erőforrásnak számító frekvenciákat használják, másrészt abból, hogy ezek azok a tömeg-tájékoztatási eszközök, amelyek a társadalom egészét szólítják meg.

Ma nem csak a közszolgálati rádiók és televíziók használnak földfelszíni frekvenciát, valamint a teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján létrejövő demokratikus közvélemény alakításában sem csupán a közszolgálati műsorszolgáltatók vesznek részt.

A földfelszíni frekvenciát használó televíziós és rádiós csatornák az ORTT által adott műsorszórási engedély alapján működnek, ezért értelemszerűen indokolt annak folyamatos vizsgálata, hogy e műsorszolgáltatók a rájuk vonatkozó jogszabályokban és az engedélyben meghatározott feltételeknek eleget tesznek-e. A szűkös mértékben rendelkezésre álló frekvenciát használó televízió és rádió csatornák mindenki számára hozzáférhető, jelenleg anyagi ellenszolgáltatás nélkül igénybe vehető műsorszolgáltatások.

A véleménypluralizmus fenntartása érdekében a kiegyensúlyozottság vizsgálandó a közpénzből létrehozott és működtetett közszolgálati műsorszolgáltatók, továbbá azon kereskedelmi rádiók és televíziók esetében, amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik.

4. A törvényhozó a kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítésére sajátos, többfokozatú eljárást intézményesített. A Médiatörvény 49. §-a a kiegyensúlyozottságról szóló vita rendezését elsősorban a sérelmet szenvedett/meg nem szólaltatott személyre és a műsorszolgáltatóra bízta, és csak ennek eredménytelensége esetén van lehetőség a Panaszbizottság eljárásának megindítására.

A Médiatörvény 49. § (1) bekezdés alapján a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a sérelmet szenvedett kifogást nyújthat be a műsorszolgáltatóhoz, ha az a vételkörzet lakosságát foglalkoztató kérdésben egyoldalúan tájékoztat, különösen, ha a kérdésben egyetlen vagy egyoldalú álláspont megjelenítésére vagy kifejezésére ad lehetőséget, vagy ha egyéb módon súlyosan megsérti a kiegyensúlyozott

tájékoztatás követelményét. Ebben a kifogást tevő írásban kérheti a műsorszolgáltatótól álláspontjának – a kifogásolt álláspont megjelenéséhez hasonló körülmények közötti – ismertetését. A műsorszolgáltató a kifogásról 48 órán belül dönt, ezt követően a kifogást tevő panasszal élhet a Panaszbizottságnál. Erre utal a Médiatörvény 47. § (1) bekezdése: „a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének (4. §) megsértése miatti panaszokat a testület Panaszbizottsága (...) bírálja el”.

A törvényhozó a Médiatörvény 49. §-ának megalkotásakor a már létező jogvédelmi eszközök (sajtó-helyreigazítás, személyiségi jogi per, becsületsértés és rágalmazás miatti büntetőeljárás) mellé illesztette a kifogás és a panasz benyújtásának lehetőségét. Ez utóbbiak viszont nem a személyiségi jogsérelmek orvoslását szolgálják, és elsősorban nem a valótlan tényállítások korrigálását célozzák, hanem a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének a megsértése esetén jelentenek jogorvoslatot. Előfordulhat, hogy ugyanazon műsorszám(ok) tárgyában párhuzamosan folyik az eljárás a bíróság előtt sajtó-helyreigazítási perben és a kiegyensúlyozottsággal kapcsolatban benyújtott kifogás majd panasz alapján a Panaszbizottság előtt. Sajtó-helyreigazítást az kérhet, akinek személyére a sajtóközlemény utal, vagy akinek a személye a sajtóközlemény tartalmából felismerhető (PK 13. szám). A bíróság a kérelem alapján azt vizsgálja, hogy a közölt tény valós-e, illetve, hogy a műsorszolgáltató nem tüntetett-e fel valamely valós tény hamis színben [a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79. § (1) bekezdése]. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. §-a szerint a bíróság határozata mindenkire kötelező, ideértve azt is, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát állapítja meg. A bíróság határozata tehát köti a Panaszbizottságot is. A panaszbizottsági eljárás lefolytatása viszont „perfüggséget” nem eredményez, a Panaszbizottság, de még a másodfokon eljáró ORTT döntése sem jelent ítélt dolgot. Így a panaszos a kiegyensúlyozottsági eljárás megindításától függetlenül – amennyiben annak jogi feltételei fennállnak – dönthet a sajtó-helyreigazítási eljárás megindításáról. A helyreigazítási perhez képest a Panaszbizottság eljárását tágabb személyi kör kezdeményezheti („a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője” és a „sérelmet szenvedett”), és a kiegyensúlyozottság egyik elemét alkotó ténytényiségi követelmény szélesebb körű vizsgálatot enged, mint a sajtó-helyreigazítás.

Mindezek alapján a véleménypluralizmus mint alkotmányos cél elérése érdekében nem minősül a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának, hogy a tájékoztatás sokszínűségének a vizsgálatára a jogalkotó önálló állami intézményt hozott létre, és hogy e jogintézmény eljárását külön, a Médiatörvény 49. §-ában szabályozta.

5. Az alapjog-korlátozás arányosságának a vizsgálata körében értékelte az Alkotmánybíróság azt az indítványozói kifogást, amely szerint a sajtószabadságot sérti, hogy a Panaszbizottság egy műsoron belül is vizsgálhatja a kiegyensúlyozott tájékoztatás érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Médiatörvény 49. §-a alapján nincs akadálya annak, hogy a műsorszolgáltató rendszeresen jelentkező műsorszámok sorozatában mutassa be a közéleti témához kapcsolódó releváns álláspontokat. A

kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem értelmezhető úgy, mint amely azt a követelményt támasztja a műsorszolgáltatóval szemben, hogy az minden egyes álláspontot minden műsorszámban megjelenítsen. Ha a kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítésére minden esetben kizárólag egy műsorszámon belül keríthetne sort a műsorszolgáltató, az a sajtó-, azon belül a szerkesztési szabadság olyan fokú sérelmét jelentené, amelyet a legitim jogalkotói cél: a véleménypluralizmus elérése nem igazol. Az egyes műsorszámok kiegyensúlyozottságára vonatkozó előírás arra késztetné a műsorszolgáltatókat, hogy kevesebb tájékoztató jellegű műsort készítsenek, és hogy egy-egy vitatottabb közügyet érintő kérdésről egyáltalán ne ejtsenek szót, a panaszbizottsági eljárást elkerülendő. Ez pedig a műsorszolgáltatók öncenzúráját jelentené, amely nem a sokszínű tájékoztatás elérését segítené, hanem ellenkezőleg, a műsorok elszíntelenedéséhez vezetne, és a közügyek megvitatása ellen hatna.

A tág értelemben vett kiegyensúlyozottság fogalmába tartozó kvalitatív követelményeket jelenleg a Médiatörvény 4. §-a és 23. §-a nevesíti.

A Panaszbizottság eljárása során alkalmazandó Médiatörvény 4. § (1) bekezdése a „tájékoztatással” kapcsolatban fogalmazza meg a sokoldalúság, a tényyszerűség, az időszerűség és a tárgyilagosság, vagyis a belső pluralizmus követelményeit. A tájékoztatás – a műsor fajtájától függően – megvalósulhat egy műsorszámon (Médiatörvény 2. § 28. pont) belül, és megvalósulhat a naponta, hetente, kéthetente, illetve a nagyobb időközönként rendszeresen jelentkező műsorok összességében.

A Médiatörvény 4. § (2) bekezdése szerint a „műsorszámok összessége”, illetve a műsorok „bármely tartalom vagy műfaj szerinti csoportja” nem állhat párt vagy politikai mozgalom, és azok nézetei szolgálatában. E szabály alapján a tartalmi befolyásolás vizsgálata a műsorfolyam egészére, illetve műsorcsoportokra vonatkozik.

A 4. § (3) és (4) bekezdései azt a kötelezettséget fogalmazzák meg, hogy a hírolvasók, tudósítók, a hírműsorok műsorvezetői a politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot (a hírmagyarázatot kivéve) ne fűzzenek [(3) bekezdés]; és azt, hogy a véleményt, értékelő magyarázatot a hírektől megkülönböztetve kell közzétenni [(4) bekezdés].

A közszolgálati műsorszolgáltató a Médiatörvény 4. §-ával tartalmilag megegyező 23. § (2) bekezdése alapján rendszeresen, átfogóan, elfogulatlanul, hitelesen és pontosan köteles tájékoztatni a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről. A 23. § (3) bekezdésben foglaltak szerint a közszolgálat feladata a műsorszámok és nézetek sokszínűségének, a kisebbségi álláspontok megjelenítésének és a műsorszámok változatosságának a biztosítása. A közszolgálati műsorszolgáltatók esetében tehát a médiatörvénybeli különös rendelkezés műsorszámok sokszínűségéről, változatosságáról szól, vagyis lehetővé teszi az egymást kiegészítő, illetve a meghatározott időközönként rendszeresen jelentkező műsorok együttes vizsgálatát.

A fenti – kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó – követelmények súlyos sérelme esetén a Médiatörvény 49. §-a alapján a „kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője” és a „sérelmet szenvedett” a műsorszolgáltatóhoz, annak sikertelensége esetén a Panaszbizottsághoz fordulhat. A sérelem bekövetkezhet, ha „a vételkörzet lakosságát foglalkoztató kérdésben egyoldalúan tájékoztat”, ha egy

„vitatott kérdésben egyetlen vagy egyoldalú álláspont megjelenítésére vagy kifejezésére ad lehetőséget” vagy egyéb más módon. Minden esetben jogalkalmazói mérlegelés kérdése, hogy a jogsértés olyan súlyú-e, amely az eljárás megindítását indokolja. A Médiatörvény 49. § (2) bekezdése – fő szabály szerint – a sérelmes közlés megjelenésétől (többszöri közlés esetén az utolsó ismétléstől) számított 48 órán belül teszi lehetővé az érintett számára a kifogás benyújtását, a 49. § (3) és (5) bekezdései pedig „műsorszámot” említene. Ez utóbbi rendelkezések alapján a kifogást tevő az általa kiegyensúlyozatlannak vélt műsorszám(ok) miatt fordul a műsorszolgáltatóhoz, majd a Panaszbizottsághoz. A Panaszbizottság viszont a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsor jellegétől függően – egy műsorszámban vagy a műsorok egy csoportjában, a rendszeresen jelentkező műsorok esetében pedig több, egymást követő műsorban vizsgálja.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Médiatörvény 49. §-a nem korlátozza aránytalanul az Alkotmány 61. § (2) bekezdését, mert – a fentiek alapján – lehetővé teszi a kiegyensúlyozottság több műsorszámban történő vizsgálatát és meghatározza a kifogás benyújtásának, valamint a kifogás sikertelensége esetén az ún. panaszjog gyakorlásának a határait. A 49. § (2) bekezdés rövid időt biztosít a kifogás benyújtására: a sérelmezett közléstől, többszöri közlés esetén az utolsó ismétléstől számított 48 órát (a külföldön élő, tartózkodó vagy működő személy esetében 8 napot). A kifogástétel jogával való visszaélést elkerülendő a 49. § (2) bekezdés alapján a kifogást tevő véleményének csupán a kifogásolt álláspont megjelenéséhez hasonló körülmények közötti ismertetését kérheti. Egyáltalán nem jogosult a kifogás benyújtására, ha lehetősége volt álláspontja kifejtésére, de azzal nem élt, vagy ha ugyanazon álláspont más képviselője már lehetőséget kapott a megszólalásra. A Médiatörvény 49. § (3) bekezdésében foglalt fő szabály szerint a panasz benyújtására is viszonylag rövid idő, a műsorszolgáltató döntésének közlését követően 48 óra (külföldi esetében 12 nap) áll rendelkezésre. A panaszjog gyakorlásának további korlátját jelenti, hogy a Panaszbizottság határozata ellen jogorvoslatot kizárólag a műsorszolgáltató számára biztosít a Médiatörvény. „Az egyoldalú jogorvoslati lehetőséget az indokolja, hogy a megszólalási jogot önmagában nem lehet alanyi jogként értelmezni, jogi következményekkel pedig csak a műsorszolgáltató sújtható” – szól a törvény indokolása.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 49. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat rendelkező részében foglalt megállapítás szerint az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezésének meg kell felelniük. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, a Médiatörvény 49. §-ának van olyan értelmezése, amely az Alkotmány 61. § (2) bekezdésének megfelel, ezért határozatának rendelkező részében meghatározta azt a jogszabály-értelmezést, amely esetében a kifogásolt rendelkezés az Alkotmánnyal összhangban van. Eszerint az Alkotmány 61. § (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 49. §-a alkalmazásakor a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsor jellegétől függően – az egyes műsorszámon belül, illetve a műsorszámok összességében kell

vizsgálni.

IV.

Az Alkotmánybíróság a következőkben a Médiatörvény 48. § (3) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta. E rendelkezés szerint a Panaszbizottság ügyrendje tartalmazza a 4. § alá nem tartozó panaszügyek elintézésének rendjét is. Az ilyen ügyekben a Panaszbizottság a panaszt megvizsgálja, és állásfoglalásáról tájékoztatja a panaszost, az érintett műsorszolgáltatót, és ha szükségesnek tartja, a közvéleményt is.

1. A Médiatörvény 48. § (3) bekezdése a Panaszbizottság ügyrendjére bízva az ún. egyéb panaszok esetében irányadó eljárási szabályok megalkotását. A Panaszbizottság ügyrendjét az ORTT állapítja meg [48. § (2) bekezdés]. A Médiatörvény nem határozza meg, hogy milyen normaszegés esetén fordulhat panasszal valaki a Panaszbizottsághoz, nem rendezi a követendő eljárási rendet, nem biztosít jogorvoslatot az érintettek számára, következésképpen nincsenek törvényi keretei annak a mozgástérnek, amelyen belül az ORTT a panaszeljárást szabályozhatja.

A határozat III.1. pontja alapján a Panaszbizottság létrejötte és működése a sajtószabadság jelentős korlátozását jelenti. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján „törvény kell az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.]. Ennek ellenére a Médiatörvény 48. § (3) bekezdése szerint nem törvény, hanem a jogszabálynak sem minősülő ügyrend rendelkezik az ún. egyéb panaszra vonatkozó eljárásról.

Az ORTT Panaszbizottságának ügyrendje és az egyes ügyekben eljáró tanácsok eljárási rendjének (a továbbiakban: Panaszbizottság ügyrendje) 1. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „a Panaszbizottság feladata az Rttv. 4. § (1) bekezdésének megsértése következtében indult, valamint a műsorszolgáltatók tevékenységével kapcsolatos egyéb panaszok elbírálása”. Jelenleg a Panaszbizottság ügyrendjének 1. § (3) bekezdése alapján a Panaszbizottság egyéb panaszként bírálja el azokat a kérelmeket, amelyek nem a Médiatörvény 4. § (1) bekezdésének a hatálya alá tartoznak, hanem például a Médiatörvény 4. § (2)-(4) bekezdéseinek és az alapelvek [az alkotmányos rend tiszteletben tartása, az emberi jogok megsértésétől való tartózkodás, a kirekesztés és a gyűlöletkeltés tilalmát tartalmazó 3. § (2), (3) bekezdései és a vallási, hitbeli meggyőződést védő 5. §] sérelmét kifogásolják.

A Panaszbizottság ügyrendjének 1. § (3) bekezdése alapján továbbá lehetőség van „a törvényben nem rögzített, de a műsorszolgáltató tevékenységét érintő kifogások” benyújtására. Így a Panaszbizottság nem csupán a kiegyensúlyozottság tárgyában, hanem például fogyasztóvédelmi, reklámkorlátozó szabályok betartását követelő panaszok, személyiségi jogi kérelmek tárgyában, sőt, esztétikai és ízlésbeli kérdésekben is döntést hoz [A példákat lásd <http://www.ortt.hu/panaszbiz.php?parent=1>]]. Ezekben az ügyekben a Panaszbizottság törvényben meghatározott eljárási szabályok és az azokhoz kapcsolódó eljárási garanciák hiányában jár el.

2. A következőkben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Médiatörvény 48. § (3) bekezdése tartalmi szempontból az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően korlátozza-e a sajtószabadsághoz való jogot. Ahogyan azt a határozat III. 4.

pontja megállapítja, a véleménypluralizmus érdekében a törvényhozó a Médiatörvény 4. §-ában megkövetelt kiegyensúlyozott tájékoztatás érvényesülésének a vizsgálatára hozta létre a Panaszbizottságot.

A Médiatörvény 47. § (1) bekezdése egyértelműen rendelkezik arról, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének (4. §) megsértése miatti panaszokat a testület Panaszbizottsága bírálja el. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján az ORTT jogosult eljárni azzal a műsorszolgáltatóval szemben, amely a Médiatörvényben „előírt feltételeket és előírásokat nem teljesíti vagy megsérti”. Amíg a panaszbizottsági eljárás célja az, hogy az el nem hangzott vélemények elhangozhassanak egy adott műsorban, addig a műsorfolyam egészét vizsgáló ORTT eljárása során – többek között – bírság kiszabásával, a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlásának felfüggesztésével vagy akár a szerződés felmondásával szankcionálja a jogsértést elkövető műsorszolgáltatót. E két – akár párhuzamosan futó – eljárás mellett a Médiatörvény 48. § (3) bekezdésében hivatkozott egyéb panasz eljárásnak, amely pontosan meg nem határozott, a műsorszolgáltatók szerkesztési szabadságát közvetlenül érintő ügyek elbírálására ad hatáskört a Panaszbizottságnak, nincs alkotmányos célja.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: a Médiatörvény 48. § (3) bekezdésének első mondata szükségtelenül, alkotmányosan indokolt cél nélkül korlátozza a sajtószabadsághoz való jogot, nem vizsgálhatta a jogkorlátozás arányosságát.

Mindezek alapján a Médiatörvény 48. § (3) bekezdése formai és tartalmi szempontból sem felel meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt, az alapjogok korlátozására vonatkozó követelményeknek. Egyrészt, mert – anélkül, hogy a Médiatörvény az alapjog korlátozás feltételeit meghatározná – a jogszabálynak nem minősülő ügyrendre bízta az egyéb panaszokkal kapcsolatos eljárási rend szabályozását. Másrészt, e rendelkezés szükségtelenül, alkotmányosan indokolt cél nélkül korlátozza az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságot. Ezért az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 48. § (3) bekezdését az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdése alapján a jogbiztonság érdekében, a Panaszbizottság előtt folyamatban lévő ügyekre tekintettel 2007. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

V.

1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, összhangban van-e az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével a Médiatörvény 50. § (2) bekezdése, amely arra kötelezi a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét megsértő műsorszolgáltatót, hogy a megjelölt időpontban és módon, a Panaszbizottság állásfoglalásában foglaltaknak megfelelően értékelő magyarázat nélkül közölje a Panaszbizottság állásfoglalását, vagy adjon lehetőséget a kifogást tevőnek álláspontja megjelenítésére. Az indítványozó álláspontja szerint e rendelkezés „túl széles felhatalmazást ad a Panaszbizottságnak, illetve fellebbezés esetén a Testületnek. Nem csak a közlés időpontját, hanem annak módját is meghatározhatják. Az állásfoglalások pedig olyan értékelő megállapításokat tartalmaznak, melyek beavatkozást jelentenek a műsorok készítésébe, így a szerkesztésbe, a dramaturgiai és képi megoldásokba.”

A Médiatörvény 50. § (2) bekezdése a tájékoztatás kiegyensúlyozottságának a megsértése esetén a Panaszbizottság által megjelölt időpontban és módon vagyilagosan kétféle kötelezés előírását teszi lehetővé. A Panaszbizottság állásfoglalásának értékelő magyarázat nélküli közlését vagy a kifogást tevő álláspontja megjelenítésének lehetővé tételét. Mindkét eszköz egyidejűleg nem alkalmazható (BH 2005. 80).

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában megállapította, hogy a Médiatörvény legitim cél, a kiegyensúlyozott tájékoztatás érvényre juttatása érdekében hozta létre a Panaszbizottságot. E cél érdekében a Panaszbizottság a műsor jellegétől függően egy műsorszámot vagy egy adott időtartamon belül a releváns műsorszámok összességét vizsgálva foglal állást. Az, hogy a Panaszbizottság megjelölheti azt az időpontot és módot, ahogyan az állásfoglalásában foglaltakat az elmarasztalt műsorszolgáltató közölni köteles, önmagában nem sérti a sajtószabadságot. Ha egy adott ügyben a Panaszbizottság a szerkesztői szabadságot sértő módot vagy például indokolatlanul hosszú időtartamot jelölne meg az általa megállapított közlemény közlésére, akkor a műsorszolgáltató a Médiatörvény 51. § (1) és (3) bekezdéseiben biztosított jogorvoslati utat igénybe véve fordulhat az ORTT-hez, majd a bírósághoz.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványozói kifogást, amely a Médiatörvény 50. § (2) bekezdésének a megsemmisítését az Alkotmány 61. § (2) bekezdésére tekintettel kérte.

2.1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványi kifogást vizsgálta, amely szerint nincs összhangban a Pp. XX. és XXI. fejezetében foglaltakkal, és az Alkotmány 57. § (5) bekezdését is sérti a Médiatörvény 51. § (2) bekezdés második mondata, amely alapján az ORTT elmarasztaló határozatát, illetve ha az ORTT a műsorszolgáltató kérelmét elutasítja, a Panaszbizottság állásfoglalását azonnal teljesíteni kell.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az azonos szintű jogszabályok ütközése a rendes bírósági jogalkalmazás által feloldandó jogértelmezési kérdés, amely nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság az azonos szintű jogszabályok közötti ellentétet akkor vizsgálja, ha ez az ellentét egyben az Alkotmány valamely rendelkezését sérti, de „önmagában a jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.].

Mivel az indítványozó a törvényi kollízió túl az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére is hivatkozott, az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta, hogy a Médiatörvény 51. § (2) bekezdése megfelel-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének, amely a törvényben meghatározottak szerint biztosítja a jogorvoslathoz való jogot az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslathoz való alkotmányos jog azt a követelményt támasztja a törvényhozóval szemben, hogy „az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben, azt felülvizsgálandó, magasabb fórumhoz lehessen fordulni, illetve hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út” [42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 572.]. A jogorvoslás lehetőségét jelen esetben az ORTT mint másodfokon eljáró szerv előtti eljárás, továbbá az ORTT

által meghozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata biztosítja. A jogorvoslatnak azonban hatékonynak kell lennie, ami azt is jelenti, hogy a „jogorvoslatot általában a határozat végrehajtását megelőzően kell biztosítani” [71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 426-427.]. Ez a követelmény a most vizsgált rendelkezésekben teljesül, hiszen a Médiatörvény 51. § (1) bekezdése alapján a Panaszbizottság állásfoglalása ellen a műsorszolgáltató jogorvoslati kérelmével az ORTT-hez fordulhat, és e kérelem halasztó hatályú. A Médiatörvény 51. § (2) bekezdése arra az esetre vonatkozik, amikor a másodfokon eljáró ORTT elmarasztaló határozatot hoz, illetve ha az ORTT a műsorszolgáltató kérelmét elutasítja, és ezzel az első fokon eljáró Panaszbizottság állásfoglalását jóváhagyja határozatában. Ezekben az esetekben az ORTT elmarasztaló határozatát vagy a Panaszbizottság állásfoglalását azonnal teljesíteni kell.

A jogorvoslatnak „az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében megfogalmazott követelmények kielégítése szempontjából elég egyfokúnak lennie” [953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 434.] és az alapvető jog érvényesüléséhez „hozzátartozik az, hogy általában, fő szabály szerint a jogorvoslat kezdeményezése a sérelmezett döntés végrehajthatóságára halasztó hatályú”. Sem az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből, sem pedig az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből nem következik viszont az, hogy „a jogorvoslati eljárásban már felülbírált közigazgatási határozat végrehajtására a bírói ellenőrzés kezdeményezésének önmagában halasztó hatályt kell biztosítani” (ABH 1996, 434-435.).

Adott esetben azonban, ha a közigazgatási perben eljáró bíró indokoltnak látja a megtámadott közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését, azt a Pp. 332. § (3) bekezdésének megfelelően – kérelem alapján – bármikor elrendelheti [2/2006. Közigazgatási jogegységi határozat, MK 2006/49.].

Mindezek alapján az, hogy a Médiatörvény 51. § (2) bekezdése a végrehajthatóságot halasztó joghatást mellőzi, nem ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével, mert ez a követelmény az Alkotmány által megkövetelt (egyfokú) jogorvoslat kimerítése során teljesül, a végrehajtás bírói felfüggesztésének lehetőségét pedig törvény (a Pp.) biztosítja.

2.2. Az indítványozó a Médiatörvény 51. § (2) bekezdés második mondatát alkotmány sértőnek tartja, mert a halasztó hatály hiánya miatt lehetőség van „két, egymásnak ellentmondó tartalmú, egymással rivalizáló törvényes közlemény – egy államigazgatási határozat és egy jogerős bírósági ítélet – egymást követő megjelenésére a legnagyobb nyilvánosság előtt”. Ez pedig sérti a műsorkészítésben résztvevő munkatársak jó hírnevét.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

A kifogásolt rendelkezés az ORTT elmarasztaló határozatának, amennyiben az ORTT a műsorszolgáltató kérelmét elutasítja, a Panaszbizottság állásfoglalásának azonnali teljesítésére kötelez. A Panaszbizottság, a másodfokon eljáró ORTT és a közigazgatási határozat jogszerűségét felülvizsgáló bíróság a műsor típusától függően az egyes műsorszámoknak és adott

műsorszámok összességének a kiegyensúlyozottságáról hoz döntést. E döntések közzététele önmagában nem eredményezi az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének a sérelmét. Ha az ORTT a Médiatörvény 51. §-a alapján jár el, eljárására a Ket. rendelkezései - a Médiatörvényben foglalt eltérésekkel - irányadóak. Amennyiben az ORTT határozatát a bíróság felülvizsgálja, a bíróság döntése az ORTT-re (és a Panaszbizottságra) is kötelező. A bírói út tehát az első és a másodfokon médiaügyekben hozott döntésekben foglalt esetleges tévedések orvoslására szolgál.

Az Alkotmánybíróság ezért elutasította azt az indítványi kifogást, amely a Médiatörvény 51. § (2) bekezdése második mondatának a megsemmisítését az Alkotmány 59. § (1) bekezdésére tekintettel kérte.

2.3. Az indítványozó a Médiatörvény 51. § (2) bekezdés második mondatát az Alkotmány 61. §-ába ütközőnek tartja, mert a kiegyensúlyozottság kérdésében hozott, adott esetben egymásnak ellentmondó ORTT határozat és jogerős bírósági ítélet egymást követő közlése sérti „a közvélemény hiteles és valós tájékoztatásához, tájékozódásához fűződő fontos közérdeket, mely alkotmányos alapjogból fakad”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kiegyensúlyozottság tárgyában hozott közigazgatási határozat és azt követően az annak jogszerűségét felülvizsgáló bírósági határozat közlése nem korlátozza, sőt, elősegíti a politikai közösség tagjainak tájékozódását. A határozatok nyilvános közlése nélkül nem volna lehetőség a kiegyensúlyozottsági követelményt értelmező Panaszbizottság, ORTT és a bíróság joggyakorlatának nyomon követésére, és az egyes ügyekben hozott döntések indokainak a megismerésére. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványi kifogást, amely a Médiatörvény 51. § (2) bekezdése második mondatának megsemmisítését az Alkotmány 61. §-ára tekintettel kérte.

VI.

1. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elég az Alkotmány rendelkezésére hivatkozni, meg kell indokolni, hogy az Alkotmány rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti (472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.). Az Alkotmánybíróság visszautasította a Médiatörvény 50. § egészének a megsemmisítésére irányuló indítványi részt, mert az indítványozó a kifogásolt rendelkezés egyes bekezdéseire vonatkozóan nem terjesztett elő határozott kérelmet.

2. Az Alkotmánybíróság visszautasította a beadványnak azt a részét is, amelyben az indítványozó a vonatkozó alkotmányos szakasz(ok) pontos megjelölése nélkül kérte a Médiatörvény 51. § (4) bekezdése alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését.

3. Visszautasította továbbá azt az indítványi kérelmet, amelyben a panaszos azt kérte az Alkotmánybíróságtól, „hogy kellő garanciák híján az alkotmányos védelem szempontjából nyilvánítsa aggályosan hiányosnak” a Médiatörvény 49. § (6) bekezdését. Az Alkotmánybíróság e kifogásokat az Abtv. 22. § (1) bekezdése alapján - határozott kérelem hiányában - nem tekintette érdemben elbírálnak indítványi elemeknek.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe

foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § b) pontja alapján, hatásköre hiányában visszautasította az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 49. § (6) bekezdése kapcsán az ORTT gyakorlatát kifogásoló indítványrészt.

4. Végül az Ügyrend 29. § b) pontja alapján, hatásköre hiányában visszautasította az Alkotmánybíróság az indítványozónak azt a kérelmét is, hogy alkotmánybíróági határozat mondja ki: „a politikai pártok semmilyen formában nem avatkozhatnak be a közszolgálati média működésébe, a Panaszbizottságnál kizárólag állampolgárok tehetnek panaszt jogos egyéni érdekeit védelmében”.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Dr. Bihari Mihály
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró	Dr. Bragyova András alkotmánybíró
Dr. Erdei Árpád alkotmánybíró	Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró
Dr. Holló András alkotmánybíró	Dr. Kiss László alkotmánybíró
Dr. Kovács Péter alkotmánybíró	Dr. Kukorelli István előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részében foglaltakkal, azonban fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a Médiatörvény 48. § (3) bekezdése szerinti ún. „egyéb panaszok” eljárás – annyiban, amennyiben ennek során a Médiatörvény alapelveinek (az Alkotmány tiszteletben tartása, az emberi jogok megsértésétől való tartózkodás, a kirekesztés és a gyűlöletkeltés tilalma, a vallási és hitbeli meggyőződés tiszteletben tartása) megsértését panaszolják – olyan korlátját jelenti a véleménynyilvánítási szabadságnak, amely tartalmilag összeegyeztethető azokkal a nemzetközi jogi koordinátákkal, amelyek között Magyarország a véleménynyilvánítási szabadságot biztosítani köteles.

A véleménynyilvánítási szabadságnak fenti tartalmú, természetes korlátai egybeesnek azokkal, amelyeket az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikke és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke is tartalmaz, különös tekintettel arra, ahogyan azokat az Emberi Jogok Bizottsága vagy utóbbi esetében az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezte a közrend, közérkölc és mások jogainak vagy jóhírének védelme címén, egy demokratikus társadalomban szükséges mértékig alkalmazható korlátozásokat és megszorításokat. A gyűlöletkeltés elleni fellépést illetve annak a nemzeti jogszabályrendszernek a

megteremtését vagy kibővítését, amelyik a jogállamiság szabályait figyelembe véve megakadályozza, hogy a szólásszabadság mögé a legalapvetőbb emberi jogok megsértői rejtőzzenek az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, illetve a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) több határozatukban is sürgették. A Miniszteri Bizottság ajánlásai közül mindenekelőtt az ún. gyűlöletbeszédéről szóló, 1997. október 30-án elfogadott, n°(97)20 ajánlás a legfontosabb, amelynek hét elve - az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát is szintetizálva - részletesen felsorolja azokat a feltétlenül megteendő, illetve a szükséges esetben ezeken túl is tehető lépéseket, amelyek kiemelkedő fontosságú terepe a média. Emellett a válaszcikkről szóló, 2004. december 15-én elfogadott n° (2004)16 ajánlást, a médiáról és a tolerancia kultúrájáról 1997. október 30-án elfogadott n°(97)21 ajánlást illetve az ugyanezen a napon elfogadott, az erőszak tükröződéséről az elektronikus médiában című, n° (97)19 ajánlást tartom irányadónak, külön is kiemelve előbbiben a 2. pontban foglaltakat, utóbbiban pedig a 3. irányelv ii. és iii. pontjait. Az ECRI esetében - ezzel egybevetően - a 2002. december 13-án elfogadott, a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni nemzeti jogalkotásokról szóló n° 7 illetve az antiszemitizmus elleni harcról 2004. június 25-én elfogadott n° 9 ajánlás tartalmaz szabályokat a médiumokra irányuló, illetve az állami szubvenciók feltételhez kötésére és a szubvenció megvonására vonatkozó szabályokat, az ezeket az elveket be nem tartókkal szemben. Az ECRI-nek Magyarországról készített, 1999. június 18-án elfogadott, a magyar Kormány által tudomásul vett, CRI(2000)5 jelzetű, n° 2. országjelentésében foglalt 11. és 23-24. paragrafusai (amelyeket a jelentéshez csatolt melléklet tanúsága szerint, egyes egyéb paragrafusoktól eltérően nem is vitatott a Kormány), szintén alátámasztják az ún. egyéb panaszok eljárásnak a tartalmi fontosságát.

Így tehát a megsemmisítés - nézetem szerint - ebben az esetben szükségképpen jogalkotási feladatot eredményez.

Budapest, 2007. január 16.

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró